

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.

5.^a Operaciones para el adecuado desempeño de la función penal: tratamiento de presos y penados, organización del régimen penitenciario.

2.—Conviene ahora fijar el aspecto administrativo de estas funciones: todas son, por su finalidad, *políticas* ó de *gobierno*; pero lo administrativo revélase en toda determinación de la policía de seguridad: 1.º, en el hecho ya explicado (párrafo anterior) de la existencia de los factores personales convenientemente dispuestos; 2.º, en el de que todos estos factores reunidos y sostenidos: *a*) obren á su debido tiempo bajo el impulso de la necesidad *política*; *b*) cuenten con los elementos adecuados al efecto.

3.—Un ejemplo pondrá esto en claro: supongamos una perturbación de orden público, un motín sedicioso; el Poder ejecutivo es el llamado á reprimirlo: operación política. Pero ¿qué necesita para hacerlo? Verbigacia, un cuerpo de seguridad, un cuerpo de Guardia civil, cuya formación, distribución, sostenimiento son obra de administración. ¿Quién, pues, acude a la demanda del Estado para restaurar el orden? Un órgano de *gobierno* que forma, mantiene y mueva la *Administración*. La acción administrativa, según esto, no sólo se manifiesta lógica é históricamente antes de que la función se produzca concretamente, sino que acompaña ó sigue á la función en su desarrollo, actuando según las necesidades de la aplicación política.

4.—Veamos ahora en detalle las indicadas funciones que *el servicio administrativo de la policía de seguridad debe desempeñar para que el Gobierno cumpla su fin político de coadyuvar á la tranquilidad del Estado*. Figura en primer término la función del SOSTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO GENERAL. Tómase aquí el *orden público* como expresión que revela

el estado político normal de la vida social no perturbada. Seydel considera la policía del orden público como *policía de los movimientos populares*. «La policía de los movimientos populares, dice, se apoya en el concepto de que los peligros para la seguridad del Estado extraordinarios deben ser afrontados con medios extraordinarios. Claro es que se deben distinguir los casos en que se trata de reprimir un movimiento sedicioso pasajero, de aquéllos en que se ha de combatir un peligro grave (1).» Stein distingue de un lado la acción represiva extraordinaria excepcional que se desenvuelve en el período del *estado de sitio*, de la acción regular preventiva y represiva de los movimientos populares (2). Realmente, la función de la policía de seguridad no puede constreñirse á los movimientos populares. El orden público es una preocupación perenne de la policía, y la función que ésta desarrolla implica: 1.º, el propósito constante de estar prevenida ó apercebida para remediar toda perturbación del orden; 2.º, la aplicación prudente, jurídica, de los medios de represión inmediata.

5.—Lo que hay es que la forma más general de perturbación del orden público de que aquí se trata, es la de los movimientos populares—rebelión, motines, tumultos, etc.; —pero debe tenerse en cuenta que á veces no se trata de movimientos tumultuosos, sino de estados de inseguridad social, que, sin implicar amenazas colectivas contra el orden público, se conceptúan como casos de perturbación de aquél.

6.—El desarrollo práctico de la policía del orden público general comprende: 1.º, la acción ordinaria y normal de

(1) Ob. cit., § 7.º

(2) Ob. cit., tomo I.

ésta respecto de los movimientos populares; 2.º, la excepcional que implica el *estado de sitio*; 3.º, la extraordinaria y circunstancial en caso de crisis patológica social.

7.—Los movimientos populares consisten en ciertas aglomeraciones de gentes en lugares públicos, verificadas sin objeto lícito determinado. Stein distingue dos formas: una que no implica necesariamente una perturbación real del orden público, sino que presupone una condición posible de una perturbación probable; la acción de la policía de seguridad en este caso encamínase á que la aglomeración no genere en perturbación real. La otra forma supone que los que se reúnen tienen el propósito de perturbar el orden: este propósito puede ser negativo si sólo se proponen resistir la acción del Gobierno, ó positivo cuando se pasa á vías de hecho contra las personas ó las cosas. La acción de la policía se dirige en este caso contra los individuos perturbadores, preparando la persecución del delito que realicen (1).

8.—Si el movimiento se convierte en una amenaza general del orden por acción violenta extraordinaria, la policía de seguridad pide á la Administración los medios más fuertes, y en su caso puede llegar á la aplicación de éstos en un estado *jurídico excepcional*.

9.—No hay un criterio único en los diferentes Estados para regular esta situación jurídica. Las disposiciones de las leyes inglesas refiérense á las reuniones sediciosas, y regulan la intervención de la autoridad—juez de paz, *sheriff*, *Mayor*—para reprimirlas; debe ésta empezar por la intimación, invitando al silencio; si después de esta intimación

(1) Stein, ob. cit., I, págs. 226 y siguientes.

continúa la actitud sediciosa, la autoridad, bajo su responsabilidad, puede acudir al empleo de la fuerza pública (1). No es este, sin embargo, el sistema más generalmente adoptado en las naciones europeas, sino el francés, que distingue el empleo de la fuerza pública y la proclamación del *estado de sitio* (2).

10.—Pero ¿qué es el estado de sitio? Implica una interrupción de la vida jurídica normal, de difícil justificación en un Estado de derecho sólidamente constituido, en cuanto entraña generalmente, por disposición constitucional, la suspensión de importantes *derechos de la personalidad*, al efecto de facilitar la acción represiva de las autoridades. Realmente, es una situación anómala y de guerra, peligrosísima, el *estado de sitio*, por lo que cuando la supuesta razón de Estado lo impone, es necesario pasar por trámites jurídicos formales, que pongan de manifiesto la situación verdaderamente peligrosa para el orden público, y garanticen la vida personal contra la arbitrariedad, la injusticia y el abuso policiaco. De todas suertes, parecía más natural que la represión del desorden cogiera al Gobierno prevenido y tan fuertemente afianzado, que nunca fuera preciso que el estado excepcional de represión implicase esa especie de declaración de im-

(1) Véase Seydel, ob. cit., § 7.º—Liszt, *Legislación penal comparada*, I, pág. 825.—Gneist, ob. cit., cap. V.

(2) Respecto de los poderes extraordinarios de que el Gobierno puede ser revestido por decisión del Parlamento, véase Dicey, *Introduction to the study of the Law of the constitution*.—Ersckine May, *A treatise of the law. privileges, proceedings and usage of Parliament*, cap. XIX.—Palma, *Diritto costituzionale*, III, pág. 107.—Véase mi *Tratado de Derecho político*, II, pág. 436.

potencia jurídica del Gobierno, que la proclamación del estado de guerra, supone.

11.—Desarrollando la teoría del *estado de sitio*, Stein distingue: 1.º, el *estado de sitio militar*, que se produce cuando lo grave de las circunstancias proviene de una amenaza por parte del enemigo; 2.º, el *estado de sitio civil*, provocado por los trastornos interiores; y 3.º, el *estado de sitio social*, limitado á ciertas prohibiciones de carácter extraordinario, á consecuencia del imperio de determinadas corrientes temibles (1). Seydel, que estima la declaración del *estado de sitio* como la medida extrema de la policía de seguridad, advierte que puede acudir á ella por dos causas: por razones de seguridad *militar* y de seguridad *civil*. Aun cuando no suelen las legislaciones positivas establecer distinciones esenciales entre los diversos estados de sitio á que Stein y Seydel se refieren, sin embargo, tanto desde el punto de vista jurídico-político—consecuencias para la vida jurisdiccional y para el procedimiento—como del administrativo—medios ú órganos llamados á verificar la acción y esfuerzo que la Administración debe hacer,—cabe indicar una muy importante distinción. «Dada la verdadera naturaleza de las cosas, el estado de guerra propio debería consistir en el paso del Poder ejecutivo á la autoridad militar; en cambio, el llamado estado de sitio, como medida de policía de seguridad, no exige ese traspaso de autoridad (2).»

12.—Decía que el régimen francés del *estado de sitio* es el más seguido. En Francia, por la ley de 3 de Abril de 1878, el estado de sitio no puede proclamarse sino en caso de peligro

(1) Stein, *Handbuch*, I, pág. 227.

(2) Ob. cit., § 7.º

inminente á causa de guerra extranjera ó insurrección á mano armada: la declaración corresponde á las Cámaras; si no estuvieran reunidas, al Presidente, pero reuniéndose aquéllas dos días después para decidir. La legislación alemana sigue á la francesa. La legislación austriaca sanciona como medida extraordinaria de policía el *estado excepcional* en caso de guerra ó peligro de guerra ó grave perturbación interior, y el *Standrecht*, aplicable cuando una insurrección no pudiera ser contenida con otros medios legales (1). En Italia se desconoce el estado de sitio como institución ordinaria legal; el Gobierno, en caso extraordinario, recibe por ley especial poderes excepcionales (2).

13.—En España el orden público es una función específica del Gobierno á cargo de las autoridades y agentes ya indicados (§ 5.º de este capítulo). La acción ejecutiva con la represión judicial deben obrar de ordinario según los principios jurídicos contenidos en el título 1.º de la Constitución y las exigencias de las leyes procesales, del Código penal y leyes especiales (3).

14.—Para los casos de perturbación del orden por medios tumultuarios (rebelión ó sedición) (4), el régimen jurídico se funda en el art. 17 de la Constitución vigente, y se desarrolla en la *Ley de orden público* de 23 de Abril de 1870 (5).

(1) Seydel, ob. cit., §§ 7.º, 8.º y 9.º

(2) Seydel, pág. 297 de la traducción italiana.

(3) Importa ver, sobre todo, Cód. pen., tít. III del libro 2.º

(4) Código penal, arts. 243 á 255, y Código de Justicia militar, art. 237.

(5) Véase, entre otras, la ley anterior de 17 de Abril de 1821. Para el cumplimiento de la ley de 1870, véanse Reales órdenes de 19 de Julio de 1870, 17 de Enero de 1873, 10 de Agosto de 1885 y 16 de Abril de 1892.

15.—Mientras el hecho contra el orden público no reviste determinada gravedad, los gobernadores y demás autoridades ó agentes de seguridad, etc. (1), proceden á la represión inmediata según los principios jurídicos ordinarios y normales.

16.—El estado excepcional ha de iniciarse con arreglo á la Constitución (art. 17) «cuando así lo exija la seguridad del Estado en circunstancias extraordinarias,» y teniendo en cuenta que sólo podrá proclamarse temporalmente y por medio de una ley; sin embargo, no estando reunidas las Cortes, y siendo el caso *grave* y de *notoria urgencia*, podrá el Gobierno, bajo su responsabilidad, acordar la proclamación de dicho estado, sometiendo su acuerdo á la aprobación de aquéllas á la brevedad posible. El estado excepcional implica la suspensión de las garantías expresadas en los artículos 4.º, 5.º, 6.º y 9.º, y párrafos 1.º, 2.º y 3.º del 13 del tít. I de la Constitución.

17.—Suspendidas las garantías constitucionales, entra en vigor la ley de orden público, la cual regula la conducta de las autoridades civil y militar en cuanto á las medidas que pueden y deben adoptar para mantener y restablecer el orden público, y para prevenir los delitos contra la Constitución del Estado, la seguridad interior ó exterior del mismo, y el orden público, que la ley penal condena; regula además la competencia de los Jueces y Tribunales y el procedimiento á que han de ajustarse (artículos 1.º y 2.º de la Ley de orden público).

18.—El desarrollo de la acción administrativo-ejecutiva, según la ley citada, comprende, á partir de la suspensión de las garantías constitucionales: 1.º, el estado de prevención y de alarma; 2.º, el estado de guerra. El estado de prevención y de alarma implica el último esfuerzo de la función propia de la policía *civil*. En efecto, las autoridades civiles vense en tal estado revestidas de las facultades extraordinarias que en los artículos 6.º al 10 se señalan. La conducta que aun en este estado de prevención y de alarma deben seguir las autoridades, cuando se trata de ejercer una acción violenta, se halla prefijada en los artículos 5.º y 11 de esta ley, respecto á la forma de proceder á

(1) Véase Ley provincial, arts. 19 á 24.

la disolución de grupos, y en el art 257 del Código penal vigente. Si las autoridades civiles se considerasen impotentes para restaurar el orden, ó bien la forma de la perturbación fuese desde el primer momento violenta, se está en el caso de declarar el llamado estado de guerra, resignando aquéllas el mando en la autoridad militar, haciéndolo saber por bando, en el que se intimará á los rebeldes ó perturbadores, dándoles tiempo para deponer su actitud. Para resignar el mando se pondrán de acuerdo las autoridades civil, judicial y militar (arts. 12 á 15 de la ley).

19.—Resignado el mando y declarado el estado de guerra, entra en funciones la autoridad militar. Publicado el bando y terminado el plazo en él señalado, serán disueltos los grupos que se hubieren formado, empleando la fuerza, si fuere necesario, hasta reducirlos á la obediencia. Las autoridades civiles continuarán funcionando en los asuntos propios que no se refieran al orden público, limitándose en cuanto á éste á las facultades que la militar les delegare ó deje expeditas. Para declarar levantado el estado de guerra, terminada la rebelión ó sedición, se celebrará consejo por las autoridades. Si hubiere unanimidad de votos, se llevará á cabo el acuerdo; de no haberla, decidirá el Gobierno (tít. II de la L.)

20.—Se ha hablado antes de ciertas manifestaciones que implican situaciones graves de intranquilidad, y que en algunos países suelen determinar la declaración de un estado excepcional, en virtud del que las autoridades reciben poderes extraordinarios. Estas situaciones son difíciles de fijar *a priori*: á veces son consecuencia de condiciones miserables de la masa popular—ignorancia, hambre, etc.;—otras nacen de la desconfianza social hacia los poderes constituidos; otras, en fin, se corresponden con momentos críticos de la vida económica, moral, religiosa, política del pueblo. De todas suertes, en los países constitucionales el estado excepcional no puede organizarse sino mediante una

ley, siendo siempre temporal—de duración determinada á veces *a priori*,—por vía de autorización legislativa, ó bien de duración prudencial y según las circunstancias.

En España deben citarse la ley de represión del bandolerismo de 8 de Enero de 1877, y las de represión del anarquismo de 10 de Julio de 1894 y 2 de Septiembre de 1896.

II.—Servicios especiales de la policía de seguridad.

1.—La policía de seguridad, con relación á las manifestaciones de la actividad personal, se funda en los peligros que la personalidad puede correr en razón de sus viciosas determinaciones. Su sistema legal comprende las precauciones y medios represivos con que los Gobiernos suelen atender, por *razones ó pretextos* de seguridad social, al desarrollo que se reputa ilícito de la actividad personal.

2.—En un régimen asentado en el respeto de los derechos personales, el Derecho administrativo de que tratamos tendría escasa importancia. La relación jurídico-administrativa quedaría reducida á la resultante de la represión y de la reacción penal. Pero dado el Gobierno y teniendo éste que conocer los factores de su vida social, el régimen positivo entraña operaciones policiacas de prevención gubernativa, que, si á veces se inspiran en un espíritu de desconfianza, pueden responder á la necesidad de estar el Gobierno apercebido para reprimir el peligro que de la actividad personal provenga.

3.—Veamos ahora la ordenación de la policía de seguridad en las funciones á que nos referimos.—*Asociaciones* (1).

(1) Véase Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, to-

Implican un derecho personal: el de asociarse los hombres para los fines de la vida; las asociaciones de que aquí se debe hablar, son las que resultan de la *cooperación libre y voluntaria*. No se trata, pues, de las sociedades necesarias—totales,—sino de las especiales. Desde el punto de vista de la policía, no todas las asociaciones libres tienen el mismo interés: depende éste de sus fines. La distinción en este punto más importante, es la de *políticas y no políticas*. Las políticas, que se dirigen á influir en la opinión para obrar en el Gobierno, son las que más interesan en la policía de seguridad, interesando muchísimo toda manifestación de la tendencia cooperadora para fines ilícitos de índole violenta y destructora. La exigencia más general respecto de las asociaciones, es la *publicidad*, que pide el registro ó reconocimiento de la asociación por la policía, quien por lo demás no debe llegar á prejuzgar nada respecto de los fines; su acción fuera del conocimiento, debe ser esencialmente represiva, motivada, en las políticas, por el empleo de medios ilegales.

4.—Los sistemas legislativos de la policía de asociaciones, no son uniformes. En Inglaterra la administración tiene una acción muy limitada. Están prohibidas las asociaciones ilegales que se propongan turbar violentamente el orden público, ó cometer actos contrarios á las leyes. La legislación alemana imperial descansa en los principios fundamentales siguientes: 1.º, prohibición de las asociaciones cuya existencia, organización ó fin, se conceptúen no-

mo III; Zúkel, *Das Associationsrecht*; Löning, *Hand. cit.*, páginas 272 y siguientes; Gneist, *ob. cit.*, pág. 142; Seydel, *obra cit.*, tomo II; Stein, *ob. cit.*, tomo I; Orlando, *ob. cit.*, página 256, etc.; Schaffle, *Estructura y vida del cuerpo social* (edic. ital.), tomo I, pág. 619.

civos para el Estado; 2.º, prohibición de aquéllas cuyos miembros prometan obediencia á superiores desconocidos, ú obediencia absoluta á superiores conocidos; y 3.º, prohibición de las que tienen como fin hacer ineficaces las disposiciones legales. Las demás se hallan sometidas á un régimen de policía que distingue las asociaciones en políticas y no políticas, siendo más riguroso el de las primeras. He aquí cómo: deben tener estatutos y una dirección; no pueden relacionarse entre sí; no pueden ser miembros de ellas las mujeres, los menores y los militares; deben poner en conocimiento de la autoridad la modificación de sus estatutos y elección de sus comités. En las legislaciones de los Estados hay diversidad de tipos: Prusia inspírase en la preponderancia del poder. En cambio, la legislación de Wurtemberg es más liberal, siéndolo más la de Baden (1). En Francia el principio de libertad proclamado en 1791 sufrió muchas atenuaciones: la primera refiérese á la prohibición de sociedades secretas (1791); la Constitución del año III prohibió las políticas; el Código penal (art. 291) sometió por completo el derecho de asociación á la autoridad. La restauración borbónica acentuó el sentido prohibicionista. Sólo con la República de 1848 se vuelve al principio de libertad; pero muy pronto se establecieron limitaciones respecto de los *clubs*. El segundo Imperio volvió al Código penal (artículos 291-294) y á la ley de 1834. La ley de 30 de Junio de 1881 declaró vigente la prohibición de los *clubs*. La de 13 de Marzo de 1884 exceptuó de lo dispuesto en el Código penal los sindicatos de obreros y patronos.

(1) En estos momentos (Mayo 1897) se trata de reformar la legislación en Prusia y en el Imperio.

5.—En España la legislación de asociaciones ha experimentado también muchos cambios. Los antecedentes más inmediatos son: el decreto-ley de 20 de Noviembre de 1868 sancionando el derecho de asociación, de tendencia muy expansiva; los principios de la Constitución de 1869; las Ordenes de 3 de Diciembre de 1868 y 25 de Septiembre de 1869, regulando su régimen administrativo, y otras. El Derecho vigente sobre asociaciones se contiene en la ley de 30 de Junio de 1887, que ha de concordarse con el art. 13 de la Constitución, su fundamento, y con el 198 del Código penal, que define las asociaciones *ilícitas* como las que, por su objeto ó circunstancias, sean contrarias á la moral pública, y las que tengan por objeto cometer alguno de los delitos penados en el mismo Código (1). Los principios capitales de la ley pueden formularse de este modo: 1.º, determinación de las asociaciones sometidas á la ley: todas, excepto las asociaciones religiosas católicas, autorizadas por el Concordato; las que tienen un objeto exclusivamente mercantil ó civil, y los Institutos ó Corporaciones existentes en virtud de leyes especiales; 2.º, intervención previa de la autoridad gubernativa, mediante el examen de los estatutos de la asociación; 3.º, facultad de aquélla para impedir, con ciertas condiciones, la constitución de la asociación, siendo una de éstas la intervención judicial; 4.º, intervención de la autoridad en su vida interior, mediante la facultad de conocer el personal y organización de la misma, su estado, etc., etc.; 5.º, facultad de la autoridad para suspender acuerdos, y el funcionamiento de la asociación, en decisión motivada; 6.º, intervención ulterior judicial para decidir de tal suspensión (2).

6.—*Reuniones* (3) implican el ejercicio de un derecho personal. La policía de seguridad las considera en cuanto

(1) Importa para interpretar los principios fundamentales de la ley, ver las S. del T. S. de 10 de Nov. de 1888 y 18 de Marzo de 1889.

(2) V. la ley cit. sobre represión del anarquismo.

(3) V. las obras citadas en nota sobre asociaciones.

pueden ser un medio perturbador. La Administración debe prevenir con cuidados jurídicos, los peligros que para el orden público pueda suponer una manifestación viciosa de las reuniones públicas. Las reglas á que la policía debe someterse en su acción, y que son las que determinan la amplitud y complejidad del servicio administrativo, son las siguientes: 1.^a, conocimiento previo de la reunión que se proyecta; 2.^a, que la reunión sea pacífica; 3.^a, intervención de la policía por desorden. En las legislaciones positivas cambia la índole del servicio administrativo en consonancia con el criterio más ó menos absorbente del Poder. En Inglaterra, por ejemplo, sólo se exige la intervención de la policía para disolver las reuniones sediciosas. En Alemania, la legislación de Prusia, Baviera y Sajonia dispone que las reuniones y procesiones públicas deben ser autorizadas por la policía; no pudiendo celebrarse en donde esté el Parlamento, ni tampoco (Prusia) en los alrededores de la residencia real. Las reuniones en sitios cerrados deben ser anunciadas á la autoridad cuando sean políticas: estas reuniones pueden ser vigiladas por la autoridad por medio de un delegado, el cual, cuando se exceda la reunión violando las leyes, puede disolverla. Tienen un sentido más liberal las legislaciones de Baden y Wurtemberg. Dispone la ley francesa de 30 de Junio de 1881 lo que sigue: 1.^o, las reuniones pueden verificarse sin autorización; 2.^o, deben ser precedidas de una declaración señalando el lugar, día y hora, firmada por dos personas á lo menos, é indicando la forma y objeto de las mismas; 3.^o, las reuniones no pueden verificarse en la vía pública; 4.^o, toda reunión debe tener una Mesa directiva; 5.^o, la autoridad puede asistir á ellas y puede disolverlas en el caso de tumulto ó á petición de la Mesa.

7.—En cuanto á España, pueden citarse como antecedentes la ley de 22 de Junio de 1864, el D. L. de Noviembre de 1868 y la declaración constitucional de 1869. Actualmente se ha de tener en cuenta: 1.^o, el art. 13 de la Constitución de 1876, en que se sanciona el derecho de reunión pacífica; 2.^o, las disposiciones prohibitivas de la ley orgánica del Poder judicial y constitutiva del Ejército, referentes á Magistrados y militares respectivamente; 3.^o, el art. 189 del Código penal, que declara cuáles son las reuniones ó manifestaciones no pacíficas; y 4.^o, la ley de 15 de Junio de 1880. Las disposiciones legales más importantes son como sigue: 1.^a, se necesita dar previa cuenta á la autoridad respectiva, por aquél que convoque la reunión, con veinticuatro horas de antelación, indicando sitio, objeto y hora; 2.^a, se considera reunión pública la de más de 20 personas en domicilio distinto del de aquél ó aquellos que convoquen; 3.^a, requisito igual al del núm. 1.^o para los cortejos civiles, etc.; 4.^a, derecho á presenciar la reunión el delegado de la autoridad, que puede disponer la suspensión ó disolver la reunión cuando se celebre fuera de la ley, ó trate de objeto distinto al de la convocatoria, ó embarace el tránsito público, ó esté incurso en el Código penal; 5.^a, excepción de tales requisitos en las procesiones del culto católico, reuniones de este culto y de los tolerados en sus templos, y las de las asociaciones según sus estatutos. (V. R. O. de 8 de Octubre de 1888.)

8.—*Policía de imprenta* (1). En buenos principios jurídicos, el servicio administrativo de la imprenta debiera circunscribirse á la reacción penal. Pero el carácter de la imprenta como medio de formación de la opinión pública, de-

(1) V. Stein, *Verwaltungslehre*, 6.^a parte; Liszt, *Das Reichspressrecht*, 1880; Seydel, ob. cit., IV; Parant, *Leyes sobre imprenta*; Duboc, *Hist. de la prensa inglesa*; Gneist, ob. cit.; Bathie, *Droit public et administratif*, II; Buccelati, *La libertà di Stampa*; Bonasi, *Sulla legge della stampa*; Ellero, *Della legge sulla stampa*; Pascaud, *Du regime de la*

termina en el Gobierno la necesidad de atender á las manifestaciones de su acción; mas sin que esto implique un sistema de prevenciones ó represiones de la libertad de conciencia y de pensamiento. La existencia de una policía de seguridad de imprenta es circunstancialísima, como debida á la desconfianza de Gobiernos débiles, al temor de las iglesias, á los prejuicios tradicionales, y á la repugnancia con que los elementos llamados conservadores han visto siempre la formación de la atmósfera de publicidad en que debe vivir el Estado. La policía de seguridad ó de *desconfianza* de la prensa se ha producido con la *previa censura*.

9.—La *censura previa* implica la facultad en la autoridad de subordinar á su permiso la publicación de lo impreso: lo que implica el poder de definir *a priori* lo inmoral ó lo peligroso de *las ideas*. Los abusos á que esto puede dar lugar no hay para qué decirlo: no debe olvidarse que estas facultades conferidas al Gobierno vienen á convertirse en armas prohibitivas de sus representantes policiacos. Según Seydel, la verdadera inventora de la censura previa fué la Iglesia (1). La introdujo la legislación eclesiástica á fines del siglo xv y principios del xvi (2), no tardando el poder civil en

presse en Europe et aux Etats Unis, 1887; Tambaro, *La libertà della stampa e il Diritto penale*, 1897; Eguizabal, *Apuntes para una historia de la legislación española sobre imprenta desde 1480 al presente*, 1879.

(1) Véase Hofmann, *Geschichte der Bücherzensur* (1819), y Wiesner, *Denkwürdigkeit der österreichischen Zensur vom Zeitalter der Reformation bis auf die Gegenwart* (1849), citados por Seydel, pág. 10.

(2) Alejandro VI, León X, Const. *Inter multiplices*, 1.º de Junio de 1501.

seguir su ejemplo (1). Abolióse ya en el siglo xvii en Inglaterra, manteniéndose más tiempo en otros países. Hoy puede decirse, siguiendo á Bluntschli, que la libertad de la prensa ha llegado á ser el derecho común de los pueblos cultos (2).

10.—Sin embargo, la abolición de la censura previa del derecho positivo, no obsta para que en los Estados haya legislación de imprenta que tienda, ya á limitar las libres manifestaciones de los periódicos, ya á ordenar la prensa como función social. Examinando Seydel la condición administrativa de la imprenta, señala con el carácter de *limitaciones* las siguientes: 1.ª Exigencias *especiales* para la *concesión* de licencia á los que pretenden establecer una imprenta ó librería, ó publicación como industria. 2.ª Ciertas prohibiciones administrativas; el secuestro preventivo administrativo; el sistema de la advertencia, de la suspensión y supresión de la publicación. 3.ª Exigencia de *fianza* á los periódicos, bien sea con el objeto de dificultar la difusión de la prensa, bien con el de garantizar la responsabilidad pecuniaria. 4.ª Dificultades de índole financiera. 5.ª Disposiciones relativas á las limitaciones que pueden recaer sobre el contenido de los escritos. El mismo Seydel señala como condiciones de policía de imprenta, que en sí no entrañan idea de limitación, aquellas exigencias encaminadas á garantizar la responsabilidad de los autores, editores y demás de los escri-

(1) Véanse obs. cit.

(2) Se reconoció en Inglaterra en 1694; le proclama el artículo 3.º adicional de la Constitución federal de los Estados Unidos, y consta en las Constituciones de Suiza (art. 55), Noruega (Ley de 1814, § 100), Bélgica (§ 18), Austria (Ley de 1867, art. 13), Italia (art. 28), Holanda (art. 8.º) y España (artículo 13). Véase, respecto de Francia, Ley de 29 de Julio de 1881.

tos impresos, y á registrar, por interés administrativo, el movimiento y vida de las publicaciones.

11.—La legislación de imprenta de los Estados modernos conserva muchas de las disposiciones de policía indicadas. En Alemania la autoridad conserva ciertas facultades extraordinarias para represión del socialismo. En Austria hay concesiones ó patentes especiales de imprenta. En todas partes se conservan las medidas de índole puramente administrativa.

12.—En España las Leyes recopiladas (1502 á 1808) organizaron el régimen de la previa censura y el de severísima represión penal (títulos XVI, XVII y XVIII del lib. VII de la Nov. Recop.) En 1810 las Cortes establecieron la libertad de imprenta. En 1814 volvióse al antiguo régimen, inaugurándose el de libertad en 1820, para ser abolido en 1823 (R. D. de 11 de Abril de 1824 y R. O. de 16 de Octubre del mismo año). Instaurado el sistema constitucional, iniciáronse y establecieron regímenes varios. En 1834 reglamentóse la censura, que se abolió en 1837. La legislación se hizo claramente represiva desde 1844 (R. O. de 10 de Abril), manteniéndose con varias reformas bajo el imperio de la Constitución de 1845, salvo el período del bienio de 1854-56. El régimen de plena libertad de imprenta inauguróse en 1868: la prensa sometióse al derecho común. Restaurada la monarquía, dictáronse varias disposiciones (R. D. de 31 de Diciembre de 1875), hasta llegar á la ley de 7 de Enero de 1879, la cual contiene reglas especiales de índole prohibitiva y represiva. El *régimen actual* arranca de la Ley de 26 de Julio de 1883 de policía de imprenta, que, dejando sometida la prensa al derecho común, contiene disposiciones relativas: 1.º, á los requisitos que deben reunir las distintas empresas para su publicación—requisitos de índole preventiva no restrictivos (1);—2.º, á la cesación de los periódicos:

(1) En la publicación de un libro sólo se exige que lleve pie

3.º, á la obligación de éstos de aclarar ó rectificar; 4.º, á las publicaciones clandestinas; y 5.º, á la responsabilidad penal y gubernativa.

13.—*Circulación de las personas* (1).—La libertad de morar y de fijar la residencia es condición de una vida humana racional. El movimiento por el territorio del Estado no debe estar sometido á traba alguna política artificial. Sin duda, importa al Estado tener conciencia del movimiento y situación de la población; pero debe lograr esto por servicios que no impliquen intervención que limite la libertad de morar y situarse el hombre; libertad que, por otro lado, tiene una gran importancia económico-social (2). Esto no obstante, los Gobiernos han considerado á veces la circulación de las personas como materia en la cual su acción debe inter-

de imprenta. La de un folleto pide esto y depositar en el Gobierno ó Alcaldía tres ejemplares al publicarlo. Para publicar un periódico se requiere ponerlo en conocimiento de la autoridad gubernativa cuatro días antes de empezar la publicación, con declaración escrita y firmada por el fundador, donde conste el nombre, apellidos y domicilio del declarante; que se halla en el goce de sus derechos; el título del periódico, días en que ha de ver la luz, y nombre, apellido y domicilio del director y establecimiento donde ha de imprimirse. Debe acompañarse recibo corriente de la contribución de éste. Del periódico deben enviarse tres ejemplares á la autoridad gubernativa.

(1) Mohl, *System der Präventivjustiz*, § 52; Schierlinger, *Die Friedensburgschaft*, 1877; Seydel, ob. cit.—V. Batbie, ob. cit., II; Stein, *Hand.*, I; Gneist, ob. cit., y *El Estado jurídico*, § 122; Luchini, *Sull' ammonizione e sul domicilio coatto* (*Annali di Statistica*: Sen. II, vol. 75).

(2) Seydel, ob. cit., § 20; Wagner y Nasse, *Tratado de Economía política*, §§ 431 y 448 (1879).

venir por motivos de seguridad. Preciso es, en verdad, hacer una distinción. La libertad de movimientos y de elegir residencia ó domicilio es una condición indispensable de la vida del hombre: en tal concepto, el Gobierno tiene el deber de cumplir su función de seguridad sin molestar á nadie; si molesta, acusará torpeza en sus procedimientos administrativos. Ahora, á lo que acaso puede tener derecho el Gobierno es al *cuidado y vigilancia protectora* de ciertos individuos que, por razones personalísimas, no está aquél en el caso de abandonar, sino que, tanto en interés de ellos como en el general de la seguridad, es preciso que conozca y atienda. Hoy realmente es un principio constitucional admitido el de la libre circulación y fijación del domicilio. Por otra parte, ciertas trabas generales molestas han desaparecido. Me refiero á los *pasaportes* y otros documentos exigibles como medio *obligatorio* para identificar la personalidad, á petición de la policía. En cuanto á los pasaportes como documentos de identificación de los viajeros, las leyes inglesas nunca los han exigido. Donde con más rigor se han exigido ha sido en Francia durante la revolución. Hoy en día, prácticamente, los pasaportes nada significan. En los Estados alemanes existen todavía; pero ya no son de hecho obligatorios, salvo en casos excepcionales: lo son en Rusia.

14.—En España existen como documentos del carácter que estudiamos los pasaportes y las cédulas personales: su objeto no es ya limitar los movimientos, sino identificar la persona de los extranjeros—los pasaportes,—y de los nacionales—la cédula personal.—Los pasaportes para salir los españoles fuera de España, ó bien para viajar por España los extranjeros, fueron abolidos por R. D. de 17 de Diciembre de 1862: se expiden á los españoles cuando los solicitan para viajar por países donde

fuesen exigidos (O. de 5 de Agosto de 1870 y R. O. de 15 de Febrero de 1889). Únicamente se ha mantenido la necesidad del pase ó pasaporte para los habitantes de pueblos fronterizos. (Véase R. O. de 3 de Julio de 1875 y 15 de Enero de 1881.) Las cédulas personales, de vecindad, son, más que nada, un impuesto personal (1). Respecto de las condiciones en que los extranjeros pueden penetrar en el territorio español y moverse ó domiciliarse en él, debe consultarse: 1.º, el R. D. de 17 de Noviembre de 1852; 2.º, la R. O. de 12 de Junio de 1854 (sobre los emigrados políticos extranjeros); 3.º, el ya citado R. D. de 17 de Diciembre de 1862; 4.º, la R. O. de 7 de Junio de 1895, etc. Tocante á las emigraciones, véase, sobre todo: 1.º, la R. O. circular de 8 de Mayo de 1888; 2.º, la R. O. de 21 de Octubre de 1889, etc.

15.—Queda indicado cómo se legitima la policía de seguridad respecto de ciertos individuos colocados en condiciones determinadas (2). Hay con relación á éstos un deber de tutela social: una función de vigilancia, de educación, de beneficencia, en suma, que acaso pudiera excusar la de seguridad, y que se impone específicamente á los Gobiernos, encaminada á impedir las manifestaciones contrarias al orden público, que, dadas las condiciones de aquellos individuos, pueden producirse. Stein comprende en un grupo específico las medidas relativas á los *individuos peligrosos*: ociosos, vagos y mendigos, y cumplidos ó licenciados de presidio. La acción de gobierno se propone aquí prevenir los actos delictuosos ó atentados que esas personas, por

(1) Véase, no obstante, el art. 40 del Reglamento del servicio de la Guardia civil.

(2) Véanse las obras citadas en las notas de la circulación de las personas, y además Bolis, *La polizia e la classi pericolose della società* (1879); Locatelli, *Sorveglianti e sorvegliati*.