

CAPITULO IV

LA POLICIA DE SEGURIDAD

CAPITULO IV

LA POLICIA DE SEGURIDAD

§ 1.º—*Idea jurídica y legal de la policía de seguridad en el Estado.*

1.—En el concepto político del sostenimiento del orden, se comprende como manifestación inmediata de la actividad del Estado, la referente á la conservación del buen orden y de la armonía de los factores que entraña la vida social, evitando rozamientos y eliminando los obstáculos que se opongan á su racional expansión, según las exigencias del Derecho. Organizado el Gobierno, atribúyese á éste, como representante del Estado, la función de conservar el orden, condensándose aquélla de un modo específico en la llamada *policía de seguridad* (1). Pero téngase en cuenta:

(1) BIBLIOGRAFÍA: Schultze, *Preussisches Staatsrecht* (1877), §§ 215, 219; Stein, *Die Verwaltungslehre*, cuarta parte (1867); *Hand.*, tomo I (Exposición cit. de las doctrinas de Stein, en la Bib. Brunialti); Seydel, *Die Sicherheitspolizei* (*Manual de Schomberg cit.*, vol. III, págs. 863 y siguientes); trad. ital., V, págs. 267 y siguientes); Löning, ob. cit.; Meyer (J.), *Hand. der Verwaltungsrecht*, § 57; Höfling, *Die Polizeibehörden in ihrer Thätigkeit als Hilfsbeamte den Staatsanwaltschaft und als*

1.º, que el resultado que con la conservación del orden se persigue, no es obra del Gobierno, cuya acción limitada, á veces antes perturba que pacifica, sino de la tendencia natural á la cooperación, base de toda vida, y de las buenas disposiciones espontáneas del espíritu jurídico: las ideas humanitarias, las fuerzas de atracción social, los motivos racionales de unión humana, contribuyen á hacer efectivo el orden, la paz entre los hombres, siendo su negación las guerras, las luchas económicas inconsideradas, la acción á menudo limitativa del Poder, el espíritu de intolerancia y de rebeldía, etc.; 2.º, que la función de seguridad atribuída á los Gobiernos, es sólo una manifestación reflexiva de la acción espontánea de la sociedad, y que en su virtud únicamente puede justificarse y ser eficaz, cuando responde en su preparación y desarrollo á la fuerza misma con que la necesidad del orden se impone, y cuando se determina reflejando en su orientación, procedimientos y medidas, un buen espíritu de *concordia jurídica*.

2.—Dado esto, la policía de seguridad, como tarea de los Gobiernos, se endereza á *condicionar, por acción expresa del Poder, la armonía jurídica de las relaciones humanas, procurando además evitar ó remover todo obstáculo que ceda en perjuicio de la tranquilidad del Estado*. Implica esta idea de la

Polizeirichter (1881): Hauriou, ob. cit., pág. 445; Ducrocq, ob. cit.; Orlando, ob. cit., lib. V; Meucci, *Int. de D. A.*, página 570; Persico, ob. cit., vol. II, pág. 214; De Gioannis, ob. cit., volumen I, págs. 191 y siguientes; Gneist, ob. cit., cap. V; Santamía, ob. cit., págs. 268 y siguientes; Amunátegui y Rivera, ob. cit., pág. 223; Martín y Guix, *Legislación de orden público y policía gubernativa* (1896); Posada, ob. cit., págs. 97 y siguientes.

policía de seguridad un significado amplísimo; pero este concepto primero de la policía de seguridad, no por ser amplio ha de estimarse defectuoso. La idea de la *seguridad social*, como obra del Gobierno, abarca la vida del Estado, interior y exterior, en cuanto es necesaria la intervención del *Poder* para hacer efectivo el orden. No hay una sola esfera de la vida social ni de la actividad del Estado, que no tenga como exigencia inmediata un Poder capaz de remover obstáculos, de reobrar contra las perturbaciones posibles y de evitar los peligros de toda clase que puedan amenazar a las personas ó los bienes.

3.—Con esa amplitud se ha concebido, después de todo, la función de la policía de seguridad por algunas legislaciones. El Código general prusiano (*Allgemeines Landrecht*) de 1794 consignaba como deber del Estado sostener la paz y la seguridad públicas, tanto exteriores como interiores, y proteger al ciudadano y á su patrimonio contra la violencia y los atentados, siendo propio de la policía la tarea de tomar las medidas necesarias para sostener la paz, la seguridad y el orden públicos, y para evitar los peligros que amenazan al público ó alguno de sus miembros. Lo que hay es que, especificando el concepto de seguridad, se ha venido á condensar, en términos todavía amplios, en la función tutelar de los Gobiernos para proteger —asegurar— la vida personal del todo social y de sus miembros contra los peligros que puedan amenazarles.

4.—La génesis histórico-ideal de esta función nos la indica muy bien Stein. Puede estimarse como su germen la defensa propia del individuo, del grupo, en lucha contra otros individuos ó grupos, siendo su período de formación aquél en el cual la defensa del individuo pasa á ser obra de

la colectividad por mediación de órganos represivos, como los Tribunales, quedando la defensa del todo á la acción militar. Sólo más tarde, en virtud de la desintegración de las funciones del Estado, la afirmación de la seguridad personal, sin dejar de ser obra individual y del poder militar, se especifica como función del poder *civil*, ejecutivo, por acción tutelar, que degenerando en ocasiones en abusiva y perturbadora, tuvo que ser sometida á su vez, mediante el *derecho de policía*, á medidas de precaución y defensivas.

5.—El derecho constitucional moderno, que representa este último período, ofrece la policía de seguridad reducida á límites muy estrechos en su contenido técnico, implicando en el desarrollo del concepto general una idea de la policía que entraña acaso un modo de ver equivocado y transitorio de esta función de gobierno. En efecto, la idea de las legislaciones, interpretada por no pocos tratadistas, es la de que la policía de seguridad comprende las medidas encaminadas á *limitar* las manifestaciones de la actividad personal: concíbese la actividad humana desde el lado de los peligros que puede ocasionar, y la acción del Gobierno como la que prevé, reprime, impide, limitando aquella actividad, tales peligros. Por donde resulta que, como la acción limitativa degenera fácilmente en abuso de poder, la necesidad de una firme garantía de la seguridad personal, ha impuesto un *derecho de policía*, cuyo propósito más inmediato es garantizar á los ciudadanos, contra los ataques á su seguridad, de los agentes del Gobierno. En su virtud, la legislación de policía de seguridad comprende, no sólo las medidas de precaución contra los peligros que la seguridad social corre, provenientes de las personas ó de la naturaleza, sino las garantías contra los abusos del Poder gubernativo.

Paréceme más fecundo y conforme con el ideal del Estado y con el carácter necesariamente *ético* del orden político, concebir la policía de seguridad, no tanto como acción de gobierno, que limita la actividad personal, sino como acción inteligente que prevé los peligros que la seguridad corre, que los remueve, llegado el caso, y cuyo fin es *cooperar*, por actos de actividad reflexiva, á la realización del ideal de concordia general que el Estado representa.

6.—Queda dicho que el concepto de la *seguridad* abarca el orden social político: el Estado quiere seguridad en todas las manifestaciones de la actividad social, y organiza el servicio general de seguridad, á la vez que procura desarrollar sus propias funciones en condiciones de seguridad. En su virtud, la seguridad en el Estado se ha diversificado objetivamente en dos direcciones, que persisten aún hoy: 1.^a, la de la seguridad del Estado como tal: condición indispensable de su poder autárquico, cuyo propósito es mantener la integridad del mismo; y 2.^a, la de la seguridad de la colectividad frente á los peligros que pueda correr por ataques, desórdenes ó calamidades generales que le afecten en total ó á sus miembros. De estas dos direcciones, la primera no suele estimarse como de policía de seguridad, en atención á su carácter internacional. La segunda es la que constituye la función normal de la policía de seguridad. Es la que impropia, á mi ver, llama Hauriou *administrativa*, y que persigue de una manera directa y en sí el sostenimiento del orden público (1), comprendiendo, dice Stein, todo aquel conjunto de normas y disposiciones destinadas á la tutela del Estado de cosas jurídicamente

(1) Ob. cit., pág. 443.

existente, contra los atentados de los ciudadanos ó de los varios grupos de éstos, debiendo además vencer y evitar todos los peligros que amenacen la existencia de la personalidad individual y colectiva.

7.—Aun reducido á estos límites el concepto positivo de la policía de seguridad, es difícil determinar cuantitativa y cualitativamente su contenido real. Schulze y Stein hablan de una policía *alta ó pública*, que tiene por objeto la tutela del Derecho público en sus fundamentos, y de una privada é individual (*Einzelpolizei*, de Stein), cuyo objeto es la seguridad de los individuos y de sus derechos. Seydel combate estos conceptos, y estima, que la primera se propone remover peligros que amenazan de parte de varias personas á varios, y que la baja policía tiene por objeto la seguridad individual contra peligros individuales también; luego declara que es improcedente comprender en la policía de seguridad las medidas contra los peligros provenientes de la naturaleza, porque, según él, el concepto de policía se aplica sólo á una *coacción* ejercida contra el hombre; concepto limitado sin duda, porque nadie niega la existencia de una acción de seguridad contra los peligros materiales (inundaciones, epidemias, etc.) que entrañan medidas de verdadera policía. Por otra parte, Seydel separa de la noción estricta de la policía de seguridad, la judicial, reduciendo la acción concreta de aquélla á las asociaciones y reuniones, á los movimientos populares, á la imprenta, á la libertad de movimientos, pasaportes, etc. Algo más sistemático Stein, divide en tres grupos las funciones de la policía de seguridad, refiriéndolas: 1.º, al estado de sitio; 2.º, á las reuniones, sociedades secretas, movimientos populares, imprenta; y 3.º, á los individuos pe-

ligrosos. La indicación de Hauriou (1) tiene cierta apariencia muy aceptable. «La policía administrativa, dice, se divide en *general* y en cierto número de policías *especiales*: la primera tiene por objeto el orden tomado en su conjunto, en sus tres elementos de *tranquilidad pública, seguridad pública y salubridad pública*, y las especiales se refieren al sostenimiento del orden contra ciertas causas de perturbación previstas ó fáciles de prever: verbigracia, la policía en materia de establecimientos peligrosos, insalubres é incómodos; policía de aguas, de caza, etc.»

8.—En mi concepto, la determinación del contenido de la policía de seguridad la indica su objeto, adaptado á cada una de las operaciones positivas del Estado. Con relación al Estado nacional, la policía de seguridad es ó general ó local, y abarca el sostenimiento del orden, con las garantías necesarias para hacer respetar la vida, la libertad, la propiedad y las condiciones todas de la personalidad, concretándose su acción, como servicio organizado del Gobierno, en dos distintas manifestaciones de fin idéntico, pero de índole distinta en cuanto al propósito inmediato; á saber: la policía de seguridad, que entre nosotros se llama *gubernativa*, y la *policía judicial* (2).

9.—La *policía gubernativa* la definió Stein como la que tiende á remover los peligros inminentes, siendo su objeto impedir que el daño se efectúe ó el delito se practique: hállese instituída, dice el Código de Brumario (año IV) en su art. 26, «para mantener el orden, la libertad, la propiedad

(1) Ob. cit., págs. 443-444.

(2) Véase Seydel, ob. cit., § 1.º; Amunátegui, ob. cit., página 223; Santamaría, ob. cit., etc.

y la seguridad individual,» correspondiéndole en tal concepto, á mi ver: 1.º, *mantener*, y en su caso *restaurar*, el *orden público*, con arreglo al derecho; 2.º, *condicionar* las manifestaciones de la actividad personal consideradas especialmente en cuanto puedan ser origen de peligros, ya sea *atendiendo á ciertas determinaciones organizadas* de aquéllas — asociaciones, reuniones, manifestaciones, movimientos populares, prensa,—ya *atendiendo á la situación especial de los individuos*—vagos, mendigos, licenciados de presidio, extranjeros,—ya *al uso por éstos de determinados útiles peligrosos*—uso de armas, materias explosivas, etc.;—y 3.º, *evitar ó reprimir* los peligros ó daños que pueden provenir de la *fuerzas mismas naturales ó de la situación social de las cosas* (peligros materiales).

10.—La *policía judicial*, dice Stein, tiene por objeto la persecución y castigo de los delitos *realizados*, ó como decía el art. 3.º del Código procesal criminal francés, debe investigar los delitos, recoger las pruebas y entregar los delincuentes á los Tribunales. Pero téngase en cuenta que aun cuando la acción de la policía judicial se determine de ese modo, la función de policía de seguridad, respecto de la represión, ó mejor tutela social de los delitos con relación á los delincuentes, comprende también, como dice Gneist (1), «el sistema debidamente ordenado de la aplicación de las penas.» De ahí que distingamos una policía judicial de *investigación* y otra *penitenciaria*.

11.—En el organismo de nuestro Derecho administrativo distingúense las dos direcciones de la policía de seguridad, si

(1) Ob. cit., §§ 114 y 115.

bien las disposiciones legales que á ellas se refieren se hayan redactado con no mucho cuidado. En efecto: la definición de la *policía gubernativa*, hecha al determinar las funciones que le están encomendadas, clasifica éstas en dos secciones: *seguridad y vigilancia*, encaminadas, dice el art. 1.º del Reglamento de 18 de Octubre de 1887, «á mantener el orden público y garantir la libertad, la propiedad y la seguridad individual.» Pero luego resulta de la descripción que el mismo Reglamento hace en sus artículos 2.º y 3.º, concordados con el art. 282 de la ley de Enjuiciamiento criminal, que la policía gubernativa comprende la policía de seguridad, la propiamente gubernativa, según la definición de Stein, y la judicial, que el reglamento denomina, con relación á la organización de aquélla, de *seguridad y de vigilancia*. sin perjuicio de llamar á ésta *judicial* en la ley de Enjuiciamiento. He aquí los términos literales del reglamento: «Corresponde á la Sección de SEGURIDAD: 1.º, *velar* por el sostenimiento del orden público y por la observancia de las leyes y de los reglamentos relacionadas con su instituto; 2.º, *prevenir* los delitos, accidentes y siniestros; 3.º, *prestar auxilio* á las víctimas de los unos y de los otros; 4.º, *garantir* la seguridad personal y el respeto de las propiedades; 5.º, *mantener* el orden y la libertad de la circulación en la vía pública, así como también en las reuniones al aire libre, en los espectáculos y en los establecimientos igualmente públicos; y 6.º, *prestar auxilio* á las autoridades y personas que lo reclamen, para *evitar* un mal, *impedir* un delito ó *aprehender* un delincuente. Corresponde á la Sección de VIGILANCIA: 1.º, *averiguar* los delitos públicos y *practicar* las diligencias necesarias para comprobarlos y descubrir á los delincuentes; 2.º, *recoger* los efectos y *adquirir* las pruebas de aquéllos, poniendo unos y otras á disposición de la autoridad judicial; 3.º, *practicar* las mismas diligencias con respecto de los hechos que sólo pueden perseguirse á instancia de parte, si al efecto fueren requeridos; 4.º, *hacer las investigaciones prejudiciales*; 5.º, *cumplir* los servicios que se les encomienden y se refieran á su instituto, por los funcionarios del Ministerio fiscal y judicial, etc.; y 5.º, *formar el padrón de vigilancia*.» Por donde se ve

que para el reglamento vigente la seguridad no comprende la investigación judicial mientras ésta se conceptúa como un servicio de *vigilancia* en la policía *gubernativa*, sin perjuicio, repito, de reputar las funciones de *vigilancia* como funciones de *policía judicial* (*sic*) en el art. 282 de la ley de Enjuiciamiento (1) y de llamar cuerpo de *policía judicial* al creado para la represión de los delitos del anarquismo en Madrid y en Barcelona. La impropiedad en el empleo de los términos no puede ser más palmaria. En mi concepto, aun cuando no haya entre nosotros una distinción perfecta entre los órganos de la policía *gubernativa* y los de la *judicial*, pues más que de distinción de órganos se trata de distinción de funciones, sin embargo, la buena orientación de éstas pedía: 1.º, una denominación legal común á todas esas funciones, que podía ser la de *función ó policía de seguridad* comprensiva de las operaciones todas que la seguridad interior exige; 2.º, denominaciones particulares para las manifestaciones distintas de la función de seguridad, que implican la acción propiamente *gubernativa* de *prevenir* y *evitar* peligros, daños, y la de *investigar* delitos, *procurar* sus pruebas, *detener* los delincuentes, para *preparar* y *coadyuvar* á la acción judicial, y, por fin, aplicar las penas (*policía judicial*).

12.—Considerada la policía de seguridad en sus formas de actuar, hay una policía *preventiva* y otra *represiva*.

13.—La acción *preventiva* puede estimarse en la policía de dos maneras: 1.ª, en cuanto ésta debe darse cuenta de las condiciones de la vida social, conociendo, como dice

(1) Para comparar, véase cómo define la ley citada la función de la policía judicial en su art. 282: «La policía judicial tiene por objeto..... averiguar los delitos públicos, practicar las diligencias necesarias para comprobarlos y descubrir á los delincuentes, y recoger todos los efectos, instrumentos ó pruebas del delito de cuya desaparición hubiese peligro, poniéndolos á disposición de la autoridad judicial.»

Stein, la naturaleza, calidad y cantidad de los peligros; y 2.ª, en cuanto obra procurando impedir que el orden se perturbe, mediante actos de auxilio ó de *cooperación jurídica*. No se trata, pues, según esto, de organizar un sistema de medidas de verdadera *represión previa* contra las manifestaciones de la actividad personal, medidas que implican á veces verdaderas mutilaciones de la esfera jurídica, sino de una acción *tutelar*, de *vigilancia*, de *estudio*, de *cuidado*, de *atención ferenne*, relativa á los movimientos individuales y sociales.

14.—Bien sé que no es éste el aspecto de la policía preventiva que se discute de ordinario. Háblase entonces de la concreta intervención de las autoridades en la vida de las personas, consideradas como fuente de peligros posibles, y se resuelve, en definitiva, en el problema de los límites que á las libertades personales se deben imponer por las leyes como medidas *preventivas de policía*. Pero ya queda dicho cómo concebimos la acción de la policía. Si la policía de seguridad debe prevenir, en manera alguna la prevención se ha de traducir en nada que entorpezca la libre manifestación de la actividad personal; pues ¿qué mayor daño que la ingerencia abusiva del Poder gubernativo en las relaciones sociales?

15.—La acción *represiva*, ya gubernativa, ya judicial, consiste en la intervención de la autoridad ejecutiva, por sí ó por impulso de la judicial, para dejar sin efecto los daños causados por el desorden material ó jurídico, y para restaurar el orden.

16.—El concepto de la acción *represiva* se basa en el supuesto del reconocimiento del Poder coactivo como atributo del Gobierno. Pero también aquí tiene mucho que hacer la

filosofía del Derecho, para explicar la naturaleza y alcance de la acción represiva de seguridad. La idea corriente parece ser ésta: el Gobierno (ó sus agentes), en virtud del Poder coactivo, pueden emplear la violencia, ó mejor, la fuerza, para reprimir, ya sea la violación del orden jurídico, ya la perturbación ocasionada por los trastornos materiales.

17.—Realmente no corresponde al Derecho administrativo resolver el problema general del fundamento de la acción represiva; pero quizás conviene notar: 1.º, que se reputa necesaria la existencia de una acción eficaz que recobre contra los desórdenes jurídicos; 2.º, que hoy por hoy, es un deber de los Gobiernos acudir con sus medios—que ni son los más eficaces, ni pueden reputarse los únicos—á contener los efectos dañosos de una perturbación del orden, procurando restablecerlo; pero teniendo en cuenta que ni el orden se restablece por la acción del Gobierno solo, ni se trata de una manifestación del Derecho de la fuerza pública, sino de una acción tutelar especial de gobierno.

18.—En las condiciones actuales de los Estados, la policía de seguridad tiene: 1.º, una *función preventiva* que se traduce en medidas de conocimiento del estado social, por medio de las operaciones administrativas de los cuerpos de policía, con ciertas exigencias y prohibiciones, como las relativas á la documentación personal, prevenciones sobre uso de armas y materias explosivas, etc.,—y en medidas particulares de prevención tocante á las manifestaciones de la actividad en las asociaciones, reuniones, prensa, situación particular de determinados individuos, etc.;—y 2.º, una *función represiva* que se traduce en las operaciones de restauración del orden, persecución de delitos, aplicación de penas y protección contra los daños naturales.

§ 2.º—Servicio administrativo de la policía de seguridad.

1.—Expuesta la idea de la policía de seguridad en general, podemos ya tratar: 1.º, de su aspecto *administrativo*; y 2.º, de las funciones propias del servicio *administrativo* de la policía.

2.—Desde el momento en que la seguridad es función permanente del Gobierno, se impone la necesidad de organizar su servicio *por obra de la Administración del Estado*. La policía de seguridad, en efecto, en sus dos direcciones de *gubernativa* y *judicial*, con sus dos procedimientos: *preventivo* y *represivo*, requiere y determina la formación de un organismo sustantivo, ó de órganos dispersos, más ó menos autónomos, para las funciones de la seguridad; la relación administrativa resulta aquí clara: el Gobierno, á nombre del Estado, contribuye á mantener la seguridad local; la Administración procura al Gobierno el organismo necesario al efecto.

3.—La base de la organización de la policía de seguridad está en la sociedad misma, no sólo en el respecto de que la función de seguridad no alcanza el máximo de eficacia sino con el apoyo de la opinión, sino en el del concurso activo que el elemento social debe prestar á la policía *oficial*, ya por las buenas disposiciones de los ciudadanos para auxiliarla en las operaciones de policía, ya por la intervención expresa de aquéllos en los organismos constituidos, formando corporaciones auxiliares representativas.

4.—El organismo oficial de la policía de seguridad constitúyese ordinariamente como dependencia ó dependencias

ministeriales, con manifestaciones territoriales locales. Es hoy bastante general la existencia de un Ministerio, á cuyo cargo corre la función de seguridad de un modo predominante. Este Ministerio es el llamado del *Interior*. En Francia hay en el Ministerio del Interior una *Dirección de la seguridad general*, cuyo objetivo es el sostenimiento de la tranquilidad pública y de la seguridad individual. El Ministro del Interior tiene en Prusia la dirección de la policía de seguridad. En Italia el Ministerio del *interno* cuida del orden y tiene á su cargo la seguridad pública, tanto en el sentido de la tutela de las personas y de las propiedades, cuanto en el respeto de los límites de los derechos personales: comprende una Dirección de seguridad pública y una Dirección de cárceles. En Inglaterra, el servicio principal de seguridad depende del *Principal Secretary for the Home Department*. En cambio, en los Estados Unidos el *Secretario del interior* no tiene esas funciones, que corresponden principalmente á los Gobiernos de los Estados, tocando al Presidente intervenir en los desórdenes extraordinarios (1).

5.—Pero conviene recordar que el Ministerio no basta; dada la naturaleza de la función de seguridad, el servicio administrativo pide: 1.º, autoridades gubernativas que descentralicen el servicio, situándolo en los diversos puntos del Estado, dependientes del Ministerio, ó bien de carácter más ó menos autónomo; 2.º, dependencias técnicas que pongan por obra las medidas exigidas por la seguridad; 3.º, cuerpos organizados capaces de verificar las operaciones

(1) Hauriou, ob. cit., pág. 448.—Orlando, ob. cit., pág. 64.—Gneist, ob. cit., pág. 936.—Dupriez, *Les Ministres*, tomo II, págs. 156 y 241.

preventivas y de practicar los actos represivos de tutela, y acomodados por su estructura propia á la configuración geográfica y social del Estado, y á los de la función que desempeñan, tanto desde el punto de vista de la técnica particular del servicio policiaco—de inspección, vigilancia, represión armada,—cuanto desde el jurídico—respetos debidos al derecho personal.

6.—No hay un sistema único de organización de la policía de seguridad en los Estados. Lo más general es que el organismo del llamado Poder ejecutivo desempeñe las funciones preventiva y represiva directa de carácter gubernativo, auxiliando á los Tribunales en las de policía judicial, que á veces tiene un cuerpo distinto, formándolo especial los funcionarios que *administran las penas*. Cambia mucho esta organización total del servicio administrativo de seguridad, merced al influjo del criterio político que impera, ya en sentido centralizador—como en Francia y en España,—ya en sentido descentralizador ó de autonomía—como ocurre en los Estados Unidos.

7.—En España la función de policía de seguridad se halla centralizada en el Ministerio de la Gobernación, constituyendo el organismo de sus autoridades directivas: 1.º, el Ministro; 2.º, bajo su dependencia, los Gobernadores de provincia (artículo 21 de la Ley provincial); y 3.º, bajo la dependencia de éstos, los Alcaldes (art. 199 de la Ley municipal).

8.—La función de la seguridad es una dependencia administrativa del Ministerio dicho: hoy constituye su Administración central un Negociado de la Subsecretaría, denominado *de orden público*. (Regl. de 30 de Enero de 1897 para el régimen interior del Ministerio de la Gobernación.)

9.—Para las funciones particulares en que la de seguridad se diferencia, hay en España, con el carácter de cuerpos orga-

nizados, los de seguridad y vigilancia (véase § 1.º, núm. 11 de este capítulo), y la *guardia civil*. Los cuerpos de seguridad y vigilancia constituyen el servicio de la policía gubernativa, dependiente en general del Ministro de la Gobernación, y en cada provincia del Gobernador. Hállanse organizados por el Reglamento de 18 de Octubre de 1887, con la modificación del Real decreto de 28 de Julio de 1889, por el cual se refundieron ambos cuerpos de seguridad y vigilancia en todas las provincias, excepto en Madrid. El cuerpo de seguridad tiene una organización militar. El de vigilancia se halla formado por: 1.º, los inspectores de distrito en Madrid; 2.º, los especiales en idem; 3.º, los subinspectores en idem; 4.º, los inspectores de primera clase; 5.º, los de segunda; 6.º, los de tercera; 7.º, los de cuarta; 8.º, los agentes de primera clase; 9.º, los de segunda. Las autoridades y sus agentes son auxiliares de la policía gubernativa. (Véase la *Cartilla* para los cuerpos de seguridad y vigilancia de 13 de Noviembre de 1887.)

10.—La *Guardia civil*, cuerpo armado creado en 13 de Mayo de 1844, tiene por objeto: 1.º, la conservación del orden público; 2.º, la protección de las personas y de las propiedades; 3.º, el auxilio que reclama la ejecución de las leyes; además, puede ser empleada, cuando lo permita el servicio, como auxiliar en cualquier otro servicio público que reclame la fuerza armada. (Arts. 1.º y 2.º del Regl. de 2 de Agosto de 1852.) Representa, pues, la Guardia civil el brazo armado del Poder ejecutivo en el interior del Estado (1). La Guardia civil depende: 1.º, del Ministerio de la Guerra en lo tocante á su organización, y desde 1885 al pago de haberes; 2.º, del de la Gobernación en cuanto á su servicio y acuartelamiento; 3.º, del de Fomento en lo relativo á la guardería rural y forestal. El Ministro de la Gobernación es quien dispone de la Guardia civil. Los Gobernadores de provincia disponen el servicio de la destinada á la suya respectiva. Los Alcaldes pueden requerir su

(1) Véase el Regl. cit. y la *Cartilla de la Guardia civil* de 30 de Octubre de 1879.

auxilio. La Guardia civil, por conducto del Gobernador, y á veces directamente, debe auxiliar á las autoridades judiciales. Las obligaciones y facultades de la Guardia civil se hallan consignadas en el capítulo V de su Regl.; los deberes sintetizanse en el art. 25: «la Guardia civil no solamente tiene la obligación de cooperar al sostenimiento del orden público observando y cumpliendo las instrucciones del Gobernador y sus delegados, sino también de acudir por sí al desempeño de este servicio cuando no se halle presente la autoridad.» No sólo esto: según el art. 32, la Guardia civil cuidará de proteger en los caminos, campos y despoblados á cualquier persona que se vea en peligro ó desgracia; y según el 33, es obligación de ella la conducción de presos, la policía rural y ciertas funciones preventivas y de policía judicial.

11.—La *policía judicial* de investigación no tiene un cuerpo especial técnico organizado. Defínele el art. 282 de la ley de Enjuiciamiento criminal. (Véase § 1.º, núm. 11 de este capítulo.) La constituyen, según el art. 283 de la misma ley: 1.º, las autoridades administrativas encargadas de la seguridad pública y de la persecución de todos los delitos ó de algunos especiales; 2.º, los empleados y subalternos de policía de seguridad; 3.º, los alcaldes, tenientes de alcalde y alcaldes de barrio; 4.º, los jefes, oficiales é individuos de la Guardia civil ó de cualquiera otra fuerza destinada á la persecución de malhechores; 5.º, los serenos, celadores y cualesquiera otros agentes municipales de policía urbana ó rural; 6.º, los guardas particulares de montes, campos y sembrados, jurados ó confirmados por la Administración; 7.º, los jefes de establecimientos penales, los alcaides de las cárceles y sus subalternos; y 8.º, los alguaciles y dependientes de los Tribunales y Juzgados. Todos ellos obran en función de policía judicial como auxiliares del Ministerio fiscal, de los jueces de instrucción y de los municipales en su caso. (Véase el tít. III de la ley cit.) Por R. O. de 19 de Septiembre de 1895 se ha creado un *Cuerpo de policía judicial* para Madrid y Barcelona, destinado al descubrimiento y persecución de los delitos que se cometan ó intenten cometer por medio de explosivos; consta de dos secciones: una en Ma-

drid, compuesta de un jefe militar, un subjefe y 11 agentes; y otra en Barcelona, formada por un jefe, un subjefe y 23 agentes. Este cuerpo puede ser destinado á las funciones de policía judicial común. Depende del Ministerio de Gracia y Justicia.

§ 3.^o—*Funciones particulares del servicio administrativo de la policía de seguridad.*

I.—*Sostenimiento del orden público general.*

1.—Constituído el servicio exigido por la función de la policía de seguridad, la acción administrativa sigue las manifestaciones de la actividad política de un modo específico en sus distintas operaciones. Estas operaciones en el Estado moderno pueden reducirse á las siguientes:

1.^a Operaciones que comprende la acción para sostener el orden público general—atentados de hecho contra el orden.

2.^a Operaciones que comprende la acción relativa á las diversas manifestaciones de la actividad personal considerada como causa inmediata—presunta ó real—de peligros para la seguridad; abarca esta acción dos manifestaciones, que son: *a*) una de carácter general con relación al ejercicio de ciertos derechos de la personalidad, manifestándose en la policía de asociaciones, reuniones, prensa, circulación de las personas; *b*) otra de carácter especial, con relación á la situación particular de determinados individuos—mendigos, vagos, licenciados de presidio,—ó con respecto al uso y empleo de armas ó materias peligrosas.

3.^a Operaciones que comprende la acción encaminada á evitar ó á atenuar los daños de ciertas industrias.

4.^a Operaciones que entraña la acción destinada á impedir ó aliviar los daños provenientes de la naturaleza—inundaciones, incendios, etc., etc.