

“CIVILIDAD” Y “BUEN GOBIERNO”: LA “POLICÍA” EN EL SIGLO XVIII*

Carmen García Monerris y Encarna García Monerris

Depart. de Historia Contemporánea

Universitat de València

Pocas palabras como la de “policía” son tan antiguas y se han visto tan cargadas de significados tan diversos en el transcurso del devenir histórico. De reminiscencias claramente aristotélicas, sus raíces etimológicas se encuentran en el término latino “politia” y en el griego “politeia”, haciendo referencia ambos al más genérico de “polis”, aquel que delimita un ámbito geográfico, político y moral de actuación, la ciudad griega clásica. Es en ese espacio de la ciudad, de la “polis”, donde se despliega la “politeia”, el conjunto de acciones colectivas que pueden beneficiar o dañar a la misma. La perspectiva es antropológica, con un significado que atiende a cualquier tipo de actuación, sea pública o privada, de carácter político, económico o moral. De hecho, tanto la “polis” como la “politeia” delimitan una práctica, pero también un horizonte de pensamiento, que adquieren significado por contraposición al mundo de lo físico. Es en la diferenciación entre “nomos” y “physis” donde la “politeia” adquiere su significado, y no en la más moderna entre un ámbito de lo público o un ámbito de lo privado, que son construcciones mucho más tardías.

No es nuestra intención hacer un recorrido por la historia intelectual de estos términos, aunque sí hacer alusión breve a aquel momento en que el de “policía”, sin abandonar unos referentes clásicos y aristotélicos, empezó a cargarse de nuevos significados y a representar posibilidades de actuación distintas para los gobernantes. Ese momento en la historia europea fue el siglo XVII, un siglo de profunda inestabilidad política, de guerras de religión y de crisis social y económica, pero también un siglo en que empezaron a redefinirse las reglas de juego entre las monarquías y los reinos, y un siglo en el que la reciente teoría de la “razón de Estado” dio pasos decisivos hacia su afianzamiento. Sería en un ámbito cada vez más definido de abandono de las teorías divinas del poder, de creciente autonomía de la “política” para definir los nuevos lazos entre el monarca y sus súbditos, más

* Este trabajo forma parte del proyecto de investigación HUM2004-04527/HIST financiado por el Ministerio de Educación a cargo de fondos FEDER.

allá de la religión, y de impulso a las razones abstractas y a los intereses de Estado, donde el término “policía” empezaría a adquirir unas connotaciones diferentes a las de la época medieval. Unas connotaciones que no pueden separarse tampoco del fenómeno de la administración moderna, paralelo al afianzamiento del poder real, ni a una cada vez mayor deriva gubernativa de este poder frente a las prácticas jurisprudenciales o judicialistas. Entre la revolucionaria “razón de Estado”, una naciente administración y la pérdida progresiva de la figura del “monarca justiciero” a favor de la del “monarca gobernador”, el término y la práctica de la “policía” empezaría a rebasar los estrechos límites de aplicación a la ciudad para entenderse como arte aplicable a todo el reino y, sobre todo, como sinónimo de “gobierno”. El clásico significado de “reglamento, gobierno y buen orden de una ciudad” empezó a entenderse como el “reglamento, gobierno y buen orden del reino”, en una extralimitación que era bastante más que cuantitativa o geográfica. En esta empresa, en la que el territorio y los hombres formaban parte del cálculo tanto político como económico, el mercantilismo y la aritmética política jugaron un papel de primer orden¹.

Tiempo atrás, la “politeia” había perdido sus connotaciones originarias de acciones colectivas que incidían en el gobierno de la “polis” para resaltar aquellos elementos que la hacían sinónimo, en un sentido personal y también colectivo, de “civilización”. Se trataba de una operación que ponía al descubierto el abandono a lo largo de la Edad Media del paradigma político de la antigüedad y de su esquema de valores. Cuando ese paradigma volvió a reelaborarse desde una perspectiva maquiavélica y, de manera más generalizada, en el contexto de la crisis del siglo XVII, lo hizo, como hemos dicho, extendiendo su ámbito de actuación a todo el territorio, relegando a un segundo plano aquellas preferencias medievales por la cortesía y la limpieza, aunque sin olvidarlas nunca. De hecho, en los inicios de la centuria ilustrada, aquella en que “policía” se dotaría de manera más acabada de las características de “buen gobierno”, ambos significados del término seguían sobreviviendo. Incluso los significados de “civilidad”, en un proceso de afianzamiento de nuevas formas de relación social y de valores, cobrarían también una mayor relevancia. Lo que ocurría, en realidad, era que el sentido individual de

¹ De hecho, algunos autores, como el clásico Eli D. Heckscher, consideran el mercantilismo como una extensión al ámbito de todo el reino de las diversas prácticas económicas de las ciudades medievales. Heckscher, Eli F., *La época mercantilista. Historia de la organización y las ideas económicas desde el final de la Edad Media hasta la sociedad liberal*, México, F.C.E., 1983 (edic. original en sueco de 1931). En cualquier caso, es evidente que el momento del mercantilismo y el de la “policía” implica el momento por excelencia de una territorialización de netas connotaciones políticas y económicas. “El territorio del reino” sería sustituido, con el desarrollo del liberalismo económico, por el “espacio del mercado”. Aunque referido al ámbito alemán, se puede ver para este apasionante problema, Garner, Guillaume, *État, économie, territoire en Allemagne. L'espace dans le caméralisme et l'économie politique, 1740-1820*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2005.

práctica y referencia a unos códigos de disciplina y buen hacer no eran contradictorios, en absoluto, con aquellas prácticas de disciplina, felicidad, buen orden y satisfacción armónica de las necesidades que la “policía” estaba empezando a propiciar para el conjunto del cuerpo social.

El temprano *Diccionario de Autoridades* de la Real Academia Española de la Lengua, publicado entre 1735 y 1737, recoge de manera explícita esa jerarquía de definiciones, manifestación de un cruce de referentes a caballo entre la pretérita época “prepolítica” y aquella otra, ya intuida, en que “la política” empezaba a ser entendida desde las posibilidades que delimitaba “la policía”. De hecho, no era esta última la que se entendía como una derivación de la primera, sino aquella la que se confundía en un todo con la segunda. Una confusión que, no obstante, reclamaba ya entradas distintas y denotativas de la futura y especial tensión entre ambas realidades. El término “policía”, efectivamente, era definido en primer y preferente lugar como “la (sic) buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliendo las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno”; sólo en segundo y tercer lugar las definiciones se refieren a los aspectos “civilizatorios” o de buenas costumbres que, no obstante, en la práctica ilustrada, como hemos dicho, no serán contradictorios con los que denotan la primera definición: “Vale también cortesía, buena crianza y urbanidad en el trato y costumbres”. “Se toma asimismo por aseo, limpieza, curiosidad y pulidez”.

Lo destacable no es esta jerarquía de definiciones y la subsiguiente prioridad de los referentes de una práctica de gobierno, sino la casi identidad, ya anunciada, entre “policía” y “política”. Política, efectivamente, en el mismo *Diccionario de Autoridades* es, en primer lugar, “el gobierno de la República, que trata y ordena las cosas que tocan a la policía, conservación y buena conducta de los hombres” y, en segundo lugar, “la cortesía y buen modo de portarse”. Dicho de otra manera, “la política”, todavía durante el siglo XVIII, no era otra cosa más que “policía” y “la policía”, parafraseando a Paolo Napoli, y por mucho que eso pueda suponer una violentación o una extrañeza a nuestro sentido común actual, se identificaba también con “civilización”². Tal como afirma Mónica Bolufer, “a medio camino entre «politesse», «police» y «politique», la polisemia del término castellano «política» permite articular consideraciones en las que lo cortés o civil aparece como condición de posibilidad de lo político o, más precisamente, la «política» como urbanidad reviste un papel relevante en la construcción de la «política como orden y beneficio público»”. Citando a B. Cienfuegos y su ensayo de 1763, *La Pensadora Gaditana*, puede leerse: “La política considerada según toda su extensión no limita reglas solamente a aquellos que se hallan en la cumbre del mando (...) también esta obligación política les toca a los mismos individuos, porque regulando cada uno su proceder políticamente, vendrá a ser la sociedad en su todo un admirable

² Napoli, Paolo, *Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société*, París, Éditions La Découverte, 2003, p. 20.

compuesto de lo más discreto, más racional y más justo”³. A medio camino entre la ciudad y el reino, entre el individuo y la colectividad, amalgamando significados y horizontes de prácticas gubernativas, disciplinarias y civilizadas, lo que resulta evidente es que el concepto y la práctica de “policía” en el siglo XVIII forma parte de ese amplio conjunto de referentes empeñados en disciplinar no sólo los comportamientos individuales, sino también los sociales y colectivos, públicos, dentro de un nuevo sentido de una sociabilidad moderna que no es otra cosa que una sociabilidad civilizada.

Referir la historia de las normativas relativas a la “policía”, las propias definiciones del término y la delimitación subsiguiente de sus ámbitos de actuación, su emergencia como concepto operativo para una práctica nueva o su concreción institucional, es adentrarse en la apasionante historia de la emergencia de una nueva lógica política que proyectó sobre territorios, hombres y riquezas, en los siglos finales de la modernidad, un nuevo sentido de la gobernación alejado de procedimientos y recovecos judiciales y que cifraba en aspectos técnicos y administrativos el éxito de su empresa. Como práctica de control y de gestión sobre recursos y hombres, con un sentido global y totalizador que iba mucho más allá de los aspectos materiales, la nueva institución tendrá rasgos comunes en los diversos estados y monarquías. Sin embargo, los modelos sociales y políticos distintos, así como las diversas tradiciones culturales, contribuirán a delimitar profundas y serias diferencias.

Existen en la historia de esta institución tres modelos que podemos graduar en función del carácter “universalista” e interventor que adopte el estado sobre la sociedad y, por tanto, en función de concepciones diversas de entender la relación entre individuos y estado. Se trata del modelo inglés, del prusiano y, en una situación intermedia entre ambos, del modelo francés. De todos ellos, el más estudiado es el prusiano, entre otras cosas porque fue allí donde el proceso de sistematización teórico-práctica de la nueva institución alcanzó su grado más alto. El caso inglés, por el contrario, estaría en el extremo opuesto, aquel en que la teoría sobre la “policía” no puede desligarse de la más amplia de una economía política que es concebida ya como economía civil y no como aritmética política o social. El francés, tal como hemos dicho, sin gozar del grado de sistematización del prusiano, sí que contempló un desarrollo notable de la institución de la mano de la monarquía absoluta, al tiempo que, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, la emergencia de un pensamiento liberal cuestionaría la eficacia e incluso la propia legitimidad de la misma. El caso español, hasta donde intuimos, estaría más próximo del francés, aunque la falta de estudios sobre este aspecto hace aventurada cualquier afirmación. Aquí desarrollaremos una breve síntesis de estos

³ Ver el excelente trabajo de Bolufer, Mónica, “‘Ciencia del Mundo’. Concepto y prácticas de la civilidad en la España del siglo XVIII”, en Botteri, Inge y Romagnoli, Daniela (a cura di), *Le forme del vivere civile tra Meioevo e modernità. Temi, fonti, storiografia*, Roma, Bulzoni Editore, 2003, pp. 143-185; la cita, concretamente, en p. 180.

tres modelos y haremos después una aproximación a la literatura española al respecto.

LA INSIGNIFICANCIA DE LA POLICE SMITHIANA

Cuando gran parte de las monarquías europeas continentales reafirmaban su problemático maridaje con algunos aspectos de la ideología ilustrada, en un titánico esfuerzo por mixtificar en ellas el “bien común” y por convertirse en el mecanismo impulsor de la complicada y diversa relojería social, en Inglaterra, esta misma monarquía empezaba a consolidar una práctica parlamentaria heredera, a su modo, de una temprana revolución. Hacía ya tiempo en que no sólo el parlamento se había impuesto al rey, sino que el respeto y el desarrollo de los intereses individuales había encontrado en el mantenimiento de la *common law* y de la jurisprudencia el espacio idóneo para su salvaguarda.

En 1776, Adam Smith publicaba su revolucionaria *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Desde la cátedra de Filosofía moral de la universidad de Glasgow había impartido, durante el curso 1762-63, unas lecciones que luego serían publicadas por un estudiante bajo el título de *Lecciones sobre jurisprudencia*⁴. Al igual que ocurre con la mayoría de los borradores, también estas *Lecciones*, llegadas a nosotros en la forma de notas o apuntes de clase, son tanto o más sugerentes que la subsiguiente obra, mucho más sistematizada, de 1776. De hecho, aquellas, precisamente en la parte dedicada a la policía, son el embrión de *La riqueza de las naciones*. Para Smith, la *iuris prudentia* no es más que “la teoría de las reglas por las que deberían regirse los gobiernos civiles” (p. 37), un ámbito que empezaba significativamente por la justicia y los derechos (de los seres humanos, de éstos como miembros de una familia y como ciudadanos) y que culminaba con las relaciones interestatales, después de haber hablado de la “policía” y de los ingresos del Estado. La “policía”, de hecho, ocupaba un lugar intermedio entre el despliegue de los derechos y el sujeto colectivo que es el Estado, sin que la misma pueda en absoluto entenderse al margen de aquellos y de su carácter prioritario y fundacional de toda realidad política.

En algunos momentos Smith hace de la “policía” un sinónimo de “gobierno civil”. Desde esta perspectiva, y en el contexto de contraposición entre ese “gobierno civil” y el de la época feudal, eminentemente disgregativa e “incivilizada”, la “policía” ejerce de partera de la sociedad, puesto que es capaz de pensar y de proyectar una política general basada en la “felicidad” y “prosperidad”, aunque siempre a partir del respeto a lo individual (pp. 85 y sigs.). Pero el tratamiento smithiano de la “policía” cobra pleno sentido en el contexto de una nueva contraposición, esta vez entre la deriva absolutista de muchos países europeos y la solución inglesa. “El poder absoluto de los soberanos –dirá el escocés– ha permaneci-

⁴ Smith, Adam, *Lecciones sobre jurisprudencia (Curso 1762-63)*, Granada, Editorial Comares, 1995 (traducción de Manuel Escamilla Castillo y José Joaquín Jiménez Sánchez).

do, desde su establecimiento, en Francia, en España, etc. Sólo en Inglaterra se ha establecido un gobierno diferente siguiendo el curso natural de las cosas” (p. 306). Un curso “natural” que propende, ya desde la misma revolución, al establecimiento de límites exactos al poder del rey y a un poder soberano confiado “en parte al rey, en parte al pueblo y en parte a los nobles”, resolviendo de manera admirable, en un equilibrio perfecto, el principio de autoridad y el de utilidad o bien común, el uno que recae en el elemento monárquico y aristocrático, personificado en los *Tories*, y el otro en el democrático y en los *Whigs*. “La gente bulliciosa –explicará– vigorosa y activa, que no puede soportar la opresión y está constantemente esforzándose en progresar, se unen naturalmente con la parte democrática de la constitución y favorecen sólo el principio de utilidad... La gente tranquila, contenta, que no tiene gran vigor y sí abundantes fortunas que quieren disfrutar a su propio gusto, y no quieren, ni que se los moleste, ni molestar a otros... basan su obediencia en el principio, menos generoso de la autoridad” (pp. 363-366).

Entre los intersticios de esa constitución basada en los contrapesos se afianzará una potentísima sociedad, impulsada y movida por el principio de la utilidad como triple garantía del bien individual, del bien común y de la obediencia al poder. La solidez de la misma, así como la seguridad de unos derechos garantizados y consolidados en proporción inversa a la capacidad de los jueces para “explicar o corregir el derecho”, unido a ese peculiar “curso natural” de una revolución que desvió a Inglaterra de los absolutismos cuando éstos se consolidaban en el continente, son los elementos que explican, en última instancia, la resolución en el libro de Smith de una “policía” que es el contrapunto, por omisión, de la tradición de la “policía” en otros países.

El modelo comparativo es Francia, de donde Smith coge y desarrolla los tres principios de la *neteté*, *sureté* y *bon marché*, siempre desde la perspectiva local o ciudadana. El primero, la limpieza y pulcritud de calles y carreteras, Smith se niega siquiera a considerarlo, seguramente por su carácter cotidiano y obvio. La seguridad es desarrollada precisamente para demostrar que es proporcionalmente inversa a la existencia de “policía”: “Sólo observaremos a este respecto –dice–, que aquellas ciudades donde se ejerce la mayor policía no son las que disfrutaban de mayor seguridad”. París, ciudad al menos un tercio menor que Londres, dispone, por ejemplo, de unos estatutos y reglamentos de policía abrumadoramente copiosos y minuciosos, en contraposición a los de la ciudad del Támesis. Sin embargo, en aquella, difícilmente “se pasa una noche sin un asesinato o robo en las calles, mientras que no hay más de 3, 4 o 5 asesinatos en todo el año en Londres” (p. 378).

La razón que da Smith de esta disonancia sólo en apariencia es poco consistente: ésta se debe al diferente número de criados y dependientes existentes en las dos ciudades. “Es la costumbre de tener muchos criados y dependientes –explícalo que es la gran fuente de todos los desórdenes y la confusión en algunas ciudades; y también podemos afirmar que no son tanto las regulaciones de la policía lo

que preserva la seguridad de una nación, como la costumbre de tener en ella tan pocos sirvientes y dependientes como sea posible. Nada tiende tanto a corromper, y debilitar, y degradar la mente como la dependencia; y nada proporciona nociones tan nobles y generosas de probidad como la libertad y la independencia. El comercio es un gran resguardo de esta costumbre. Las manufacturas dan a la clase más pobre mejores salarios que los que ningún amo podría permitirse; además, da a los ricos la oportunidad de gastarse las fortunas con menos sirvientes...” (p. 379). En el fondo, entre Francia y Londres, o entre Francia e Inglaterra se extienden para el autor de las *Lecciones de jurisprudencia* todas las diferencias entre una ciudad y un país en trance de descomposición de una sociedad feudal y absolutista, por una parte, y aquel otro país que hace ya tiempo camina por una vía constitucional no absolutista y con un notable desarrollo de la sociedad comercial y de los trabajos productivos. Lo que subyace, de hecho, en toda esta argumentación, es la teoría de las clases productivas o improductivas como fuente, respectivamente, de mayor o menor seguridad: “...los desórdenes en Francia parecen deberse al vasto número de sirvientes que se estilaba que los grandes mantuvieran. Es cierto que su número es muy inferior al de los criados 150 años atrás, pero es mucho más grande que el de Inglaterra, pues el espíritu del gobierno feudal no está tan enteramente abolido como lo está aquí. Estos sirvientes, al ser frecuentemente expulsados por faltas y, por lo tanto, sin recomendación alguna, son el grupo más desvalido de hombres que se pueda imaginar. Su vida holgazana y lujosa, en comodidades y abundancia, cuando estaban con sus señores, los hace totalmente depravados, tanto mental como físicamente, de modo que ni quieren, ni pueden mantenerse por el trabajo; y no tienen modo de sobrevivir sino por crímenes y vicios...” (p. 379)⁵.

El tema de la regulación de la limpieza ha quedado, sin más, despreciado por Smith como algo indigno de ser tratado en unas lecciones sobre el “gobierno civil”; el de la seguridad ha sido derivado hacia su relación con las clases productivas e improductivas; y el más importante como objeto de la “policía”, el de la “baratura y abundancia”, lejos de traducirse, como en el caso francés, en una regulación política y de profundas derivaciones morales que cuide del abastecimiento de las ciudades y de la intervención en los mercados, se resolverá en un avance de aquellos principios que informarán la *Riqueza de las naciones*; es decir, una reafirmación del impulso del utilitarismo egoísta, de la autonomía de la sociedad y de la libre concurrencia como medios de conseguir la abundancia y, por tanto, la baratura. Es en este punto concreto en el que las *Lecciones* se convierten en un esbozo de lo que luego será la *Riqueza* y es aquí donde la propuesta de “policía” de

⁵ La descripción de Smith recuerda a veces el ejemplo de los “ronin” de la sociedad feudal japonesa en descomposición, también fuente de inseguridad y de disturbios por la pérdida de los lazos económicos y de dependencia de los samuráis respecto a sus señores. Ver al respecto, Mutel, J. *Japón. El fin del Shogunato y el Japón Meiji (1853-1912)*, Barcelona, Editorial Vicens-Vives, 1972.

Smith es, en realidad, una réplica al acervo de políticas derivadas de las doctrinas mercantilistas y del absolutismo intervencionista. Los criterios de la abundancia y de la baratura, de raíces medievales y proyectadas desde la práctica y el pensamiento de “la policía” hacia ámbitos territoriales más amplios y generales, y con resultados a veces contradictorios, son llevados, de la mano de Smith, hacia un contexto radicalmente distinto marcado por la plena mercantilización, la libre competencia y, sobre todo, la división social del trabajo como origen de la productividad. En ese ambiente, “la policía” está de más o, al menos, puede quedar relegada a aquellas cosas insignificantes que él mismo se ha negado a tratar en sus *Lecciones*. Pertenece, además, a un “orden artificial” de las cosas, al mundo de la regulación, de las normas; a un orden siempre en Smith contrapuesto al “orden natural” y cuya única justificación, en cualquier caso, es el no entorpecimiento de los impulsos al libre desarrollo de las iniciativas individuales. El reino de lo social, en su autonomía y desarrollo, coincidirá con el reino de lo natural, de la misma manera que el precio del mercado y el natural coincidirán “naturalmente, a no ser que fuesen entorpecidos por alguna mala policía (...). Cualquier policía que tienda a elevar el precio de mercado por encima del natural disminuye la opulencia pública y la riqueza natural del estado. Porque la carestía y la escasez, la abundancia y la baratura son, podemos decir, términos sinónimos” (p. 411). Una carestía y escasez que Smith remite al sistema monopolista e intervencionista del mercantilismo y una abundancia y baratura que sólo se conseguirán de la mano de un sistema liberal en la antípoda, precisamente, del sistema de “policía”.

LA POLIZEI ALEMANA

En el ámbito del Imperio alemán y, de manera muy particular, en el prusiano, Estado y sociedad civil, tal como empiezan a ser pensados y a surgir como realidades separadas en otros espacios y territorios, no constituyen esferas separadas. Tanto las reformas políticas y económicas del Imperio impulsadas después de 1648, como las del propio reino de Prusia, se llevaron a cabo y configuraron un *ethos* en el que progresivamente el Estado se iba convirtiendo en la precondition de la sociedad misma y no a la inversa⁶. Ya en la segunda mitad del siglo XVIII, Joseph von Sonnenfels podía afirmar sin ambages que “una sociedad que une sus voluntades y sus fuerzas bajo la dirección de un poder soberano (...) es una sociedad civil; pero la sociedad civil es un Estado”⁷.

A partir del siglo XVII, milicia, finanzas y dominios fueron los tres ejes desde los que se iría articulando una reforma administrativa y política que, de fuerte

⁶ Una buena síntesis del absolutismo patrimonialista prusiano, al tiempo que planteamientos historiográficos, en García, E. y Serna, J., *La crisis del Antiguo Régimen y los absolutismos*, Madrid, Editorial Síntesis, 1994, especialmente pp. 31-53. Un clásico es el libro de Schiera, P.A., *Il Cameralismo e l'Assolutismo tedesco*, Milán, 1968.

⁷ Sonnenfels, J. von, *Grundsätze der Handlung, Polizey und Finanzwissenschaft* (1765-1771), vol. 1, p. 15. Cit. en Garner, Guillaume, *État, économie, territoire en Allemagne...*, p. 43.

componente patrimonialista, tuvo precisamente por ello la virtualidad de ir configurando un ámbito de actuación general y común, de “derecho público”, sobre la que la administración y el Estado, cada vez más despersonalizados respecto al monarca, irían adquiriendo autonomía. El impulso al Estado administrativo y a la centralización fue decisivo a partir de Federico Guillermo I (1713-1740). En una instrucción de 20 de diciembre de 1722, expresó claramente la necesidad de potenciar e institucionalizar de manera adecuada unas enseñanzas prácticas para la formación del nuevo personal de la administración. En 1727 se crearon en Halle y en Francfort del Oder dos cátedras de “ciencias cameralistas” que iniciaron de esta manera su andadura institucional y universitaria⁸. Su afianzamiento no estuvo exento de dificultades y de fricciones, sobre todo con dos tradiciones, la judicialista y la de la economía política de influencia anglosajona, especialmente sensible en los territorios de cultura alemana a partir de la segunda mitad del siglo XVIII. Administración y economía, con especial atención a los aspectos hacendísticos, fueron los aspectos más relevantes de esta nueva disciplina, con una vertiente eminentemente práctica que encajaba mal en las facultades de derecho o de filosofía en las que se fue ubicando. Sin embargo, su componente ético o de filosofía práctica era también muy importante y, en algunos aspectos, definitorio. Este ámbito plural e interrelacionado del saber, que se estaba forjando desde una concepción del Estado como comunidad o totalidad abarcadora, difícilmente se entendería a partir de una única y exclusiva vertiente práctica o técnica⁹. De hecho, el esfuerzo

⁸ El término “cameralismo” proviene de “Kammer” o “cámara”, el lugar y a la vez la institución que se encargaba de las finanzas del príncipe. Ver las “voces” “cameralismo” y “estado de policía”, debidas a Pierangelo Schiera, en Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G., *Diccionario de Política*, Madrid, Siglo XXI, 1981-1982.

⁹ La tradicional distinción entre economistas eminentemente prácticos, especialmente dedicados a la ciencia de la hacienda (que, generalmente, se refieren al ámbito de cultura alemana) y aquellos otros de mayor y más profunda carga “teórica” (alejado este término también y en este caso de sus adherencias “filosóficas”), generalmente de raíz anglosajona, tiene un neto origen schumpeteriano, muy poco operativo para una auténtica comprensión contextualizada e histórica del fenómeno, al menos, para los siglos XVIII y principios del XIX. Otra cosa bien distinta es la deriva “tecnocrática” impulsada por un pensamiento conservador de un administrativismo que, a partir sobre todo de la segunda mitad del siglo XIX, se opone a un sentido constitucional de la política, aunque sin perder sus raíces ilustradas. Ver Schumpeter, J. A., *Historia del análisis económico*, Barcelona, Ariel, 1971. El propio P. Schiera, en la voz “cameralismo”, citada arriba, es contundente respecto al carácter unitario y globalizador de las ciencias cameralistas: “Las características típicas del cameralismo se pueden resumir, en esencia, en una sola: la globalidad del enfoque dado a los diversos temas de la experiencia política, cuya reconstrucción teórico-unitaria hay que buscar en una correspondencia no ocasional con la compatibilidad y la unidad de la forma de estado que se consolidó en algunos territorios alemanes: el estado de policía”. También, desde una perspectiva de revalorización del cameralismo, Lluch Martín, Ernest, “El cameralismo en España”, en Fuentes Quintana, Enrique (direc.), *Economía y Economistas españoles. 3. La Ilustración*, Barcelona, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, 2000, pp. 721-728. Respecto a lo segundo, González Alonso, Benjamín, “Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español”, en AA.VV., *De la Ilustración al Liberalismo. Symposium en honor al profesor Paolo Grossi*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pp. 159-196.

de los más conspicuos cameralistas¹⁰ se dirigió no sólo al establecimiento de un “corpus” sistematizado de contenidos, sino a la configuración de una “episteme” y de una metodología propias. Desde este punto de vista, cuatro fueron las propuestas centrales a partir de las cuales encontraban su justificación y sus objetivos las “ciencias cameralistas”.

Se partía, en líneas generales, de una concepción pesimista del ser humano que conllevaba, a su vez, un rechazo frontal a la teoría de la “positividad del egoísmo”. El ser humano, aunque propendía a la sociabilidad impulsado por su propio interés, necesitaba de la tutela del gobierno para corregir el egoísmo y, sobre todo, para canalizar esos impulsos no sólo hacia un resultado individual positivo, sino hacia la consecución del “bien común”. Este concepto de hecho, mixtificado en el poder soberano o en el Estado, constituía así el peculiar ligamen entre la sociedad y el poder político, teniendo en cuenta, además, que los límites y las distancias entre ambas esferas eran difusas o inexistentes. El concepto de “bien común” o de “voluntad general”, de reminiscencias rousseauianas, llevaba implícito en el cameralismo una idea potente de “felicidad”, un concepto que incluía la posibilidad de realización de un ámbito de derechos como el de la libertad y de la seguridad (interior y exterior), pero también de los más materiales de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y la potenciación de la riqueza. “La felicidad –según nos dice Garner– asocia en su dimensión económica la fuerza interior de los Estados a la satisfacción de las necesidades de los individuos. Sobre este último aspecto, los cameralistas recogen una triple división ya establecida que distingue las exigencias de primera necesidad (alimentación, alojamiento, vestidos), las de comodidad y las de lujo. La felicidad consiste en la satisfacción de las dos primeras, mientras que a nivel del Estado, se define por la riqueza, es decir, la abundancia de bienes y moneda”¹¹. Para Justi, el problema nuclear de las “ciencias cameralistas” y aquel que las justifica de manera neta y contundente es, precisamente, la articulación entre la felicidad individual y la colectiva, sin que sea posible sólo a través de la libre iniciativa la consecución de tal conjunción. Por eso, la prosperidad y la comodidad necesariamente deben ser dominios de la “policía”.

El alejamiento de los cameralistas de las propuestas kantianas de la autonomía del sujeto actuante y, por tanto, de aquellos presupuestos más individualistas de la tradición ilustrada, no presupone, sin embargo, el rechazo a un pensamiento abstracto-deductivo a partir del cual poder dotar de unidad y de coherencia al conjunto plural de estas ciencias. De hecho, ese punto común, ese núcleo axial, el elemento no sólo coordinador, sino impulsor de la compleja maquinaria social y de la

¹⁰ Con el antecedente de Jacob Friedrich von Bielfed, de gran influencia en Francia y en España, aunque para algunos discutible cameralista, los nombres clásicos son Johan Heinriche Gotlob von Justi (1717-1771), Johan Friedrich Pfeiffer (1718-1787) y Joseph von Sonnenfels (1732-1817).

¹¹ Garner, Guillaume, *État, économie, territoire en Allemagne...*, pp. 40-41 y, en general, para este aspecto concreto de la epistemología y metodología, pp. 39-48.

orientación de sus metas hacia un bien colectivo y común no es otro que el Estado, especialmente en una versión muy mecanicista y difundida desde el siglo XVII a través de la metáfora del “Estado-máquina”. Síntesis él mismo de la pluralidad de la maquinaria social, es también el que asegura de alguna manera la orientación de todas las pulsiones y de todas las pasiones hacia una meta de perfección común. Tanto en un caso, en el de la sociedad, como en el del otro, el del Estado, es exigible y no contradictorio un nivel de racionalización que implique una educación adecuada y un arte de gobernar lo más racional y preciso posible. Las “ciencias cameralistas” son una expresión de esa necesidad.

Tres eran sus componentes clásicos: la economía, la hacienda y la policía. La visión económica de los cameralistas oscilará entre la profunda influencia del mercantilismo y una perspectiva mucho más plural del hecho económico que, sin embargo, no desembocará exactamente en el método lógico inductivo de la teoría económica clásica ni tampoco, por supuesto, en una formulación de la autonomía civil de la sociedad merced a las libertades económicas. La perspectiva económica cameralista es holista, pero desde una globalidad que viene dada por la profunda territorialización del conjunto de los recursos económicos y humanos, y por la metáfora unitaria del Estado-máquina. Toda la potencia económica queda así subordinada a la consecución de la potencia de un Estado que será garante, a su vez, del bien común. Como afirma von Justi, la política económica no puede consistir más que en la utilización por el gobierno de la riqueza del Estado “para (...) alcanzar (...) la felicidad común. Estas riquezas y estas fuerzas del Estado no se componen sólo de toda clase de bienes, mobiliarios o inmobiliarios, presentes en el país, sino también de todas las capacidades y aptitudes de las personas que se encuentran en las repúblicas, e incluso las personas mismas”¹². Sólo a partir de la década de los 80 del siglo XVIII, y con una tensión que se extenderá hasta prácticamente el primer tercio del siglo XIX, la recepción de la *Riqueza de las naciones* y toda la tradición individualista de la ilustración kantiana y humboldtiana irá asentando los cimientos de lo que será la *Nationalökonomie*, en pugna con la concepción económica cameralista, hasta conseguir diseñar un espacio que, sin prescindir del todo de la consideración política de la sociedad, sí que diseñará un ámbito de autonomía mucho mayor que el anteriormente establecido con la estrecha relación entre sociedad (en realidad, “sociedades”), riqueza (en realidad, “riquezas”) y Estado. A partir de un determinado momento, la trilogía de las ciencias cameralistas quedaría reducida a la dualidad de la hacienda y de la política, o de aquello que en la tradición decimonónica sería conocido como “ciencias del Estado”.

La ciencia cameralista originaria era la que se refería a la hacienda principesca y de ahí pasó a designar, como hemos dicho, al conjunto. La preocupación por los ingresos y los gastos, originariamente del príncipe, acabaron, tras un recorrido paradigmático, por abarcar la del conjunto de ingresos y gastos de un Estado cuya

¹² Cit. por Garner, Guillaume, *État, économie, territoire en Allemagne...*, p. 112.

potencia debía descansar en la riqueza en bienes y hombres de su territorio, con lo cual la hacienda acabó convirtiéndose en el vínculo privilegiado con la sociedad. Pese a que fue en este ámbito de la cámara principesca, con el conjunto de prácticas y normas para una correcta gestión de la fiscalidad, de las rentas dominicales y de las regalías, donde se inició el gran esfuerzo de racionalización de la administración, el lugar privilegiado del conjunto de las “ciencias cameralistas” correspondía a la policía. De alguna manera, tanto la economía como la hacienda quedaban subordinadas a ella, una ciencia que era contemplada tanto por su carácter instrumental-técnico, por el conjunto de las tomas de decisiones y de actuaciones concretas en el ámbito de gobierno, como, sobre todo, por sus fines; unos fines que no eran otros que la armonía, la felicidad, la prosperidad y la seguridad de los individuos y, por ende, del Estado. Por eso, muchas veces se ha dicho que la de la policía era cualquier cosa menos una “ciencia jurídica” (aunque en realidad, también la economía y la hacienda quedaban alejadas de este antiguo ámbito de gestión de las cosas y de los hombres). Tampoco era, sin embargo, una ciencia de gobierno de las cosas, por mucho que su ámbito de actuación en el campo de las realidades materiales y concretas fuera amplísimo. La policía, tal como se entendía en el siglo XVIII y en el ámbito alemán (también francés e hispano), estaba atravesada por un carácter filosófico y moral profundísimo que hacía que fuera valorada no sólo ni exclusivamente en función de sus técnicas y procedimientos, sino sobre todo en función de esos objetivos ya señalados de felicidad, armonía, bienestar y seguridad. Sería Christian Wolf y sus seguidores, en mitad del siglo XVIII, el que encajaría de manera realmente convincente, la policía o arte del buen gobierno con el derecho o ley natural. Como resume admirablemente Paolo Napoli a propósito de este maridaje, si individualmente la ley natural nos empuja a realizar acciones que contribuyan a nuestra perfección y a omitir o evitar aquellas que conducen a la imperfección, de la misma manera, la policía (léase política) “debe ofrecer las prestaciones necesarias para que todos estén en condiciones de satisfacer la ley natural. Los *finés* del Estado se definen así: la *vitae sufficientia*, es decir, la abundancia de todo aquello que satisface la necesidad, la comodidad y la felicidad de la vida; la *tranquillitas*, que corresponde a la ausencia de temor a las ofensas; y la *securitas*, o dicho de otra manera, la ausencia de temor del exterior”¹³. Recordemos que, si Smith había puesto en duda la relación entre seguridad y tranquilidad y “policía”, sería en el aspecto de la *vitae sufficientia*, es decir, de la abundancia, donde sus principios se alejarían más de esta institución. Allí donde la tradición anglosajona veía el desarrollo de una “civilidad” de la mano de las recíprocas relaciones comerciales, en el ámbito de la cultura alemana era el Estado y su acción de gobierno, la “policía”, la precondition de esa misma “civilidad”. Dos modelos extremos que encontraron en otros ámbitos culturales y políticos formas de expresión intermedia.

¹³ Napoli, Paolo, *Naissance de la police moderne...*, pp. 255-256.

LA POLICE FRANCESA

Desde un punto de vista comparativo, seguramente el francés constituye un modelo intermedio entre el inglés y el alemán. La fuerza de esta institución, como resulta evidente, corre paralela a la fuerza y la potencia de la propia monarquía absoluta, exactamente igual que ocurrió en el ámbito alemán y austriaco. Pero también a las formas y manifestaciones diversas que adoptó ese absolutismo.

El carácter totalizador del concepto y de la realidad de la “polizei” alemana es algo que no sólo deriva del profundo proceso de sistematización y de institucionalización universitaria de que fue objeto, sino del peculiar nexo que estableció entre Estado y sociedad, así como de una implantación, más allá de la analogía, del concepto a un ámbito superior al de la ciudad en el que se había mantenido hasta prácticamente finales del siglo XVII. De hecho, como recuerda Napoli en una visión comparativa de las dos tradiciones continentales, la teoría de la “polizei” alemana llega a ser una teoría del mismo Estado y de su administración, de su potencia y de su seguridad, exterior e interior¹⁴. Por el contrario, en Francia, la tensión entre lo local y lo general, o entre la administración y la propia “policía”, fue algo permanente durante el siglo XVIII. “La policía de la ciudad –dice el autor francés– es la única que será tomada en consideración por Montesquieu y los otros especialistas, cuyo mayor realismo no llega a concebir la policía como forma generalizada de poder”¹⁵. Con todo, la reafirmación de la autoridad del monarca, ya desde el siglo XVII y, de manera especial, la necesidad de conjugar esa autoridad suprema con la existencia de otros estados y poderes intermedios, supuso, también en el caso francés, un desarrollo del nuevo concepto de “policía” con un ámbito de aplicabilidad a todo el reino.

Sería el gran jurista y estudioso de la sociedad del antiguo régimen Charles Loyseau (1564-1627) el primero en ligar de una manera clara este concepto con el de soberanía del monarca. En realidad, el problema de fondo era cómo conjugar la existencia de poderes intermedios o señoriales con el despliegue de la capacidad de un monarca que, no obstante, necesitaba cada vez más de instrumentos de gobierno que pudieran ser homogéneos y efectivos en medio de una sociedad caracterizada precisamente por su pluralidad. En este sentido, su concepto de “police”, íntimamente ligado al de la soberanía, encontró en su capacidad de gene-

¹⁴ Von Justi distingue tres acepciones del término “polizei” con tres ámbitos de aplicación diversos. En el más general, se refiere a las leyes e instituciones de un Estado con el objetivo de aumentar su potencia interna; en el intermedio, se trata el conjunto de leyes y reglamentos empleados por los gobiernos para asegurar el orden, la disciplina, la cohesión y la subsistencia de la sociedad civil; y en el más inferior, la “polizei” tenía un ámbito de aplicación local, como vigilancia de la limpieza, del mercado de trabajo, de los abastos, de los accidentes, pesos, medidas, etc. Cit. en Napoli, Paolo, *Naissance de la police moderne...*, p. 272.

¹⁵ Napoli, Paolo, *Naissance de la police moderne...*, p. 272. En general, para el tema, pp. 271-277.

ración reguladora y normativa, la posibilidad de penetración y difusión entre los intersticios de la sociedad de estados. No se trataba de anular la “razón de los estados”, cuanto de hacerla compatible con la “razón de Estado”, al tiempo de proporcionar a éste no sólo una nueva legitimidad, sino, sobre todo, de crear un espacio de concurrencia para los cada vez más numerosos servidores de la administración real¹⁶.

La fuerza del mercantilismo en Francia, bajo la peculiar forma del colbertismo, no hizo sino afianzar ese nuevo instrumento y dotarlo de una perspectiva global y unitaria en la que la población y el territorio se convertían en los elementos primarios para la consecución de una potencia del reino y del monarca¹⁷. Gobernar a la población y gobernar el territorio proporcionaría, de hecho, los argumentos precisos para el despliegue de una nueva racionalidad técnica que tendría en la “policía” y en la extensión de su modelo a todo el reino uno de sus instrumentos precisos. Como afirma Paolo Napoli, a fines del siglo XVII, la “policía” adquiere un grado de racionalidad práctica que heredará la siguiente centuria. Gobernar o regir el Estado se encuentra ya subsumido, “integralmente objetivado”, en toda la panoplia que comporta la institución policial¹⁸.

El paso de la figura del “rey administrador de justicia” a la del “rey que gobierna”, paralelo a la teorización de la función de “policía” y al despliegue práctico e institucional de la misma, comporta la aparición progresiva y la presencia cada vez más contundente, aunque no tranquila, de un espacio distinto al de la justicia y al de la jurisprudencia. El espacio del gobierno, de la vía administrativa, es también el del reglamento, el de la minuciosidad, el de la inmediatez, aquel en que, aunque sus objetivos no renuncian nunca al componente moral y a la felicidad de la comunidad, la racionalidad técnica y la penetración del poder en la sociedad conforma en él un universo de clasificación, de control, de ordenación de “las cosas”, en suma. A comienzos del siglo XVIII, sería Montesquieu, como en tantos otros aspectos, el que mostrara claramente las diferencias que ya se percibían entre las prácticas anteriores de la justicia y estas nuevas del despliegue de la “policía”:

(...) dans l'exercice de la police, c'est plutôt le magistrat qui punit que la loi ; dans le jugement des crimes, c'est plutôt la loi qui punit que le magistrat. Les matières de police son des choses de chaque instant, et où il ne s'agit ordinaire-

¹⁶ Basdevant-Gaudemet, Brigitte, “Puissance publique et fonction publique chez Charles Loyseau”, en *Revue historique de droit français et étranger*, vol. 80, n° 3 (París, 2002), pp. 281-296.

¹⁷ Para una perspectiva que interesa especialmente al tema que nos ocupa, la creación del cuerpo de inspectores industriales del colbertismo francés y su implantación por todo el territorio hasta bien avanzado el siglo XVIII, ver especialmente Minard, Philippe, *La fortune du colbertisme. État et industrie dans la France des Lumières*, París, Fayard, 1998, donde además se relacionan muchos tópicos y esquematizaciones de la práctica mercantilista.

¹⁸ Napoli, Paolo, *Naissance de la police moderne...*, concretamente pp. 45-57.

ment que de peu ; il ne faut donc guère de formalités. Les actions de la police sont promptes, et elle s’exerce sur des choses qui reviennent tous les jours ; les grandes punitions n’y sont donc pas propres. Elle s’occupe perpétuellement de détails, les grands exemples ne sont donc point faits pour elle. Elle a plutôt des règlements que des lois (...) il ne faut pas confondre les grandes violations des lois avec la violation de la simple police : ces choses sont d’un ordre différent¹⁹.

La penetración social de la “policía” y su institucionalización²⁰ se vio acompañada, a comienzos del siglo XVIII, por una labor de sistematización teórica en la obra del tratadista Nicolás Delamare, *Traité de la police*, publicado entre 1707 y 1738, de gran influencia en España y en la que quedarían fijadas las áreas tradicionales de la tranquilidad pública, el abastecimiento o la abundancia, pero también el procurar que cada uno viviera de acuerdo con su condición y su deber. La globalidad y la totalidad del proyecto estaba en consonancia con el objetivo y la creencia final en una perfectibilidad humana que, con todo, no podía alcanzarse sino a través de la cada vez mayor presencia, incluso en la cotidianidad, de “la figura benévola del soberano administrador”.

A partir de la segunda mitad del siglo XVIII, en un momento en que en el ámbito alemán triunfaba la institucionalización académica de las “ciencias cameralistas”, en Francia, por el contrario, las voces críticas contra la “policía” empezaban seriamente a amenazar su implantación y la propia concepción del poder soberano que comportaba. Dos serán los frentes a partir de los cuales esta institución será cuestionada: desde la economía política y desde la nueva concepción de una administración que, al contrario que en Prusia o en Austria, va configurándose como alternativa racional e impersonal frente a la “policía”.

No sería el lenguaje judicialista, al estilo por ejemplo del de Montesquieu, el que más seriamente amenazara la implantación de la nueva racionalidad técnica de la “policía”. Las mayores críticas vendrían, por el contrario, del nuevo discurso económico y de las teorías del *laissez faire*. En el caso francés, la Fisiocracia y su defensa del orden natural implicó, en una línea muy smithiana, la consideración de todo lo relativo a la “policía” como perteneciente a un orden artificial e impuesto y, en consecuencia, obstaculizador. Además, su defensa de la productividad exclusiva de la agricultura y del libre comercio incidió de manera muy directa, aunque por omisión, en el mundo urbano y manufacturero, objeto preferente de la

¹⁹ Cit. en Napoli, Paolo, “‘Police’ et Ration di Stato: governare in Francia nell’Ancien Régime”, en Borrelli, Gianfranco (a cura di), *Prudenza civile, bene comune, guerra giusta. Percorsi della ragion di Stato tra Seicento e Settecento*, Napoli, Archivio della Ration di Stato, 1999, pp. 118-145; la cita de Montesquieu, del *Espíritu de las Leyes*, en p. 143. El texto de Montesquieu pertenece al “Libro 26”, aquel en que se trata de las diversas clases de leyes; la cita respecto a la policía es un intento de diferenciarla, precisamente, de las leyes civiles.

²⁰ Un paso decisivo sería la creación en 1667 de un *Lieutenant général de police* para París, con su correspondiente ordenanza.

“policía”²¹. Una de las vigas maestras de la acción de la “policía”, la política de abastos, se vio así seriamente cuestionada desde una perspectiva liberal²². Las voces de los fisiócratas en este campo se unieron, sin solución de continuidad, a todos aquellos que desde una perspectiva de liberalismo e individualismo económico criticaron el complejo entramado de las regulaciones en el mundo de la economía²³. Poco a poco, el vínculo político como elemento de cohesión de la sociedad fue siendo sustituido por el de los intereses individuales en libre competencia. Era el primer paso para una autonomía de lo social que, al menos hasta la revolución, no tenía por qué mostrarse contradictoria con determinadas líneas de actuación de la propia monarquía y de su absolutismo ilustrado. El edificio que se estaba derruyendo era, por el contrario, el del *État policé* y el de su capacidad de “jugar un papel intermedio para regular las tensiones sociales nuevas y organizar la vida en común...”²⁴.

Posiblemente sea en el hecho de la emergencia de una nueva idea de administración donde el proceso francés muestre sus diferencias, más allá desde luego, del estallido revolucionario de 1789, con el modelo alemán. Dada la amplitud del concepto de “policía” en el Antiguo Régimen, es inicialmente muy difícil establecer un ámbito de diferenciación con el de “administración”. La inflexión en Francia, como en otras muchas cosas, parece producirse en la segunda mitad del siglo XVIII. Desde los viejos y originarios significados de “tutela” y “cuidado”, difíciles, por otra parte, de desligarse también de la acción de la “policía”, se empieza a introducir una racionalidad abstracta que es inicialmente contable y financiera, y un sentido de gobierno impersonal, claro, transparente y visible. Dos aspectos estaban netamente en juego respecto a situaciones anteriores: por una parte, conside-

²¹ Un conjunto de estudios clásicos sobre esta importante escuela en Meek, Ronald L., *La fisiocracia*, Barcelona, Ariel, 1975.

²² Sobre el nuclear tema del abastecimiento, además de las clásicas obras de Kaplan, Steven, *Le pain, le peuple et le Roi. La bataille du libéralisme sous Louis XV*, París, Perrin, 1986, y *Les ventres de Paris. Pouvoir et approvisionnement dans la France de l'Ancien Régime*, París, Fayard, 1988, puede consultarse también Clement, Alain, *Nourrir le peuple. Entre État et marché, XVIè-XIXè siècle. Contribution à l'histoire intellectuelle de l'approvisionnement alimentaire*, París, L'Harmattan, 1999, especialmente pp. 113-137 para la Fisiocracia.

²³ Un sugerente análisis, nada esquemático, en Minard, Philippe, *La fortune du colbertisme...*, pp. 257-361.

²⁴ Evidentemente, a lo largo de la segunda mitad del siglo XVIII, las soluciones intermedias entre una opción de economía regulada y una proclamación de la autonomía de lo social fueron muy abundantes. Sirva de ejemplo aquella frase que escribiera en 1786 a un intendente de Comercio un empresario algodonero en Bourges: “Laissez-nous faire, proteges-nous *beaucoup*”, y que Minard pone inteligentemente como muestra de las antinomias de la libertad. Se estaba intuyendo ya un nuevo espacio y un nuevo lugar a la “policía”: empezaba a ser expulsada de su centralidad para pasar a ser instrumento de otros objetivos. Minard, Philippe, *La fortune du colbertisme...*, p. 294. Un estudio concreto de la “policía ilustrada” en la segunda mitad del siglo XVIII”, en Millito, Vincent, “Qu'est-ce qu'une police éclairée? La police 'amélioratrice' selon Jean-Charles Pierre Lenoir, lieutenant général à Paris (1775-1785)”, en *Dix-Huitième Siècle*, nº 37 (2005), pp. 117-130, a quien pertenece la cita última del párrafo, pp. 117-118.

rar hasta qué punto el sistema social y económico era susceptible de organizarse sin la tutela y el intervencionismo de lo político; y, por otra, rebasar la vieja concepción del gobierno de “gabinete” o “ministerial” que, si bien había supuesto un avance extraordinario respecto a los *arcana* de la vía judicial, empezaba ahora a verse como símbolo de un gobierno despótico. Bien fuera desde la nueva perspectiva de una racionalidad económica o contable, de la “cuenta y razón”, bien fuera desde los proclamados principios de visibilidad y claridad, el hecho es que la administración surgía indisolublemente unida a una nueva concepción de lo político de perfiles mucho más amplios que los de la gobernación. Precisamente, desde la autonomía de la sociedad civil y desde esa perspectiva nueva de lo político que acabaría implicando una traslación de la soberanía a otro sujeto, era desde donde la administración se convertía en el instrumento totalizador, racional y visible de la gobernación. Aunque inicialmente, incluso bien avanzado el siglo XVIII, la confusión entre “administración” y “policía” era evidente, estaban colocándose los cimientos para una sustitución de la segunda por la primera y, en una operación posterior, una subordinación de la “policía” a la administración y a la justicia. Producida la ruptura revolucionaria y consolidado el fenómeno de la nueva administración napoleónica, resultó evidente en el caso francés que sería desde este ámbito, y no desde el de la “policía”, como en el alemán, desde donde se generaría una nueva rama del derecho o derecho administrativo. A partir de ese momento y durante gran parte del siglo XIX, tres serían los aspectos pendientes a dilucidar: cuál era la relación entre “policía” y administración, y hasta qué punto era ella misma administración o bien un aspecto subordinado a aquella; cuál era la relación entre justicia y “policía”; y, finalmente, si era concebible una “policía general” o, por el contrario, la única manera de pensar la “policía” era hacerlo desde su viejo origen “local”. Esto último era lo que, en 1796, recordaba Jean Marie Portalis, futuro padre del código civil, oponiéndose a la creación de un “Ministerio de la Policía general de la República”:

Si nous attachons au mot police l’acception que l’usage de tous les peuples lui donne, nous entendrons la surveillance des moeurs, des approvisionnements généraux des cités, la propreté et l’assainissement des lieux publics ; en un mot, tout ce que comprend la sûreté et les commodités de la vie. La police n’est pas l’ordre public de l’État, mais l’ordre public de chaque cité, de là il suit qu’elle doit être locale, parce que les besoins d’une ville ne sont pas ceux d’une autre. Si la police est inhérente à chaque cité, si elle est essentiellement locale, on ne peut pas créer un ministère de la police générale de la république... Loin de former un ministère particulier, la police doit être l’œil de tous les ministères...²⁵.

²⁵ Cit. en Napoli, Paolo, *Naissance de la police moderne...*, p. 238. En general, sobre el proceso de emergencia de la “administración” frente a la “policía”, sus espléndidas pp. 143-182.

¿EXISTE UN MODELO ESPAÑOL?

Sólo de manera intuitiva podríamos afirmar que en el caso de la monarquía hispánica se siguió un modelo híbrido entre el cameralismo y la “policía” francesa. La falta de estudios sistemáticos que hayan abordado el tema de una manera directa está en el origen de tal prevención. Los primeros en aproximarse a él fueron los estudiosos del derecho administrativo, viendo en el entramado de la “policía” el origen de la moderna administración y del Derecho Público, lo cual no deja de plantear serias dudas, especialmente cuando la relación que se establece es demasiado lineal²⁶. El carácter polifacético de la institución propició también el estudio desde otros ámbitos como el de la historia del pensamiento económico²⁷. Sin embargo, como hemos dicho, falta un estudio global y sistemático que, en su caso, aúne los aspectos doctrinarios (bastante escasos, aunque una búsqueda más concienzuda podría deparar sorpresas), normativos e institucionales. Sólo de esta manera, superando los excesos de continuidad que se observan sobre todo en los planteamientos de los administrativistas, podríamos estar en condiciones de dilucidar aspectos tales como el de la doble influencia alemana y/o francesa, o el de la continuidad o ruptura respecto al modelo que empezó a discutirse a partir del primer momento constitucional español.

A tenor de los estudios existentes, todo parece indicar que el tratamiento por parte de autores españoles del tema fue bastante tardío, aunque las noticias y las traducciones de autores extranjeros fueron más tempranas²⁸. Las *Institutions Poli-*

²⁶ Sin ánimo de ser exhaustivas, diremos que se han ocupado de los orígenes de la policía desde esta perspectiva, Jordana de Pozas, Luis, “Los cultivadores españoles de la Ciencia de la Policía”, en *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1944, pp. 133-155, reproducida después, en gran parte en la presentación a Valeriola, Tomás, *Idea general de la policía o Tratado de policía*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, pp. VII-XIX; Nieto, Alejandro, “Algunas precisiones sobre el concepto de Policía”, en *Revista de Administración Pública*, nº 81 (Madrid, 1976), pp. 35-75; o Baena del Alcázar, M., *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968.

²⁷ En este sentido es inexcusable la cita de Ernest Lluch, de los primeros en ubicar correctamente al valenciano Valeriola y de señalar la penetración del cameralismo en España a través, de manera muy particular, de la tradición cultural y política del austracismo. Ver al respecto, Lluch, Ernest, “La ‘Idea general de la policía’ de Tomás Valeriola”, en *Recerques*, nº 10 (Barcelona, 1980), pp. 125-137; *El pensament econòmic a Catalunya (1760-1840)*, Barcelona, Edicions 62, 1973, especialmente pp. 75-79; y, sobre todo, *La Catalunya vençuda del segle XVIII. Foscors i clarors de la Il·lustració*, Barcelona, Edicions 62, 1996, pp. 137-241. Sobre Foronda, otro de los autores españoles que se ocuparon de la Policía aunque, como veremos, desde una perspectiva radicalmente distinta a la de Valeriola, se ha ocupado Barrenechea, José Manuel, *Valentín de Foronda, reformador y economista ilustrado*, Vitoria, Departamento de Publicaciones de la Diputación Foral de Álava, 1984, especialmente pp. 258-272. El mismo autor es editor de Foronda, Valentín de, *Cartas sobre la policía*, Madrid, Vitoria, Ararteko, 1998.

²⁸ Con todo, suele ser tradición citar la *Política para Corregidores y Señores de Vasallos...* (1597) de Castillo de Bovadilla como el primer tratado español sobre la policía. No deja de haber

tiques (1760) del barón de Bielfed, diplomático al servicio de Federico el Grande, fueron ampliamente divulgadas y difundidas por el periodista Francisco Mariano Nipho. Sus traductores fueron dos: por una parte, el madrileño Domingo de la Torre y Mollinedo, quien la publicó en cinco volúmenes entre 1767 y 1781; y, por otra, el alavés Valentín de Foronda, quien tradujo sólo los libros relativos a España y a Portugal, en 1781, aunque entre sus proyectos figuraba la traducción completa. Marcada influencia, según Lluch, hasta ser quien “proporcionará l’estructura profunda” de su pensamiento, tendrá también sobre el catalán Francisco Romá i Rosell. La obra de von Justi, el cameralista más maduro y “científico”, fue traducida en 1784 por el jurista catalán Antonio Francisco Puig i Gelabert y, posteriormente, en 1791, por Miguel Jerónimo Suárez Núñez²⁹. De entre los franceses, destacará la influencia de Delamare. Si prescindimos de la obra de Romá i Rosell, ampliamente estudiada por Lluch, los españoles que tradicionalmente son citados como autores (aunque veremos que en proporciones y grados distintos) de tratados sobre la policía son Tomás de Valeriola y Valentín de Foronda y, en cierta manera, Ibáñez de la Rentería.

La obra que interesa aquí del bilbaíno José Agustín Ibáñez de la Rentería y Ordañana (1750-1826) es, por supuesto, su *Discurso sobre el gobierno municipal* (1790)³⁰. Su idea de “constitución”, tal como ha demostrado Fernández Sebastián, estaba notablemente influenciada por la del marqués D’Argenson, defendiendo una suerte de combinación entre el principio monárquico como elemento de autoridad y unidad, y el principio democrático de las repúblicas municipales, y del que queda excluido el carácter particularista de la aristocracia cuyos privilegios y particularismo ha ido, precisamente, erosionando el monarca³¹. De ahí la importancia

en ello una cierta reivindicación chovinista frente al notable influjo francés del siglo XVIII y que llegó a considerar como un neologismo la palabra “policía”. Hemos visto al comienzo de este trabajo que la palabra se recogía ya en 1737 en el *Diccionario de Autoridades*, pero sabemos también que hasta bien avanzado el siglo XVIII hubo de defenderse de las acusaciones de influencia francesa. Ver al respecto Álvarez de Miranda, P., *Palabras e Ideas: el léxico de la Ilustración temprana en España (1680-1760)*, Madrid, 1992, pp. 411-412. En general, ver en este magnífico libro “Policía, política, urbanidad”, pp. 411-418.

²⁹ Noticias de estas traducciones en la presentación de Jordana de Pozas a *Idea general de la Policía* de Tomás Valeriola y en Lluch, E., *La Catalunya vençuda...*, pp. 155-164; sobre Romá i Rosell, p. 179 y sigs.

³⁰ Utilizamos la edición, junto con el gran estudio introductorio, de Fernández Sebastián, J., *La Ilustración política. Las “Reflexiones sobre las formas de gobierno” de José A. Ibáñez de la Rentería y otros discursos conexos (1767-1790)*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1994. La reproducción del “Discurso sobre el gobierno municipal”, concretamente en pp. 191-221.

³¹ Ver al respecto, Fernández Sebastián, J., *La Ilustración política...*, pp. 93-95, donde también se alude a la influencia en nuestro autor de Vertot, Mably, Moreau, Condorcet o Turgot. La coincidencia con León de Arroyal en sus *Cartas económico-políticas* es también puesta de manifiesto: “La España debemos considerarla compuesta por varias repúblicas confederadas bajo el gobierno y protección de nuestros reyes. Cada villa la hemos de mirar como un pequeño reino, y todo el reino como una villa grande”. Cit. en p. 100.

de una adecuada política municipal y de una sólida formación “de los sujetos a quienes está confiada su administración”. Ese es el objeto de su *Discurso*, “dar a nuestras Repúblicas el fundamento de un sistema sólido, relativo a su constitución y dirigido a la universal del Reino”. Para ello, Ibáñez de la Rentería considera imprescindibles la redacción de un “código municipal”, el arreglo del “cuerpo gubernativo y buena elección de los miembros”, una adecuada instrucción de éstos en los asuntos de su oficio y una educación de los jóvenes igualmente dirigida a ese objetivo.

Defensor del arreglo que progresivamente la monarquía ha ido introduciendo en los ayuntamientos a partir de los 60 y crítico con la vieja oligarquía reinante en los mismos, piensa que uno de los males mayores de las repúblicas municipales, su “vicio peculiar”, es “la ignorancia que se encuentra algunas veces en los sujetos a quienes está confiada su administración” (p. 194). De ahí que uno de los medios propuestos, como se ha dicho, sea el de la instrucción adecuada de estos sujetos en todas las vertientes y facetas de su oficio. Lo primero es, desde luego, un conocimiento exhaustivo de la ordenanza municipal, y de las leyes en general. Pero el derecho no es el único medio para la promoción de la felicidad pública: debe ir acompañado de una preparación en los “conocimientos económicos”. El futuro gobernante o miembro del ayuntamiento debe, en este sentido, instruirse en el vasto campo de la “policía municipal completa” que, según nuestro autor, “abrazo todos los objetos que son útiles al fomento del pueblo”. En todas las ramas de la “policía” o del “gobierno” municipal son útiles los conocimientos económicos. El edil necesita los principios de la aritmética política para un control adecuado de recursos, habitantes y territorios; necesita un conocimiento del funcionamiento gremial y, en general, del mundo de las artes; de la misma manera, del comercio y del ramo específico de los establecimientos de recogimiento público como hospicios u hospitales. Pero, sobre todo, “las partes del gobierno municipal en que se reconoce más la necesidad de la inteligencia económica de un Ayuntamiento, son la administración de abastos, establecimiento de impuestos municipales y gobierno de sus rentas” (p. 210).

Ibáñez de la Rentería participa inicialmente de la amplia tradición de una política de abastos considerada no tanto ni exclusivamente como un problema económico cuanto, sobre todo, moral y, desde luego, político. Una de las primeras obligaciones de un “padre de la patria” es el cuidado del sustento de sus hijos. “Su cumplimiento –dirá el bilbaíno– sostiene el amor y el respeto del gobierno porque la abundancia alegra a los ciudadanos y los tiene con gusto en su deber, animando en el pueblo el trabajo y la industria; y, al contrario, la carestía de comestibles produce murmuraciones contra el gobierno municipal, falta de subordinación e inquietudes públicas.” (p. 210). La instrucción de los regidores en este aspecto y su vigilancia sobre todos los mecanismos y procedimientos que provean a tal fin son imprescindibles. Sin embargo, Ibáñez de la Rentería se resiste a entrar en el cúmulo de reglas económicas y normativas existentes al respecto.

Es su prudente retirada del escenario de una política intervencionista y su también prudente adscripción a una política de defensa del productor y de libertad de comercio como mejor forma para facilitar la abundancia. Los estancos en las provisiones sólo son recomendables en situación “extraviada” del pueblo o cuando la falta de comercio “y otras circunstancias” se opongan a su libre comercio (pp. 211-212).

La opción política de Ibáñez de la Rentería, desde el fondo mismo de la Ilustración y de las capacidades reformistas del absolutismo, es una apuesta por una racionalidad administrativa, tanto de la monarquía como de los componentes básicos del reino que son esas “repúblicas municipales”. La reconstrucción del pacto entre el monarca y esos cuerpos básicos de representación que son los ayuntamientos pasa, por supuesto, por un restablecimiento de nuevas relaciones entre los dos polos o, mejor, entre el centro, impulsor y activador de reformas, y los múltiples polos componentes del cuerpo social y político. Las reformas hacendísticas municipales emprendidas por Carlos III, así como una política económica como la defendida por su ministro Campomanes pueden ser, de hecho, instrumentos que trabajen en esa dirección. De ahí también su propuesta clarificadora y racionalizadora para los municipios, su énfasis en la formación de una nueva élite gobernante formada en aquellos instrumentos que como la aritmética política y los principios básicos de la economía asegure una buena y correcta “policía municipal”. La “policía” es ya, por tanto, aquí y en estos *Discursos*, sólo sinónimo de “gobierno”, distante ya de aquellos referentes holísticos y morales anteriores. La nueva relación pensada en las propuestas de esta “ilustración política” entre el monarca y los cuerpos municipales sigue otorgando un papel primordial a la fortaleza del Estado y al interés y bienestar colectivo, pero para andar ese camino no sobra, más bien al contrario, un fuerte sentido racional y homogéneo de las leyes y de la administración, así como un cada vez más penetrante individualismo, de momento sólo o primordialmente económico³².

En esa tensión se sitúa el también vasco Valentín de Foronda (1751-1821) y sus *Cartas sobre la policía* (1801). Traductor parcial de Bielfed, como hemos dicho, es uno de los primeros y más originales escritores sobre “policía”, aunque en unos momentos en que el abandono de los viejos referentes está dejando ya paso a una concepción mucho más contemporánea en la que la administración ha conseguido ocupar el espacio de aquella, empezando a subordinarla. Ya en el crítico año de 1789 se había adentrado específicamente en el tema en sus *Cartas escritas a un Intendente sobre el modo de hacer feliz la Provincia que va a gobernar*. En ellas se desplegaban los temas clásicos sobre educación, sanidad, urbanismo, agricultura, industria o comercio. Su aportación fundamental al tema, sin embargo, vendrá unos años después a través de las *Cartas*, repitiendo ese mismo año aspectos y

³² Sobre esta “ilustración política” es inexcusable el trabajo introductorio de Javier F. Sebastián a Ibáñez de la Rentería, ya citado.

preocupaciones básicas de las mismas en su *Colección de máximas, preceptos y consejos para los señores intendentes, corregidores y alcalde*³³.

El orden de preferencia de Foronda en cuestiones de “policía” está meridianamente expuesto en el prólogo a sus *Cartas*: la obra de principios de siglo del francés Delamare le parece la más voluminosa, pero “también la más indigesta”; la de Bielfed “tiene algún mérito”, y la que contiene “cosas excelentísimas que he procurado copiar” es la *Enciclopedia Metódica*, ese vasto despliegue de conocimientos y saberes que proyecta la racionalidad ilustrada hacia otros horizontes más amplios. Los temas son los tradicionales: salud pública (escrita en el año 1793), víveres (de 1799), calles, paseos y cafés, y seguridad de bienes y personas (las dos de 1800), providencias en torno a la agricultura, comercio e industria (de 1801) y un curioso discurso “Sobre que todos los entendimientos son iguales”, completado con la carta final “Sobre los efectos productores de la educación” (de 1800).

En opinión de Barrenechea, el Foronda de las *Cartas sobre la policía* representa un cierto retroceso respecto al más liberal de finales de los 80 de las *Cartas sobre los asuntos más exquisitos de la Economía Política y sobre las leyes criminales*. El motivo, según el mismo autor, residiría en la coexistencia en el autor además de aquellos principios derivados del derecho y de la filosofía natural, por una parte, y de los del utilitarismo, por otra: “Fruto de ese dualismo es la coexistencia...de un sistema ético basado en normas objetivas de justicia natural y de la equiparación de lo justo con lo útil...; de una organización de la economía basada en la libre competencia sin restricción... y de un observador imparcial que determina qué es lo socialmente útil para la sociedad en su conjunto, limitando los derechos individuales; y de un principio de motivación económica (la maximización de la ganancia) que tan pronto maximiza la satisfacción social como resulta conflictiva y necesariamente sujeta a restricciones”. Sus escritos sobre la “policía”, ya en otra coyuntura mucho más conflictiva que la de los optimistas años 80, responden a estos segundos criterios. Por otra parte, su estancia en Estados Unidos desde finales de 1801 hasta 1809, como cónsul general, primero, y como encargado de negocios, después, también contribuyó paradójicamente, según apunta el mismo Barrenechea, a “suavizar su talante individualista y liberal”³⁴.

En unos *Apuntes ligeros sobre los Estados Unidos de la América septentrional*, escritos en Filadelfia en 1804, daba ya muestras del distanciamiento y la ironía con la que trataba determinadas realidades de aquella formación social y política. Hablando de la “policía” dice:

³³ Cit. en Barrenechea, José Manuel, *Valentín de Foronda...*, pp. 71, 75-76. Ver también su “Estudio Preliminar” a la edición de *Cartas sobre la policía*, ya citada, pp. XIX-LXXX. Desde una perspectiva “provincial”, pero también municipal, sería conveniente para el tema del avance de la racionalidad gubernativa de la “policía”, una relectura de las sucesivas Instrucciones para Intendentes y Corregidores como las de 1718, 1721, 1749, 1760, 1766 o 1785 y 1788.

³⁴ Barrenechea, José Manuel, *Valentín de Foronda...*, pp. 287 y 44, 240.

En este país, el que quiere se mete a médico, y como sólo basta querer, serlo y abrazar el arte de curar, suelen ser en un tomo sangradores, parteros, cirujanos, compone-hueso, emplastistas, boticarios, etc., etc. De aquí resulta que hay una multitud de ignorantes, atrevidos, que echan a la sepultura a los que acuden a ellos, en vez de acudir a los que han estudiado su profesión. Bien es verdad que no todos tienen dinero para pagarlos, porque se hacen pagar extraordinariamente.

Todo el que quiere es boticario, y droguista, profesiones que aquí van juntas, y pueden vender venenos al que se los pague. Con todo, no hay envenenadores.

La Policía cuida poco de la composición de los caminos, pero cuidan los particulares por la especulación, haciendo pagar un derecho autorizado por la Ley. No cuidan de paseos, tampoco de construir teatros; porque los construyen los particulares por negociación. Tampoco el continuo aseo de las calles, pero los habitantes de las grandes ciudades lavan el marchapiés de sus casas todos los sábados. Se permite en el interior de los pueblos las fétidas tenerías, las fábricas de velas de sebo, las de jabón, los cementerios, etc.

En el tiempo de la fiebre pagiza (sic), hay leyes aparentes: todo el que quiere entra y sale. Es cierto que está prohibido entrar en ciertas circunstancias; pero qué sirven las prohibiciones cuando no hay penas suficientes para evitar las infracciones, y muchos menos, energía para hacerlas ejecutar.

La Policía tampoco cuida de proveer de fuentes a los pueblos, pero los especuladores procuran proveerlos de agua. También procuran construir los puentes, las barcas de paso en los ríos. ¿Qué resulta de aquí? Que todas estas obras son mezquinas, que los asentistas sólo piensan en ganar mucho dinero, a expensas de la comodidad y seguridad pública, como se nota en un gran número de puentes y barcas en que perecen continuamente los hombres por el criminal descuido o por mejor decir, la codicia de sus propietarios³⁵.

La inquietud reflejada por Foronda en estas opiniones introduce entre el interés individual y el bienestar o las necesidades colectivas una fractura que, en cualquier caso, debe ser salvada por el sistema de “policía”. Es verdad que, desde este punto de vista, el factor ético de lo justo no necesariamente se desprende de una libre concurrencia de intereses, pero también es verdad que el principio de la intervención o, como afirma Barrenechea, de la figura del “observador imparcial”, parece ser subsidiaria y residual en Foronda³⁶.

Por otra parte, no debemos perder de vista un aspecto que, a nuestro parecer, es crucial. La diferenciación que parece establecer Foronda entre los principios del derecho natural y los utilitaristas implica, en cierta manera y en este momento, una jerarquía normativa e institucional en la que la “policía” ya no es más que un

³⁵ Recogido en Benavides, M. y Rollán, C. (eds.), *Valentín de Foronda: los sueños de la razón*, Madrid, Editora Nacional, 1984, pp. 440-441.

³⁶ Con pensar que es acertada la contraposición entre el esquema de justicia y orden natural, por una parte, y el principio utilitarista de la relatividad de lo útil y justo, creo, sin embargo, que se exagera la pérdida de las connotaciones liberales en Foronda en esta etapa. Cuando menos, no parece que, al menos en su caso y en los desarrollos de algunas *Cartas* exista entre ambos principios una contradicción irresoluble.

elemento, pero no el único, y en el que la “constitución” aparece como el elemento rector y abarcador de todo el resto del despliegue institucional y normativo. La felicidad de los habitantes de un país, para el pensador vasco, no está asegurada sólo con “edificar una constitución sabia, sobre los sólidos fundamentos de la propiedad, seguridad, libertad ordenada e igualdad delante de la ley: ni el ser gobernados por los corolarios que se deducen de unos principios tan respetables”. Es necesario también “extender cuanto sea posible la periferia de las comodidades, y de los goces lícitos entre todos los coasociados del pacto constitucional; esto es, los ciudadanos, para cuya verificación se requiere el establecimiento de una buena policía.” (p. 3)³⁷. La “policía” es un “importante asunto”, pero, desde luego, un asunto que en lugar de marcar las prioridades y de determinar el marco general de actuación política o, incluso, de posibilitar y de entender su mismo despliegue, es, por el contrario, un elemento subordinado a esa “política”. Es verdad que cuando Valentín de Foronda redacta las *Cartas* sobre el tema, la cultura constitucional empieza a dar pasos decisivos hacia la consideración de un sujeto político distinto del soberano, aunque todavía no ha producido este elemento de ruptura ni, desde luego, ha conseguido una forma de expresión normativa. Por eso, no sólo en él, sino en otros muchos pensadores, la propiedad, la seguridad o la libertad pueden expresarse, con toda su grandilocuencia y con todas sus potencialidades desde el ámbito de la reflexión social y económica, como principios rectores y originarios de un orden natural de las cosas. Descender a “la periferia de las comodidades” es no sólo una coexistencia de un orden filosófico distinto, el del utilitarismo, sino también empezar a pensar en una jerarquía de normas en la que el “centro” empieza ya a ser ocupado por una “política” que es “constitución” y, por tanto, que se ha desligado de la “policía”. El tiempo de Foronda, aunque es tiempo, en ese momento extraordinario de crisis, de “mordazas en las lenguas para no hablar; cepos en la cabeza para no pensar, y esposas en las manos para no escribir, ni aun citar buenas leyes” (p. 10), es también tiempo de “constitución”. O al menos, tiempo que contiene los suficientes elementos de tensión como para que, aquello que se atisbó ya en un momento en una relación subordinada respecto a la administración y a la política, pueda servir sin ningún problema para un momento plenamente constitucional como el de 1820, año en que las *Cartas sobre Policía* volvieron a editarse. El tiempo del “desorden al orden”, de la “arbitrariedad de la ley” o de la “esclavitud a la libertad arreglada” ya han pasado y “los tres reinos meridionales de la Europa han recobrado su libertad, y es de esperar, que el santo ejemplo de España sea imitado por varios Príncipes y se pongan todos al unísono de las leyes constitucionales” (pp. 14-15). En un momento, por tanto, de leyes constitucionales, sólo cabe insistir en el carácter subordinado de las normas de “policía” o, como el propio autor afirma, en la “periferia de las comodidades” de los coasociados.

³⁷ Las referencias a las *Cartas sobre la policía* están hechas de la edición facsímil de Manuel Barrenechea, ya citada.

El aspecto formal de sus *Cartas* redundaba también en este carácter moderno o de transición de que hemos hablado. Quedan fuera de ellas las farragosas colecciones o recopilaciones de normas y leyes que, sin embargo, serán tan del estilo de Delamare y de Valeriola; tampoco trata en absoluto temas referentes a la religión o a la moral, mostrando en esto un grado de laicidad mucho mayor que el del autor valenciano. Es la teología y no la “policía”, ni siquiera la “política”, la que debe ocuparse de lo relacionado con la religión. Un ciudadano virtuoso o la virtud misma no viene referida, en absoluto, a las acciones “que nos hacen merecedores de las bienaventuranzas”, sino a las “que son útiles a la sociedad”. Foronda, como él mismo dice, habla “de tejas abajo”: “No hablo de las acciones morales religiosas; pues sé que lo que agrada a Dios es absolutamente bueno, y lo que le desagrada absolutamente malo. Repito lo que otras veces, y es que están muy lejos de mis manos profanas de atreverse a trocar el Arca sagrada, y que todas mis proposiciones se deben entender de tejas abajo” (pp. 165-166).

El ámbito de la salud (Carta II) es ampliamente tratado, abarcando aspectos que van desde la preocupación por la salubridad del aire o el uso de máquinas fumigatorias hasta las certificaciones de muerte, la lucha contra la rabia o las epidemias de ganado o pestes, o la práctica de la inoculación de la viruela. El abastecimiento de víveres, objeto de la Carta III, es un problema nuclear en todo tratado de “policía”. Pero Foronda no renuncia en absoluto a los principios de la teoría de la abundancia a través de la libertad de producción y de comercio:

¿Qué se requiere para que los víveres sean baratos? Que estén abundantes ¿Y cómo se conseguirá que estén abundantes? Protegiendo la agricultura y el comercio ¿Y qué género de protección necesita la agricultura y el comercio? Buenos canales de regadío y de conducción, una licencia ilimitada de vender los productos o de reservarlos como más le convenga a cada uno; de sacarlos de los pueblos; de llevarlos a los países extranjeros, de imponerles el precio que se quiera: en una palabra, que se respete la propiedad; que gocen de una plena libertad tanto los labradores como los comerciantes que trafican con ellos, y que se trabaje una cadena irrompible para atar las manos ignorantes de los regidores y de cuantos se oponen a la circulación libre de los frutos (pp. 93-94).

La necesidad de regidores que estén imbuidos de las máximas de la ilustración y de los conocimientos adecuados para la dirección de estas pequeñas “repúblicas” que son los municipios incide en la importancia de la educación. Para extirpar la ignorancia, “la caja de Pandora que encierra todas las enfermedades sociales y todos los delirios políticos consagrados”, es necesario que haya hombres ilustrados, “lo que pende ciertamente de la voluntad de los Príncipes”.

La máxima de la *libertad mercantil*, aplicada por regidores sabios y bien formados debe ser el axioma general, tan cierto como “los axiomas geométricos”, aunque su aplicación requiera de fuertes dosis de relativismo en muchos casos o, en otros, de simple sentido común. La opción entre la libertad de comercio y el

sistema de arriendo para el abastecimiento de determinados ramos puede quedar delimitada, por ejemplo, en función del tamaño de la población. Sólo aquellos géneros “en que por las circunstancias del país pueden estar sujetos a la concurrencia” gozarán de una libertad absoluta; “y se arrendarán todos los que no puedan disfrutar de su beneficio”. En última instancia, “el arreglo de los que deben gozar de la libertad o de la sujeción, creo debe quedar al cuidado de los Corregidores e Intendentes y de las circunstancias y necesidades de los pueblos extenderán o limitarán el número de los artículos que se han de arrendar; no olvidándose de la máxima de la *libertad mercantil* que es la estrella polar que jamás debe perder de vista” (pp. 101-102).

Los aspectos relativos al urbanismo son abordados en la Carta IV. Su minuciosidad aquí, al contemplar los aspectos más variopintos de la vida ciudadana, es extrema, aunque nunca aparece expresada a través de normativas o propuestas en tal sentido, sino a la manera de reflexiones generales o de consejos que más bien parecen tener una función didáctica dirigida a los responsables municipales. El hombre, débil por naturaleza, debe disponer en su ciudad de “café, mesas de trucos, juegos de pelota y de bochas, botillerías, fondas, restauradores, hosterías, paseos, jardines, bailes campestres, salones de bailes, salones para celebrar bodas, y otras funciones, teatros, etc., etc.”. En todos estos sitios debe reinar “el orden y la moderación”, pero Foronda está lejos de desear un paisaje urbano “erizado de bayonetas”, con lo que reserva a la “policía” una función de vigilancia y prevención más que de intervención activa (p. 127).

La Carta V está dedicada a “la seguridad de nuestras personas y bienes; y de todo lo que puede turbar el orden e inquietar nuestra tranquilidad”. Entre la piedad mal entendida y la impunidad, Foronda considera obligación de un gobierno ilustrado la de “cuidar más de evitar los delitos que de castigarlos”, ya que su causa es “frecuentemente la indignicia y la mala educación” (p. 162). Las páginas dedicadas en esta Carta a la lucha contra las supersticiones y las supercherías son abundantes. Se trata, desde luego, de aspectos que se interponen a un conocimiento racional y, por tanto, auténtico y verdadero, de determinadas realidades del mundo físico y natural, pero también de obstáculos para una convivencia basada en el respeto y en la confianza, base de cualquier asociación civil. La misión –aquí sí– plenamente ilustrada y educadora de la “policía” es obvia, no tratándose desde luego ni todavía de la vigilancia o la educación de un cuerpo específico, cuanto de las finalidades y objetivos que debe presidir y guiar al conjunto de normas y actuaciones públicas encargadas de un “buen gobierno”: “Desde luego convendrá Vmd. conmigo en que es vergonzoso para la Policía y para el entendimiento humano permitir en un Estado gentes que abusen de la credulidad del Público, que le engañen, que le intimiden, que le aterren” (p. 177).

En la Carta VI, Valentín de Foronda se ocupa de algunos aspectos ya tratados en su *Economía Política* relativos al fomento de la agricultura, de la industria y el comercio. La menor extensión dedicada a esbozar este tipo de providencia con-

trasta con las muchas páginas dedicadas al tema de la seguridad y, sobre todo, de la tranquilidad social, abordada casi siempre desde la necesidad de una educación que fuera obligando a cambiar hábitos y formas de pensar. “Amigo mío –dirá al comienzo de esta Carta– si la carta anterior fue demasiado larga, ésta será demasiado breve (...) Vea Vmd. lo poco que se me ofrece encargar a la Policía en orden a la agricultura, industria y comercio” (p. 217). En el orden de la producción y de la distribución, más que en ningún otro, la intervención es sólo marginal y subsidiaria, limitándose muchas veces a vigilar o a implementar la eliminación de aquellos estorbos que se consideran perniciosos para su buen funcionamiento: “En cuanto a la industria, la Policía se debe emplear solamente en quitarle los estorbos que se oponen a que corra (...); en nacionalizar todo género de invenciones, de manufacturas, de máquinas y, sobre todo, en no dejar que se restablezcan los gremios de artes bajo de ningún pretexto (...), y no exija exámenes para trabajar; que los artesanos no estén sujetos a las visitas de ningún examinador; en una palabra, que todos los vasallos de Vmd. se entreguen al oficio que adapte a su genio y talentos” (pp. 219-220).

Las dos últimas Cartas, en fin, abordan un tema que sólo aparentemente queda al margen de la “policía”: el de la igualdad de los “entendimientos”. Aparentemente porque, en efecto, sólo entendiendo el concepto y la realidad de la “policía” en el siglo XVIII como una mera ingeniería de intervención y control del cuerpo social y económico, puede afirmarse que un tema como el de la igualdad natural de los entendimientos queda al margen. El problema de fondo, como podrá suponerse, es el de la educación como causa y origen de las desigualdades en tema a entendimientos y facultades. “Vemos en ciertas personas –dirá Foronda– que discurren con más agilidad que otras, y sacamos la consecuencia justa de que tienen mejores entendimientos; pero como somos perezosos, no entramos a examinar si esto que llamamos entendimientos mejores es un puro don de la naturaleza, o un efecto del estudio; y nos extraviamos atribuyendo a aquella lo que es efecto de ésta, de donde se origina el error general de creer que unos nacen con más disposición que otros para adquirir conocimientos y verdades”³⁸. En el fondo, lo que subyace detrás de todo el tema de la “policía” en el siglo XVIII es el tema de la nueva “civildad”, unas normas y unos códigos de comportamiento civilizados que se manifiestan tanto a nivel colectivo como individual. El mundo de lo social como mundo creado y no natural tenía en la consideración de la educación y la no naturalidad de los entendimientos su correlato. Si los “factores de los grandes entendimientos son los gobiernos, y no la naturaleza, mediante la buena educación”, entonces parece deducirse una relación muy fuerte entre el “buen gobierno”, la “buena educación” y la “civildad”. En Foronda, además, era una última llamada, en su última *Carta sobre la policía*, a la consideración de la mujer en igualdad de condiciones naturales y con posibilidades sólo dependientes, como en los hombres, de la educación, “contra las opiniones de los Rousseaus y de los Montes-

³⁸ Benavides, M. y Rollán, C. (eds.), *Valentín de Foronda: los sueños de la razón...*, p. 559.

quieus que llevaban la contraria” (p. 244). No podía ser de otra manera “pues no somos realmente sino el producto de la educación”. Es la educación la que, sobre la igualdad natural, es capaz de introducir diferencias, de la misma manera que debe ser el instrumento precioso y efectivo que ayude a configurar el contexto y la posibilidad de una “civilidad”. Partiendo del principio utilitarista de la atracción por el placer y de la repulsión por el dolor, nada hay en las acciones humanas que indique que este mecanismo individual deba coincidir con el “bien general”, ni siquiera que la tendencia innata sea a ser un hombre virtuoso. “Si el vicio le hace feliz, amará el vicio; si la inutilidad o el crimen son honrados o recompensados, ¿qué interés encontrará en ocuparse en la felicidad de sus semejantes, en contener la fogosidad de las pasiones?”. Por eso, el papel de la educación y de la “policía” es imprescindible en la posibilidad misma de una sociedad civilizada. Pretender un mecanismo de altruismo y de virtud ciudadana de manera natural, es “entregarnos a sueños platónicos”. Por consiguiente, “la gran obra de la educación consiste en inclinar las pasiones de los hombres, de modo que no encuentren éstos, sino penas, disgustos y sinsabores en el crimen, y mucho provecho, y mucho gusto en la virtud, y en que lleguen a persuadirse que su felicidad es inseparable de la felicidad general; (...) los hombres virtuosos no son los que sacrifican sus placeres, sus costumbres y sus pasiones más vivas al interés público, pues no hay semejantes hombres en el globo que habitamos; así es ocioso buscarlos, sino los que sus pasiones más vehementes son de tal modo conformes al interés general que en alguna manera están forzados a ser virtuosos”³⁹. Sólo desde estos presupuestos y desde el ya nombrado de una concepción de la “policía” como instrumento al servicio de una civilidad y sociabilidad nuevas es posible entender el significado de estas dos últimas cartas en la obra que comentamos. Lejos de constituir un añadido o un final algo extravagante o fuera de lugar, incluyen muchas de las claves para un entendimiento adecuado del conjunto de la obra.

La originalidad de Valentín de Foronda está totalmente ausente del otro gran tratadista de la “policía”, el valenciano Tomás Valeriola Rimbau, hijo del señor de Massalfassar Joaquín Valeriola Prosita, adquiriente de una plaza de regiduría en el Ayuntamiento de Valencia en 1742 y que ejerció hasta su muerte. La misma, por juro de heredad, pasó a su hijo Tomás, quien la vendió en 1773⁴⁰. Tomás Valeriola publicó en diez cuadernos, entre 1798 y 1805, *Idea general de la Policía o Tratado de Policía*, en realidad una traducción parcial de la obra *Traité de la police* del francés Nicolás Delamare⁴¹. Tenía razón Ernest Lluch cuando calificaba de arcaica la empresa del noble valenciano.

³⁹ Estas últimas citas están entresacadas de la carta final que se añadió al resto en la segunda edición en Pamplona, en 1820. Aparece en esta edición facsímil que manejamos con numeración propia.

⁴⁰ García Monerri, Encarna, *La monarquía absoluta y el municipio borbónico*, Madrid, C.S.I.C., 1991, pp. 197-200.

⁴¹ La obra fue publicada en Valencia, en la imprenta de Benito Monfort el primer cuaderno y en la de Joseph Orga los restantes. Citamos por la edición de Jordana de Pozas del Instituto de Estudios Administrativos (Madrid, 1977).

Para Delamare-Valeriola, la “policía”, siguiendo la definición tradicional, “es la ciencia de gobernar los hombres, contribuyendo a sus prosperidades; y el arte de llenarles de felicidades, en cuanto es posible, y deben serlo según el interés general de la Sociedad” (p. 9). Desde una perspectiva que no parece haber rebasado el ámbito local y concreto de la ciudad, se entiende el proyecto global de esta institución como el *deus ex machina* o la mano invisible que, al igual que en el mecanismo de los cuerpos celestes, asegura una armonía que no podría conseguirse con la sólo concurrencia de los intereses y de las pasiones. Porque, en efecto, “sin ella (la policía) es imposible que una Sociedad numerosa de individuos, agitados por pasiones diferentes, y movidos por diversos intereses, pueda subsistir con armonía”. Es todavía, por tanto, el lazo político aquel que asegura, a través de la panoplia normativa e intervencionista, una cohesión de la sociedad. El catálogo de las operaciones policiales es amplio: “mantener el orden, vigilar sobre las necesidades comunes de los ciudadanos; dar providencias para impedir cuanto puede turbar la paz, y tranquilidad que deben gozar; prescribirles las reglas que deben seguir; observar a los que por su conducta u olvido de sus obligaciones, pueden perjudicar a los otros; detener, corregir y reprimir los abusos y desórdenes; precaver los delitos; no omitir diligencia para que los delincuentes no escapen al castigo que merecen; separar de la sociedad a los que pueden causar daño; hacer a todos sin distinción de empleo, estado y fortuna, la más exacta y pronta justicia; y concederles los auxilios, protección y alivios que necesiten, y que es posible facilitarles” (p. 9). El ámbito de intervención, sin embargo, su justificación y la forma de proceder, nada tiene que ver con el ámbito de la justicia. Ese gran traductor y plagador que no cita en ningún caso sus fuentes, echa también mano del gran Montesquieu, precisamente en aquella reflexión, ya citada más arriba, en que el francés establece con una claridad meridiana el ámbito de actuación judicial y el policial. Por eso, “un magistrado de policía no es juez, sino un amigo, un protector de los ciudadanos. La ciudad exige de él los mismos cuidados y sentimientos que un padre debe a sus hijos. El amor del bien público es la ternura paterna del juez de policía; el reconocimiento y sumisión son las obligaciones de los que participan los beneficios de su administración” (p. 10).

Los casi cien años que han transcurrido entre Delamare y Valeriola no parecen haber menguado la percepción de una profunda desconfianza respecto a la naturaleza humana y, en consecuencia, la afirmación de la necesidad de una intervención vigilante que, precisamente, se quiere justificar por el “amor al bien público”. “Mantener en una Ciudad grande un consumo inmenso, que una infinidad de accidentes pueden agotar sus fuentes; reprimir la tiranía de los mercaderes respecto al público y al mismo tiempo animar su comercio; estorbar las mutuas usurpaciones de unos sobre otros, regularmente difíciles de percibir; reconocer en una confusión innumerable todos los que pueden con facilidad esconder una industria perniciosa, separarles de la Sociedad, o no tolerarles sino en cuanto pueden ser útiles en los empleos, que si no ellos, otros no se encargarían, o no cumplirían tan bien;

contener los abusos necesarios en los límites precisos de la necesidad, prontos siempre a atropellar los inconvenientes que se proponen; encerrarles en la oscuridad a la cual deben ser condenados y no sacarles por castigos demasiado públicos; ignorar lo que vale ignorar más que castigar, y no castigar sino rara vez y útilmente; *estar presente en todas partes sin ser visto; finalmente, mover o detener a su gusto una multitud inmensa y tumultuosa, ser siempre el alma que obra y casi incógnita, de este gran cuerpo...*” (pp. 10-11)⁴².

En realidad, salvo algunas referencias concretas a Valencia, generalmente de escaso valor, la obra de Valeriola no tiene más mérito que haber proyectado en la convulsa y agitada situación de los primeros años del siglo XIX aquello que Delamare había pensado y sistematizado a principios del siglo XVIII. Hay en ambos un elemento en común, la penetración de las relaciones sociales y de los intereses económicos por el elemento político; pero lo que en uno es la única manera de entender una deseada “civilidad” en el otro parece convertirse en un simple elemento de control social en una coyuntura realmente problemática. Su arcaísmo no es tanto el producto mimético de una formación social hipotéticamente arcaica⁴³, cuanto el intento desfasado de aplicar a una realidad social extraordinariamente fluida aquellos resortes más dirigistas de una vieja tradición que en casi todas partes, y también en España, empezaba a ser superada por un nuevo concepto de política y de civilidad.

⁴² Cursiva nuestra.

⁴³ Tal como afirma Lluç en “La ‘Idea general de la policía’...”, p. 137.