

# OECONOMICA, CONSEJO Y TERRITORIO EN LA IDEA MODERNA DE POLICÍA

IGNACIO EZQUERRA REVILLA

INVESTIGADOR. IULCE (UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID)

## RESUMEN

Entre sus varias acepciones, con el término “policía” se describía durante la Edad Moderna una técnica de intervención general de la autoridad pública orientada a la armonía social, a procurar los medios que garantizaran la felicidad y tranquilidad del súbdito: paz y armonía, abastecimiento, etc. Su efectividad es otra cuestión, pero era un principio de clara base aristotélica, sujeto al contexto de la *Oeconomica* (el gobierno de la casa), hecho que, aplicado al rey, tendía a extender y difuminar espacialmente los límites de su casa. Es esta una base metodológica legítima para valorar hasta qué punto el gobierno del territorio se entendía como un gobierno doméstico ampliado, como se deduce del protagonismo en él de aquellos órganos administrativos más claramente inscritos en el espacio reservado del rey, caso del Consejo Real. En el ámbito de sus extensas atribuciones, la transferencia de las decisiones reales al espacio de los reinos se articulaba, entre otros medios, mediante las llamadas *Consultas de los Viernes*, que reunían periódicamente al rey y su Consejo en su antecámara. Como resultado de todo ello, la respectiva evolución del espacio doméstico regio, del cauce institucional de sus decisiones (Consejo) y de la formalidad jurídica y administrativa de las mismas (Policía) estuvo estrechamente enlazada en tiempos modernos.

*Palabras clave:* Policía; Casa Real; Oeconomica; Consejo Real de Castilla; Historia de la Administración.

## ABSTRACT

Among other meanings, the term *police* describes during the early modern times an intervention thecnic of the public authority which aim was the social harmony, by those means that were guaranteeing the hapiness of the subjects: peace and harmony, supply, etc. Its efficiency is another matter, but was a principle of clear aristothehc basis, subject to the context of the *Oeconomica* (the government of the household). Fact that, applied to the king, trends to extend and blur the limits of his household. This is a legitimate methodological argument to value up to what point the government of the territory was conceived as an extensive domestic government, as could be infered from the prominence in it of those administrative bodies more clearly inscribed in the king’s reserved area, like the Royal Council. In the area of its extensive attributions, the transfer of the royal decisions to the space of the kingdoms was articulated, among other means, by the channel of the *Friday Consultations*, that got together from time to time the king and his Council in his antechamber. As a result of all the said, the respective evolution of the domestic royal space, of the institutional way of his decisions (Council) and the legal and administrative formality of them (Police), were narrowly connected in early modern times.

*Keywords:* Police; Royal Household; *Oeconomica*; Royal Council of Castile; History of Administration.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las categorías administrativas son resultado de un proceso de acumulación que se remonta al propio origen de la necesidad del ser humano de gestionar la realidad que le rodea. El estudio del concepto de *Policía* permite deducir, en primer lugar, la arbitrariedad en la fijación de las etapas históricas de su desarrollo. Solo si se introduce un matiz de diferenciación entre *ius politiae* y *ciencia de la policía* es posible otorgar originalidad al siglo XVIII, especialmente en el ámbito europeo, mientras la policía, en su sentido práctico, respondió a un mismo patrón con distinta composición interna según la época. En el caso español, el contraste fue percibido por Antonio Muñoz, quien representó una clara ruptura en su *Discurso sobre la economía política* (1769), puesto que, sin negar la continuidad histórica de la aplicación práctica de la idea de policía, sí cuestionaba sus resultados, que habían desembocado en una “constitución fatal” de España. En su opinión, el remedio consistía en un renovado uso del concepto que favoreciese la prosperidad, el comercio y la cultura y cuyos instrumentos eran -para Muñoz- la seguridad en primer lugar, seguida del abastecimiento, el cuidado de las vías de comunicación y la libertad de precios<sup>1</sup>. Por su parte, Valentín de Foronda dio un implícito testimonio de continuidad al considerar la policía elemento indispensable, tanto para los súbditos reales como para los “coasociados del pacto constitucional”, en las dos ediciones de sus *Cartas sobre la policía*, de 1801 y 1820<sup>2</sup>. En mi opinión, como aquí trataré, en esta permanencia influyó la inmutabilidad de la idea de gobierno general como ampliación del gobierno doméstico regio, a lo largo de todo el arco temporal moderno.

En el caso de la monarquía hispana, en este terreno la práctica administrativa llevó la delantera a la definición teórica que, cuando llegó, respondió con gran retraso a un modelo venido en gran medida del exterior. Pero, al margen de esta secuencia, en la Edad Moderna será difícil distinguir la policía del propio gobierno, como técnica de intervención administrativa que, bajo el confite de la felicidad general, terminó con el atomismo feudal para devenir en instrumento de la razón de estado y la imposición del autoritarismo regio sobre el súbdito<sup>3</sup>. Con el siglo de las luces llegará lo que Alejandro Nieto llamó el “desenmascaramiento” de la “cobertura eudemonista”<sup>4</sup> y, con él, la paulatina y muy lenta reducción del concepto al ámbito de la seguridad pública y el orden. En un contexto, no obstante, en el que siempre resulta difícil domar la amplitud semántica del término y en el que queda al margen la plena vigencia de un concepto amplio, en el marco del Derecho Administrativo.

1 Al respecto, VALLEJO FERNÁNDEZ DE LA REGUERA, Jesús (2008). “Concepción de la Policía”, en Cuadernos de Derecho Judicial 7 (ejemplar dedicado a La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes), p. 15.

2 De hecho, Foronda dijo haber escrito en 1801 para intendentes, corregidores y alcaldes lo mismo que en 1820 dirigía a ayuntamientos constitucionales, jefes políticos y juntas provinciales, VALLEJO FERNÁNDEZ DE LA REGUERA, Jesús, op. cit. pp. 6 y 11.

3 CARRO, José Luis (1981). “Policía y dominio eminente como técnicas de intervención en el Estado preconstitucional”, *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo* 29, pp. 287-306, p. 292.

4 NIETO, Alejandro (1986). *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*. 1ª ed. Madrid: INAP, pp. 82-91.

## 2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE POLICÍA.

Desde la propia ocupación del espacio por los pueblos de la antigüedad, la idea de Policía estaba relacionada con la necesidad de regularlo y organizarlo y evitar riesgos para su habitación y explotación. La *politeia* de los griegos era un concepto que acumulaba sus experiencias acerca de la vida y la convivencia en la *polis*<sup>5</sup>. La idea adquirió perfiles más nítidos a lo largo del medievo y la Edad Moderna, en un camino en el que la aplicación práctica y la definición teórica no siempre fueron al unísono. Desde un principio el término “policía” se identificó con el propio poder y la comunidad política, para significar seguidamente la actividad realizada por ese poder. En los dos casos se trataba de un fundamento teórico para las facultades ejercidas por los príncipes<sup>6</sup>. Por lo tanto, ya en la Alta Edad Moderna, existía una idea amplia de policía que, con mayor o menor claridad, tendía a la eliminación de obstáculos para el poder del príncipe, en primer lugar en la Corte, entendida como su propio lugar de permanencia. La primera acepción de “policía” en el *Diccionario de Autoridades* -“La buena orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliendo las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno”<sup>7</sup>- fue resultado de un largo proceso de decantación durante el cual, no obstante, su sentido general no sufrió grandes alteraciones.

### 2.1. LA CONSOLIDACIÓN DEL TÉRMINO EN EL VOCABULARIO POLÍTICO.

A comienzos del Siglo XV era posible encontrar usos de la palabra *Police* como sinónimo de buen orden y limpieza en las Ordenanzas Reales de Carlos VI de Francia y en las postrimerías del mismo siglo un sentido semejante cabe apreciar en el lenguaje legal germano<sup>8</sup>. A la misma época pertenece la explícita utilización del término por *El Tostado* en su *De Óptima Politia* que, traducido al romance, era “el Gobierno ideal”, de manera que era posible apreciar en Castilla, en tan temprana fecha, un sentido genérico del mismo<sup>9</sup>. Fue Villar Palasí quien subrayó su uso en Alonso de Madrigal<sup>10</sup>, que lo identificaba con el poder y la comunidad política, resultado de la participación de los ciudadanos en un “todo moral”<sup>11</sup>. Este sentido tenía por entonces expresiones prácticas, como se aprecia en el lenguaje de las asambleas de Cortes. En las de Valladolid de 1440, los procuradores solicitaron textualmente que la “cosa pública” fuese dirigida con “toda buena policía e gobernada e sostenida en verdat e justia”, y las de Olmedo

5 LECHNER, Jan (1981). “El concepto de ‘Policía’ y su presencia en la obra de los primeros historiadores de Indias”, *Revista de Indias* 165-166, pp. 395-409, p. 408.

6 VILLAR PALASÍ, José Luis (1955). “Poder de Policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado”, *Revista de Administración Pública* 16, p. 23; BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (1968). *Los estudios sobre administración en la España del Siglo XVIII*. 1ª ed. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, p. 33.

7 *Diccionario de la lengua castellana*, en que se explica el verdadero sentido de las voces..., Tomo Quinto, ... En Madrid: En la Imprenta de la Real Academia Española: Por los herederos de Francisco del Hierro. Año de 1737 (ed. facsímil, Madrid: Real Academia Española, 2013), p. 311. La segunda acepción era “aseo, limpieza, curiosidad y pulidez” (p. 312).

8 CARRO, José Luis. Op. cit., p. 289.

9 VILLAR PALASÍ, José Luis. Op. cit., p. 25.

10 CARRO, José Luis, op. cit., p. 290.

11 La expresión es de Nuria Belloso, en la introducción a Alfonso de MADRIGAL “El Tostado”. *El Gobierno Ideal* (Introducción, traducción y texto latino de Nuria BELLOSO MARTÍN, nota preliminar de Jaime BRUFAU PRATS). 1ª ed. Pamplona: EUNSA, 2003, p. 22.

en 1445 consideraron la sujeción del rey a sus súbditos contraria a la “buena policía”<sup>12</sup>. El mismo sentido nutrió por entonces la *Suma de la Política* de Rodrigo Sánchez de Arévalo, a la que me referiré, y se aprecia en el prólogo de Alonso Díaz de Montalvo a las *Ordenanzas Reales*: “E mirando que sin leyes la justicia non se podría sostener y la policía non sabe ser gobernada sin ellas,...”<sup>13</sup>.

En el *Tesoro de la lengua castellana o española* de Sebastián de Covarrubias se apreciaba también la señalada duplicidad del término. Aparecía una definición de Policía con un sentido restringido y otro más amplio. Por un lado, un sinónimo de “Gobierno” y, por otro, de limpieza y ornato municipales<sup>14</sup>. En adelante, la palabra no perdería esta doble acepción. Por un lado, una interpretación extensiva e integradora de toda la actividad humana para su gobierno, identificable con la política que, llegado ya el siglo XVIII, se orientó hacia la definición de la Policía como ciencia, según la plantearon autores como Delamare o Von Justi<sup>15</sup>. Para Cesare Mozzarelli la Policía consistía en “... l’ordine complessivo della città, l’insieme delle regole e delle formule secondo le quali ciascuno può opportunamente vivere e con gli altri convivere”<sup>16</sup>. En ese campo amplio, en los siglos modernos se fue definiendo uno más restringido, reducido según el barón de Bielfeld al lema “... seguridad, limpieza y baratura”, que integraba la intendencia de los mercados (*agranomía*) y el cuidado de los edificios (*astrinomía*). Este fue el sentido predominante en el ámbito municipal castellano, en los ejemplos literales que hemos localizado en la literatura administrativa de la Corte.

En el campo edilicio, la actividad de policía propia de los concejos fue legalizada y encauzada a través de sus ordenanzas municipales, que tocaban los diferentes aspectos propios del ramo y contenían la enunciación literal del término, en su sentido de buen cuidado del régimen urbano. Las Ordenanzas aprobadas para Madrid en 1567 tenían por objeto “el ornato, policía y ennoblecimiento de esa dicha villa...”<sup>17</sup>. Otro buen ejemplo son las Ordenanzas de Logroño de 1607, que atendían al mantenimiento de la convivencia en la ciudad, la seguridad de sus vecinos y la reglamentación

12 GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín (1995). “Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español”, en CAPELLINI Paolo, ed. De la ilustración al liberalismo: symposium en honor al profesor Paolo Grossi... 1ª ed. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 159-196, p. 164.

13 Rodrigo SÁNCHEZ DE ARÉVALO, *Suma de la Política* (edición y estudio de Juan BENEYTO PÉREZ). 1ª ed. Madrid: Instituto Francisco de Vitoria, 1944; Copilación de Leyes del Reino. Ordenamiento de Montalvo (1986) (ed. facsímil de la de Huete: Álvaro de Castro, 1484). 1ª ed. Valladolid: Lex Nova, y la inserción de ambas obras en una misma línea semántica por VALLEJO FERNÁNDEZ DE LA REGUERA, Jesús, op. cit.

14 “Término ciudadano y cortesano. Consejo de Policía, el que gobierna las cosas menudas de la ciudad y el adorno della y limpieza. Es vocablo griego πολιτεία, república. Político, el urbano y cortesano. Política, la ciencia y modo de gobernar la ciudad y república”, Sebastián de COVARRUBIAS, *Tesoro de la lengua castellana o española* (ed. facsímil de la de Barcelona: Horta, 1944). 4ª ed. Barcelona: Alta Fulla, 1998, p. 875.

15 NIETO, Alejandro (1986). Op. cit., pp. 78-81 y las obras allí citadas.

16 MOZZARELLI, Cesare (1998). “Riflessioni preliminari sul concetto di ‘Polizia’”, *Filosofía Política* 2, pp. 7-14, p. 9. En el mismo sentido, NIETO, Alejandro. Op. cit., p. 74.

17 MAQUEDA ABREU, Consuelo (1996-1997). “Reflexiones sobre el aposento de Corte”, *Ius Fugit* 5-6, pp. 237-273, p. 256. Un ejemplo de una extensísima bibliografía, PORRAS ARBOLEDAS, Pedro Andrés (1992). “El proceso de redacción de las Ordenanzas de Jaén. Dos Ordenanzas de Policía rural (Siglos XIV y XV)”, *Cuadernos de Estudios Medievales y Ciencias y Técnicas Historiográficas* 17, pp. 427-446.

de actividades nocivas, molestas o peligrosas<sup>18</sup>. Su actualización, aprobada por Carlos II en 1676, aludía a que "... las Ordenanças antiguas que tenía tocantes a la policía y buen gobierno, y a diferentes cosas de oficios no podían observarse por la mudança de los tiempos..."<sup>19</sup>. Igualmente, un sentido genérico pero de traducción eminentemente urbana se apreció en el empleo de la palabra por Miguel de Giginta, canónigo de Elna, quien consideraba la atención a los necesitados "obligación del cargo de los que gobiernan... por el daño tan notable como la falta dello causa a la república y particulares della, escándalo de extranjeros, y grande falta de buena policía"<sup>20</sup>.

Por lo demás, "policía" tenía un significado amplio de orden y armonía, aplicable a cualquier ámbito administrativo, como indica la Instrucción para el gobierno del archivo de Simancas de 1588, que insistía en que los libros y papeles estuviesen "con la mayor pulicía y concierto"<sup>21</sup>. A su vez, al describir las competencias de la Junta de Bureo, la conocida relación de Juan Sigoney decía literalmente: "El dicho mayordomo mayor, y los mayordomos en su ausencia, tenían poder y autoridad para regir y gobernar la Casa de Su Majestad y de mandar y ordenar todo lo que les parecía convenir al buen gobierno y policía della..."<sup>22</sup>. Esta aparición del término en las disposiciones que orientaban el funcionamiento de la Casa Real es de destacar. Puesto que si se atiende a la idea del gobierno territorial como gobierno ampliado desde el ámbito doméstico —en el que en seguida insistiré—, cabe especular si las normas de policía podían ser consideradas, en su menudencia, como correlato para un ámbito más extenso de las ordenanzas y etiquetas domésticas. Por su parte, Juan Gómez de Mora decía en 1632, en la dedicatoria a Juan Andrés Hurtado de Mendoza, marqués de Cañete, de su *Relación* del juramento de las Cortes al Príncipe Baltasar Carlos, que su padre, don García Hurtado de Mendoza, "dio leyes saludables, introduxo policía, i el mejor gobierno..." en el virreinato de Perú<sup>23</sup>.

La correspondencia administrativa cortesana también abundaba en ejemplos de esta utilización de la palabra como buen orden, concierto y limpieza. En 1582 Juan de Herrera dijo haber expresado ciertas opiniones arquitectónicas "... por la puliçia y buen gouierno"<sup>24</sup>. En un punto de una Instrucción relativa al Alcázar de Madrid, finalmente no aprobada, se ordenaba que el veedor hiciese inventario de sus piezas de artillería y otras municiones. En la respuesta por el citado Juan de Herrera se leía:

18 Tratado por MARTÍNEZ NAVAS, Isabel (2001). Gobierno y Administración de la ciudad de Logroño en el Antiguo Régimen. 1ª ed. Madrid: INAP, pp. 249-251.

19 Op. cit., p. 378.

20 CAVILLAC, Michel (1979). "La reforma de la beneficencia en la España del Siglo XVI: la obra de Miguel Giginta", Estudios de Historia Social 10-11, pp. 7-59, p. 41.

21 Instrucción para el gobierno del Archivo de Simancas (año 1588), Madrid: Ministerio de Cultura, 1989 (ed. y estudio introductorio a cargo de José Luis RODRÍGUEZ DE DIEGO), p. 108.

22 "Relación de la forma de servir que se tenía en la Casa del Emperador don Carlos, nuestro señor, que aya gloria, el año 1545, y se había tenido algunos años antes del partido que se daba a cada uno de los criados de Su Majestad, que se contaban por el libro del Bureo", transcrito en MARTÍNEZ MILLÁN, José, dir. (2001). La Corte de Carlos V, Madrid: Sociedad Estatal para la Conmemoración de los Centenarios de Felipe II y Carlos V, p. 186.

23 Relación del iuramento que hizieron los reinos de Castilla y León al ser[enís]mo don Baltasar Carlos, Príncipe de las Españas i el Nuevo Mundo. Dedicada a don luán Andrés Hurtado de Mendoza, marqués de Cañete. Por Juan Gómez de Mora, traçador y m[ae]stro mayor de las Obras Reales. Con privilegio en Madrid. Por Francisco Martínez. Año 1632.

24 ÍÑIGUEZ ALMECH, Francisco (1950). "Juan de Herrera y las reformas en el Madrid de Felipe II", Revista de la Biblioteca, Archivo y Museo. Ayuntamiento de Madrid 59-60, pp. 3-108, pp. 33 y 80.

“Está bien y lo sería que se pusiesen estas cosas de la suerte que lo suelen estar quando es necesario servirse de ellas, si quiera por buena policía aunque nunca fuesen menester”<sup>25</sup>. Como se aprecia, el término formaba parte usual del léxico de un aposentador de Palacio como Herrera, cuando ejercía sus funciones más allá del espacio propiamente palaciego, hecho que hablaba de la cualidad instrumental de la policía para dar continuidad al mismo en un contexto más amplio.

### 3. LA ASCENDENCIA DOMÉSTICA DE LAS NORMAS DE POLICÍA.

Los fundamentos de la forma familiar de gobierno han sido recogidos por el profesor Martínez Millán en una contribución esencial, la introducción a la obra colectiva *La Monarquía de Felipe II*<sup>26</sup>. La idea burocrática actual no puede ser atribuida en absoluto al monarca moderno, que actuaba como un padre de familia gobernaba su casa; no existían diferencias entre la esfera social y la doméstica, como no existía una separación tangible entre lo público y lo privado<sup>27</sup>. Esta esencia doméstica informaba los conocidos *regimientos de príncipes*, fundados en la recepción de Aristóteles y su teoría política, cuya principal consecuencia fue una idea del gobierno como imagen de las funciones del organismo natural, hecho que le daba una vocación de intervención ilimitada, sin más límites que los impuestos por la propia naturaleza<sup>28</sup>. Serían estas las ideas expresadas por Egidio Romano, amigo y discípulo de Santo Tomás en la Sorbona, que tuvieron una rapidísima difusión en Europa<sup>29</sup>. La glosa de Fray Juan García de Castrojeriz a la obra de Egidio, de 1345, respetó su estructura: gobierno personal fundado en las virtudes (libro I); gobierno de la casa (libro II); y ampliación del mismo a la ciudad y el reino (libro III). Como indica el profesor Martínez Millán, no era por lo tanto de extrañar la influencia del autor en la Castilla del Siglo XV, ponderado por Pedro López de Mendoza, leído por Íñigo López de Mendoza y doctrinalmente asumido por Rodrigo Sánchez de Arévalo y Diego de Valera<sup>30</sup>.

El contexto filosófico en el que se desarrolló la idea de policía fue el propio del aristotelismo-tomismo, la búsqueda de la *vida buena*, como la definió Aristóteles en su *Política*<sup>31</sup>. En Egidio Romano y su *De Regimine Principum*<sup>32</sup> -glosado como digo en castellano por García de Castrojeriz-, se tomaba ya como forma de gobierno y

25 BARBEITO, José Manuel (1992). El Alcázar de Madrid. 1ª ed. Madrid: COAM, p. 24.

26 MARTÍNEZ MILLÁN, José-FERNÁNDEZ CONTI, Santiago, dirs. (2005). La Monarquía de Felipe II: la Casa del Rey, I. 1ª ed. Madrid: Fundación MAPFRE-Tavera, pp. 17-51.

27 Op. cit., p. 39, remitiendo a fuentes imprescindibles a este respecto: FRIGO, Daniella (1985). Il padre di famiglia. Governo della casa e governo civile nella tradizione del “economica” tra Cinque e Seicento, 1ª ed. Roma: Bulzoni, p. 11 y MOZZARELLI, Cesare, dir. (1988), “Familia” del Principe e Famiglia Aristocratica. 1ª ed. Roma, pp. VIII-X.

28 ARISTÓTELES, Política (Traducción y notas de M. GARCÍA VALDÉS), Madrid: Gredos, 2000, pp. 1-9.

29 Al respecto, ULLMANN, Walter (1983). Historia del pensamiento político en la Edad Media, Barcelona: Ariel, pp. 120-121; WATT, J.A. (1988). “Spiritual and temporal powers”, J.H. BURNS, ed., Medieval Political Thought (c. 350-c. 1450), Cambridge: CUP, pp. 403-411, fuentes citadas por Martínez Millán.

30 MARTÍNEZ MILLÁN, José, dir. Op. cit., p. 45.

31 GÓMEZ DE PEDRO, María Esther (2001). El estado del Bienestar. Presupuestos éticos y políticos, Tesis Doctoral Universidad de Barcelona, pp. 10-44; OSSANDÓN, Juan Carlos (1991). Felicidad y Política. El fin último de la polis en la filosofía de Aristóteles. Pamplona: Universidad de Navarra.

32 Regimiento de los Príncipes, La Coruña: Órbigo, 2013; Glosa castellana al “Regimiento de Príncipes” de Egidio Romano, ed. y estudio preliminar de Juan BENEYTO, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

tenía un sentido doméstico, como instrumento para la integración y gobernación del territorio, mediante la adición de las unidades de reproducción constituidas por casa, barrio, ciudad y reino. Esta idea central, que unía expansión doméstica y policía, fue permanente en el periodo moderno. La tercera parte del tercer libro, dedicada al “gobierno de los reyes y de los príncipes en lo que habla especialmente en cómo se debe gobernar la ciudad y el reino”, era todo un tratado de policía y una descripción acorde con el gobierno del espacio territorial, por parte del rey, como una ampliación del propiamente doméstico<sup>33</sup>.

Si la obra de Egidio Romano tenía la forma de tratado sobre la formación y comportamiento del príncipe desde su infancia, en la que se advertía un doble sentido de policía como gobierno y como buen orden urbano, el *De Regimine Principum* de Santo Tomás mostraba asimismo esa dualidad semántica, aunque predominaba con claridad el primer sentido, al que confería un contenido de “dominio en común”<sup>34</sup>. Era la autoridad pública, a lo largo de la articulación histórica de sus decisiones, la encargada de dar contenido a la prioritaria busca de la felicidad; y los fines atribuidos a la ciudad por Santo Tomás en su *De Regimine* determinaron una división tradicional de la actividad administrativa de la que formó parte la idea de policía<sup>35</sup>.

En la traducción castellana de la obra, policía tiene un prioritario sentido de *gobierno*. Al hablar de “Gobierno Justo” en el capítulo primero del libro primero, Santo Tomás decía que “... si se administra por muchos con nombre común se llama policía, como quando una muchedumbre de soldados mandan en la provincia o ciudad: y si se administra por pocos y virtuosos se llama Aristocracia...”<sup>36</sup>. A su vez, la policía como orden y concierto urbano era visible en el capítulo I del libro segundo, “Cómo los Reyes han de fundar ciudades, para alcanzar fama, y que se debe elegir para ello sitio templado, y las comodidades que de esto se siguen, y las incomodidades de lo contrario”<sup>37</sup>. El planteamiento de Santo Tomás culminaba al describir la armonía social como la correspondencia orgánica entre sus partes, al modo de San Agustín: “... porque de esta manera sucede en una verdadera y perfecta policía, lo que en un cuerpo bien dispuesto, en que las fuerzas orgánicas están en perfecto vigor. Y si la virtud suprema, que es la razón dirigiere las demás potencias inferiores, y se movieren a sus mandatos, entonces resulta una cierta suavidad y perfecta delectación de las fuerzas entre sí mismas, a la qual llamamos armonía...”<sup>38</sup>.

En el caso del mencionado Rodrigo Sánchez de Arévalo, la idea de policía se mencionaba explícitamente como estructuración jurídica del orden ciudadano. Su tratado

33 BRUNNER, Otto (1976). “La ‘Casa Grande’ y la ‘Oeconomica’ de la vieja Europa”, en IDEM, *Nuevos caminos de la historia social y constitucional*, Buenos Aires, pp. 87-123.

34 Como señaló don Alonso Ordóñez de Seijas y Tovar en la dedicatoria de su traducción de la obra al Conde Duque, *Tratado del gobierno de los Príncipes*, del Doctor Santo Tomás de Aquino, ..., En Madrid. Por Iuan González, 1625.

35 VILLAR PALASÍ, José Luis (1950). “La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública* 3, pp. 53-29, también en NIETO, Alejandro, ed. (1983). 34 artículos seleccionados de la *Revista de Administración Pública*, 1983, pp. 99-176, especialmente pp. 101-107.

36 *Tratado del gobierno de los Príncipes*, del Doctor Santo Tomás de Aquino, op. cit., p. 5.

37 Op. cit., pp. 47-49.

38 *Tratado del gobierno de los príncipes...*, Libro IV, Capítulo XXIII, “En qué consiste la verdadera policía de que nace la felicidad política, que es quando sus partes se corresponden entre sí unas a otras”. Op. cit., pp. 223-224.

*Suma de la Política*, concluido en torno a 1455, hacía extenso uso de la palabra y el concepto tanto en su libro I, dedicado a cómo debían ser fundadas y edificadas las ciudades y villas, como en el II, que trataba "... del buen regimiento e recta polecía que debe aver todo reyno o çibdad assí en tiempo de paz como de guerra"<sup>39</sup>. En él, el interés se centraba en el príncipe como buen político, la administración del estado, las leyes justas y las relaciones de obediencia y lealtad de los súbditos hacia el rey. En cuanto al primer libro, para el entonces arcediano de Treviño la fundación de una ciudad perseguía las condiciones de supervivencia del ser humano: subsistir, tener descendencia, vivir en paz y seguridad, etc. Tomará la idea de policía como el recto gobierno de las cosas urbanas, como se deduce del uso literal que hacía de la palabra: la abundancia de mantenimientos tocaba a "buena e derecha policía"; o la presencia de extranjeros en ciudades marítimas podía subvertir el orden social, dada la tendencia natural del hombre a "provar policías e cosas nuevas"<sup>40</sup>. No obstante, es obligado tener en cuenta que, en esa metodología extensiva del gobierno doméstico regio, Sánchez de Arévalo utilizaba el término como sinónimo de reino, en el sentido de comunidad política o *res pública*<sup>41</sup>. Por las mismas fechas, Fernán Pérez de Guzmán (c. 1378-1460?) daba a la palabra Policía el indicado sentido de buen orden ciudadano, al afirmar que la reforma de costumbres de la antigua Roma era práctica "de grant policía e çivilidad"<sup>42</sup>.

Conforme a lo dicho, esta visión de gobierno extendido del espacio desde la casa real debe primar sobre la extensión de un modelo de gobierno doméstico, mediante la multiplicación o adición de los particulares, opciones que, por lo demás, eran compatibles. Será esta la dualidad interpretativa potencial que ofrece la idea de gobierno de la Casa en la Edad Moderna. Conde Naranjo habla de una "estrategia dilatadora de la propia monarquía" a través de la cambiante economía aristotélica, que considera contradictoria en los términos, y en la que la conservación del principado no dependía de la razón de estado, sino de las virtudes paternas del príncipe, a imitación de actores sociales como los propietarios de señoríos, clérigos, comerciantes, etc.<sup>43</sup>, pero también de sus propias funciones. Este conglomerado, según el propio autor, superaba los límites de la doméstica para hollar los de la economía política, "al quedar referida no ya a una casa sino a un Estado". Pero parece que a ojos del príncipe los instrumentos articulados para realizar esta transferencia tenían mucho de expansión horizontal de la dinámica rectora de su propio espacio<sup>44</sup>, en términos simbólicos tanto como materiales. En consecuencia, puede deducirse que tal conjunto de medidas nunca perdió esa urdimbre *oeconomica*, cuyo alcance ignoró, incluso, el fin del Antiguo Régimen.

39 ANTELO IGLESIAS, Antonio (1985). "La ciudad ideal según fray Francesc Eiximenis y Rodrigo Sánchez de Arévalo", En la España Medieval 6, pp. 19-50, p. 35; Rodrigo SÁNCHEZ DE ARÉVALO. Op. Cit., p. 27.

40 ANTELO IGLESIAS, Antonio. Op. cit., p. 38.

41 Op. cit., p. 43.

42 Fernán PÉREZ DE GUZMÁN, Generaciones y semblanzas, ed. crítica de R.B. TATE, Londres: Támesis Books, 1965, p. 1, apud LECHNER, Jan (1981). Op. cit., p. 401.

43 FRIGO, Daniela (1991). "Disciplina Rei Familiariae": a economía como modelo administrativo de Ancien Régime", Penélope. Fazer e desfazer a História 6, pp. 47-62, p. 60.

44 CONDE NARANJO, Esteban (2006). "Libros de policía, policía de libros. España, 1800", Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno XXXV, pp. 557-592, pp. 578-580.

### 3.1. EL FUNDAMENTO DOMÉSTICO DE LA EXTENSIÓN DE LA POLICÍA AL TERRITORIO

Para Martínez Millán “La casa real fue un espacio clave en la distribución del poder político durante las Edades Media y Moderna”<sup>45</sup>, pero no era un término unívoco, incluyendo el conjunto de personas que el rey mantenía y dirigía como padre de familia. La cuestión radica en que en su persona se acumulaba el regimiento económico de la casa y el político-universal de la república, hecho que extendía los límites comunes de la *oeconomica* regia más allá de los límites de su casa, así como los propios fines de la lógica doméstico-familiar. El bien de la familia se identificaba con el aumento y conservación de la casa, a criterio del padre de familia<sup>46</sup>, y con ello se abre la posibilidad de considerar hasta qué punto el reino quedaba así convertido en casa. En definitiva, la medida en que la virtud gubernativa del rey sobre sus reinos se veía constituida por las atribuciones jurisdiccionales propias de su calidad de *Hausherr*<sup>47</sup>. De admitir este esquema, el siguiente paso consistiría en aclarar los aparejos formales e institucionales construidos para articular una función que, evidentemente, superaba la propia capacidad personal del rey. Aquellos que implicaban la construcción de una unidad de matriz doméstica, extendida sobre el espacio de los reinos.

La semblanza doméstica y familiar del gobierno fue subrayada por Jean Talpin y Jean Bodín. En su *Police Chrestienne*, el primero subrayó la naturaleza paterna de los magistrados sobre el pueblo, encargados de guiarle por la corrección de costumbres, a semejanza de un padre con sus hijos<sup>48</sup>. Como señala Jesús Vallejo, la policía aparecía así estrechamente ligada a ese contexto doméstico-económico y paternal, fundado en la “compulsión o apremio amoroso”<sup>49</sup>. Por su parte, en los capítulos iniciales de los conocidos *Six livres de la Republique* de Bodin –traducidos al castellano por Gaspar de Añastro Ysunza, al tiempo que los *enmendaba católicamente*– se apreciaba asimismo esa correspondencia del gobierno de la cosa pública con el de la casa privada: “... el justo gobierno de la casa es el verdadero modelo del gobierno de la República”<sup>50</sup>. Así pues, tal idea extensiva sería propia del concepto, especialmente en la literatura de la *policía cristiana*. Fray Juan de Santa María consideraba la casa y familia bien regidas como imagen de la república, y trazaba un paralelo entre la autoridad doméstica y la suprema. El gobierno de la casa era modelo del de la república y compendiaba las cosas tocantes a la policía, conservación y buen régimen de los

45 MARTÍNEZ MILLÁN, José. Op.cit., p. 49.

46 MARTÍNEZ MILLÁN, José. Op. cit., p. 49.

47 BRUNNER, Otto (1983). *Terra e Potere. Strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell’Austria medievale*, Milán, pp. 359-360 (apud MARTÍNEZ MILLÁN, José. Op. cit., p. 50). La Ganze Haus era un sujeto constitucional al que se le reconocía una autonomía simbolizada en la paz de la casa y en las competencias del padre de familia.

48 La *Police Chrestienne*. Livre tres-utile & necessaire a toutes manieres de gens, de quelque estat ou vacation qu’ils soyent, à cause qu’il contient la doctrine non seulement generale, mais aussi speciale, pour l’institution de toute particuliere & Chrestienne profession... Par M. Jean Talpin... A Paris, Chez Nicolás Chesneau... MDLXXII, f. 8r. La importancia de este autor es subrayada por VALLEJO, Jesús. Op. cit., p.3.

49 VALLEJO FERNÁNDEZ DE LA REGUERA, Jesús. Op. cit., ibidem.

50 VALLEJO FERNÁNDEZ DE LA REGUERA, Jesús. Op. cit., y fuentes allí citadas. Existe edición actual: Juan BODIN, *Los seis libros de la República*. Traducidos de lengua francesa y enmendados católicamente por Gaspar de Añastro Ysunza, II vol., Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992, ed. y estudio preliminar de José Luis BERMEJO CABRERO.

súbditos<sup>51</sup>, ampliando la *Oeconomica* propia de la casa al conjunto de los reinos. Pero mayor importancia tenía el hecho de que la propia práctica administrativa abundaba en elementos materiales y simbólicos que remitían a la referida idea expansiva. Sin duda, la policía fue técnica fundamental para materializar esa idea del gobierno como ampliación de la dirección de la casa.

La evolución del concepto de policía fue estrechamente ligada a la naturaleza doméstica del gobierno real. Las bases de este proceso no experimentaron gran variación desde su planteamiento por Aristóteles en su *Política*, como señala el hecho de que fue la primera autoridad invocada por Fray Juan de Santa María en su famoso tratado, al definir la idea de república<sup>52</sup>. Era importante el hecho de que esta estuviera formada por una adición de familias, pero lo destacable era que en ella la más importante era “la (familia) común a ellas con superior autoridad”. El gobierno real se reflejaba en la imagen de una casa bien gobernada<sup>53</sup>, pero no solo en un plano ideal, sino como referencia material que amparaba la referida extensión del gobierno, acordado en el palacio real, hacia el territorio<sup>54</sup>. La alusión a la casa era algo más que una fórmula retórica.

Acorde con esta transmisión fue otra idea constante en la tratadística política de la época, la asignación al rey de una función de *paterfamilias* a través de la que extendía al conjunto de sus súbditos los valores de cuidado, tutela y protección propios de tal figura. El contexto confesional en que la obra de Santa María fue escrita explica la semejanza agustiniana del rey como pastor de su ganado<sup>55</sup>, aunque otras muchas imágenes remitían en la obra a esa función curadora: “... el buen rey ha de ser médico de su pueblo, y ha de curar y apacentar sus vassallos”<sup>56</sup>. Pero la imagen culminante del rey aludida por Santa María era la de padre, al extremo que consideraba ambos términos sinónimos. Invocaba autoridades como el *Génesis*, Casiodoro, Platón u Homero para afirmar que “No es otra cosa el Rey sino un padre público y común de la república. Y por parecerse tanto el oficio de rey al de padre, llamó Platón al rey padre de familias...”. El alcance de esa función paternal no significaba diferencias en su ejercicio: “La diferencia no está en más de tener pocos, o muchos debaxo de su imperio”<sup>57</sup>. No es de extrañar que esta visión, esta consideración del reino como casa ampliada, se percibiese también con toda claridad en el tratado clásico dedicado al

51 Cfr. el texto transcrito en VALLEJO FERNÁNDEZ DE LA REGUERA, Jesús. *Op. cit.*, del *Tratado de República y Policía Christiana para Reyes y Príncipes: y para los que en el gobierno tienen sus vezes*, compuesto por Fray Juan de Santa María, ... En Madrid. En la Imprenta Real, 1615.

52 *Tratado de República y Policía Christiana...*, *Op. cit.* f. 1v.

53 A este respecto es fundamental un fragmento en cuya importancia ya ha reparado Jesús Vallejo: “... por que una casa y familia bien regida, es imagen de una República, y la autoridad doméstica semejante a la suprema, y el justo gobierno de una casa, verdadero modelo de una república, abraça en sí todos los buenos gobiernos, trata y ordena las cosas que tocan a la policía, conservación y buena dirección de los hombres, assí respeto del mandar, como del obedecer”, *Tratado de República y Policía Christiana...*, *op. cit.*, f. 8r. (Mis citas de esta obra son por la edición de Barcelona: Sebastián de Cormellas, 1616)

54 “Una casa con su familia es una pequeña ciudad, y la ciudad una casa grande: muchas casas hacen una ciudad, y muchas ciudades componen un reyno, y quanto al gobierno sólo difieren en la grandeza, que aunque en el uno se ocupan más, y en el otro menos, pero todos miran a un mismo fin, que es el bien común”, *Tratado de República y Policía Christiana...*, *op. cit.*, f. 8r.-v.

55 *Op. cit.*, f. 9v.

56 *Op. cit.*..., f. 9v.

57 *Op. cit.*..., f. 10r.

gobierno territorial por parte de los corregidores, el de Castillo de Bobadilla, puesto que esa lógica de ampliación tenía en ellos sus últimos ejecutores –al menos *de asiento*–, en lo que en definitiva implicaba la extensión territorial del espacio cortesano. Obra publicada, por lo demás, unos años antes que la de Santa María.

“Equipara se la Política a la Económica –dirá Castillo de Bobadilla–, que trata del gobierno de la casa, porque la familia bien regida es la verdadera imagen de la República, y la autoridad doméstica semejante a la autoridad suprema, y el justo gobierno de la casa es el verdadero modelo del gobierno de la República”. La invocación de distintas autoridades de la Iglesia servía para poner en relación ambos espacios, la aptitud mostrada en el espacio doméstico se consideraba grado para el gobierno general y a este principio no escapaba el propio rey, ni el corregidor. Ambos planos estaban superpuestos y, dados los recursos institucionales para hacer material esta extensión, esta correlación era mucho más que un mero recurso argumental. La manida metáfora orgánica permitió seguidamente a Castillo de Bobadilla insistir en la interpenetración entre el gobierno doméstico y el territorial, sujeto a unas mismas normas de las que formaban parte las de policía, cuya única diferencia era el alcance, en un proceso que implicaba la construcción del espacio cortesano:

“... porque la casa es una pequeña ciudad, y la ciudad es una casa grande: y quanto al gobierno de la casa y la ciudad, sólo difieren en la grandeza. Y bien assí como todo el cuerpo se siente bien, quando cada uno de los miembros en particular haze su deber: de la misma manera la República gozará de prosperidad, quando fueren bien gobernadas las familias. Y por el consiguiente quadra la opinión de Sócrates que la administración de la ciudad no difiere del gobierno del reyno en otra cosa sino que en el gobierno del reyno se ocupan más personas, y en el de la ciudad menos: pero los unos y los otros miran a un mismo fin, que es el bien común: y en la una y otra administración se hazen unas mismas leyes y ordenaciones, estables, y adaptadas en universal; y assí como la unión de los ciudadanos haze la perfeta ciudad y república, de la misma manera la unión de los que son de un reyno le haze perfeto. Y según este parecer de Sócrates, al mundo todo podemos llamar una república, y una ciudad, y dezir, que el arte de gobernar las ciudades y repúblicas, es ciencia real que pertenece a los reyes”<sup>58</sup>.

Los caracteres del ramo de la policía propiciaron su permanencia, desde la propia articulación legal de los reinos de Castilla a través de las *Partidas* hasta el fin del Antiguo Régimen y más allá, sujeta a unas bases doméstico-paternalistas presentes en su tratadística, aunque no siempre de forma evidente. La idea del Gobierno como un vector espacial de extensión doméstica tiene más importancia de la que somos capaces por el momento de definir. Esa peculiar consideración de la dirección de los asuntos como una amplificación de lo doméstico a lo general (hasta el punto de que la distinción entre ambos campos es difícil, como originarios de un único ente) implicaba dar repercusión y entidad general, aunque fuese implícita o inconscientemente, a asuntos y procedimientos propios de la pequeñez cotidiana de la casa. Surgía, así, la necesidad de articular técnicas que hiciesen material ese proceso expansivo, que adaptasen medidas propias del espacio palaciego e inmediatamente

58 Política para corregidores y señores de vassallos, en tiempo de paz y de guerra,..., autor el licenciado Castillo de Bobadilla... Con privilegio, En Barcelona, Por Gerónimo Margarit, 1616, I, p. 16 (nº 29, capítulo I, libro I).

cortesano a un espacio más amplio, que a efectos prácticos se extendía hasta el límite de los propios reinos. En definitiva, pareja a la propia definición del gobierno real y a la expansión territorial de la Monarquía, se hizo necesario estructurar técnicas administrativas que hiciesen material tal forma de gobierno ampliado. Es en este espacio teórico en el que fue tomando forma, con gran indecisión y contradicciones, la idea de policía.

Esa relación mediada del concepto con el ámbito doméstico regio no es cuestión secundaria, pues ayuda a comprender muchas de las peculiaridades que acompañarían su implantación a lo largo de la Edad Moderna, comenzando por la propia implicación de oficiales domésticos regios en cuestiones contenidas en el extenso campo de la policía. Esto permite comprender que las licencias de exención de aposento elevadas a la Cámara de Castilla contaran con la preceptiva información por el aposentador de Palacio, de la traza de la reforma a la que debían someterse las casas de la Corte a cambio de la exención solicitada<sup>59</sup>. Y la visibilidad de esta cuestión en el ámbito de la Cámara regia hablaba con elocuencia de la virtud integradora de esta, más allá del estricto ámbito palaciego. Dado que insinuaba una concepción unitaria entre la casa real y la corte circundante, en materia de orden y concierto urbano y arquitectónico, esto es, en lo tocante a policía. Gobierno doméstico y gobierno general se hacían uno, al modo contenido en los tratados ya reseñados, y la esencia doméstica del gobierno se traducía en buena parte en la formulación de decisiones propias del orden de la policía.

Esta constante se extendió con claridad durante el Siglo XVIII. Como ha estudiado Conde Naranjo, el ejercicio por el Consejo de atribuciones como la autorización administrativa de impresión de libros denotaba una clara función policial, el ejercicio por el poder de su mirada “cierta y continua, pero invisible”, en palabras de Jovellanos. El ejercicio de funciones preventivas, propio de la policía, distintas o por lo menos más sofisticadas que la propia censura, en cualquier ramo de su inabarcable intervención. En ella, la virtud tutora y paternal propia del rey, obligado a propiciar la felicidad material de sus súbditos-familiares, era literalmente mencionada tanto en las solicitudes de licencia para publicar como en las obras finalmente autorizadas, caso del señalado Valentín de Foronda<sup>60</sup>.

#### **4. EL CONSEJO REAL, CAUCE INSTITUCIONAL PARA LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS DE POLICÍA.**

La permanencia del gobierno y la administración sujetos a unas mismas bases a lo largo de la Edad Moderna implicó que se advierta gran estabilidad durante el periodo en los agentes encargados de aplicar tales medidas de policía. En la Castilla moderna, su transmisión se encauzó a través de organismos administrativos caracterizados por su integración doméstica, como el Consejo Real o los alcaldes de Casa y Corte. El primero surgió para atemperar el efecto de la partida de la audiencia de la vera del

59 Un ejemplo, en Archivo Histórico Nacional. Consejos, leg. 4409, nº 70, consulta de la Cámara de 12 de agosto de 1584.

60 “Habrá que atender precisamente a estas antiguas caracterizaciones del gobierno doméstico pues de ellas obtendrá legitimación, magnitud y metáforas la policía del libro en el setecientos”, CONDE NARANJO, Esteban (2006). El argos de la Monarquía. La Policía del libro en la España ilustrada (1750-1834), Madrid: CEPC, pp. 193-198.

rey, sin un carácter tan jurisdiccional como el que esta tuvo<sup>61</sup>. Se caracterizó, desde un principio, por su íntima relación con la persona real, que se tradujo en su integración material y metafórica en la Cámara Real. Ello convertía al Consejo en instrumento esencial de ese método de gobierno de base doméstica, cuyas atribuciones eran resultado de tal función, dado que representaban la ampliación a escala de aquellas medidas propias del ámbito doméstico sobre un espacio más extenso.

Este hecho tuvo importantes implicaciones, que entremezclaron el contorno de la evolución institucional del Consejo con el contenido del propio concepto de policía. Su adscripción creciente a un espacio meramente administrativo, supeditado a la decisión política pero partícipe a un tiempo de ella, como imprescindible para su materialización, debió mucho a ese carácter de la policía como propia de las cosas menudas y cotidianas, tan característico del ámbito doméstico regio. Y fue precisamente la integración del Consejo en ese espacio la que propició una aplicación adaptada de las decisiones de ese orden nacidas en la Cámara regia y materialmente aprobadas por el rey, en una serie de espacios concéntricos a los que alcanzaba, Consejo mediante, una integración difusa en la Cámara regia. Espacios cuya adición tendía a identificar el espacio cortesano emanado de ella con los propios reinos: las cinco leguas de la Corte, una serie variable de perímetros de especialización temática (montes, pan), el conjunto de los reinos cohesionados por el lenguaje cortesano mediante la semántica permanente de los corregidores y audiencias, y la periódica de la deambulación de la persona real en las *jornadas reales* o los jueces de comisión, etc.

Por las mismas razones, la permanencia de los rasgos de la aplicación práctica de la policía por parte del Consejo en tan extenso periodo histórico se debía a la simultánea estabilidad de un gobierno basado en tal sentido doméstico, que no sufrió mutaciones significativas a lo largo de la Edad Moderna. En este itinerario histórico de impulso *oeconomico*, el carácter instrumental de la policía sobre el espacio cortesano necesitó de articulación institucional en la Corte. La breve reforma del Consejo Real de 1598, definitivamente instaurada en 1608, dio testimonio de la referida maduración de las cuestiones de policía, dado que muchas de las atribuciones de la naciente Sala de Gobierno se ajustaban a su canon. En un orden confesional, la Sala estaría encargada "... de la extirpación de vicios y remedio de pecados públicos...", y en el *oeconomico*, harían material la obligación del rey de, como buen paterfamilias, acudir a la satisfacción de la necesidad material de sus súbditos y por tanto a su felicidad, garantizando la provisión adecuada de víveres y el comercio<sup>62</sup>.

La coordinación ejercida por el Consejo en las diferentes divisiones de ese espacio contaba con el eficaz complemento de los alcaldes de Casa y Corte, estrechamente unidos al Consejo, no solo porque sus sentencias civiles eran recurridas en él, sino porque

61 PÉREZ DE LA CANAL, Miguel Ángel (1975). "La justicia de la Corte de Castilla durante los siglos XIII al XV", Historia, Instituciones, Documentos 2, pp. 383-482.

62 La Sala de Gobierno también tendría cuidado de "... procurar que se restaure el trato y comercio y agricultura y labrança y criança y la conservación y aumento de los montes y plantíos, y de reformar la charestía general que ay en todas las cosas... Provean lo neçesario para que los pósitos del reyno se conserven y aumenten,... Ternán cuydado que no aya falta en estos reynos quanto a la provisión de pan y de otros vastimentos, espeçialmente en esta Corte, y lo mismo se procurará para las otras partes" (DE DIOS, Salustiano (1986). Fuentes para el estudio del Consejo Real de Castilla, Salamanca: Diputación Provincial, p. 123).

estaban obligados a dar cuenta de sus rondas a su Presidente<sup>63</sup>, exigencia que no siempre se cumplía con el mismo rigor y periodicidad. Si la policía era una mezcla proporcionada de prosperidad y seguridad, una suerte de armonía pública de claras bases filosóficas, los alcaldes eran un cuerpo claramente ajustado a tales parámetros; pues de ellos también dependía el abastecimiento cortesano, como se aprecia mediante toda una serie de funciones que la doctrina consideraba, fuera como *ius* o como ciencia, propias de la *policía*.

Los procedimientos articulados para materializar esta expansión del gobierno doméstico regio fueron esenciales para comprender la paulatina definición del concepto de policía, dado que emparentaron las medidas de orden menudo y cotidiano establecidas para el gobierno de la Casa con aquellas otras acordadas a mayor escala para el gobierno del espacio territorial. El cumplimiento de unos mismos fines en distintos espacios propició el ajuste de las segundas al modelo de las primeras, significadas por su inmediatez, ejecutividad, ausencia de complejidad jurídica, carácter enunciador del régimen propio, factual y susceptible de alteración del espacio administrado, antes que regulador *a priori* del mismo, etc. Para este fenómeno de transmisión se recurrió a una herramienta institucional que pusiera en relación los dos ámbitos, como fue el Consejo Real y los alcaldes. Significativamente, los tratados clásicos que refiero reparaban tanto en esta virtualidad doméstica del gobierno general como en la integración del Consejo en la misma, a través de la Cámara Real<sup>64</sup>, en la forma de consulta periódica y directa con la persona real: la conocida como *Consulta de los Viernes*:

“En estos reynos de Castilla ay una costumbre muy loable, de grande autoridad y magestad, digna de los prudentísimos reyes que la ordenaron, y es la consulta que todos los viernes por la tarde haze el Presidente de Castilla con los de su Real Consejo, en la qual se da quenta a Su Magestad de todos los negocios más graves, y en que es necessario el parecer y autoridad real”<sup>65</sup>.

En estas consultas, el Consejo sometía a la decisión del rey los asuntos que eran de su competencia que, en gran medida, tenían una evidente dimensión territorial. De manera que, mediante el mero ejercicio de sus atribuciones, el organismo ejercía como correa de transmisión de las decisiones tomadas en la Cámara Real –en cuya antecámara se celebraban estas consultas- y su materialización, tanto en la propia Corte como en los reinos, integrando los dos ámbitos en un único espacio continuo de índole inequívocamente cortesana. La aprobación de repartimientos para acometer obras públicas o las autorizaciones de arbitrios tenían una clara traducción local que compartían medidas fácilmente catalogables en el ramo de policía, tocantes a la aprobación de ordenanzas municipales, la explotación forestal, el cuidado de la red viaria, etc. Conforme a ello, en esa dinámica de reproducción cortesana parece altamente expresiva la mención de la *Consulta de los Viernes* por Castillo de Bobadilla, pues extendía a los corregidores la obligación de los reyes de escuchar en audiencia como “simulacro y figura” de rey<sup>66</sup>, y constituía los ayuntamientos de corregidor y concejo como imagen del propio Consejo. Al tratar de la “Audiencia pública en lo civil”

63 Respectivamente, puntos 5º al 10º y 17-18 de la reforma de los alcaldes de 12 de diciembre de 1583, contenida en la Recopilación de las leyes destes reynos, hecha por mandado de la Magestad Católica del Rey don Felipe Segundo, I, Madrid: 1640, ley 16ª, lib. II, tit. VI.

64 Sobre la Cámara, cfr. mi aportación en MARTÍNEZ MILLÁN, José-FERNÁNDEZ CONTI, Santiago, dirs. Op. cit., pp. 121-143.

65 Tratado de República y Policía Christiana..., op. cit., f. 80v.

66 Política para corregidores..., op. cit., II, p. 17 (nº 6, capítulo II, libro III.)

del corregidor, entre otros antecedentes clásicos el autor remitía a la vieja costumbre de los reyes de Castilla con su Consejo y añadía: “Y los Reyes Católicos, don Fernando y doña Ysabel de gloriosa memoria, lo reduxeron a las audiencias y consultas que los del Consejo hazen oy día los viernes con la persona real...”<sup>67</sup>.

## 5. CONCLUSIÓN

La metodología de investigación basada en el estudio de la expansión territorial del gobierno regio a partir de la Cámara real tiene un gran alcance potencial, especialmente por su carácter omnicomprensivo, una de cuyas virtudes es ofrecer contexto a interpretaciones complejas de voluntad genérica. Por ejemplo, la sugerente aplicación del panoptismo benthamiano a las atribuciones de autorización de publicaciones del Consejo Real que realiza Conde Naranjo concuerda con la preexistencia del sustrato representado por ese gobierno extendido de matriz doméstica. Creo que la eficacia espacial del *ojo del poder*, expresado en el perfeccionamiento de las referidas atribuciones del Consejo, descansaba en un aparejo administrativo de largo recorrido desarrollado mediante la aplicación secular de la técnica administrativa de policía<sup>68</sup>. En este sentido, lo afirmado por este autor en lo relativo a la materia libraria era extensivo a todos los ramos sujetos a su administración, sometidos al vigilante ojo de Argos.

La permanencia de la justificación *oeconomica* es cuestión sobre la que existe amplio consenso. En una contribución de 2004, Gallego Anabitarte afirmó que “la ciencia de la Policía en España era el gobierno político y económico del siglo XVIII, que en la primera mitad del siglo XIX se llamará Administración”<sup>69</sup>, aspecto en el que coincidió Carlos Petit en su crítica a la misma, invocando la autoridad de Luca Mannori: el “gobierno activo” del príncipe (del ilustrado, pero creo que también del barroco, del renacentista o del medieval), “encontró su mejor modelo en las facultades domésticas (*oikonomía* en su exacto sentido) correspondientes al *paterfamilias*”. El acopio de bienes materiales para sus familiares-súbditos y el ejercicio de potestades y funciones gubernativas sin estrépito ni figura de juicio, esto es, el gobierno doméstico o económico y el gobierno civil o político (identificable en gran medida con la propia administración) confluían en la persona real y en los organismos en los que delegaba su gestión, caso del Consejo Real. La administración del Estado liberal recibió rasgos propios de tal matriz doméstica moderna, como la consecución de la prosperidad y la felicidad del reino y de los hombres<sup>70</sup>.

67 Política para corregidores..., op. cit., II, p. 317 (nº 6, capítulo XIII, lib. III)

68 CONDE NARANJO, Esteban (2006), op. cit., esp. pp. 13-18 y 369-371, y las fuentes allí citadas.

69 GALLEGO ANABITARTE, Alfredo. “La enseñanza del Derecho Público en España. Un ensayo crítico”, en BERMEJO CASTRILLO, Manuel Ángel, ed. (2004). Manuales y textos de enseñanza en la universidad liberal, Getafe: Instituto Antonio Nebrija de Estudios sobre la Universidad, Madrid: Dykinson, pp. 83-234, p. 119.

70 MANNORI, Luca (1990). “Per una `preistoria` della funzione amministrativa. Cultura giuridica e attività dei pubblici apparati nell’età del tardo diritto comune”, Quaderni fiorentini 19, pp. 323-504; PETIT, Carlos (2005). “De la Historia a la Memoria. A propósito de una reciente obra de historia universitaria”, Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija 8, pp. 237-279, pp. 249-251. La continuidad dieciochesca del principio aristotélico de felicidad, en MARAVALL, José María (1991). “La idea de felicidad en el programa de la ilustración”, en IDEM (1991). Estudios de la historia del pensamiento español (siglo XVIII). Intr. y comp. de M.C. IGLESIAS. 1ª ed. Madrid: Mondadori, pp. 162-189.

Este artículo ha tratado de asentar las bases domésticas de la evolución teórica y práctica de la policía en la Edad Moderna. Son al menos dos las consecuencias interdependientes que derivaron de ella: la permanencia de unos mismos caracteres y su encauzamiento institucional a través del Consejo Real y los alcaldes de Casa y Corte, aspectos ambos que requieren atención particular. Como realidad transversal, emerge un sentido de armonía de base filosófica aristotélica, presente todavía en la fundamentación teórica del concepto liberal de seguridad pública y del ejercicio de los nuevos cuerpos creados para aplicarla.

Fecha de recepción: 08/06/2014. Fecha de aceptación: 20/07/2015