



Dibujo de un miembro a caballo del Regimiento de Celadores Reales, creado en 1825. Fuente: Policía.es

BICENTENARIO DE LA SUPERINTENDENCIA GENERAL DE LA POLICÍA DEL REINO: EL CUERPO ANTECESOR DE LA POLICÍA NACIONAL

JUAN MANUEL SAYAGO

El Cuerpo Nacional de Policía es un instituto armado que, a lo largo de la Historia de España, hemos conocido bajo diferentes nombres e imagen. El cuerpo, como lo distinguimos en la actualidad, nació con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Dicha ley definió “*la naturaleza de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que corresponde al Cuerpo Nacional de Policía -nacido de la integración de los Cuerpos Superior de Policía y de Policía Nacional- y al Cuerpo de la Guardia Civil*”¹.

Pese a que el moderno instituto armado que hoy conocemos quedó definido en 1986, ha habido en España otros cuerpos policiales, fruto de creaciones y reorganizaciones de los existentes, que pueden considerarse antecesores del Cuerpo Nacional de Policía. Uno de los más antiguos fue la Superintendencia General de la Policía del Reino, creada mediante Real Decreto por Fernando VII el 13 de enero de 1824.

CUERPOS DE SEGURIDAD EN ESPAÑA HASTA 1824

Desde el surgimiento de los Estados en la Edad Antigua, los

diferentes gobiernos o mandatarios han necesitado algún tipo de sistema de defensa y de garantía institucional del «orden». Este sería la correcta armonización entre las personas de un territorio concreto con el conjunto de leyes, normas, reglas e, incluso, de pactos consuetudinarios y tradiciones que rigen el funcionamiento cotidiano de esa sociedad.

Dicho sistema de defensa es lo que, de forma contemporánea, se conoce como «*policía*». Su responsabilidad es velar, mediante acciones de carácter administrativo, preventivo, coercitivo o represivo, por la preservación de un determinado orden frente a las acciones que quieran desestabilizarlo, es decir, la delincuencia². Para que puedan desempeñar su oficio de forma efectiva, esos mismos gobiernos dotan a la policía de medios humanos, materiales y económicos.

En España, la creación de cuerpos policiales unificados y extendidos al territorio nacional no tuvo lugar hasta el siglo XIX. La Superintendencia General de la Policía del Reino fue uno de esos primeros intentos de instauración de una policía que operase en todo el país. Sin embargo, el hito decimonónico de mayor relevancia en esta materia fue la fundación de la Guardia Civil en 1844 para “*proveer al buen orden, a la seguridad pública y a la*

protección de las personas y de las propiedades, fuera y dentro de las poblaciones”³. Desde su creación, la Guardia Civil fue la principal fuerza de policía de España y se convirtió en un instrumento fundamental para la lucha contra la delincuencia ante una situación de falta de seguridad pública, extendida tanto a los núcleos urbanos como rurales, y para combatir el extendido fenómeno del bandolerismo.

Teniendo en cuenta las diferencias temporales, funciones y atribuciones que los cuerpos policiales españoles tienen en la actualidad, existen algunos ejemplos de agrupaciones que ejercieron algún tipo de función policial. En la España medieval encontramos a la *shurta* en al-Ándalus, implantada durante el emirato de Abderramán I (756-788), con competencias criminales que abarcaban delitos comunes, de sangre, contra la autoridad política y, además, los comprendidos en la ley islámica como el adulterio, fornicación, calumnia, robo, apostasía, bandidaje, consumo de vino y rebelión⁴.

En el caso de los reinos cristianos peninsulares, surgen, al menos desde el siglo XIII, las Hermandades en Castilla⁵, vinculadas a la ampliación de los territorios derivados de la Reconquista y al crecimiento y desarrollo de las ciudades. Esa extensión de los reinos

cristianos llevó consigo un aumento de la delincuencia, de los salteadores y asaltantes en caminos, explotaciones ganaderas y agrarias, lo que motivó que personas y gremios se agruparan, surgiendo así las hermandades, como la Hermandad de Colmeneros y Ballesteros de Toledo, Talavera y Ciudad Real. Por lo tanto, eran una iniciativa de la sociedad civil para autodefenderse frente a los criminales o para garantizar la convivencia en las ciudades.

El reconocimiento institucional de la Hermandad tuvo lugar por los concejos y ciudades en el año 1300 y por el Rey Fernando IV de Castilla en 1303⁶. A su vez, los monarcas castellanos favorecieron la existencia de estas en las ciudades como apoyo y contrapeso frente a los poderes nobiliarios. Bajo el reinado de Enrique IV ya se planeó la creación de una Hermandad General, que obtuvo su formación definitiva el 19 de abril de 1476, ya bajo el reinado de los Reyes Católicos, con el nombre de Santa Hermandad. De forma paralela, la Corona de Aragón intentó desde finales del siglo XIII la creación de este tipo de hermandades con funciones policiales. Una de las más importantes fue el somatén, institucionalizado a través de las vecindades que, tras dar el grito de alarma «*¡Vía fora!*», debían salir en persecución

1 BOE núm. 63, de 14/03/1986, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859>

2 Jorge Ávila, *Sangre Azul: Historia de la Policía Nacional* (Madrid: EDAF, 2022): 13.

3 El objetivo del cuerpo estaba señalado en el artículo 2, estipulado en el decreto aprobado en el Consejo de Ministros del 10 de marzo de 1844 y firmado el día 28 de ese mismo mes. Sin embargo, la fundación oficial del benemérito instituto se sitúa el 13 de mayo de 1844, con la reforma realizada por el general Narváez, siguiendo los consejos del duque de Ahumada, nombrado organizador de la Guardia Civil el 12 de octubre de 1844. En Fundación Disenso, “Los orígenes de la Guardia Civil”, *Fundación Disenso*, 3 de junio de 2022, <https://fundaciondisenso.org/los-origenes-de-la-guardia-civil/>

4 Jorge Ávila, *Sangre Azul: Historia de la Policía Nacional* (Madrid: EDAF, 2022): 57.

5 Manuela Fernández Rodríguez y Leandro Martínez Peñas, *La guerra y el nacimiento del Estado Moderno: Consecuencias jurídicas e institucionales de los conflictos bélicos en el reinado de los Reyes Católicos* (Valladolid: Asociación Veritas para el Estudio de la Historia, el Derecho y las Instituciones, 2014): 296-322.

6 Jorge Ávila, *Sangre Azul: Historia de la Policía Nacional* (Madrid: EDAF, 2022): 65.

de forma obligatoria («*so mement*») de los malhechores.

Sin embargo, el término «*policía*» surgió a finales del siglo XVI. Su primera definición en español fue realizada por Sebastián de Covarrubias en 1611 en el *Tesoro de la lengua castellana o española*. El lexicógrafo toledano lo define así: “*Término ciudadano y cortesano. Consejo de policía, el que gobierna las cosas menudas de la ciudad, y el adorno de ella y la limpieza.*”⁷ Pero la acepción que el término posee en la actualidad fue definida en el *Diccionario de autoridades* de la Real Academia Española en 1884: “*Cuerpo encargado de vigilar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas.*”⁸

Fue en la Edad Moderna cuando, en 1583, Felipe II fundó la Sala de Alcaldes de Casa y Corte, importante institución con atribuciones en materia de justicia, gobierno y «*policía*» de Madrid⁹. Los orígenes de este organismo, dependiente de la Corte y dividido en cuatro cuarteles repartidos por Madrid, estaban en los alcaldes y alguaciles medievales y tenía como objeto la persecución del crimen y la vigilancia en la ciudad. La Sala de Alcaldes de Casa y Corte tuvo una intensa actividad durante este periodo. Mientras tanto, otras ciudades como Sevilla, Toledo, Valladolid o Valencia siguieron bajo la protección y amparo de las hermandades tradicionales.

LA CREACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA GENERAL DE LA POLICÍA DEL REINO

La llegada de la dinastía Borbón y la progresiva centralización del Estado iniciada con los Decretos de Nueva Planta propiciaron una mayor participación militar en asuntos de orden público. Estos alternaban con las Santas Hermandades y otros cuerpos policiales como la Sala de Alcaldes de Casa y Corte, ampliados en Madrid a ocho cuarteles. Mediante la Real Orden del 25 de abril de 1719 se creó el Cuerpo de Escuadras de Cataluña o Escuadras de Valls para combatir las partidas de partisanos creadas en la región tras la invasión francesa durante la Guerra de Sucesión. Poco después, este cuerpo se institucionalizó como una especie de policía militar y en 1810 ya era conocido como Mozos de las Escuadras de Valls.

No obstante, el siguiente hito fue la creación de la Superintendencia General de Policía de Madrid el 30 de marzo de 1782. Esta entidad, fundada por Carlos III y el conde de Floridablanca, tenía un carácter complementario con las autoridades ya existentes, pero su función principal de obtención de información y su control directo por Floridablanca

causaron el recelo de otros políticos como el conde de Aranda. Diez años después fue disuelta por Carlos IV, quien volvió a depositar su confianza en la Sala de Alcaldes de Casa y Corte, aunque en la primera década del siglo XIX fue recuperada de forma breve por Manuel Godoy. Incluso José Bonaparte hizo un intento de generalizar una policía en España, teniendo como modelo la gendarmería francesa.

En el siglo XIX, los mandatarios españoles continuaron con su empeño de crear una policía que pudiera extenderse a todo el Reino, motivados en parte por el caos que desató la guerra contra el invasor francés. Desde 1814, Fernando VII había intentado la creación de un nuevo modelo policial, interrumpido por pronunciamientos militares como el encabezado por Rafael del Riego el día de Año Nuevo de 1820.

Con la segunda restauración del absolutismo, Fernando VII creó por decreto la Superintendencia General de Vigilancia Pública el 8 de junio de 1823 para “*velar sobre la conducta de las personas que se hayan hecho o se hagan sospechosas por sus opiniones y principios contrarios a la Religión y al Trono.*”¹⁰ Por tanto, la creación de este cuerpo policial no tuvo su origen en la persecución de la delincuencia común, sino en vigilar el golpismo liberal que había limitado los poderes regios y traído de vuelta la Constitución de 1812. Aunque es llamativo de

este decreto el 6.º apartado, en el que se estipula el castigo a los agentes que sobrepasen sus funciones: “*Así como se considera sospechosa a toda persona que viaje sin pasaporte, del mismo modo las autoridades que detengan sin justa causa a los viajeros, serán responsables a los perjuicios, y castigadas conforme a derecho.*”

Sin embargo, fue el punto de partida que Fernando VII tomó para crear la Superintendencia General de la Policía del Reino con la promulgación de la Real Cédula de 13 de enero de 1824. En el preámbulo quedaba constancia su preocupación por la posibilidad de tener que enfrentarse a nuevos levantamientos militares:

“*Entre las atribuciones que al verme restituido a la plenitud de los derechos legítimos de mi Soberanía, reclaman con urgencia mi paternal solicitud, he considerado como una de las más importantes el arreglo de la Policía de mis Reinos, la cual debe hacerme conocer la opinión y las necesidades de mis pueblos, e indicarme los medios de reprimir el espíritu de sedición, de extirpar los elementos de discordia, y de*

7 Sebastián de Covarrubias, *Tesoro de la lengua castellana o española* (Madrid: Impresor del Rey, Luis Sánchez, 1611): 591. Disponible en <https://bdh-rd.bne.es/viewer.vm?id=0000178994&page=1>

8 Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Castellana* (Madrid: Imprenta de Gregorio Hernández, 1884): 845. Disponible en https://194928cd-f49f-42f1-81e5-87a0d17affda.filesusr.com/ugd/c44fb6_bcb6c98571a74ed5bc682fc141ee10e2.pdf

9 Felipe II fundó también en 1590 la Junta de Policía, que fue suprimida en 1608. En Jorge Ávila, *Sangre Azul: Historia de la Policía Nacional* (Madrid: EDAF, 2022): 96.

10 Decreto de 8 de junio de 1823 de creación de una Superintendencia general de Vigilancia pública. Documento disponible en el repositorio en línea de legislación histórica de la Universidad Miguel Hernández <https://legishca.umh.es/en/1823/06/08/1823-06-08-creacion-de-una-superintendencia-general-de-vigilancia-publica/>

desobstruir todos los manantiales de prosperidad."¹¹

En “*garantía del bien y de la felicidad pública*” y adaptándose a “*las variaciones de los tiempos y de las costumbres, y la necesidad de reposo*”, Fernando VII estipuló en esta Real Cédula tanto la organización como las funciones de este nuevo cuerpo policial. Así, dicha policía estaría dirigida por un Magistrado Superior, denominado Superintendente General de Policía del Reino, cargo que recayó en el anterior Superintendente general de Vigilancia, José Manuel de Arjona. Como quedó indicado en el Art. 2.º, el Superintendente dependía del Rey a través del Secretario de Estado y del Despacho universal de Gracia y Justicia, vía por donde recibiría las órdenes regias.

En cuanto a la organización de la Superintendencia General de la Policía del Reino, se basó en gran medida en la ya implantada a través de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte. Continuó el modelo de comisarios de cuarteles, dependientes del Superintendente, a cuyas órdenes estaban celadores de barrio. La policía de las provincias dependía de intendentes y subdelegados, uno por cada capital. Además, los alcaldes y corregidores, dedicados a la función policial en las localidades, pasaron a llamarse Subdelegados de Policía.

En este Real Decreto, también quedaron definidas las cuarenta y dos atribuciones y funciones de esta nueva Policía. Estas iban desde realizar padrones del vecindario de los pueblos del Reino, expedir y visar los pasaportes de los viajeros nacionales, expedir los

permisos necesarios para la venta de mercancías y ejercicio de profesiones en las calles, expedir licencias para establecer posadas, fondas, cafés y tabernas, permisos de armas, control de lugares de reunión de las multitudes, recoger a los mendigos y a los niños extraviados o abandonados y enviarlos a hospicios, impedir el contrabando o la persecución de ladrones de los pueblos y de los caminos. Aquí, quedaban también estipuladas otras



José Manuel de Arjona y Cubas, primer Superintendente general de la Policía del Reino. Fuente: Wikipedia.org

funciones llamativas como la persecución de asociaciones secretas “*ora sean de Comuñeros, MASONES, Carbonarios o de cualquiera otra secta tenebrosa que exista hoy o existiere en adelante*” o vigilar que entrasen, circularasen y se leyesen periódicos, libros, folletos o cuadros satíricos en los que se atacara la figura del Rey.

Pese a que la Superintendencia General de la Policía

del Reino cumplía toda clase de funciones relacionadas con el buen funcionamiento de la vida cotidiana en los municipios de España, como el cuidado del orden en los lugares públicos o dictar las medidas oportunas para la prevención de incendios, los deberes de este cuerpo tenían un marcado carácter político. Los agentes, debían velar por que no se realizaran, entraran o circularasen publicaciones difamatorias contra el Rey o sus medidas y,

militares, de los Ayuntamientos, Jueces y Tribunales, de los Gefes de mi Real Hacienda, y de cuantos tengan fuerza armada de que disponer, todos los cuales franquearán a la Policía los auxilios de que necesite.” Para ello, Fernando VII llegó a crear en 1825 un cuerpo con funciones auxiliares, el Regimiento de Celadores Reales. Dicha unidad contaba con cuatro escuadrones de dos compañías por cada uno de ellos y estuvo dirigida de forma inicial por el brigadier Rafael Valparada¹².

En los años siguientes, el cuerpo sufrió reorganizaciones, como la del 13 de mayo de 1827, en la que se suprimió su secretaría por criterios económicos, o la de 1833, que redujo su número de empleados, los sueldos y los gastos de las oficinas. De hecho, su disolución llegó mediante un Decreto el 4 de octubre de 1835, dos años después de la muerte de Fernando VII. Aunque la desaparición completa no sucedió hasta el 2 de noviembre de 1840, cuando el general Espartero disolvió la Alta Policía Reservada, unidad destinada en exclusiva a la vigilancia y obtención de información.

CONCLUSIONES

La Superintendencia General de la Policía del Reino fue una de las primeras instituciones policiales con competencias administrativas, judiciales y encargada de perseguir delitos comunes extendida a la totalidad del Reino. Además, destacó en ella su marcado carácter político y de policía secreta, ante un Fernando VII con severas preocupaciones de que se produjeran nuevas conspiraciones en su contra.

Sin embargo, este cuerpo policial se encontró en sus años

como se ha mencionado, vigilar cualquier conato de conspiración en contra del monarca, teniendo especial cuidado con los lugares en los que se reunía un gran número de personas.

Pese a ser un cuerpo policial civil, la Superintendencia General de la Policía del Reino podía solicitar la cooperación, en caso de que la necesitara, de la fuerza armada. Incluso podía “*invocar el auxilio de los comandantes*

11 Real Cédula de S. M. y señores del Consejo, por la que se manda guardar y cumplir el real decreto inserto comprensivo de las reglas que han de observarse en el establecimiento de la Superintendencia General de la Policía del Reino con lo demás que se expresa [sic]. Disponible en la Biblioteca Virtual del Patrimonio Bibliográfico <https://bvpb.mcu.es/es/consulta/registro.cmd?id=447731>

12 José Eugenio Fernández Barallobre, *Historia de la Policía Nacional desde su fundación en 1824 hasta la actualidad* (Madrid: La Esfera de los Libros, 2021): 33.

de existencia con diferentes problemas. Uno de ellos fue la escasez de medios económicos y materiales, que causó que tuviera que recurrir en no pocas ocasiones al auxilio de otros cuerpos armados como los Voluntarios Realistas. Además, dicho factor causó que en muchas ciudades y pueblos de España no hubiera una presencia efectiva de agentes de policía, aunque este cuerpo tampoco llegó a la América española. Por lo tanto, no fue la institución sólida, extendida y arraigada que el Cuerpo Nacional de Policía es hoy.

Pese a su carácter nacional y al interés de Fernando VII de generalizar una policía que operase en la totalidad del Reino, su disolución el 4 de octubre de 1835 y su eliminación definitiva el 2 de noviembre de 1840, con la supresión de la llamada «policía secreta» o Alta Policía, impiden establecer una continuidad con el actual Cuerpo Nacional de Policía, fundado en 1986.

Por ello, la Superintendencia General de la Policía del Reino es un hito histórico cuyo mérito principal es el intento de la generalización de un cuerpo policial. Asimismo, ese cuerpo policial tuvo como antecedente los modelos mencionados con anterioridad, como la Sala de Alcaldes de Casa y



Dotación de una patrulla del 091, sobre un vehículo “Z”. Fuente: Blog Una historia de la Policía Nacional.

Corte, y que le precedieron. Del mismo modo, establecer un punto concreto de nacimiento del CNP, sin tener en cuenta la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, es algo controvertido y un intento de equipararla a la Guardia Civil, instituto del que sí se puede establecer una clara continuidad desde su fundación en 1844.

Haciendo un salto temporal, existieron otras fuerzas policiales que pueden considerarse como modelo del CNP. Una de ellas fue la Guardia de Asalto, creada el 30 de enero de 1932 y en cuya formación participaron el entonces ministro de Gobernación, Miguel Maura, y el director general de Seguridad, el socialista Ángel

Galarza. Debido al contexto en el que se creó, la Guardia de Asalto fue un cuerpo muy politizado y su misión principal fue la de mantener el orden público¹³, que actuó con contundencia en no pocas ocasiones.

Otro de los ejemplos sería el Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico, cuyos agentes eran conocidos como los «grises». El cuerpo fue fundado el 3 de agosto de 1939 y reorganizado el 8 de marzo de 1941, mediante la Ley de Reorganización de los Servicios de Policía. En él quedaron integrados antiguos miembros de la Guardia de Asalto y miembros del Cuerpo de Vigilantes de Caminos. Dependía del Ministerio de Gobernación, fue una unidad con

un alto componente político, al igual que la Guardia de Asalto, y sus funciones, hasta su disolución el 4 de diciembre de 1978, fueron el mantenimiento del orden público y la vigilancia de las carreteras.

Pese a que señalar el origen del CNP en 1824 sería incurrir en una inexactitud histórica, el instituto ha sido uno de los pilares fundamentales para el mantenimiento del orden y la armonización social y ciudadana durante este último periodo democrático de España. Además, las atribuciones del cuerpo han ido variando desde 1986, por lo que, en los tiempos venideros, continuará sufriendo cambios, adaptándose a las situaciones futuras y evolucionando.

BIBLIOGRAFÍA

Ávila, Jorge. *Sangre Azul: Historia de la Policía Nacional*. Madrid: EDAF, 2022.

Covarrubias, Sebastián de. *Tesoro de la lengua castellana o española*. Madrid: Impresor del Rey, Luis Sánchez, 1611.

Fernández Barallobre, José Eugenio. *Historia de la Policía Nacional desde su fundación en 1824 hasta la actualidad*. Madrid: La Esfera de los Libros, 2021.

Fernández Rodríguez, Manuela, y Martínez Peñas, Leandro. *La guerra y el nacimiento del Estado Moderno: Consecuencias jurídicas e institucionales de los conflictos bélicos en el reinado de los Reyes Católicos*. Valladolid: Asociación Veritas para el Estudio de la Historia, el Derecho y las Instituciones, 2014.

Fundación Disenso, “Los orígenes de la Guardia Civil”, *Fundación Disenso*, 3 de junio de 2022, <https://fundaciondisenso.org/los-origenes-de-la-guardia-civil/>

Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Castellana*. Madrid: Imprenta de Gregorio Hernández, 1884.

Vargas González, Alejandro. “La Guardia de Asalto: la policía de la República”. *Cuadernos republicanos* 53 (2013): 41-48. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1196200>

13 Alejandro Vargas González, “La Guardia de Asalto: la policía de la República”, *Cuadernos republicanos* 53 (2003): 41-48, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1196200>