



**VNiVERSIDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

**ESCUELA DE DOCTORADO 'STUDII SALAMANTINI'
Programa de Doctorado
ESTADO DE DERECHO Y GOBERNANZA GLOBAL**

Tesis Doctoral

**Identificación, Policía y Documentos de
Identidad y Viaje**

Félix J. Álvarez Saavedra

Director:

Prof. Dr. D. F. Javier Melgosa Arcos

2023

*A mis padres, que
aunque no han podido ver el final de esta aventura
fueron la motivación para ella.
Ejemplo de esfuerzo y dedicación para sus hijos.*

Agradecimientos

Esta tesis no es fruto únicamente del esfuerzo personal del doctorando en los últimos cursos lectivos, es consecuencia de un trabajo de investigación, fundamentalmente sobre los documentos de identidad y viaje españoles, pero también sobre la propia Policía, durante los pasados catorce años.

En todo este tiempo han sido más de quinientas las personas con las que he hablado, cruzado correos electrónicos o he visitado. Cada una de ellas ha aportado su granito de arena. Pero especialmente he de agradecer el trabajo en estos años de quienes me ayudaron a organizar los cientos de escritos con normativa policial, como José Engo, quienes discretamente han revisado el sinfín de borradores con que les he inundado, Astrid y Justo, quien ha leído capítulos y capítulos de los borradores buscando el mejor enfoque jurídico a lo que he tratado de expresar, César Moreno, tampoco puedo olvidar a quien desde la Escuela Nacional de Policía me encaminó hacia la Universidad de Salamanca, Ángel Díaz. Aquí ya a mi director de tesis, Don F. Javier Melgosa, quien desde la distancia ha soportado durante estos años mis consultas, a cuál más peregrina, y ha resuelto todas mis dudas.

Seguro que olvido alguien por el camino, no sería extraño, y espero su benevolencia por mi imperdonable falta de memoria.

Por último, y más importante, a mi familia, mi hija Elvira y mi mujer Paka, que con paciencia estoica llevan todos estos años permitiendo que les distraiga horas de atención a costa de este esfuerzo que ahora culmina.

Londres, 30 de mayo de 2023.

Índice

Agradecimientos	3
Introducción	13
I. La identificación personal	39
1.1.- Identidad e identificación.....	39
1.2.- El inicio de la individualización, los colectivos señalados.....	40
1.3.- La individualización de la persona.....	40
1.4.- La identificación criminal.....	46
1.5.- La identificación civil.....	49
1.6.- Los documentos, una consecuencia del proceso de identificación individual.....	54
II. El control de las personas y sus documentos	59
2.1.- La actividad de control de las personas y sus documentos de viaje antes de la existencia de la Policía.....	59
2.2.- Los primeros colectivos identificados:.....	60
2.2.1.- <i>Peregrinos</i>	60
2.2.2.- <i>Gitanos</i>	63
2.2.3.- <i>Prófugos y desertores</i>	68
2.2.4.- <i>Mendigos y vagabundos</i>	75
2.2.5.- <i>Enfermos</i>	77
2.2.5.1.- Boletas, certificados, patentes.....	82
2.2.6.- <i>Militares</i>	87
2.2.7.- <i>Viajeros y extranjeros</i>	94

III. Administración, administrados y funcionarios	96
3.1.- Del final del Antiguo Régimen a la Edad Contemporánea.....	96
3.2.- Los primeros intentos de conocer el total de la población española.....	98
3.3.- La creación de la Administración civil española.....	99
3.4.- El poder municipal.....	105
3.5.- Competencias policiales de los ayuntamientos.....	108
3.6.- El policía como funcionario público.....	109
IV. La Policía	113
4.1.- El concepto de policía.....	113
4.2.- Los antecedentes a la implantación de la Policía.....	127
4.3.- La discusión sobre el momento fundacional y el surgimiento de la Policía en España.....	139
V. Las funciones de la Policía	151
5.1.- Las funciones de la Policía: seguridad, investigación y actividad administrativa.....	151
5.2.- Las funciones de la Policía en la normativa española.....	157
5.3.- Las competencias de policía administrativa como argumento de la existencia ininterrumpida de la Policía.....	162
5.4.- La formación policial.....	167
VI. Las atribuciones privativas de la Policía	170
6.1.- La Real Cédula de 13 de enero de 1824.....	170
6.2.- Las atribuciones privativas del artículo XIII de la Real Cédula de 13 de enero de 1824.....	173
6.3.- Censos y padrones:.....	175

6.3.1.- <i>La actividad municipal acerca de padrones, censo y registro.</i>	177
6.3.2.- <i>La actividad policial sobre padrones.</i>	181
6.4.- Las atribuciones privativas 2ª a 8ª de la Real Cédula de 13 de enero de 1824.	185
6.5.- Vehículos.	187
6.6.- Hospederías y viajeros.	188
VII. Los documentos personales anteriores a la existencia de la Policía.	200
7.1.- Introducción.	200
7.2.- La cédula de entrada.	203
7.3.- La cédula de seguridad.	204
7.4.- Carta de seguridad del Gobierno de las Cortes de Cádiz.	205
7.5.- Pases y pasaportes para el interior (1710-1824).	209
7.6.- La carta de vecindad.	215
VIII. Los documentos personales y la Policía. El siglo XIX.	213
8.1.- Introducción.	213
8.2.- La carta de seguridad del Reglamento de 1824.	215
8.3.- Los pases para el interior del reino posteriores a 1824.	217
8.4.- Los pasaportes para el interior.	218
8.5.- Las cédulas:	219
8.5.1.- <i>La cédula de vecindad.</i>	221
8.5.2.- <i>La cédula de empadronamiento.</i>	225
8.5.3.- <i>La cédula personal.</i>	229
IX. Los documentos personales y la Policía. El siglo XX.	236
9.1.- El final de las cédulas personales.	236

9.2.- Propuestas de nuevos documentos de identidad.....	237
9.3.- Colectivos específicamente documentados:.....	247
9.3.1.- <i>Emigrantes</i>	248
9.3.2.- <i>Marineros</i>	262
X. El Documento Nacional de Identidad	267
10.1.- El Decreto de creación del Documento Nacional de Identidad.....	267
10.2.- La empresa matriz del DNI: SUTNAI.....	268
10.3.- Las aportaciones policiales al nuevo Documento.....	272
10.4.- La expedición del Documento Nacional de Identidad.....	277
10.5.- La Organización policial y el Servicio del DNI.....	281
10.6.- El personal del Servicio del DNI.....	285
10.7.- La custodia de los datos personales de los ciudadanos.....	286
XI. El pasaporte	289
11.1.- Desde el inicio hasta el siglo XIX.....	289
11.2.- El siglo XIX:.....	294
11.2.1.- <i>La Restauración absolutista</i>	297
11.2.2.- <i>El Trienio Liberal</i>	298
11.2.3.- <i>La Década Ominosa</i>	298
11.2.4.- <i>El Bienio progresista</i>	299
11.2.5.- <i>El Sexenio revolucionario</i>	299
11.2.6.- <i>La Regencia (1885-1902)</i>	300
11.3.- El siglo XX.....	301
11.3.1.- <i>El reinado de Alfonso XIII</i>	301
11.3.2.- <i>La II República (1931-1936)</i>	303

11.3.3.- <i>La II República (1936-1939)</i>	303
11.3.4.- <i>El bando sublevado y el gobierno de Burgos (1936-1939)</i> ...	304
11.3.5.- <i>La paulatina normalización de la vida de los pasaportes</i>	304
11.4.- Organismos e instituciones internacionales.....	305
11.4.1.- <i>La Organización de Aviación Civil Internacional</i>	309
11.4.2.- <i>El Consejo de Europa</i>	310
XII. Los pasaportes del Ministerio del Interior	311
12.1.- El pasaporte ordinario.....	311
12.2.- La expedición del pasaporte ordinario y la organización policial.....	312
12.3.- El departamento de pasaportes.....	313
12.4.- La autorización de la expedición del pasaporte.....	318
12.5.- Autoridades expedidoras.....	323
12.6.- Control de pasaportes.....	325
12.7.- Los archivos de los documentos de viaje españoles.....	326
12.8.- Coste y reparto de los ingresos.....	331
12.9.- Refrendos y visados.....	333
12.10.- El pasaporte colectivo.....	336
XIII. Los pasaportes expedidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores	342
13.1.- Introducción.....	342
13.2.- El pasaporte ordinario en el exterior.....	343
13.3.- El pasaporte diplomático.....	345
13.4.- El pasaporte de servicio.....	351
13.5.- El pasaporte provisional.....	352

XIV. Otros documentos en lugar del pasaporte	353
14.1.- Documentos de identidad y viaje en lugar del pasaporte.....	353
14.2.- Certificado de nacionalidad.....	354
14.3.- Certificados municipales y provinciales.....	354
14.4.- Pase de frontera.....	355
14.5.- Pase de internamiento en Francia.....	356
14.6.- Pase de “rayano”.....	357
14.7.- Pase de pastoreo.....	358
14.8.- Pase de visita a Gibraltar.....	360
14.9.- Pase para los valles de Andorra.....	361
XV. Pasaportes desaparecidos	364
15.1.- Introducción.....	364
15.2.- América y Filipinas.....	367
15.3.- África:.....	368
15.3.1.- <i>Guinea española</i>	368
15.3.2.- <i>El Protectorado Norte</i>	369
15.3.3.- <i>Ifni</i>	370
15.3.4.- <i>Sahara</i>	370
15.3.5.- <i>Ceuta y Melilla</i>	371
15.4.- Los pasaportes carlistas.....	372
15.5.- La II República en el exilio.....	374
15.6.- El pasaporte oficial.....	375
XVI. El salvoconducto	380
16.1.- Un documento de vida intermitente.....	380

16.2.- El salvoconducto y la Guerra Civil.....	386
16.3.- Posguerra y declive del salvoconducto.....	392
16.4.- El momentáneo final de los salvoconductos.....	397
16.5.- Otros tipos de salvoconducto:.....	401
16.5.1.- <i>De desembarco</i>	401
16.5.2.- <i>De alta montaña pirenaica</i>	401
16.5.3.- <i>Para ciudadanos españoles en el extranjero</i>	402
16.6.- Salvoconductos y estado de alarma.....	404
16.7.- La Policía y los salvoconductos.....	405
16.8.- Autoridad expedidora.....	408
XVII. Los extranjeros	412
17.1.- Los extranjeros en España.....	412
17.2.- La documentación de los extranjeros.....	425
17.2.1.- <i>Autorización de entrada</i>	427
17.2.2.- <i>Autorización de estancia</i>	428
17.2.3.- <i>Autorización de permanencia</i>	429
17.2.4.- <i>Cédula de registro de extranjeros domiciliados</i>	429
17.2.5.- <i>Cédula de inscripción</i>	430
17.2.6.- <i>Certificado de residencia</i>	430
17.2.7.- <i>Autorización de residencia para extranjeros</i>	430
17.2.8.- <i>Tarjeta de residencia</i>	430
17.2.9.- <i>Tarjeta de identidad de extranjero</i>	431
17.2.10.- <i>Autorización de regreso</i>	431

17.2.11.- <i>Carta de invitación</i>	432
17.2.12.- <i>Permiso de permanencia</i>	432
17.2.13.- <i>Permiso de residencia</i>	433
17.2.14.- <i>Título de viaje</i>	433
17.3.- Los menores extranjeros.....	433
17.4.- El control de los extranjeros: el Registro de Extranjeros.....	434
XVIII. España en la Unión Europea	438
18.1.- La ciudadanía comunitaria.....	438
18.2.- Los documentos de la Unión Europea para ciudadanos de la Unión:440	
18.2.1.- <i>El salvoconducto de la Unión Europea</i>	440
18.2.2.- <i>El Documento provisional de viaje</i>	441
18.3.- Los documentos de la Unión Europea para ciudadanos no comunitarios:.....	442
18.3.1.- <i>El documento para la expulsión de nacionales de terceros países</i>	442
18.3.2.- <i>El salvoconducto para solicitantes de asilo en el Espacio Schengen</i>	443
18.4. Los documentos españoles para ciudadanos comunitarios:.....	444
18.4.1.- <i>La Tarjeta de residencia de Ciudadano de un Estado Miembro de la CEE</i>	444
18.4.2.- <i>El Certificado de registro de ciudadano de la Unión Europea</i> ..7	
XIX. La protección española	448
19.1.- El contexto histórico de la protección.....	448
19.2.- La protección española de los sefardíes.....	451

19.3.- La protección española antes de la firma de los acuerdos internacionales.....	453
19.4.- La primitiva protección internacional.....	456
19.5.- La protección internacional desde la Segunda Guerra Mundial.....	460
XX. Los documentos personales en el mundo.....	470
20.1.- La internacionalización de las normas para documentar a las personas: de la Conferencia de París a la Organización de Aviación Civil Internacional..	2
20.2.- Documentos de identidad vs documentos de viaje.....	474
20.3.- El pasaporte como documento de identidad.....	474
20.4.- El DNI como documento de viaje.....	477
20.5.- Sistemas comparados de documentos de identidad y viaje:.....	479
20.5.1.- <i>El grupo de pasaporte de las cinco naciones</i>	482
20.5.2.- <i>El continente europeo la Unión Europea</i>	483
20.5.3.- <i>Los países de la EFTA</i>	484
20.5.4.- <i>Latinoamérica</i>	484
20.6.- Los documentos de identidad y viaje en el mundo.....	485
20.7.- El futuro de los documentos de identidad y viaje.....	487
Conclusiones.....	489
Glosario de términos.....	494
Bibliografía.....	500
Anónimos, colectivos y de autor desconocido.....	546
Recursos digitales.....	552
Boletines y Diarios oficiales.....	554
Archivos y Hemerotecas.....	556

Introducción.

El propósito de esta tesis doctoral es demostrar cómo la implantación de los documentos de identidad y viaje en España no fue posible sin la existencia de la Policía y cómo esta institución facilitó al Gobierno, lo que ahora llamamos “Poder Ejecutivo”, un potente instrumento de control a partir de esos documentos.

El anterior podría ser el párrafo que resumiese la totalidad de este trabajo de investigación y puesta en valor de la institución policial y su actividad administrativa, trabajo tan poco valorado e ignorado que apenas es mencionado en los distintos Reglamentos y en la propia estructura de los diferentes Cuerpos policiales civiles españoles, a pesar de estos dos siglos de existencia de los documentos de identidad y viaje en España.

La Policía, en su vertiente administrativa, no sólo se ha ocupado de los documentos de identidad y viaje. Desde los primeros momentos también ha sido responsable de unas actividades de control de población que, varias de ellas, han permanecido en el tiempo (control de hospederías y alquiler de vehículos), otras las perdió con prontitud (establecimiento de censos y padrones), y algunas más pasaron a otros organismos (Sanidad, Beneficiencia Social).

Contrasta el alto volumen de trabajo administrativo realizado, tanto para la documentación de las personas (españoles y extranjeros), como para el control de alojamientos, alquileres de vehículos, inspección de actividades, etc. frente al concerniente a la lucha contra la actividad criminal o el, siempre más etéreo y difícil de evaluar, relativo al mantenimiento de la seguridad pública.

Hay que empezar diciendo que el hecho de que Policía y documentos de identidad apareciesen simultáneamente en la Historia de España no fue una mera coincidencia y para ello hubo unos antecedentes, tanto en lo que respecta a los documentos como en lo tocante a la existencia de la Policía, pero para llegar a ese “punto cero” de nuestra investigación necesitamos ofrecer una explicación previa, es decir, hablar acerca de qué hubo antes, en cuanto a documentos de identidad se refiere, y qué organismos ejercían funciones policiales cuando no existía una Policía

tal y como hoy la conocemos.

Y en esa explicación nos hemos detenido lo justo para poder revisar con claridad y precisión los documentos existentes antes de la creación de la Policía, los colectivos a los cuales iban destinados y las instituciones que tenían potestad para su gestión. ¿Era ello necesario para la finalidad de esta tesis? Estimamos que sí, de otra manera no podrían ponerse en contexto ni documentos ni instituciones cuyo espíritu y realidad no solo se han mantenido, sino que han evolucionado durante doscientos años, creciendo unos de la mano de la otra.

La Policía permite tratar a todos los ciudadanos por igual, y prueba de ello son los documentos de identidad (iguales para todos). Cuando la misma no existía tampoco había documentos extendidos de manera generalizada, por lo que hablaríamos entonces de la existencia de colectivos identificados, bien para resaltar su importante papel para con la sociedad, bien para señalarlos como indignos o peligrosos.

En este punto es conveniente explicar las razones que llevan a generalizar la identificación personal, a iniciar un proceso de identificación civil de toda la población, frente a los criterios de identificación parcial, por colectivos, que en algunos casos fueron unos incipientes procesos de identificación criminal, en los que se entrecruzaron los intereses militares (desertores) con los de Justicia (prófugos) y los de pura estigmatización social (gitanos, "vagamundos", mendigos). Todos ellos identificados de forma muy rudimentaria, al igual que lo fueron otros colectivos que sí gozaron del favor Real (peregrinos, emisarios reales).

No solo eso, antes de llegar al objeto central de nuestro estudio hemos tenido que sentar las bases de nuestros criterios acerca de qué es un documento de identidad, qué es un documento de viaje y, más interesante aún, qué documentos aúnan dichas facultades. Y, precisamente por ello, dedicamos buena parte de nuestro trabajo inicial a hablar de identidad e identificación personal, y los criterios básicos sobre los que asentar los siguientes pasos.

Respecto a la Policía, cuya fecha de creación en España (anticipémoslo ya) ha sido objeto de disputas doctrinales hasta tiempos recientísimos, vamos a argumentar

también cuáles han sido los requisitos exigidos a los distintos organismos que en cada momento existieron para considerarlos o no Policía, y las razones que llevan a establecer la fecha fundacional de la misma, detalle fundamental en este trabajo que ahora tratamos de introducir.

La génesis, evolución y establecimiento final de la Policía, sus competencias y presencia en todo el territorio español no fue sencilla ni lineal, sufriendo una serie de altibajos solamente explicables porque su aparición lo fue a costa de arrebatar competencias a la Justicia, los militares y la Iglesia. Pareja a la creación de una administración civil de la que carecía España, su evolución no ha sido ajena a las dificultades que se han vivido en estos doscientos años.

A lo largo de nuestra investigación hemos podido comprobar cómo, de forma prácticamente generalizada, los distintos autores que han escrito sobre la creación de la Policía en España, aunque alguno de ellos menciona de pasada a la Policía administrativa, los más de ellos se centran en la Policía de seguridad y en la Policía de investigación.

Muchos de esos trabajos acerca del momento fundacional de la Policía española y la supuesta intermitencia de su existencia durante el siglo XIX (que lleva a algún autor a señalar 1908 como año fundacional) desprecian lisa y llanamente a la Policía administrativa y su labor (expedición de documentos, control de hospederías, control de horarios de determinados establecimientos, elaboración de censos y padrones, etc.).

En nuestro caso, nosotros “ignoramos” los aspectos de seguridad e investigación de la Policía, por no ser objeto de nuestra tesis y haber sido ya, entendemos, suficientemente tratados por otros autores (Turrado Vidal, Lazuén Alcón, Fernández Barallobre). Precisamente al no dedicar aquí un excesivo espacio a los aspectos de seguridad e investigación policial, eso nos permite centrar el campo de trabajo en una institución única, pese a los diferentes nombres que ha ostentado a lo largo de estos doscientos años, puesto que ella y no otra ha sido la única responsable desde el principio y hasta el día de hoy de la gestión de todo lo relativo a los documentos de identidad y viaje expedidos en España.

Estimamos que un adecuado acotamiento de los criterios acerca de qué es la Policía (entendida como institución dependiente ahora del ministerio del Interior, antes Gobernación) y una adecuada exégesis de las competencias de la misma en cada momento y su encaje en la Administración civil española permiten aclarar la situación y acotar debidamente tanto el campo de estudio como los frutos obtenidos.

Esta aventura de prácticamente dos siglos de la Historia de España ha tenido momentos frenéticos, en los cuales el establecimiento o supresión de organismos policiales fue continuo, mientras que en otros periodos de tiempo es difícil rastrear movimiento alguno que afectase, en nuestro caso, a los documentos de identidad. Éstos, a su vez, fueron objeto también de numerosas modificaciones, con aparición y desaparición de algunos implantados de manera poco efectiva, hasta que el esquema definitivo se establece a mediados del siglo veinte.

La consideración del binomio documento-Policía no se produce de manera radical desde los primeros momentos, y sólo el devenir político español, unido al desarrollo de la sociedad europea del XIX y los avances científicos para la identificación de personas, han permitido de forma indiscutible configurar el esquema que se mantiene hasta nuestros días.

La actividad policial, en lo concerniente a los documentos de identidad y viaje, la contemplamos desde los aspectos de autorización, expedición al ciudadano, control de ambos (documento y ciudadano) y archivo, de tal forma que vamos a ver a lo largo de los distintos capítulos cómo únicamente el referido al control ha permanecido siempre en manos de la Policía. Siendo la autorización objeto de numerosas disquisiciones teóricas, la expedición el término más disputado, quedando el control del archivo como el criterio del poder político para utilizar a la Policía en su interés, culminado a partir de mitad del XX con la supresión de la actividad de otros organismos oficiales en este campo al iniciarse la implantación del Documento Nacional de Identidad.

Hablar de la expedición de los distintos documentos implica incardinarlos en un área específica de la Administración española y subordinados a una determinada autoridad que, con el paso del tiempo, ha delegado en niveles inferiores de su propia administración esas competencias, como consecuencia del incremento en el

número de documentos a expedir y a la dificultad de ejercer una supervisión y control directos de los mismos por parte de la autoridad responsable, cuando no por el hecho cierto de que una regulación más seria de la materia ha facilitado la actividad neutral de la Policía, llevando pareja también la disminución de las posibilidades de abuso y discrecionalidad respecto a los documentos que en los primeros tiempos pudieran haber sucedido.

La autoridad responsable de la expedición unas veces fue de carácter político (alcalde, jefe político, gobernador civil) y otras lo ha sido estrictamente policial (Director general de Seguridad, Director general de la Policía, Comisario general del ramo, Comisario jefe, Jefe de Puesto fronterizo, etc.).

Mientras el responsable fue una autoridad política hay quien entiende que los documentos no estaban dentro de la órbita policial, grave error, la Policía siempre ha estado supeditada al poder ejecutivo, con lo cual la mayor o menor intensidad de esa dependencia será entendible, sin embargo, no hay más que seguir la cadena factual (autorización, expedición, control y custodia -archivo-) para comprobar que la presencia policial ha sido permanente en todos o en alguno de los pasos citados, pero siempre en al menos uno de ellos.

El rol de la Policía respecto de los documentos de identidad y viaje casi nunca aparece en las disposiciones normativas troncales, como son las constitutivas de los distintos Cuerpos o los Reglamentos de funcionamiento de éstos, excepto en el Reglamento de Policía de 1809, y no es hasta ya entrado el siglo XX cuando se constata esa actividad, al ser citados los departamentos expresamente encargados de su gestión. Esto quiere decir que, pese a ser una competencia (probablemente la única a fecha de hoy) exclusiva de la Policía, su importancia queda enmascarada al tratarse de una actividad administrativa pura y dura, aunque de su ejercicio se deriven beneficios para otras actividades policiales más visibles.

De las nueve "*atribuciones privativas*" de la Policía enumeradas en el artículo XIII de la Real Cédula de 13 de enero de 1824, las citadas en los apartados 2, 5 y 9 (expedir y visar los pasaportes, velar sobre la conformidad de sus registros [de posadas] con los reglamentos de Policía y registro de todos los coches... públicos) han permanecido en el tiempo en manos de la Policía, lo mismo que las recogidas

en los apartados 1, 2 y 15 del artículo XIV (celar sobre las posadas públicas o secretas, celar sobre las prenderías, cuidar de que no se turbe el orden en las fiestas, ferias, mercados y reuniones públicas de cualquiera especie), referido a competencias compartidas, y así han llegado hasta nuestros días. Entre ellas, como vemos, están las referidas a los documentos de identidad y viaje.

Pero el propósito de la tesis es, como hemos dicho al inicio de esta Introducción, demostrar cómo la implantación de la Policía se inicia con algo tan unido a la propia naturaleza del ser humano como es la individualización e identificación de la persona. La extensión de ese proceso de identificación a la totalidad de la población y el control efectivo de la misma, realizado por la Policía, son parte de las tareas de la nueva institución.

Hay que incidir en que esta es una tesis doctoral de Derecho, que está profundamente influenciada por la evolución histórica tanto de España como sociedad como de sus organismos públicos. Pudiendo confundirse el hilo conductor histórico con el jurídico en algunos momentos.

La discusión acerca de si el ciudadano debe ser individualizado y documentado está cerrada hace ya mucho tiempo. Primero fue la individualización, y solo más tarde vino la acreditación de esa individualización mediante el oportuno documento.

No vamos a remontarnos a dos mil años atrás, o más, aunque lo podríamos hacer sin riesgo de error. Esta investigación se remontará apenas a la Edad Media en Europa, al momento en el que la pertenencia a determinados colectivos deja paso a la individualización dentro de los mismos. Lejos aún de la individualización generalizada, los procedimientos y las técnicas empleadas van perfeccionándose, al tiempo que la sociedad evoluciona hacia estadios diferentes, en los que se hace necesaria esa individualización de la persona.

Nuestro trabajo se centra en España, sin que ello implique un aislamiento total respecto al conocimiento y los procesos seguidos fuera de nuestras fronteras, de hecho, gran parte de los procedimientos técnicos relativos a la individualización de la persona fueron empleados de forma exitosa en nuestro país después de ser importados, una vez comprobada su eficacia en el país de origen: Francia.

Como hemos dicho más arriba, la puesta en práctica de esos procedimientos y su control no fue posible sin el concurso de una organización creada también de manera expresa: la Policía.

No ha sido España un país especialmente original, ni pionero, en cuestiones de identificación y de policía. Siendo sinceros, hemos llegado tarde a uno y otro terreno, pero, copiando y adaptando aquello que hemos creído más oportuno hemos conseguido establecer un sistema de identificación civil modélico y una Policía ejemplar.

El proceso ha sido largo, doscientos años, pero el resultado está muy por encima de los logros de muchos países de nuestro entorno, dentro del ámbito occidental.

Empezaremos hablando de documentos en general y documentos de identidad y viaje en particular, de la importancia de su uso en la sociedad actual. Se recogerán sucintamente los distintos documentos que bajo los epígrafes actuales de identidad y viaje han existido en España en los últimos doscientos años. Documentos, algunos de ellos, catalogados como de “seguridad y vigilancia”, en ocasiones se les citaba como meramente complementarios de otros considerados más importantes (protocolos notariales, registros de propiedad, etc.).

Se incluirán tres tipos fundamentales de documentos: los que no pasaron de idea, propuesta bienintencionada o proyecto, los que tuvieron vigencia, pero ya no existen, y los que continúan en vigor.

Una segunda distinción que se hará será entre documentos oficiales y documentos no oficiales, aunque la oficialidad del documento y su legalidad viene dada, en cada caso, por la legitimidad de facto de quien lo otorga (caso especialmente significativo lo ocurrido durante la Guerra Civil con los salvoconductos).

No se distinguirá, aunque se les cite adecuadamente, si el ámbito de uso fue nacional o más restringido [...] sin embargo, se citará el ámbito de la expedición de estos, en algunos casos circunscrita incluso al meramente local.

España no fue una “burbuja” aislada del contexto mundial, podemos decir que los documentos de identidad y de viaje, documentos de control, al fin y al cabo,

sufrieron una evolución muy parecida entre las naciones ahora consideradas como occidentales o desarrolladas.

Primero surgieron los documentos de viaje (pasaportes o salvoconductos), para ir especializándose, fraccionándose, convirtiéndose en documentos *ad hoc* para fines muy concretos, y acabar alguno de ellos como mero documento de identidad.

La “democratización” del saber y del poder, la generalización de la posibilidad de viajar (convirtiéndola algo habitual, no en excepción), y con ello la frecuencia del tránsito de personas de un sitio a otro, dieron lugar, entre otras cosas, a la puesta en evidencia de una serie de problemas que anteriormente, sin excepción, eran poco frecuentes: suplantaciones de personalidad, falsificación de firmas, falsificación de documentos, [...] y con ellos otros paralelos: ausencia de archivos en los que cotejar datos de filiación, dificultades para comprobar la autenticidad de los documentos, inexistencia de criterios (y menos aún la generalización de éstos) para la redacción, confección y comprobación de documentos, etc.

Verdaderamente, no fue hasta finales del siglo XIX cuando se comenzó a plantear claramente la dicotomía entre documentos de viaje y documentos de identidad, y entre estos últimos la distinción entre los documentos que servían para acreditar el domicilio (cartas y cédulas de vecindad y de empadronamiento, padrones de habitantes) y los que permitían y/o servían para identificar a la persona (pase para circular en el radio de 8 leguas, pasaporte interior, cédula personal) en sus desplazamientos fuera del lugar de residencia.

Bien es cierto que alguno de estos documentos devino en impuesto (cédula personal, entre otros), pero no es más cierto que a todos ellos iba vinculado un afán recaudatorio más o menos declarado y que aún persiste hoy día.

Dejando al margen otras instancias administrativas, como serían Hacienda y la Seguridad Social, o más lejanamente en el tiempo el Ministerio de Trabajo (Emigración) o Administraciones Públicas (Instituto Nacional de Estadística), o más aún, los ministerios de Ultramar (América y Filipinas) o de la Guerra (ahora Defensa), hubo de ser el ministerio de la Gobernación (en otros momentos Orden Público, Interior o Interior y Justicia) quien impulsase y gestionase todo lo relativo a la documentación de ciudadanos nacionales (documentos de identidad –DNI- y viaje

–pasaporte–), extranjeros residentes en España (Tarjeta de residencia, Tarjeta de Identidad del Extranjero) y personas acogidas bajo la protección española (apátridas, asilados, exiliados, refugiados).

Con el paréntesis de la Guerra Civil y su posguerra (por el caos y multitud de documentos y pluralidad de autoridades que se consideraron competentes en cada caso), finalmente, en España han terminado empleándose fundamentalmente dos documentos por los españoles: el DNI y el pasaporte; el primero, inicialmente de identidad, pero transformado en documento de viaje para un número cada vez mayor de países, habiendo iniciado esta recíproca expansión por los países fronterizos con nosotros, Portugal y Francia, incluso en fechas anteriores a la existencia del propio DNI, en detrimento del documento de viaje por antonomasia: el pasaporte.

En cierto modo, el DNI se ha convertido en documento de viaje en sustitución del pasaporte (fundamental y casi exclusivamente para el ámbito europeo policial del Espacio Schengen) como en su día, y salvando las distancias, el pase para moverse dentro del radio de 8 leguas, o el pasaporte interior, lo fueron como documentos de identidad, distinguiéndose así del pasaporte para el extranjero.

Aunque esta tesis se ciñe a los documentos españoles desde el inicio de la ocupación francesa en 1808 hasta la fecha, hay varios puntos de interés a reseñar con anterioridad a la primera fecha: la distinción entre el salvoconducto como documento excepcional y el pasaporte como documento de viaje (1710), la distinción entre el pasaporte para civiles y el pasaporte para militares (1741), y la acreditación de su personalidad ante los agentes de la ley (1845).

Sin entrar en profundidades históricas, la importación del modelo francés de organización de la administración pública afectó también a la Policía, de hecho, sirvió para crear y organizar una Policía moderna, primero administrativa y de seguridad pública, y luego (ya en el siglo XX) también una auténtica Policía de investigación.

La Policía administrativa y de seguridad pública hubo de encargarse en los primeros momentos de censar, empadronar y documentar a los ciudadanos, tanto españoles como extranjeros, que residían, viajaban o transitaban por España. Hubieron de

crearse documentos *exprofeso* para cada materia, establecerse tasas y procedimientos de cobro y reparto de estas, libros-registro, refrendos y garantías, etc. no siendo hasta la fecha en que surgen los Registros Civiles controlados por Justicia, con la Ley de 1870, cuando empieza a declinar la preponderancia de la Iglesia católica.

Bien es cierto que la Iglesia no se arrogó en momento alguno facultades en los campos de la documentación e identificación de personas en el ámbito civil, más allá de los registros parroquiales, pero no es menos cierto que el modelo de Registro eclesiástico implantado en España tras las disposiciones del Concilio de Trento, en 1564, con anotaciones fundamentales de bautismo, confirmación, matrimonio y defunción, fue traspuesto casi punto por punto desde del ámbito religioso al civil (anotaciones de nacimiento, matrimonio, divorcio y defunción).

La existencia de archivos y libros no es más que una cara de la moneda, la otra la constituyen los documentos en sí mismos, tomados bien como certificación que acredita que lo dicho en ellos refleja fielmente lo recogido en los libros oficiales, bien como documentos independientes pero cuyo respaldo de fe pública es el libro del que se extraen de forma reglamentaria los datos que luego se utilizan para extender ese documento ya autónomo.

Si al principio era la buena fe de quien comprobaba un documento la que hacía a éste bueno o malo, desde la práctica imposibilidad de cotejo del mismo con los libros-registro (caso de que los hubiese y se supiese dónde estaban), actualmente, y tras pasar por una fase intermedia en la que la garantía del Estado a la hora de extender un documento era suficiente aval, ahora, decimos, puede comprobarse la autenticidad de un documento por su registro en el archivo correspondiente, en tiempo real y desde prácticamente cualquier lugar del mundo.

Hemos pasado de la autonomía y capacidad del agente de la autoridad para verificar por sí mismo el documento verdadero a la necesidad de cotejar este documento con el archivo correspondiente (ahora conocidas como bases de datos) para verificar la existencia cierta del documento, su autenticidad y correspondencia cierta entre éste y su portador, y con ello la auténtica personalidad de quien lo porta y exhibe.

La existencia de documentos de viaje en fechas anteriores a la ocupación napoleónica debe entenderse como una primigenia forma de documentación y legitimación del viaje (en el caso de los militares y sus pasaportes), o como el necesario salvoconducto que permitiese el tránsito a viajeros, ganaderos, chamarilleros, quincalleros, trajineros, etc. en tan lejanas fechas, pero no como un instrumento de control poblacional global, puesto que las concesiones y denegaciones eran puntuales, locales, personales y casi siempre carentes de respaldo documental en el lugar de expedición.

Sin embargo, sí que hubo control de acceso, entradas y salidas de las poblaciones, unas veces valiéndose de las presentaciones de los viajeros ante los alcaldes de barrio, otras mediante el refrendo de sus documentos en todas y cada una por las que pasaban y, por último, mediante la confección de sencillos registros, unos simples listados, de las personas que entraban y salían de las mismas. No debemos olvidar que en muchas ocasiones la pretensión del viajero no era otra que emigrar, mientras que la autorización concedida era para viajar, con limitaciones expresas de tiempo máximo de permanencia en un determinado lugar o población.

La necesidad de conocer a la población, clasificarla debidamente y atribuirle derechos y obligaciones se encuentra tras esa necesidad de control. Delincuentes, viajeros, artesanos, propietarios, entre otros colectivos necesitaban ser conocidos por el Soberano, para lo cual la tarea le fue adjudicada a los incipientes Cuerpos de seguridad que entonces se empezaban a establecer, los cuales comenzaron a expedir documentos a los ciudadanos.

Si nos fijamos en los inicios del siglo XIX, vemos cómo una de las labores fundamentales de la Policía ya era el control de la población. Dicho así, parecería más propiamente una labor represora, coercitiva y restrictiva de derechos de los ciudadanos, pero nada más lejos de la realidad, las labores de policía administrativa, como ésta, se encuentran en la raíz de toda la actividad del Estado, y en aquellos primeros momentos el poder civil aún no estaba lo suficientemente afianzado, necesitando del auxilio de una institución de nuevo cuño para lograr sus propios fines.

Sin embargo, y sin entrar a distinguir acerca de la profundidad, precisión o necesidad con que ese control debía o pudiese ser ejercido, cuando se habla de “control de la población” en nuestros días, muchas personas, como hemos dicho, asocian su mención al periodo 1939-1975, olvidando que tal control ya existía en 1809, cuando fueron establecidas las primeras cédulas de seguridad, después con los libros-registro de pasaportes (1824), o los censos de población (1826), etc.

Es con el Reglamento de Policía de 1809 con el que se empieza a regular este control, primero para Madrid, luego extendido paulatinamente a otras poblaciones españolas. Es decir, el control policial de la población se ha venido realizando en España desde la ocupación napoleónica, incluso desde antes, pero sin un criterio global, perfeccionándose o deteriorándose en función de la situación política, el tipo de régimen y las vicisitudes socioeconómicas del país, sin olvidar que, como ya hemos dicho, fue la Iglesia católica la primera institución que, en cierto modo, ejerció ese control a través de sus libros parroquiales, hasta el punto de llegar a ser requerida por el poder civil, como hizo Felipe II en 1586, para conocer con certeza la población del reino.

Basta seguir cronológicamente los documentos de viaje e identidad españoles que han existido y existen en nuestro país para ver la evolución de ese control y de estos documentos en muy diversos aspectos.

A lo largo del siglo XIX algunas de las facultades de control de la población pasaron de la Policía a otros Organismos, así la formación de padrones pasó a las autoridades locales, al igual que el establecimiento de Registros civiles, que primero estuvieron en manos de los ayuntamientos y luego de la Justicia, donde siguen hoy.

En manos de la Policía quedó, entre otros, el control de viajeros y la documentación de españoles y extranjeros. Respecto a esto último, digamos que en un primer momento se establecieron las cédulas de seguridad (1824-1835), libros-registro de pasaportes (1824), pases para circular en el radio de 8 leguas (1835-1854), censos de población (1826), pasaportes interiores (1741-1854), cédulas de vecindad (1854-1870), cédulas de empadronamiento (1870-1873) y cédulas personales (1874-1943). Sin olvidar los pasaportes para viajar al extranjero, que tuvieron diversa

regulación durante ese siglo, aunque ya existió una primigenia normativa en el siglo XVIII.

Desde el Reglamento de Policía de 1809 transcurrió un siglo hasta que en 1909 Federico Olóriz propusiese al ministro de la Gobernación, Juan de la Cierva y Peñafiel, la creación de un Servicio Nacional de Identificación y Expedición del Documento personal correspondiente.

Con este trabajo Olóriz fue el primero en poner sobre la mesa la cuestión de la identificación civil en España y proponer una solución global para toda la población, basada en la dactiloscopia.

Pero, por poner un punto de partida próximo en el tiempo para saber cómo y porqué se llega al Documento Nacional de Identidad que empieza a expedirse en 1951, éste podemos situarlo en el año 1931.

En esos momentos, el panorama, en cuanto a documentación de los ciudadanos españoles, era muy diverso. Además de los documentos de viaje para salir, expedidos por los ministerios de Estado, de la Gobernación, o de Emigración, Justicia y Sanidad, estaban en plena efervescencia las documentaciones profesionales a personas que pertenecían a colectivos, instituciones o profesiones muy concretas, que llegaron incluso a estar reguladas por una norma de 1934.

Se había intentado documentar a los españoles mayores de edad como electores en 1930, pero al fracasar el proyecto, únicamente Cataluña documentó a sus ciudadanos, apoyándose en normativa de la Generalidad promulgada en 1934.

La necesidad de documentar a todas las personas se vio imprescindible casi de forma simultánea a la sublevación de 1936. Al principio mediante el otorgamiento de salvoconductos, primero de forma muy restrictiva, prácticamente ausentes de garantías formales en cuanto a la acreditación de la personalidad del titular. Poco a poco fueron ampliándose las posibilidades de obtención, al tiempo que se incrementaba el número de excepciones por la necesidad de conseguirlos y aumentando las garantías exigidas en cuanto a la personalidad del titular.

Con los salvoconductos se vuelve a la necesidad de documentos de viaje para el interior que ya existiera en España en el s. XIX con muy serias limitaciones en determinados casos, tanto personales (libertos condicionales, desafectos al régimen), como territoriales (zona de vanguardia, zona impermeabilizada, zona fronteriza, etc.) o temporales (para un solo viaje, máximo un mes, etc.) que, además, se veían condicionadas por la Autoridad expedidora de los mismos.

Durante el periodo 1936-1939, en el territorio controlado por el gobierno de la República, se crearon documentos de una manera desorganizada, sin rango legal suficiente en la normativa que los amparase y carentes de control alguno por parte del Gobierno, de tal modo que cualquiera que se reputase autoridad se creía investido con la potestad suficiente para dar fe acerca de la identidad de una persona, proporcionándole un documento que le permitiese circular por el territorio controlado por el Gobierno, o parte de él, sin excesivos problemas.

También el gobierno vasco empezó a documentar a sus naturales residentes en Madrid, Cataluña y Valencia, como tales ciudadanos, y el Consejo de Defensa de Aragón, aunque solo durante unos meses de 1937, hizo lo propio con los residentes en el territorio por él controlado.

En esas mismas fechas, en la España controlada por el gobierno de Franco, la búsqueda de un documento de identidad generalizado a toda la población se hizo necesaria y aún más evidente de lo que en tiempo de paz lo había sido.

Con la Guerra Civil todavía desarrollándose, tres fueron los proyectos de identificación civil que partieron desde el gobierno de Burgos, todos ellos dirigidos por personal militar y con criterios eminentemente policiales:

a) El carnet de identidad de 1937, también llamado de "Orden Público", puesto en marcha en aquellas provincias "liberadas" donde se iba consolidando el gobierno de Franco, descentralizado hasta el nivel local, pero que en 1938 y 1939 ya se pretende que sea un documento a nivel nacional, pudiendo rastrearse las luchas entre los que intentan, por una parte, continuar con el sistema de un recibo de cobro de impuestos para acreditar a las personas (cédula personal) permitiendo con ello que Ayuntamientos y Diputaciones dispusieran de una fuente de ingresos continua

y, por otra, la necesidad del naciente Estado de fortalecerse y centralizar sus actuaciones, controlando la población de manera determinante al tiempo que se evitaba la dispersión en la recaudación;

b) Los “Gabinetes de Fichas en las fronteras nacionales de España”, creados a partir de octubre de 1937 en Irún, Tuy, Fuentes de Oñoro, Badajoz, Ayamonte y La Línea de la Concepción, además de “los más importantes puertos y aeródromos de primer aterrizaje en territorio nacional”, destinado a controlar a todo el que entrase y saliese de España, especialmente extranjeros;

c) El “documento nacional de identidad”, creado a principios de 1938 a partir de un pretencioso “Servicio Nacional de Identificación”, que parecía ser el paso definitivo para documentar al total de la población española, aunque en el proyecto, pese a estar dirigido a la población civil, subyacían unos criterios más propios de identificación criminal, sin aplicación de criterios reglados para la misma, y abarcando más allá de la simple identificación personal la recogida de una serie de datos propios de un estado policial.

Mientras este último proyecto intentaba abrirse paso, en el bando del gobierno de Burgos también surgieron una pléyade de documentos de identidad y viaje, amparados unos desde el lado político o partidista (gobernadores civiles, alcaldes, jefes locales del Movimiento, responsables de Falange), otros por la Iglesia y, por supuesto, por las autoridades militares, de tal modo que cualquiera podía expedir un documento. No había normas homogéneas para su expedición, ni para la recogida de datos, solían incluir fotografía, no existían archivos de respaldo (todo lo más un libro-registro en el que se anotaban los sucesivos documentos expedidos) y su generalización estaba muy limitada.

Más allá de todo eso, existía un documento denominado “Cédula Personal” que era, de hecho y derecho, el justificante de pago de un impuesto, empleado además como documento de identificación de las personas, cuya recaudación fue un tiempo competencia provincial, pero que también estuvo cedida a los Ayuntamientos, y cuya supresión dio paso a la normativa de creación del Documento Nacional de Identidad.

Ninguno de los documentos antes citados estaba gestionado en exclusiva por el Ministerio de la Gobernación, ni estaba centralizada la información relativa a la identidad de sus poseedores o su expedición, ni (en muchos casos) existían libros-registro en el que constasen cuantos y a quienes se habían extendido esos documentos. Pero el control de estos sí que era competencia de la Policía.

Después de la Guerra Civil todavía encontramos dos proyectos de documentos de identidad, los cuales no llegaron a prosperar por diferentes razones, los de Alberto Fernández Arias y José Díaz y Díaz-Caneja, de los que hablaremos con más detalle.

Poco a poco van olvidándose las pretensiones de resucitar la moribunda cédula personal, y surge la idea de un documento de nuevo cuño, donde la recaudación revirtiera en el Estado, eliminando de paso la posible fuente de ingresos de Ayuntamientos y Diputaciones, y ejerciendo de manera centralizada el control de la población tan necesario para los vencedores de la contienda. Y es con la Ley de 19 de enero de 1943 cuando, además de ponerse fin a las cédulas personales, se da pie a la creación del Documento Nacional de Identidad, regulado por un Decreto de 2 de marzo de 1944, que a su vez enlaza con las normas de 1938 y 1939 dictadas en el bando nacional, para la creación de un carnet de identidad. Normas que luego serán recordadas en diversos momentos tras la puesta en marcha del DNI, incluso en fechas tan lejanas como 1973.

Con el fin de las cédulas personales la capacidad recaudatoria de las Diputaciones se vio cercenada. Al mismo tiempo, la puesta en marcha de los salvoconductos (con el desarrollo de su normativa y continuas modificaciones) había supuesto un control efectivo y férreo de la población, especialmente de los movimientos internos de los ciudadanos, amén de una nueva fuente de ingresos para la Administración central vía Gobiernos civiles y Dirección General de Seguridad.

Ese control de la población fue tanto interior como de salida y entrada al territorio nacional. Subsistió tras la guerra en los dos ámbitos, y para los mismos se dispusieron diversas instrucciones tendentes a su control real y efectivo.

Internamente la situación económica no permitía dispendios como los necesarios para la puesta en marcha de todo un sistema de documentación (incluido el diseño del documento, su producción, gestión del personal, etc.) y recaudación (no hay más que ver los requisitos del concurso para la adjudicación de la fabricación y puesta en marcha del Documento Nacional de Identidad para darse cuenta de que se sabía qué se quería hacer, pero no se sabía ni cómo hacerlo ni cuánto iba a costar en realidad), por lo que durante años subsistió un verdadero control mediante salvoconductos, con una cantidad de variantes, excepciones, corruptelas y problemas ingentes.

De cara al exterior, el control de entradas y salidas era mediante pasaportes, salvoconductos (muchos de ellos concedidos únicamente para entrar en España y ponerse a disposición de las autoridades militares o policiales) y visados, realmente más efectivo y discreto que el ejercido sobre quienes no tenían intención alguna de moverse ni tan siquiera de su población de residencia. Tal es así que hasta el año 1963 las salidas del territorio español debían ser autorizadas o denegadas de manera centralizada e individualizada, siendo el “boom” económico de esos años y el flujo migratorio hacia Europa el que motivó en buena medida la supresión de tal control, por hacerlo inviable desde el punto de vista policial.

Aunque se puede rastrear en los archivos policiales el control ejercido a través del pasaporte¹ (requisitos de documentación necesaria para expedirlos, denegación de los visados, retiradas, etc.), no ocurre lo mismo con el Documento Nacional de

¹ El edificio del Archivo General Central del Reino, situado en Alcalá de Henares, sufrió el 11 de agosto de 1939 un grave incendio que se llevó por delante toda la documentación archivada allí procedente de la Dirección General de Seguridad (Negociado de Orden Público), hasta ese momento centro de la actividad del Ministerio de la Gobernación. Entre otras cosas, todas las disposiciones internas referentes a pasaportes, extranjeros y personas carentes de nacionalidad, que en su momento comentaremos en detalle, dejando así huérfanos a investigadores e historiadores de todo lo concerniente al tratamiento de esos grupos de población en cuanto a su necesidad de ser identificados y documentados. Su sucesor, desde 1969 y en la misma localidad, es el Archivo General de la Administración, que fue inaugurado en 1976.

No han corrido mejor suerte los archivos de los diferentes Gobiernos Civiles, que sufrieron expurgos (cuando no directas destrucciones), en los periodos 1931-1936, 1936-1939 y 1939-1970, por diferentes razones.

Por último, los archivos policiales fueron también objeto de exhaustivos e indiscriminados expurgos, amparados por diferentes instrucciones de orden interno, las últimas de las cuales de fechas (JSP Madrid, 9 febrero 1976. Normas para expurgo de los archivos policiales).

Identidad, pese a que su posesión se hizo obligatoria, y la ausencia de su posesión o porte se vio durante un tiempo duramente sancionada. El DNI ha sido un medio, el medio, para documentar a todos los españoles y no constituyó un fin en sí mismo, como sería el de controlar con él a esos mismos españoles.

Por si todo esto fuera poco, el DNI también sufrió las consecuencias de la posguerra española y de la II Guerra Mundial y su posguerra, años en los que la carencia de materias primas y productos de tecnología avanzada fueron motivo de retraso en el inicio de la expedición del Documento, como puede apreciarse en distintos escritos, en los que la empresa suministradora de tarjetas y encargada de su revestimiento aparece esperando la importación de distinto material.

A partir del momento en el que es promulgada la Ley con la que desaparecen las cédulas, se produce una avalancha de publicaciones en prensa y revistas profesionales, como era la revista "Investigación", órgano oficioso de divulgación del entonces Cuerpo General de Policía, tanto en el sentido de justificar la desaparición de las cédulas, como en tratar de aportar alguna idea acerca de lo que debería ser el nuevo documento de identidad español y su gestión.

A los particulares que llevaban varias décadas haciendo propuestas para bien de reconvertir las cédulas personales, bien crear un documento nuevo, ya con la concreción impuesta por el Decreto de 2 de marzo de 1944, fueron los profesionales del Cuerpo General de Policía, muchos de ellos ligados al área de la identificación personal, desde el campo de la Dactiloscopia, quienes trataron de aportar ideas en cuanto al contenido del documento y la forma de ponerlo en práctica, y la organización del Servicio para la implantación del Documento Nacional de Identidad, que ellos consideraban más conveniente.

En la cuna de los profesionales de la identificación, la Escuela General de Policía, también se suscitó la necesidad de aportar ideas, de tal modo que profesores, como Piédrola, solicitaron a los alumnos su colaboración para ello, antes y después de la puesta en marcha del Documento.

No hay que olvidar que la propia normativa interna del DNI también demandaba ideas para su puesta en práctica y simplificación de trámites, pues la fotografía,

firma, dactiloscopia y aún la propia gestión del proceso, suponían todo un novedoso reto.

Sin duda alguna respecto a la necesidad de la fotografía, que sufrió con el paso del tiempo y la práctica diversos ajustes, tanto en técnicas como de procedimiento (cambio de pose, exigencias de tamaño concreto, paso del blanco y negro al color, reducción del número de copias exigidas), tampoco el tema de la firma ha supuesto problema alguno digno de mención. El principal problema, desde el punto de vista de la implantación y garantías para la identificación de la persona, por no decir que prácticamente el único, fue el tema dactilar.

La dactiloscopia, considerada básica en el proceso de identificación técnica de las personas, no fue considerada debidamente a la hora de incorporarla al Documento. Primero por exceso, porque se trató de crear un Servicio Nacional de Identificación, con la imprescindible obtención de la reseña decadactilar, sin plantear con seriedad lo que tal cosa suponía, tanto en infraestructura como en personal necesario. Al tiempo que algunas voces sugerían la posibilidad de agilizar la tarea suprimiendo el posible Archivo Central, proponiendo Planelles (1944, 1949 a,b) una ingeniosa solución, prontamente desechada, cuál sería la obtención de la reseña únicamente del índice derecho y su formulación y clasificación.

El apoyo desde la citada revista "Investigación" a la identificación civil basada en la dactiloscopia, con la posibilidad y facilidad de manejo de un archivo decadactilar de varios millones de fichas, llegó al extremo con la publicación de un artículo (La dactiloscopia civil en los Estados de Württemberg (Norte) y Baden (Norte), 1949), traducción de otro de una revista policial alemana, loando la identificación civil de la población de esos estados establecida por las tropas americanas en 1946.

Al final, y afortunadamente antes de empezar con ello, no se puso en práctica la idea del archivo decadactilar, ni tampoco la del Servicio Nacional de Identificación, ni solución intermedia alguna, optándose por la inclusión de la impresión dactilar de un solo dedo (el índice derecho), cuya gestión en cuanto a la obtención y tratamiento fue simplificándose con el paso del tiempo, para quedar el procedimiento en la toma de tres impresiones de un mismo dedo (en las Tarjeta-documento, Ficha-declaración y Ficha auxiliar) en el modelo que pervivió hasta

1990, y dejar paso a una sola impresión en ese nuevo modelo (que quedaba en el Talón-foto) y, nuevamente, pero ya en el formato del DNI electrónico, volver a la toma de dos impresiones (en este caso índices derecho e izquierdo).

En definitiva, la impresión dactilar acabó teniendo, como lo hicieran en su momento la fotografía, la firma o los datos de filiación, la consideración de una garantía más de la autenticidad del documento y de su pertenencia al titular de este, siendo otro de los medios para comprobar la identidad de la persona por cotejo directo e individualizado, sin constituir archivo dactilar, lo mismo que no lo hay fotográfico o de firmas.

El modelo original del Documento sufrió retoques y modificaciones entre el seleccionado en 1946 y el primero en ser expedido en 1951, y con el paso de los años se fue perfeccionando con la inclusión y supresión de determinados datos (grupo sanguíneo, profesión, estado civil), cambios de coloración de fondo, distintos plazos de validez de los documentos, etc.

Hubieron de pasar, por tanto, más de cien años desde la creación de la Policía española para que apareciese un documento de identidad que realmente fuese nacional, que permitiese identificar a la totalidad de la población española (con el único límite de la edad mínima obligatoria): el Documento Nacional de Identidad.

El 2 de marzo de 1944, poco más de un año después de la Ley que suprimía las cédulas personales, es promulgado el Decreto de creación del Documento Nacional de Identidad. A tenor de su contenido, con él se pretendía identificar obligatoriamente a los mayores de 16 años residentes en España, tendría una validez de 5 años y sería confeccionado *“con las mayores garantías conducentes a impedir su falsificación y contendrá los requisitos y particularidades que se determinen”*.

En el Decreto aparece una novedad en cuanto a su adscripción ya que se adjudicaba “privativamente al Ministerio de la Gobernación, a través de la Dirección General de Seguridad organizar, dirigir y administrar el nuevo Servicio”, cosa que no había ocurrido antes con ningún otro documento.

En él se contenían una serie de especificaciones que únicamente se entienden en la fecha de su promulgación y en el contexto de una todavía, relativa, desorganización del Estado.

Durante un tiempo llegaron a coexistir salvoconductos con pasaportes y, posteriormente, el recién nacido Documento Nacional de Identidad, desapareciendo paulatinamente la Cédula Personal, los carnets de Orden Público de finales de la década de 1930 y el carnet de identidad del Decreto de 1938. Además de todo ello, como el Decreto de 1944 no puso en marcha con agilidad el documento que pretendía, la Guardia Civil ideó e inició la expedición desde finales de 1945 una Tarjeta Provisional de Identidad.

A pesar de la dispersión normativa, autoridades que podían expedir documentos, su amplísima variedad, preferencias y excepciones, además de la cambiante situación de posguerra entre el año 1939 y 1951, el Régimen realizó un control efectivo de la población sin que existiese el DNI, el nacimiento del mismo sirvió para que apenas 9 años después de la expedición de los primeros, con el Decreto 357/1962 de 22 de febrero, se le considerase ya el único documento de identidad obligatorio para los españoles mayores de 16 años, consiguiéndose además un caudal económico importante para las arcas del Estado, que subsistió hasta la normalización de tasas y supresión de sanciones llevada a cabo a partir del año 1979.

En 1974 el Ministerio de la Gobernación inició los pasos para cambiar de modelo y, tras numerosas vicisitudes, en 1990 se realizó este cambio, con un Documento de nuevo formato y tamaño más reducido, en el que desaparecían datos tales como la impresión dactilar (que se conserva en el talón-foto), y aparecían otros como los caracteres de reconocimiento y lectura ópticos, al mismo tiempo que se conseguía su informatización. En él se realizaron, durante sus dieciocho años de vigencia, ajustes en cuanto a las medidas de seguridad, incremento de la calidad de las fotografías y facilidades para lectura óptica.

A partir de 2006 la gestión del proceso de expedición del DNI cambia, consiguiéndose una mayor proximidad al ciudadano y con menores molestias para el mismo. El elemento más visible de ese cambio es la expedición y entrega del

Documento en una única visita a la oficina de Policía, además del abandono del papel en la confección de la tarjeta del Documento, pasando a ser el soporte de policarbonato e incorporando un chip. Posteriores versiones del soporte, en 2015 y 2021, han permitido evolucionar el documento hasta unos estándares de seguridad nunca imaginados, manteniendo una calidad en la atención al ciudadano sin parangón en el ámbito occidental.

Pese a ser un documento de identidad de gestión íntegramente policial, menos del 3% del colectivo puede acceder a los datos de los DNI de los ciudadanos, y aún estos que pueden hacerlo tienen tasado su nivel de acceso y controladas las consultas que efectúan.

Cercano aún el deseo de un documento único para los ciudadanos de la Unión Europea, y siendo la tendencia natural la desaparición de los pasaportes para su empleo dentro del Viejo Continente, son documentos, como este DNI nuestro, los que continúan abanderando la identificación documental de personas en Occidente.

Pero antes del DNI, como hemos mencionado anteriormente, existieron otros documentos, de identidad y viaje, el más importante de los cuales ha sido el pasaporte. Su historia es, en cierto modo, la Historia de España, puesto que en aquella se reflejan tanto los problemas internos, como crisis económicas o políticas, nuestra posición en el contexto mundial con el nacimiento, evolución y fin de nuestro imperio colonial, y la influencia que la situación global ha tenido en el mismo a la hora de la regulación internacional del pasaporte, a los refugiados, o la protección internacional de determinados colectivos.

El pasaporte ordinario supone aproximadamente el 99,5% de los expedidos a través de los siglos², y más de dos tercios de estos son expedidos hoy día por el Ministerio del Interior.

² El otro 0,5% corresponde a los pasaportes colectivos (expedidos tanto por Interior como por Exteriores), diplomáticos, de servicio y provisionales (los tres expedidos por Exteriores). Ni que decir tiene que los restantes tipos de pasaportes que han existido en España (carlistas, emigrantes, II República en el exilio, protección, interiores) merecen una consideración muy marginal en esta tesis.

Consideramos imprescindible en este momento hablar de cómo incardinar la gestión del pasaporte en el organigrama policial, la existencia de las fronteras (justificación y “*leitmotiv*” de la existencia del pasaporte), otros tipos de pasaporte distintos del ordinario (tanto existentes como ya parte de nuestra Historia) y aquellos documentos diferenciados del pasaporte que también se han utilizado o se usan para cruce de las fronteras.

Dicho lo anterior, el pasaporte ordinario constituye, básicamente, la historia en sí del documento y su tramitación, a la cual se han añadido las restantes modalidades de pasaportes y otros documentos en sustitución de este, así como su control y las fronteras, lugares donde esta tarea se desarrolla.

La vinculación entre el pasaporte y la libertad de viajar frente al Documento Nacional de Identidad y la necesidad de identificar (aunque ahora también sirva para viajar) y, marginalmente, distintos documentos que en situaciones extraordinarias suplieron al pasaporte, son un punto interesante que discutir.

Hasta aquí lo recogido en relación con los documentos de identidad y viaje para españoles. Pero no debemos olvidar que en nuestro país también residen extranjeros, personas carentes de nacionalidad y otras sujetas a la protección de nuestros gobiernos. Todos ellos disponen igualmente de documentos de identidad y viaje proporcionados por nuestras autoridades, y el nacimiento de éstos también va parejo a la creación de la Policía.

Pese a que hoy día veamos como normal la presencia de extranjeros en nuestro territorio nacional (aproximadamente un 12,87% de la población tenía esa consideración a 1 de enero de 2022), no fue eso así hace doscientos años, e incluso hasta tiempos muy recientes. Si tradicionalmente al extranjero se le consideró como un elemento anómalo, sospechoso, sujeto a vigilancia, desde el siglo XVIII se les controló, bien es cierto que, de manera muy rudimentaria. Con el paso del tiempo la legislación fue perfeccionándose y el conocimiento del Estado acerca de quienes

hoyaban nuestro suelo patrio se hizo cada día más preciso. Su identificación, el control de tales ciudadanos y la expedición de documentos a los mismos también es labor policial, y lo vemos ya en la Cédula de 13 de enero de 1824 y en normativa posterior, de 1836.

A finales del siglo XVIII empiezan a verse figuras como las de los apátridas, asilados y refugiados, que obligaron a documentar a estas personas una vez llegados a nuestras fronteras, primero con autorizaciones Reales a título personal, luego con documentos españoles específicos para ellos y otras, décadas después, con documentos de formato internacionalmente homogéneo. En todos los casos, nuevamente, es la Policía la encargada de la identificación y control de estas personas y de la expedición de sus documentos.

Hemos tratado de reconstruir la vida de los distintos documentos a partir de algunos archivos centrales (Interior, Histórico Nacional, Centro Documental de la Memoria Histórica, General Militar de Ávila), también de históricos provinciales (en los que debería obrar el material emanado de los Gobiernos Civiles de cada una de ellas), y bastantes de los correspondientes a las Diputaciones provinciales e incluso algunos archivos municipales.

En unos casos hemos realizado visitas presenciales, en otras muchas consultas telefónicas y vía correo electrónico, además de un sinnúmero de búsquedas a través de sus páginas web (cosa impensable hace apenas treinta años), tratando de armar un texto que recoja de manera global la existencia de cada uno de los ellos.

El recurso fácil como policía a la investigación a través de la Orden General (primero de la Dirección General de Seguridad luego de la Dirección General de la Policía) también ha sido utilizado para exprimir los pocos detalles que en la misma se difundieron de unas normas canalizadas fundamentalmente desde la Dirección General de Seguridad a través de los Gobiernos Civiles y desde éstos directamente a las Comisarías de Policía.

Otro terreno para la investigación han sido los Boletines Oficiales, empezando por el del Estado, pero ampliada a través de los Boletines Oficiales de distintas provincias que los tienen accesibles a través de Internet, lo cual ha permitido reducir drásticamente el número de puntos conflictivos de la investigación y han contribuido a cerrar debidamente otros huérfanos de datos debido a las carencias de los archivos oficiales.

Los aspectos referidos a la Guerra Civil y posguerra han presentado la dificultad añadida de la ingente cantidad de obras publicadas referidas a la contienda, más de treinta y cinco mil, lo cual hace materialmente imposible acertar con una selección que pueda cubrir todos los ángulos de la investigación y mencionarla debidamente en el apartado bibliográfico de esta obra. Las aquí citadas son aquellas que, habiendo sido manejadas, han proporcionado algún dato de interés luego reflejado en esta tesis.

Por el contrario, la intermitente apertura de archivos militares en los últimos años ha facilitado la consulta de fondos hasta ahora inaccesibles y que, afortunadamente, permiten dotar de una mayor precisión a la historia aquí narrada, ayudando a contextualizarla debidamente.

Con la mayoría de las notas a pie de página se ha tratado de ubicar en el momento histórico concreto la norma en cuestión, tratando de mantener dentro del cuerpo principal todo lo concerniente a la normativa propia del documento para no distraer la atención de lo fundamental: su vida y relación con la Policía.

La ortografía de personas y nomenclatura de lugares ha sido transcrita de acuerdo con la grafía con la que aparecen en los documentos donde se citan, haciéndolo en el castellano original los documentos en los que así aparecen mencionados. Otro tanto cabe decir con las denominaciones de los ministerios, que para un mismo ramo han sido nombrados de distinta forma a lo largo del tiempo, como ha ocurrido con Interior o Exteriores, las cuales se respetan cuando se les cita acorde con cada momento histórico. Finalmente, las siglas de Organizaciones internacionales

aparecen en el inglés original en aquellos casos en los que las mismas son más conocidas por ellas que por sus acrónimos españoles.

Dicho todo lo anterior, es posible que pueda interpretarse que, en algún punto, esta tesis contiene datos incompletos, incluso erratas, todo ello es achacable única y exclusivamente al autor, quien pide disculpas por ello.

I. La identificación personal.

1.1.- Identidad e identificación.

La identidad personal es el conjunto de caracteres por los cuales el individuo define su personalidad propia y se distingue de sus semejantes.

Con esa definición como base, y sin entrar a discernir sobre lo acertado o no de las discusiones doctrinales que tratan de ampliar, restringir o precisar el concepto, explicaremos cómo el Soberano, primero, y el Estado, más tarde, han tratado de conocer qué personas habitaban o transitaban por sus dominios, es decir, han necesitado identificar a los súbditos, a los forasteros, en suma, a las personas.

La primitiva identificación personal es de tipo criminal (de delincuentes) no civil (de cualquier persona). Y de esa identificación criminal tenemos noticias ya incluso en el Antiguo Egipto, aunque no es hasta que se articula el Estado-Nación en el siglo XIX cuando aparecen los primeros intentos para identificar al total de la población.

Baste como ejemplo la descripción de dos esclavos huidos, Harmon y Bion, en un edicto dictado el año 145 antes de Cristo, bajo el reinado de Ptolomeo Eurgetes II, en Alejandría,

“un joven esclavo de Aristógenes, hijo de Crisipo, diputado de Alabanda, ha huído de Alejandría. Su nombre es Harmon, llamado también Neilos, nacido en Siria, Bambike, cuenta aproximadamente con 18 años de edad, estatura media, barbilampiño, piernas rectas, con un hoyuelo en la barbilla, una verruga del tamaño y forma de una lenteja en la parte izquierda de la nariz, una cicatriz en el ángulo izquierdo de la boca y lleva tatuadas en la muñeca derecha unas letras bárbaras. Se ciñe con una faja, cuyo interior contiene tres minas de oro acuñado, diez perlas (¿?), y un anillo de hierro del que cuelga un frasquito de ungüentos y un raspador. Se viste con una clámide y un mandil. Quien lo capture recibirá 2 talentos y 3000 dracmas en moneda corriente; para quien delate su paradero se establece una recompensa de un talento y 2000 dracmas. Presentad las delaciones a los funcionarios del estratega” (Wehner, 1964).

1.2.- El inicio de la individualización, los colectivos señalados.

En España, al igual que ocurre en distintos países, no sólo de Europa, también de Asia, aparecen unas primeras identificaciones, las más de las veces grupales, de determinados colectivos, unos llamémosles “favorecidos”, como sería el caso de los enviados Reales en misiones concretas dentro y fuera de las fronteras del reino, y también los mercaderes o comerciantes que necesitaban el amparo regio para sus desplazamientos, y de cuyos negocios aquel se beneficiaba, y otros que denominaremos “estigmatizados”, a los cuales se les hizo responsables de los males que acontecían en cada uno de los reinos en los que aparecían.

Si nos ceñimos a nuestro país, al margen de los emisarios Reales y los comerciantes, los peregrinos fueron el primer colectivo en ser documentado y, de alguna manera, controlado por el poder Real. A continuación, gitanos, desertores y prófugos del ejército y la marina, vagabundos, mendigos, forasteros (extranjeros), artesanos y enfermos; y en las colonias los esclavos.

Esas identificaciones, más grupales que individuales, como hemos dicho antes, contribuían a dar una sensación de control ejercido por el poder Real sobre la población. Las razones para ejercer tal control sobre cada colectivo, los métodos empleados y la intensidad aplicada lo veremos de manera detallada en páginas más adelante.

1.3.- La individualización de la persona.

Dejando al margen la constancia de la identidad de determinadas personas, y especialmente de sus títulos, cargos o rangos, de las cuales tenemos noticias a través de documentos escritos, ya sea por la mención a ellas mismas, ya sea por la aparición de sus firmas o sellos distintivos.

También el empleo en los apellidos de gentilicios, profesiones, ancestros, etc. como elemento identificador de los miembros de comunidades concretas sirvió para

distinguir a unos y otros en fechas en las que aún la inmensa mayoría de la población era iletrada.

A los efectos del interés de nuestra tesis la individualización de la persona se realiza, en primer lugar, a través de los documentos de viaje, es decir, de aquellos proporcionados a quienes necesitaban salir de su población de nacimiento o residencia y, fundamentalmente, eran controlados en los lugares de alojamiento y en las puertas de acceso y salida de las poblaciones.

La ruta de los documentos de viaje nos llevará a los pasaportes, más tarde, a la cartera de identidad e información del emigrante y, finalmente, al Documento Nacional de Identidad que también se emplea como documento de viaje en el Espacio Schengen.

Los documentos de viaje, en sus inicios, no fueron considerados documentos de identidad, puesto que los que tenían este único fin: identificar a la persona como tal, que permanecía en un lugar sin desplazarse, no surgieron en España hasta la puesta en funcionamiento de las primeras cédulas y cartas de seguridad.

La criminalización inicial de algunos colectivos, que antes hemos denominado “estigmatizados”, tales como gitanos, vagabundos, prófugos o desertores, frente a otros que podríamos considerar “favorecidos” o “protegidos” (peregrinos, comerciantes, emisarios reales, militares), supuso el inicio de la identificación personal en España.

El tránsito desde esa identificación grupal, a la individualizada, llevó siglos, en concreto desde el siglo XIV hasta el inicio del XIX. Hasta el inicio de la Edad Contemporánea parece ser que el poder no estaba interesado en esa identificación generalizada, identificación que va unida a la necesidad de conocer el total de la población, no solo por afán recaudatorio (como había ocurrido con buena parte de los censos realizados en siglos anteriores), ahora también tratando de individualizar a las personas para ejercer sobre ellas un mejor control social.

La tarea de identificar a la totalidad de la población fue una exigencia del soberano, no de la Justicia o del estamento militar, ya que ni la Justicia ni el Ejército tuvieron algún interés en la identificación del total de la población, ni el soberano les encargó

la tarea, dicho sea de paso, ya que para el ejercicio de ese poder el soberano se dotó de una nueva institución: la Policía.

Los documentos habían sido poco a poco implantados y exigidos durante el siglo XVIII en Francia, con un interesante precedente en los cuadernos gremiales (Denis, 2008), mientras que en España continuaba la actividad de control únicamente sobre ciertos colectivos tan repetidamente nombrados (peregrinos, gitanos, desertores, fundamentalmente) al tiempo que comenzaba en 1741 a distinguirse entre documentos para civiles y para militares en diferente normativa sobre pasaportes para militares o expedidos por militares.

Tampoco existía una administración civil para atender a la sociedad. Hasta entonces la estructura gubernamental había estado formada por la Corona, apoyada por el Ejército y la Justicia (brazos de la misma), con la Iglesia católica como soporte.

Fue la administración napoleónica la que estableció las bases para la aparición de la institución policial y sus herramientas de policía administrativa, antecedentes de los cuales ya existían en nuestro país (sanidad, extranjeros, alojamientos), y lo hizo a través del Reglamento de Policía de 1809, incluyendo entre sus novedades la implantación de documentos de identidad y viaje gestionados policialmente (Turrado Vidal, 2022).

De esta manera se produjo el salto desde esa identificación de determinados colectivos a la generalidad de la población con la implantación napoleónica de las cédulas de seguridad, en 1809, con las que se trató de documentar e identificar a los españoles con mejor o peor fortuna. Esas cédulas de seguridad sufrieron pronto el estigma de ser un documento de adhesión a la causa napoleónica, pero a continuación las cartas de seguridad (1809) intentaron ser el primer documento de identidad sin otro trasfondo que no fuese el de identificar a las personas, aunque el ensayo duró pocos años (1814), ya que otros documentos, unas veces con carácter censal (cédulas de vecindad y empadronamiento) otras fiscal y recaudatorio (cédulas personales) fueron puestas en marcha con mejor o peor fortuna.

Esa generalización de la identificación personal individual y no simplemente grupal iniciada tímidamente en 1809 con las cédulas de seguridad del gobierno de José I

Bonaparte, se desarrolla durante el siglo XIX y nos llevará a los documentos de expedición local empleados muchas veces con fines recaudatorios como impuesto (cédulas de vecindad, empadronamiento y personal).

De todo esto transcurrió casi un siglo hasta que el 18 de febrero de 1909 Federico Olóriz Aguilera propusiese al ministro de la Gobernación, Juan de la Cierva y Peñafiel, la creación de un Servicio Nacional de Identificación y Expedición del Documento personal correspondiente.

Con este trabajo Olóriz fue el primero en poner sobre la mesa la cuestión de la identificación civil en España y proponer una solución global, para toda la población, sin intervención de otros criterios que no fueran los meramente identificativos (nada que ver con los fiscales, recaudatorios, etc. de épocas anteriores) y basada en la dactiloscopia. El proyecto fue aprobado en Consejo de Ministros de 28 de junio de ese año, pero el Decreto que lo debía regular no llegó a ver la luz como consecuencia de los acontecimientos de Melilla del 9 de julio de ese año, que dieron lugar a la luego conocida como “guerra de Marruecos”.

Ciertamente que nadie había argumentado antes con claridad y contundencia cuál era el interés último en identificar a toda la población española, sin exclusiones, al margen de menciones anecdóticas a falsarios que pudiesen tener más de una identidad y fuesen descubiertos de esta manera, o la posibilidad de identificar a cadáveres, máxime cuando las actividades recaudatorias y censales a nivel local y provincial estaban, en cierto modo, garantizadas por los padrones y cédulas.

Menos entendible aún era el hecho de que un servicio de identificación civil pretendiese ser atendido por la Administración policial, como finalmente resultó, entrando en contradicción con lo que inicialmente se legisló y que aún sigue vigente: el trabajo de registro e identificación de todos los ciudadanos realizado desde los Registros civiles, dependientes de Justicia, a partir de la Ley de Registro Civil de 1870.

Las autoridades expedidoras de documentos de identidad han sido muy diferentes a lo largo de la Historia, desde la propia persona del Rey, que enviaba a representantes suyos adverbando su personalidad con los sellos y firmas reales,

pasando por las máximas autoridades eclesiásticas y militares, continuando con Alcaldes y Corregidores, cuando recibieron potestad para ello, para, finalmente, recaer la responsabilidad en autoridades civiles y sus agentes responsables de la buena administración (Gobernadores, Policía).

En España, desde hace doscientos años, son los Cuerpos de policía civil, sea cual fuere su denominación, los responsables de, al menos, uno de los cuatro momentos clave en la vida de los documentos de identidad y viaje para nuestros conciudadanos: autorización, expedición, control y archivo, a diferencia de lo que ocurre en otros países, como puede verse en el capítulo XX de esta tesis.

Bien es cierto que en esas fechas lejanas los conceptos de libertad de circulación, estancia, emigración, viaje o entrada y salida del país no eran los mismos que ahora, y que las restricciones impuestas por el Estado a los desplazamientos de los ciudadanos eran numerosas.

También es cierto que, en aquellas fechas, los viajes tenían casi siempre una razón de ser fundamentalmente económica, ya fuese comercial o de mejora de las condiciones de vida personales, y que los realizados por placer fueron toda una excepción hasta mediados del siglo XIX cuando Thomas Cook dio comienzo a los viajes turísticos organizados, que rápidamente se extendieron por toda Europa.

En esa sociedad, mayoritariamente agrícola y ganadera, de subsistencia y preindustrial, no había documentos de identidad generalizados para la población española.

Si tratamos de señalar algunas fechas significativas podemos ver que todavía a principios del siglo XIX eran autoridades militares las que expedían los pasaportes (documentos básicos a la hora de estudiar documentos de identidad y viaje), tanto a civiles como a militares, sin que hubiera una clara distinción en el formato de pasaporte para unos u otros, aunque primeras autoridades civiles, como alcaldes y jefes políticos expedieron pasaportes ya en el año 1813.

Los primitivos documentos de identidad y viaje (cédulas y cartas de seguridad, pasaportes) se valieron de una serie de elementos identificativos de la persona que

les permitían garantizar la certeza de la identidad de esta, y servían de medida de seguridad ante las falsificaciones, como también lo fueron las relativas a papeles y tintas.

Los procedimientos técnicos para garantizar la identificación de la persona primero fueron la descripción personal y la firma, luego se les añadió la fotografía, más tarde la impresión dactilar y, por último, se incluyeron los datos biométricos. Este podría ser el resumen cronológico de los elementos sobre los que pivota la certeza de la persona que se trata de acreditar en un documento de identidad, a diferencia de la certeza del propio documento, que se fundamentaría en la autenticidad del soporte y la legitimidad de quien autoriza o expide, que ha de garantizar la veracidad de los datos incorporados.

Hasta llegar a la situación actual, en la que comienzan a desaparecer los documentos de identidad en papel y con la recientísima aparición de los documentos en soporte electrónico, el camino recorrido ha sido largo: los datos a recoger, la persona que porta el documento, el beneplácito de la autoridad expedidora o que avala dicho documento, las garantías establecidas para facilitar la tarea de identificación del titular y la autenticidad del documento (respaldo de los datos en un archivo público –Registro Civil-, papel soporte garantizado por el Estado, fotografía del titular, datos correspondientes a la descripción física, impresiones dactilares, firma).

Cada uno de los elementos antes citados han evolucionado de una manera distinta desde el momento de su aparición en estos documentos, habiéndose introducido cada uno de ellos en el momento más próximo en el tiempo al descubrimiento o innovación que fuese, y desapareciendo cuando el estado de la técnica o la aparición de un nuevo procedimiento los convirtió en obsoletos.

Así ocurrió con la descripción personal ante la fotografía, también con la fotografía ante la dactiloscopia (aunque ambas continúan compartiendo un espacio preferente en los distintos documentos españoles), y así puede ocurrir con la firma personal ante la aparición de la firma electrónica, con la cual empieza a compartir terreno.

En España el interés en el control de la población por parte de las autoridades, unido a la pugna por impedir el advenimiento de ideas revolucionarias provenientes del extranjero, se enfrentaron a los deseos de libertad y desregulación del control de movimientos.

En Europa, el impulso de una economía liberal, junto a la necesidad de emigrar para mejorar de situación, y el desarrollo de las comunicaciones gracias al ferrocarril, se convirtieron en tres pilares que impulsaron los movimientos de población durante el siglo XIX.

La discusión entre documentos de identidad y documentos de viaje se aprecia perfectamente en la normativa que mediado el siglo XIX no obligaba a la obtención de pasaporte para viajar al extranjero, la desaparición de los de interior y diferentes documentos de identidad pronto devenidos en nuevos justificantes de pago de algún impuesto.

1.4.- La identificación criminal.

Si la identificación civil quedó finalmente en manos de la Policía, en lugar de Justicia, donde podía haber encajado perfectamente por ser el organismo que conserva desde finales de siglo XIX los datos ciertos contra los que la Policía trabaja (Registro Civil), la identificación criminal ha estado a cargo de aquella desde el principio.

Probablemente es la identificación criminal la que presenta un más temprano desarrollo, apareciendo ya en obras de referencia multitud de veces citadas, como es el caso del esclavo huido Harmon en Alejandría. Y son colectivos marginales los primeros sometidos a sus reglas (gitanos, vagabundos, prófugos, delincuentes). Quienes se encargan de esa identificación son, las más de las veces, militares (a los que se les habían atribuido competencias que hoy día podemos entender como policiales), cuando no los encargados de cárceles y presidios.

Los policías, más tarde, dispusieron de una rama de la identificación (la criminal) específica para los fuera de la ley. Con técnicas más precisas, y necesariamente más garantistas, consiguieron identificar plenamente a todos y cada uno de los

incluidos en ese colectivo. Descripción personal, fotografía y dactiloscopia han sido hasta muy recientemente los procedimientos científicos empleados para con ellos, a los que se les unió a finales del siglo XX el ADN.

Gran parte de la identificación realizada hasta principios del siglo XIX es identificación criminal (desertores, prófugos, gitanos, etc.) rudimentaria, basada en la descripción de la persona, aun cuando no había aparecido hasta entonces el concepto de retrato hablado como más tarde fue entendido y sistematizado por Alfonso de Bertillón en 1882 para el mundo criminal, y en la observación directa del individuo por quien lo conocía personalmente (alcalde, jefe político local, etc.).

A esa legislación y normas ayudó desde mediados del siglo XIX la técnica, puesto que el descubrimiento de la fotografía y posteriormente de la dactiloscopia permitió establecer dos métodos de identificación más precisos que los hasta entonces empleados (básicamente esa rudimentaria descripción personal) y de este modo los agentes de la Autoridad tuvieron la posibilidad de acreditar con mayor rigor y facilidad la personalidad de los delincuentes.

Debemos considerar la identificación criminal parcialmente distinta de la civil, con la que comparte fundamentos científicos, pero con unas mayores exigencias técnicas para comprobación de la autenticidad de los datos y acreditación de la identidad del sujeto, empleando distintos campos de la ciencia para confirmarla, y utilizando los datos registrales únicamente como segunda confirmación.

Podemos concluir, si así fue como se implantó en España la identificación criminal, quedaba pendiente el establecimiento de un método de identificación civil, igual para toda la población, y que no discriminase por razón alguna a los ciudadanos.

Como parte de esas identificaciones por colectivos anteriores al siglo XIX, la identificación de prófugos y desertores, civiles unos, militares otros, devino también en identificación criminal, a caballo entre la Justicia y la Policía.

Pasó mucho tiempo hasta que a los identificados criminalmente por métodos científicos (antropometría, fotografía, dactiloscopia) en su "ficha" se les incluyesen también referencias a sus documentos de identidad civiles (pasaportes, DNI). Es decir, la identificación criminal vendría a ser una identificación "reforzada" para los

integrantes de ese colectivo propenso a saltarse las normas y que muchas veces, ni tan siquiera portaba sus documentos de identidad para así dificultar su correcta identificación.

Si la identificación civil parte de un documento cierto cuyo contenido se refleja en el registro portable (carnet) por el contrario la identificación criminal “duda” de la identidad del sujeto y compara los datos que obtiene al examinarlo de forma presencial con los datos previamente validados que obran en sus registros, o compara los rastros aparecidos en el lugar del crimen con los datos ciertos obrantes en los archivos y bases de datos policiales.

Hasta principios del siglo XIX no era fácil la tarea de discernir el tipo de documento de que se tratase, su vigencia y su legítima pertenencia a quien lo portaba, aunque es cierto que, con la introducción del modelo de administración francés³, con José I Bonaparte (1808-1813), se empezó a instaurar un efectivo control de la población en sus desplazamientos, por muy cortos que los mismos fuesen. Vemos que ese control, inicialmente, se circunscribe a la Corte (a Madrid) y a las personas que residen, entran y salen de la misma. Se trata de un Reglamento eminentemente urbano, como también lo fue el de 1824, aunque se desdoblase “para la Policía especial de la Corte, y para la de las Provincias del Reino”.

Para encontrar normas relativas a la identificación de personas en los caminos y mundo rural debemos fijarnos en otros Cuerpos aparecidos años más tarde, fundamentalmente en la Guardia Civil, los cuales nunca han tenido la potestad de expedir documentos de identidad, limitándose al control de estos dentro de sus competencias, tal y como se recoge acerca de la identificación de personas en la Cartilla de la Guardia Civil de 1845 “Cuando el Guardia Civil en el curso de su servicio ó cualesquiera otra ocasión tuviera que exigir a los transeúntes, el pasaporte ó pase, tendrá presente que el artículo 36 del Reglamento, y Real Orden

³ Aunque diversos autores disputan esta afirmación acerca del establecimiento del modelo de administración francés en España (Turrado Vidal, 1985), lo cierto es que el modelo policial, al menos en cuanto a competencias asignadas, sí que fue implantado por vez primera por los ocupantes napoleónicos. Otros autores, como Iglesias Machado (2012) dicen que hasta 1868 no se produjo la asunción del modelo policial francés por España.

de 21 de abril de 1845, le faculta para verificarlo en los caminos, y despoblados” (Capítulo IV. Pasaportes. Art 1º).

Las “señas de la persona” y la firma aparecen en España ya en las cédulas de seguridad de José I Bonaparte nacidas al abrigo del reglamento de Policía para Madrid de 17 de febrero de 1809, y para los pasaportes en el Decreto de 11 de diciembre de 1822⁴.

1.5.- La identificación civil.

La identificación de las personas en general se convirtió en una necesidad social en el siglo XIX con el aumento de los desplazamientos, motivados en muchas ocasiones por los procesos migratorios, tanto interiores como entre Estados. Las soluciones más efectivas, tanto para identificar a personas inocentes como a delincuentes, no se encontraron hasta finales de ese mismo siglo, por un lado con la documentación de toda la población adulta, mediante las cédulas de vecindad, empadronamiento y personales, por otro, con el establecimiento de Servicios de Identificación destinados a recoger toda la información relativa a los delincuentes y, por último, con la asignación a los miembros del Ejército y fuerzas del orden de documentaciones profesionales específicas, que les permitiese acreditar su cualidad profesional ante el resto de la población.

La generalización de documentos para la población, el inicio de la formación de los padrones de habitantes y la creación del Registro Civil en los ayuntamientos con el Decreto de 3 de febrero de 1823, por el que se aprobaba la Ley para el gobierno económico-político de las provincias⁵, norma que apenas entró en vigor, y hubo que esperar al Decreto de la Regencia provisional del Reino, de 24 de enero de 1841, fecha a partir de la cual sí puede decirse que existen padrones de población y libros de Registro Civil llevados por los ayuntamientos. Competencias en esta última

⁴ Ya había pasaportes en la última década del siglo XVIII que incluían algunas señas personales, unos dentro del texto cuando nombraban al portador, otros en un cajetín separado, normalmente a la izquierda del cuerpo principal.

⁵ Con un precedente en la Instrucción de 23 de junio de 1813 del gobierno de Cádiz, para los tres apartados: documentos, padrones y Registro Civil.

materia trasvasadas desde los ayuntamientos a la Administración de Justicia por la ley del Ley provisional 2/1870, de 17 de junio, del Registro civil⁶.

La actuación policial respecto a los padrones de habitantes ya había tenido una detallada regulación en el Decreto de 6 de diciembre de 1822, que aprobaba el primer Reglamento provisional de Policía, e incluía un capítulo relativo a la “división de los pueblos y formación de padrones”, cuyo contenido se amplió en los Reglamentos de Policía de Madrid y para las Provincias, por RO de 20 de febrero de 1824. Esto unido a que, pocos días antes, la Real Cédula de 13 de febrero de ese año, relativa al establecimiento de la Superintendencia general de la Policía en el Reino, establecía como atribución privativa de la Policía la de “formar padrones exactos del vecindario de los pueblos del Reino”.

Con anterioridad a esas normas, la ausencia de datos procedentes de registros oficiales fue suplida por el recurso a los fiadores (personas conocidas por la Autoridad expedidora del documento y de acreditada solvencia moral o material, o ambas). Auxilio éste que vuelve a aparecer en los primeros años de expedición del DNI hasta 1962, entre otras razones, como consecuencia de la falta de datos debida a la destrucción de archivos ocurrida durante la Guerra Civil.

La aparición, casi coincidente en el tiempo, de diversos avances científicos de utilidad para la identificación personal permitió un interesante debate social en aras de la elección del procedimiento más adecuado, aunque el teórico interés en identificar a la totalidad de la población aparece un tanto distorsionado, puesto que los diferentes documentos se refieren a grupos muy concretos de población que no alcanzan a la totalidad de esta, obviando muchas veces a mujeres y menores de edad, cuando no a pobres, trabajadores y clases más desfavorecidas.

Por un lado, la ausencia de instrucción de gran parte de los ciudadanos fue utilizada por la clase dominante para evitar el acceso de determinadas capas sociales al

⁶ La Ley Provisional 2, de 17 de junio de 1870, del Registro Civil, y el Reglamento para ejecución de las leyes de matrimonio y Registro Civil, de 13 de diciembre de 1870, entraron en vigor el 1 de enero de 1871.

conocimiento y movilidad social, por otro, el afán recaudatorio que guió muchos de los intentos de puesta en marcha de un documento de identidad, que directamente perjudicaba a los menos pudientes y, por último, la falta de concreción en la idea de qué era un documento de identidad y la necesidad de aislarlo y separarlo de cualquier otra connotación que quisiese dársele (fiscal, electoral, profesional, etc.).

Ese primer paso se dio a cobijo del espíritu codificador del último tercio del siglo XIX, que permitió al gobierno de Prim, y su ministro de Gracia y Justicia, Eugenio Montero Ríos, alumbrar la Ley provisional 2/1870, de 17 de junio, del Registro Civil, en vigor desde el 1 de enero de 1871, con lo cual la totalidad de la población española pudo ser registrada oficialmente por el Estado. Hasta entonces había sido la Iglesia católica la que, con sus Registros bautismales, de matrimonio y defunción, disponía del más vasto respaldo documental de quién era quién en España.

Hasta la entrada en vigor de esa ley, en toda España la fe pública judicial que estos proporcionaban era suplida por los registros parroquiales, registros sistemáticos de bautizos, matrimonios y defunciones realizados por los párrocos. A pesar de ser textos un tanto escuetos, cada registro va acompañado de información que puede aprovecharse no sólo a efectos de identificación, también para estudios de tipo genealógico, estadístico, económico y demográfico, como llegó a solicitar y emplear la Corona de España.

El pasaporte, único documento que puede estudiarse desde, posiblemente, el siglo XVI hasta nuestros días, ya incluía rasgos físicos del titular al menos desde el siglo XVIII, sin que los mismos obedeciesen a un criterio racional y sistemático, ni que hubiese otra forma de cotejar los mismos que la confrontación directa de lo recogido en el documento con el portador de este.

A toda esta sucesión de documentos hay que sumar el anacrónico sistema de expedición de los mismos, unas veces directamente por las Autoridades políticas locales o provinciales pero controlados por la Policía, otras por la propia Policía, pero siempre dentro de unos ámbitos locales reducidos, sin posibilidad de cotejo de los documentos con los archivos correspondientes pues, las más de las veces,

únicamente existían libros-registro en los que se anotaba la expedición del pasaporte o documento de que se tratase.

Este pobre respaldo facilitaba en gran manera el trabajo de los falsificadores de documentos y de quienes, sin necesidad de recurrir a ellos, pretendían dotarse de más de un documento auténtico, tal y como recogía Zugasti (1876) en su obra sobre bandolerismo andaluz al decir que “cabía siempre la proverbial, cuanto primorosa falsificación de los pendolistas de presidio, y a mayor abundamiento, los criminales y sospechosos podían proveerse de cédulas de vecindad en pueblos limítrofes de otras provincias” (p. 77).

No hay que olvidar que las primeras nociones modernas de descripción de personas aplicadas al ámbito policial fueron las ofrecidas por Bertillón (1893) a partir de sus trabajos de antropometría judicial de 1882 y que aún tardaron unos años en llegar a España.

Así las cosas, podemos decir que el problema de la identificación de las personas, tanto inocentes como delincuentes, no estuvo resuelto hasta finales del siglo XIX, por un lado, con la documentación de toda la población española adulta, mediante los distintos tipos de cédulas, recurso éste imperfecto, pero superior a la inexistencia de documentos generalizados que hubo hasta entonces. Por otro, la inclusión de fotografías e impresiones dactilares en ellos, desde principios del siglo XX, en detrimento de las señas generales y particulares que, hasta entonces, habían sido el santo y seña de los documentos de los españoles, y fueron el signo de modernidad entre las medidas de estos. Elementos estos que nos acompañan todavía hoy, fortalecidos con el auxilio de la informática.

Entre 1871 y 1962 puede decirse que, mientras la identificación criminal se afianzaba sin excesivos problemas a principios del siglo XX, adoptando algunos novedosos procedimientos que la técnica iba generando, la idea de la identificación civil de los españoles, vinculando los archivos del Registro Civil con el documento portado por el ciudadano, no se vio definitivamente perfilada hasta ese ya lejano 1962.

Digamos de paso que el recurso al Registro Civil como fuente documental cierta de la identidad de los españoles fue reconocido, finalmente, en el Decreto 357/1962, de 22 de febrero, sobre obligatoriedad del Documento Nacional de Identidad, que en esa fecha recogía en su texto que “para primeras expediciones se exhibirá también, a efectos de comprobación tan sólo, el Libro de Familia o, en su lugar, la copia del acta de su nacimiento”. Con ello se cerraba implícitamente la posibilidad de establecer otro documento o procedimiento de identificación civil para la población española, como podía haber sido a través del pretendido Servicio de Identificación Civil ó Servicio Nacional de Identificación, como algunos quisieron nombrarle, y más adelante veremos.

Durante los años que van desde 1808 a 1951 podemos rastrear, según el momento histórico, la ausencia de voluntad política para implantar la identificación civil, junto a la falta de claridad de ideas acerca de la necesidad o interés en su puesta en marcha, cuando no del procedimiento científico a emplear. Sin embargo, en todo momento estuvo presente la actuación policial para proceder a la identificación de todos los habitantes de España en caso de necesidad.

Varios fueron los acontecimientos históricos que interrumpieron en algún momento los planes para la puesta en marcha de un procedimiento generalizado de identificación civil en España (al margen de los datos obrantes en los Registros Civiles) desde la guerra de África, pasando por la Dictadura de Primo de Rivera o, finalmente, nuestra triste Guerra Civil.

Y varios también fueron los proyectos, más o menos maduros, presentados con mejor o peor fortuna durante esos años pero que, todos ellos, murieron sin llegar a ponerse en práctica.

La fiebre identificadora volvió a resurgir, si es que en algún momento se detuvo, cuando el gobierno decidió suprimir la cédula personal y crear un documento de identidad, al decir el artículo 8 de la Ley de 19 de enero de 1943 que “por la Presidencia del Gobierno se dictarán las disposiciones precisas, para sustituir la cédula como documento de identidad personal”.

1.6.- Los documentos, una consecuencia del proceso de identificación individual.

La identificación de la persona, como hemos visto antes, puede abordarse desde dos puntos de vista: la que se realiza cara a cara y la que se realiza a distancia.

La identificación a distancia se consigue mediante el cotejo del documento que porta la persona con ella misma. Dando por ciertos los datos incluidos en el documento, al observador le corresponde verificar que lo dicho en el mismo se corresponde con la persona que tiene frente a él.

Los documentos garantizan “a distancia” la identidad de la persona, su origen y ausencia de riesgo que presenta. Para poder llegar a ese grado de confianza en lo recogido en el documento éste debió evolucionar de manera importante, desde los pergaminos iniciales (costosos y destinados a unas pocas personas) al empleo generalizado del papel. Ya con éste, por un lado, evoluciona el formato del documento (gran folio, folio, tarjeta, libreta), por otro se va estandarizando el contenido a incluir, tanto material como formalmente.

Desde principios del siglo XVIII se empiezan a estandarizar los datos que se incluyen en los documentos de identidad: nombre y apellidos, profesión (fundamental en aquellas fechas), lugar de nacimiento (muchas veces inexcusablemente el mismo de la expedición del documento), y unos rasgos descriptivos que poco a poco van tomando importancia. Así, la descripción física del portador ya aparece en todos los pasaportes franceses en 1780, y en los de numerosos países europeos, dice About (2004, p.63).

En el último tercio de ese siglo ya aparecen documentos con una distribución homogénea de apartados: fórmula general de la autoridad expedidora, datos de filiación del portador, destino (caso de ser un documento de viaje), firma, lugar y data de la expedición y un espacio reservado para los datos identificativos de la persona (en aquellos momentos la descripción personal).

El paso de los documentos manuscritos a los impresos marca un importante avance en el proceso de estandarización de los elementos a incluir en el documento,

consiguiendo de esta manera evitar la discrecionalidad en la expedición y forzando a los expedidores a atenerse a los criterios y normas establecidos por el poder.

Importante señalar también el avance sufrido por el formato del documento, desde el pergamino portado en el cartucho para evitar su deterioro (y ampliamente difundido en el mundo militar), a los documentos en papel de diferentes tamaños y formatos, paulatinamente reducidos hasta llegar a la tarjeta. En paralelo a esa reducción, la aparición de las libretas (basadas probablemente en los cuadernos gremiales franceses desde el siglo XVI) supuso la novedad más interesante hasta la aparición de los registros informáticos.

En Europa, dice About (2004, p. 13), en el último milenio la historia de la identificación ha pasado por cinco etapas: empezando por la importancia que tuvo la de la persona cara a cara, a continuación el proceso realizado a distancia, entre los siglos XI y XV; el aumento de la importancia de la identificación escrita, desde el siglo XV, unido a la aparición de los registros documentales (archivos); ya en los siglos XVIII y XIX se ve la pujanza del Estado y su control de la identificación; la atribución de una identidad cierta a todos los individuos, proceso impulsado tras la I Guerra Mundial, especialmente en Europa; la informatización de los datos y la aparición de las técnicas de vigilancia masiva que emplean los datos de identificación personales.

Esa evolución de los distintos métodos de identificación se ve reflejada en los diferentes documentos de identidad vistos a lo largo del tiempo, tal y como puede comprobarse a continuación en los **Cuadros 1, 2 y 3**.

año inicio	1810	1824	1838	1841	1841	1847	1853	1868	1873	1874	1882	1916	1917	1941	1950
Documento	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Seña															
Edad		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1				
Estatura	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1		
Corpulencia												2			
Pelo	2	3	3	3	3	3	3	3		3	5	3	2	3	3
Frente	4											7			
Cejas			4		4	4	4	4				4	3		
Ojos	5	4	5	4	5	5	5	5	3	4	6	8	4	2	2
Nariz	6		6	5	6	6	6	6		5	7	9	5		
Bigote												5			
Boca	7		7		7	7	7	7				10	6		
Labios												11			
Barba	8		8	6	8	8	8	8	4	6	8	6	7		
Cara		5	9	7	9	9	9	9		7	3	13	8	1	1
Orejas												12			
Color	3	6	10	8	10	10	10	10	5	8	4	14	9		
Estado			11	11											
Vecindad				10											
Naturaleza				9											
Profesión				12					7						
señas partic		x	x	x	x	x	x	X		6 X	x		X	x	
Firma				x	x	x						X	x	X	x

Documento que corresponde a cada número: 1, carta de seguridad; 2, carta de seguridad; 3, carta de vecindad; 4, papeleta de pasaporte; 5, pasaporte interior; 6, pase para radio 8 leguas; 7, pase para radio 8 leguas; 8, cédula de vecindad; 9, cédula de empadronamiento; 10, cédula personal; 11, cédula personal; 12, cartera de identidad e información del emigrante; 13, pasaporte; 14, pasaporte; 15, pasaporte.

Cuadro 1.

La descripción personal.

La descripción de la persona, realizada con mayor o menor precisión, se incluye en todos los documentos de identidad y viaje a partir de 1810. No existió un criterio único para incluir o excluir rasgos personales y señas particulares.

nombre del documento	fecha puesta en marcha	dedos que aparecen	existencia de archivos	fecha fin documento	impresiones en impresos solicitud si/no
cartera de identidad del emigrante	23/10/1916	1, 2, 3, 4, 5		1930	
Pasaporte	01/04/1917	1, 2, 3	Sí	20/06/1958	sí
Salvoconducto					
Carnet Seguro Obligatorio					
Maternidad		2, 7			
Carnet Vejez e Invalidez		1, 2			
Servidumbre de viajeros		1, 2, 3			
carnet de identidad de 1937		1, 2, 3, 4, 5			
carnet de identidad de O. Público		1			
carnet funcionario Serv. Nal. Trigo		1 ó 6			
Tarjeta Provisional de Identidad	25/11/1945		1		
Documento Nacional de Identidad	20/03/1951		2 Sí		sí
Tarjeta Identidad Provisional			2		
Pase para los valles andorranos			2		
documento identidad saharauis			2		
carnet identidad Ifni		1?, 2?			
cartilla militar					
Tarjeta de Identidad Personal					
Ceuta		1, 2, 3	Sí		

Cuadro 2.

La Dactiloscopia.

Recoge, ordenados por momento de aparición del documento, el empleo de la Dactiloscopia como procedimiento de identificación de la persona. Utilizada no solo en los documentos generales, también en los específicos para colectivos reducidos. Hoy día únicamente sobrevive en el Documento Nacional de Identidad y en el pasaporte.

nombre del documento	fecha puesta en marcha	fecha fin documento	ByN, color, digital
cartera de identidad del emigrante	23/10/1916	1930	ByN
Pasaporte	01/04/1917		ByN, digital, color
Salvoconducto	1937		ByN
Seguro Obligatorio de Maternidad			ByN
INP carnet de Vejez e Invalidez			ByN
Servidumbre de viajeros			ByN
hoja de emigrante			ByN
carnet de identidad de 1937			ByN
carnet de identidad de O. Público			ByN
Tarjeta Provisional de Identidad	25/11/1945		ByN
Documento Nacional Identidad	20/03/1951		ByN, digital, color
pase valles andorranos		1979	ByN
documento identidad saharauis	1970	1975	ByN
carnet identidad Ifni		1969	ByN
tarjeta de identidad personal Ceuta	1989		Color

Cuadro 3.

La fotografía.

La fotografía aparece en los documentos españoles desde la segunda década del siglo XX (aunque en documentos profesionales lo hace al menos una década antes), y lo hace fundamentalmente para sustituir a las señas personales y particulares que habían prosperado durante el siglo XIX.

II. El control de las personas y sus documentos.

2.1.- La actividad de control de las personas y sus documentos de viaje antes de la existencia de la Policía.

Es preciso detenernos en el proceso que lleva desde la identificación grupal medieval hasta el inicio de la actividad policial de identificación de la población y la expedición de documentos personales con tal calidad para así comprender mejor cómo determinadas actividades de coerción sobre los ciudadanos quedaron en manos de la Policía y quienes fueron los agentes encargados de las mismas antes de la aparición de los cuerpos policiales como ahora los entendemos.

Veremos en este capítulo cómo fueron señalados e identificados diversos colectivos, siendo estigmatizados de por vida algunos de ellos. Todos han influido, en mayor o menor proporción, en la construcción del “corpus” policial de la identificación personal (de la individualización de la persona) y dieron lugar, muchos de ellos a documentos de identidad o viaje específicos para los mismos.

Antes de la existencia de la Policía como tal no hemos encontrado ningún documento de identidad general para toda la población española. Los que existieron fueron documentos dirigidos a grupos concretos (vagabundos, gitanos, extranjeros, enfermos, etc.), las más de las veces de carácter colectivo y, en muchas ocasiones, respaldados por diversa normativa vejatoria, discriminatoria o estigmatizante.

Es interesante señalar la existencia cierta de colectivos (emisarios Reales y diplomáticos) cuyo interés en identificarlos difiere grandemente de los otros, llamémosles estigmatizados, al referirse a una serie de personas (muchas veces a título individual) documentadas por el soberano para utilizar sus servicios en beneficio propio.

A diferencia de los colectivos antes señalados para España, el sistema de control gremial (de los artesanos pertenecientes a cada uno de ellos) fue utilizado ampliamente en Francia y de su evolución y perfeccionamiento derivó en gran parte el sistema francés de control de la población. Poco desarrollado, y menos estudiado, en nuestro país, elementos tan importantes como la libreta de trabajos francesa

estuvieron en el origen de modernos formatos de documentos, como la libreta de pasaporte.

No podemos dejar de mencionar a los electores, que fueron otro de los colectivos afectados o agraciados por un intento de documentarles. Si bien en este caso se trata de un colectivo de nacimiento y existencia posterior a la creación de la Policía, y formado como una parte de la población general ya identificada.

Veamos ahora algunos de los grupos de mayor interés a efectos identificativos, previos a la existencia de documentos individuales generalizados.

2.2.- Los primeros colectivos identificados.

2.2.1.- *Los peregrinos.*

Al amparo del término “peregrino” diversos colectivos buscaron refugio, y de ello tenemos constancia en España al menos desde el siglo XII, como puede verse en el canon IV del Concilio de León, de 1114 (confirmado ese año en el Concilio Compostelano), en el que se recogía que los peregrinos, al igual que los mercaderes, podían circular libremente por los reinos de la Península, sin que nadie pudiera poner mano en sus personas y bienes (García Cantero, 2010). Y estos peregrinos, especialmente los que se dirigían a Santiago, constituyen un importante grupo documental, ya que esta peregrinación fue no sólo con motivo de promesa o expiación de pecados, sino también de cumplimiento de pena.

Quienes estudian las peregrinaciones, son numerosos los que señalan que:

“de entre las peregrinaciones a cualquiera de los numerosos santuarios del mundo cristiano, Santiago de Compostela fue, desde siempre, el destino significativamente preferido como meta impuesta a los sancionados por la Iglesia o la autoridad civil” (Pardo Gato, 2005, p. 203).

Valiña Sampedro (1971) añade que, en aquellas fechas, en las que la división entre lo religioso y lo secular no estaba muy definida, era lógico que las respectivas autoridades, eclesiásticas y civil, “velasen por el fiel cumplimiento de la pena

impuesta, así como por la protección jurídica del delincuente en el cumplimiento de la pena” (p. 197).

Un siglo después, en tiempos de Jaime I, las Cortes de Tortosa, de 28 de abril de 1225, hablan de la protección de los caminos y de los que los transitan, incluidos peregrinos y romeros (Cortes de Tortosa de 1225, IX).

En 1254, Alfonso X extendió un Privilegio a favor de ellos, garantizándoles su protección. Poco después, las Partidas recogen, haciendo referencia al Fuero Real, el derecho que asistía a peregrinos a ser guardados y defendidos en su viaje⁷, de la obligación de prestarles hospedaje a cubierto, y de salvoconductos propiamente.

La cancillería de Pedro IV de Aragón expidió en 1379 "salvoconductos para dieciséis peregrinos, de los cuales cuatro son polacos; dos, burgueses de Gante; cinco, alemanes (un conde, dos caballeros y dos escuderos); cuatro caballeros napolitanos con nombres pintorescos" y en los años siguientes continuó haciéndolo para los de distintas nacionalidades que deseaban llegar a Santiago.

En el extranjero, reyes como Ricardo II de Inglaterra, en 1383, extendieron salvoconductos a súbditos suyos para realizar tal peregrinación (Vázquez de Parga, 1948).

Extranjeros, gitanos, vagos y mendigos trataron de buscar amparo con la excusa de peregrinar a diversos santuarios de la Península ya que, pese a que Santiago de Compostela fue y es el lugar de referencia por antonomasia para peregrinos de media Europa, no fue el único santuario español visitado, también lo fueron, entre otros, San Juan de la Peña o Santo Toribio de Liébana, y el tránsito de peregrinos hacia y desde ellos fue garantizado por los monarcas peninsulares (Vázquez de Parga, 1948).

⁷ Seguridad de poder llegar y regresar a salvo, a modo de salvoconducto.

A diversos grupos de ellos les fueron concedidas “cartas de seguro” de validez por un año, y alguna también por quince, para que, protegidos por ellas pudieran transitar por los diferentes reinos.

En el Año Jubilar de 1434, con ocasión de un enfrentamiento entre mercaderes españoles y alemanes, para evitar un decrecimiento en la peregrinación, Juan II de Castilla dirigió desde Medina del Campo un llamamiento a los habitantes de Italia, Francia, Alemania, Hungría, Suecia o Noruega o de cualquier otra nación, para que con su salvoconducto y bajo su guardia, custodia y amparo pudieran ir, por tierra o mar, de noche o de día, a visitar la iglesia de Santiago (Pardo Gato, 2005).

Casi medio siglo después, fechado el 16 de enero de 1479, vemos un “privilegio de salvoconducto otorgado por los Reyes Católicos a todos los habitantes de las principales naciones de Europa para que puedan acudir con seguridad en peregrinación a Santiago de Compostela” (Santiago, 2004), que Pardo Gato (2005) recoge como “amplia Carta de Seguro a todos los fieles cristianos que tuviesen intención de viajar en romería a Santiago, participándoles que los recibirían bajo su protección” (p. 203).

Las “cartas de seguro” cesaron en su vigencia para algunos colectivos ya en 1499 cuando los Reyes Católicos dictaron su Pragmática de 4 de octubre, “para que los gitanos y egipcianos tomen oficios o vivan con señores, o salgan del reino dentro de sesenta días” con la que se inició la persecución de este grupo de población.

Una Pragmática de 13 de junio de 1590 prohíbe “que los naturales de estos reinos no anden en hábito de romeros y peregrinos, dándose la orden que deben seguir para ir a alguna romería, y la que han de guardar los extranjeros que vienen de romería”.

Posteriormente, tanto la Nueva Recopilación (1567) como la Novísima (1805) recogen esa normativa, con pequeñas modificaciones (García Cantero, 2010).

También fuera de nuestras fronteras los peregrinos fueron un colectivo al que prestarle atención, una Ordenanza francesa de 1686 les obligaba a documentarse,

al tiempo que eran vigilados como sospechosos de proteger a mendigos de profesión y vagabundos (Denis, 2008).

Antes de partir el peregrino debía procurarse tanto la bendición de su persona, con cayado y zurrón, además de la concha jacobea o “concha venera”, cosida o adherida a su ropa⁸.

Como documentos para el camino de ida, el peregrino llevaba salvoconductos, cartas de recomendación de su párroco o del obispo, o “certificados de peregrinación”, y para la vuelta debía proveerse de la “compostelana”, documento que servía de salvoconducto y acreditaba al portador haber cumplido con su viaje hasta la tumba del Apóstol.

En todas las referencias aquí recogidas los documentos extendidos son de carácter grupal, con identificaciones vagas y práctica ausencia de dato alguno que permitiese la identificación cierta del portador en caso de duda.

La existencia de estos primeros documentos para un grupo específico denotan el primigenio interés del Poder en controlar cualquier desplazamiento dentro de su territorio, especialmente de forasteros, dando instrucciones a diferentes autoridades “gobernadores, justicias, subvegueres, alcaldes, tenientes de alcalde y otras cualquiera oficiales y súbditos nuestros, e incluso cualquier guarda de puertos y cosas vedadas” (ACA, Real Cancillería, Registros, 2573f 145v), para ellos.

2.2.2.- Gitanos.

Los gitanos, pueblo nómada procedente de la India, entraron en España, probablemente por Huesca, en el año 1424, de lo cual quedó constancia en el primer salvoconducto que les otorgó Alfonso V, el Magnánimo, firmado en Zaragoza el 12 de enero de 1425, válido por un periodo de tres meses para viajar por todo el

⁸ La concha ha aparecido en restos arqueológicos del siglo XII en Alemania, sujeta a la ropa, lo cual indica que su finalidad principal sería acreditar la condición de peregrino de la persona, a modo de salvoconducto.

territorio de la Corona de Aragón, y en el que aparecen autodenominados como duques o condes de “Egipto la Menor”.

Poco tiempo después, al final del mismo siglo XV, comenzaron las pragmáticas, decretos y leyes dirigidas específicamente contra ellos [los gitanos], que abrieron un período de odio y persecución que buscaba hacerles desaparecer mediante la asimilación forzosa, la expulsión e incluso el exterminio. Esta fue una política no exclusiva de España, común a la mayoría de los reinos europeos (Gamella et al., 2012), sin que ésta finalice hasta bien entrado el siglo XIX.

Hay alrededor de doscientas ochenta disposiciones referidas a los gitanos, todas ellas dedicadas a limitar su capacidad de movimiento, su posibilidad de integración, incluso buscando su desaparición.

Antes de continuar, digamos que el colectivo gitano es posiblemente el más y mejor identificado de todos los mencionados en esta tesis doctoral antes de la puesta en marcha de la Policía y de la generalización de los documentos de identidad y viaje. De ellos encontramos una exacta cuantificación del colectivo en España a finales del siglo XVIII, y la perfecta ubicación de cada uno de sus integrantes en esa última fecha (Véanse las Pragmáticas y RROO de 28 junio 1619, en la que se recogen las poblaciones autorizadas; 26 febrero 1729, sobre Registro general de todos los gitanos que hay en el Principado; 30 abril 1745, padrones confeccionados y recordatorios posteriores; 23 noviembre 1745, para que los gitanos pasen a avocindarse a la ciudad o villa más cercana de su residencia; 7 febrero 1746, se amplía el número de ciudades y villas que han de admitir a los llamados gitanos... asignando uno cada cien vecinos).

En 1783 el colectivo estaba ya perfectamente cuantificado mediante los censos de ese año y el de 1785, al igual que ocurría con los extranjeros (véase la RC de 20 de julio de 1791, por ejemplo), mientras que otros colectivos (desertores, “vagamundos”, mendigos, etc.) o no fueron tan fáciles de cuantificar o no tenemos datos tan fidedignos de ellos. Por otra parte, colectivos como los peregrinos, emisarios Reales o comerciantes, no precisaban una cuantificación tan detallada, puesto que la concesión de los salvoconductos, cartas de creencia, cartas de

seguro o pasaportes habían sido una concesión Real (en sentido positivo) y no estuvieron considerados como grupos de riesgo, diríamos hoy, para la monarquía.

Un resumen, no exhaustivo, de la normativa dictada a lo largo de casi cinco siglos para ellos nos permite ver una Pragmática de los Reyes Católicos, de 1499, otras de Carlos I de 1525, 1528 y 1536, Doña Juana en 1539, Felipe II en 1560, 1586, Cédula de Felipe III en 28 junio de 1619 exigiendo la “expulsión de los gitanos que no se avecindaren en pueblos de mil vecinos arriba; y prohibicion de usar su trage, nombre y lengua, y de tratar en compras y ventas de ganados”), o la Pragmática de Felipe IV de 8 de mayo de 1633, otras de Carlos II de 1692 y 1695, Cédulas de 1705 y 1708 con el “modo de proceder las Justicias á la prision y castigo de los gitanos conforme á la pragmática precedente”, la Pragmática de Felipe V de 1717 y la Cédula de 1726 sobre la “nueva forma para la persecucion y castigo de los gitanos, contraventores á lo dispuesto sobre el modo en que deben vivir”, también la Real Provisión de 8 de octubre de 1738 sobre “prisión indiscriminada de todos los gitanos de la ciudad de Almería y su jurisdicción”, y la de 1745 recogiendo las “nuevas penas contra gitanos y gitanas que no guardan su domicilio y vecindad”,

Entre los más destacados arbitristas que señalaron a la minoría gitana como responsable de los males que aquejaban a España, destacó Sancho de Moncada, catedrático de la Sagrada Escritura en Toledo y experto en cuestiones políticas y económicas, quien elevó un memorial ante el rey, analizando y dando soluciones a la delicada situación que atravesaba España en la segunda década del siglo XVII, y quien en 1619 publicó el libro “Riqueza firme y estable de España”, conocido más tarde como “Restauración política de España”, dice Martínez Martínez (2020).

Moncada, citado por Martínez Martínez (2020) arremete contra los gitanos porque según él, eran “mendigos sanos”, y también dice de ellos que eran

“gente ociosa, vagabunda, e inútil a los reinos; sin comercio, ocupación, ni oficio alguno; y si alguno tienen, es hacer ganzúas y garabatos para su profesión, siendo zánganos que sólo viven de chupar y talar los reinos, sustentándose del sudor de los míseros labradores” (Moncada, cit. Por Martínez Martínez, 2020, p. 17).

Previamente a esa Orden, el Consejo de Castilla, con su presidente Gaspar Vázquez de Tablada al frente, había acordado el arresto de los gitanos para “sacarlos de España y enviarlos divididos en corto número a las provincias de América”, cosa que no se produjo.

Pero, sin duda, la Orden de Fernando VI, de 30 de julio de 1749, por la que se ordena “el apresamiento contra todos y cada uno de los gitanos que hubiere en el país, de ambos sexos, edad y reclusión en arsenales, presidios y minas de Almadén” es la más drástica respecto a qué hacer con los gitanos que en aquellas fechas vivían en España. Esta Orden fue conocida como “La Gran Redada” o “Prisión general de gitanos”. Dirigida por el marqués de la Ensenada, debió ser reiterada semanas después por no haber llegado a todas las partes del reino a tiempo. Permitió la detención de unos 9.000 gitanos, a los que se separó por sexo y edades⁹, aunque ya en 1765 la mayoría de ellos habían sido puestos en libertad tras numerosos pleitos y falta de claridad en los criterios aplicados para su detención y confinamiento en las distintas poblaciones y establecimientos.

La denominación de los gitanos como “príncipes maronitas y melequitas” y sus desplazamientos colectivos ya la vemos en una Orden de 17 de abril de 1754 “para que se aprehenda los Maronitas, y Melequitas, que parecieren en estos Reynos sin legítimos Pasaportes”. Y las prohibiciones expresas a los mismos, tanto de ejercer profesiones como las obligaciones de residir en determinadas poblaciones (Reales Órdenes de 23 de noviembre de 1745, 7 de febrero de 1746, 28 de junio de 1746).

Los censos realizados entre 1783 y 1785, a consecuencia de una Pragmática de 19 de septiembre de 1783, recogen la existencia de un total de 12.037 gitanos en España. No se incluyen datos del País Vasco o Navarra, donde no podían asentarse familias gitanas, siendo notorio que lo habían hecho (Gamella et al., 2012)¹⁰.

⁹ Los hombres fueron enviados a los arsenales de La Carraca, en Cádiz y La Graña, en El Ferrol, mientras que las mujeres fueron recluidas en Málaga, Valencia y la Casa de Misericordia de Zaragoza.

¹⁰ En 2022 vivían en España aproximadamente 730.100 gitanos, de ellos 300.000 en Andalucía, según los datos recogidos en la web de www.unionromani.org/2022/05/03/poblacion-gitana-espanola, mientras que la de www.gitanos.org los cuantifica en unos 650.000.

Gamella y otros (2012) estudian los datos de esos censos de 1783-85 fijándose especialmente en los apellidos de los gitanos. Señalan que los censos se terminaron un año antes del censo general de Floridablanca, al tiempo que el de la población gitana casaba bien con la sensibilidad populacionista del despotismo ilustrado español (Dopico y Rowland, 1990, p. 592, citado por Gamella y otros, 2012) y facilitaba el sentido estadístico que se abría paso en la gobernación ilustrada y que convertiría a la población en objeto privilegiado del poder y el control estatal (Foucault, 2004, citado por Gamella y otros, 2012, p. 3).

El 19 de septiembre de 1783 Carlos III promulgó la Pragmática contra los gitanos, titulada “reglas para contener y castigar la vagancia y otros excesos de los llamados gitanos”, con normas tan estrictas como que “prohibo á todos mis vasallos, de qualquiera estado, clase y condicion que sean, que llamen ó nombren á los referidos con las voces de gitanos ó castellanos nuevos”, Pragmática que permaneció vigente hasta 1878, en tiempos del reinado de Alfonso XII.

En la Pragmática de 1783 vemos cómo se les identifica por “el trage, nombre, lengua ó jerigonza, union y modales de gitanos”. A los infractores de la misma “se les perseguirá y prenderá por las Justicias, formando proceso y lista de ellos con sus nombres y apellidos, edad, señas y lugares donde dixeren haber nacido y residido”.

Y esa era la única forma de identificar a las personas, de una manera que, hoy día, podemos considerar vaga e inconsistente, pero que entonces resultaba más que suficiente en una sociedad sedentarizada y en la que los desplazamientos eran la excepción.

“Por decreto de 29 de Octubre de 1784 mandó el Consejo, que en la Sala segunda de Gobierno se diese cuenta, y despachasen todos los expedientes y representaciones tocantes á la execucion de esta pragmática de 19 de Septiembre de 1783, para reducir á vida civil á los llamados gitanos”.

La estigmatización del colectivo continuó incluso después de la generalización de los documentos de identidad y viaje a toda la población, y así lo vemos en herramientas de trabajo para la identificación de personas tan interesantes como la “Cartilla del Guardia Civil” de 1845 que recoge en su Capítulo II, artículo 10, que

“vigilará escrupulosamente á los gitanos que viajen, cuidando mucho de reconocer todos los documentos que tengan”¹¹. Y esa simple mención ha contribuido a la permanencia de la estigmatización del colectivo a lo largo del tiempo, sin que haya desaparecido aún.

2.2.3.- Prófugos y desertores.

Las numerosas ocasiones en las que hubo de empuñarse las armas, desde la Guerra de la Independencia hasta llegar al triste momento de nuestra Guerra Civil, dieron oportunidad a que el ingenio humano ideara múltiples maneras para evitar una prestación de un servicio que, entonces, era injusto, desproporcionado, desigual para las distintas capas sociales y, lógicamente, conllevaba el riesgo cierto de la muerte, como las cifras de fallecidos entre unos y otros conflictos suman más de un millón entre las guerras carlistas, independencia de territorios americanos y guerras de África.

Entendiendo aquí prófugo como la persona que se ausenta u oculta para eludir la prestación de armas, aunque también es la persona que huye de la Justicia u otra autoridad legítima. El prófugo del servicio de armas también es llamado, con mayor precisión, desertor.

La identificación de los prófugos presenta los mismos problemas que la de los desertores, de hecho, es complicado deslindar un concepto y otro cuando uno pasa revista a una normativa que prácticamente no contempla la delincuencia común (contrabando y bandolerismo son figuras más propias del siglo XIX, mientras que en siglos anteriores la criminalidad podríamos considerarla “de supervivencia” -al margen de las “desviaciones” típicas por señalamientos a colectivos concretos, poco documentada, salvo en los memoriales y sentencias de los distintos tribunales-).

La deserción es el acto por el que el militar, normalmente un soldado, abandona el ejército, bien por dejar de lado los ideales, alejarse de la causa que le motivó a alistarse, bien por considerar injusto su alistamiento.

¹¹ También en el Reglamento de la Guardia Civil de 14 de mayo de 1943 (derogado en 1978).

Considerado un delito tipificado por las leyes militares, la desertión alcanzó como fenómeno una escala europea. Hale (1990) estima que en la época del Renacimiento hacía perder entre un tercio y un séptimo de los efectivos en el camino desde el lugar de alistamiento o concentración al punto de destino, y que una vez en el mismo aproximadamente un cuarto desertaba. Pero no es el único que constata también esas pérdidas elevadísimas, lo hacen Francisco Andújar (1999) e (Iglesias Rodríguez, s.f.). Además de un problema ligado a la dureza de los escenarios bélicos, representó también un fenómeno vinculado a los sistemas de reclutamiento, como puso de manifiesto Thompson (1981).

Las causas para ello en el ejército español de los siglos XVI y XVII fueron las mismas o muy similares a las que el propio Parker (1976) describe para los motines: la falta de paga, la fatiga y la frustración de la guerra, la penuria de las condiciones de vida en la milicia, la desesperación, el desarraigo, las humillaciones sufridas por parte de los superiores. También Martínez Ruiz (1973) indica que, aunque no existe un estudio general, el fenómeno fue más frecuente de lo que a primera vista pudiera pensarse.

Los conflictos provocados por los soldados desertores fueron frecuentes, y el acto de desertar suponía situarse fuera de la disciplina castrense y al margen de la ley.

La calificación de la desertión como un acto individual frente al motín como acto colectivo requiere desde este punto de vista algunos matices, aunque bien es cierto que la desertión presupone la existencia de condiciones inaceptables para individuos y grupos en el marco de la organización militar (Iglesias Rodríguez, s.f.).

El desertor trata de volver a su lugar de origen y se refugia allá donde puede o recibe cobijo, tanto de los vecinos en el camino como de sagrado (para asilo eclesiástico ver el capítulo XIX de esta tesis). Pero el desertor, por el hecho de cometer ese acto, se convierte en un delincuente perseguido por la Justicia, tanto militar como civil.

Simultáneamente a los fenómenos de la desertión y los motines, durante el siglo XVI se inició la lenta configuración de un derecho de carácter militar, que conllevaba la aparición de una jurisdicción propia, con sus jueces y tribunales que administraban justicia en sus ámbitos de actuación, así como la concesión de una

serie de exenciones, privilegios y tratamientos jurisdiccionales particularizados para los militares con soldada real (Truchuelo, 2012, p. 5).

Tengamos en cuenta también que los extranjeros en el ejército español siempre habían sido muchos, desde tiempos de Carlos V y hasta el siglo XVII, pero habían dado mal resultado en ese último siglo porque eran caros, promovían altercados y no eran fiables. Distintas reformas militares llevaron a que en 1822 se eliminaran todos los regimientos extranjeros que quedaban.

A finales del siglo XVII, España no era una potencia militar importante. Las primeras reformas militares se inician con la Casa de Borbón. De época de Felipe V fueron las Ordenanzas de Flandes de 18 de diciembre de 1701. Solo a partir de las reformas de Jacques-Francois de Chastenot de Puysegur (Director general de Infantería y Caballería enviado por Luis XIV en auxilio de Felipe V), Michel-Jean Amelot de Gournay (embajador francés y primer ministro en la sombra), Jean de Orry (Secretario del Despacho Universal de Guerra y Hacienda), el marqués de Bedmar (gobernador de Flandes) y el marqués de Canales (Secretario Universal del Despacho de Guerra), entre 1701 y 1707, se incrementaron de manera notable las cifras de soldados en España. Entre ellas la Real Cédula de 8 de noviembre de 1704, en la que aparece una ley de reclutamiento para enrolar uno de cada 100 habitantes en edad militar.

Para controlar al ejército se creó la figura del superintendente, antecedente del intendente provincial, figura creada en 1718 para el gobierno de cada provincia.

Cuando aparecieron las Secretarías de Despacho¹² en 1717 (RD 2 de abril, en Novísima, lib. III, tít. VI, ley V), el Consejo Supremo de Guerra gestionaba los asuntos judiciales y las Secretarías militares las cuestiones administrativas.

¹² Desde 1705 hasta 1714 existieron dos Secretarías de Despacho, la de Hacienda y Guerra y la de “para todo lo demás”. Por RD de 30 de noviembre de 1714 se implantó el sistema ministerial francés, estableciendo Secretarías de Estado específicas (Estado, Justicia y Asuntos Eclesiásticos, Guerra, Marina e Indias y Hacienda -considerada ésta como una Veeduría general-). Luego, por RD de 2 de abril de 1717 (Novísima, lib. III, tít. VI, ley V), Felipe V reparte el Despacho Universal en tres Secretarías (Estado y Negocios Extranjeros, Guerra y Marina, y Justicia, Gobierno Político y Hacienda), manteniéndose la denominación para los departamentos ministeriales durante todo el siglo XVIII, la Guerra de la Independencia, el reinado de Fernando VII y hasta comienzos del reinado de Isabel II. Fueron denominadas Secretarías de Estado ó de Estado y de Despacho.

Por una Real Ordenanza de enero de 1734 se crearon 33 Regimientos de Milicias, todas en la Corona de Castilla. En ellas el miliciano servía por cuatro años y estaba exento del servicio militar ordinario. Pero podían entrar en acción cuando las circunstancias lo requiriesen.

Mientras existió necesidad de reclutar soldados, esta fue de varios tipos: voluntaria, por quintas, leva voluntaria y leva forzosa, sin que descendamos aquí a los periodos de vigencia de cada una de ellas, puesto que nuestro interés se centra solo en una: la leva forzosa.

La leva forzosa era de vagos y malhechores, una recluta forzada. Los movilizados iban a infantería y se les destinaba por 4 ó 5 años, generalmente a Italia, al norte de África o a Indias. Se recogía a los vagos, ociosos y gente “mal entretenida”, pero no a viandantes, forasteros ni jornaleros.

Eran vagas las personas ociosas que carecían de rentas de subsistencia y no se les conociera ocupación alguna.

Eran ociosos o “mal entretenidos” los que dormían en la calle a partir de la media noche o permanecían en casas de juego y tabernas a esas horas, y hubieran sido sorprendidos tres veces en ellas; también los que abandonaban el oficio en días y horas de trabajo para dedicarse a los placeres de la vida licenciosa. Las dos primeras veces eran reprendidos por el maestro, padre o juez correspondiente, y la declaración de vago u ocioso se notificaba al interesado, a sus padres y su maestro o amo, siendo ejecutiva en el mismo momento en que se dictaba, aunque el interesado podía reclamar a posteriori.

En tanto en cuanto no existió la recluta por quintas, la leva forzosa es la más interesante en el caso de los desertores, de hecho, en Francia la corruptela consistía en reclutar obreros y viajeros cogidos en los caminos, lo cual evitaba al reclutador enfrentamientos más difíciles con los vagos y maleantes (55.16).

En el siglo XVIII, la introducción del sistema de reclutamiento por quintas en España trajo consigo un incremento de las deserciones que también ocurrió en las colonias americanas (Iglesias Rodríguez, s.f.).

El sistema de reclutamiento por quintas introducido por los Borbones incrementó las exigencias sobre las autoridades locales (Iglesias Rodríguez, s.f.), exigiendo que los mecanismos de colaboración y conflicto entre milicia y justicia local no desapareciesen con la conclusión de la Guerra de Sucesión.

Los pueblos mostraban siempre resistencia a los reclutamientos forzosos, y se establecieron cuotas que cada pueblo debía cumplir rigurosamente. Este tipo de recluta, y las corruptelas surgidas con las compras de los sustitutos, fueron uno de los problemas que llevaron a las revueltas sociales a principios del siglo XX.

Pero la captura de desertores requería disponer de datos previos de registro de estos, y no solo de los desertores, también la incorporación de los reclutas, la asignación de regimientos, las soldadas recibidas, etc. debían quedar registrados debidamente.

Una aportación de los militares a los más tempranos procesos de identificación personal es la inclusión de datos de los reclutas en las hojas de filiación, que en España se realiza a partir de una Real Orden de 20 de octubre de 1749 que dice,

“el Rey quiere que, en las filiaciones que se tomen á las reclutas, que en adelante se alistén para servir en sus Reales Tropas, se expresse, además de la patria, el Lugar en que tome plaza el reclutado, si lo fuere en otro que el de su naturaleza, especificando tambien el Corregimiento de que dependa cada pueblo de estos”.

Constituyéndose así un primigenio y rudimentario sistema de identificación y control, útil en caso de deserción del soldado. El sistema va perfeccionándose y se mantiene después en la cartilla militar que acompaña al soldado hasta su licenciamiento definitivo.

Sobre persecución de desertores existe diversa normativa, ya desde principios del siglo XVIII, entre otras, las Reales Órdenes de 10 de septiembre de 1754, 24 de agosto de 1765, Real Cédula de 21 de abril de 1796, otra de 20 de junio de 1796, Real Orden de 26 de diciembre de 1796, Real resolución y cédula del Consejo de 6 de marzo de 1785, otra de 16 de febrero de 1793, Real orden de 8 de mayo de 1797, Circular del Consejo de Guerra de 29 de agosto de 1794.

La Ordenanza de 26 de diciembre de 1796 indica que,

“inmediatamente que la Justicia de qualquiera guarnición, quartel ó tránsito en que desertare algun soldado, fuere requerida por escrito ó de palabra por el Sargento mayor ó Ayudante del regimiento, ó por el Oficial, Sargento ó Cabo de destacamento ó partida suelta, despachará sus requisitorias de oficio para la aprehension á las Justicias de los lugares inmediatos, insertando la filiacion del desertor; y en caso que esta no pueda haberse de pronto por la falta del libro maestro, se expresará el nombre, la edad poco mas ó menos, las señas que se supieren, y las prendas de vestuarios con que hubiere hecho fuga”.

Después de leer el párrafo anterior puede entenderse que la persecución de los desertores no fue un trabajo fácil, no solo por la carencia de datos fidedignos acerca de la identidad de los que abandonaban las armas, sino también por el amparo que los mismos encontraban en los diferentes estamentos de la población, y que la normativa se esforzaba por recordar.

Truchuelo (2012) señala las dificultades que suponía la coincidencia de dos jurisdicciones, civil y militar, en aquellos puntos en los que coincidían los habitantes de villas y pueblos con la presencia de militares (fortalezas, puestos fronterizos, etc.) en su territorio. Abunda en la idea de la expansión de la jurisdicción militar durante los siglos XVII y XVIII a costa de la civil, fenómeno éste luego complicado de revertir durante el XIX e incluso el XX. No solo la jurisdicción militar, también las distintas competencias que el estamento militar trata de mantener como exclusivas en detrimento de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley (documentación para viajar, inmunidades, etc.).

Conforme se iban incrementando las necesidades bélicas y extendiendo las dificultades en los reclutamientos, se fueron ampliando, paralelamente, los privilegios y exenciones que amparaban a las personas sujetas a ese fuero militar, con lo que dichas competencias de jurisdicción tendieron a incrementarse (Truchuelo, 2012).

El establecimiento de guarniciones cada vez más numerosas y disciplinadas, cobijadas en un fuero militar privilegiado, que tendía a segregar a los soldados de la

jurisdicción ordinaria ejercida por alcaldes, corregidores e, incluso, Audiencias y Chancillerías, se convirtió en un problema para las localidades en las que radicaban tales guarniciones (Martínez Ruiz, 2000; Truchuelo, 2012 545).

También, la obligación de los civiles de dar alojamiento y manutención o se incumplía o era insuficiente en muchos casos para los soldados y sus oficiales quienes, impulsados por su precaria situación económica, por las dificultades de abastecimiento, etc., utilizaban métodos abusivos sobre los habitantes de ciudades y pueblos. Los pasaportes militares mostraban, normalmente en un espacio reservado expreso en la parte izquierda del documento (aunque también en el reverso) la manutención a la que tenía derecho el portador (muchas veces para unidades completas). También se incluía la advertencia a las autoridades municipales para su cumplimiento y posterior resarcimiento por la administración (la Corona).

Sin que debamos olvidar los aspectos sociológicos de la guerra, a las innovaciones tecnológicas o a las tácticas militares a partir de los iniciales estudios de Parker (1976), Quatrefages (1979) y Thompson (1981) con su panorama general sobre la Monarquía Hispánica.

La Guerra de la Independencia motivó desertiones, castigadas desde los primeros momentos por Decreto de José I Napoleón, indicando que fuesen castigados conforme a “las penas que señalaban los artículos 91 y 92 del tratado 8º título 10 de las ordenanzas del ejército, en lugar de las que prescribió posteriormente la real orden de 29 de agosto de 1794”.

Todavía en 1846 las requisitorias de desertores incluían unas descripciones muy someras “estatura cinco pies; edad 43 años; pelo castaño; ojos ídem; nariz regular; barba cerrada; cara regular; color trigueño. Es natural de Vicálvaro, en esta provincia, soltero, de oficio albañil, é hijo de Segundo y de Catalina Saenz”.

Tanto en desertores como en prófugos subyace la dificultad de la identificación de la persona debida a la ausencia de documentos de identidad, ya que la mera descripción personal (un gran avance frente a la simple mención de nombre y apellido) no era suficiente en muchos casos.

Muchas veces se recurrió a la aprehensión de prófugos (del ejército) como premio para que los mozos sujetos a alistamiento (de acuerdo con la Ley de reemplazos de 2 de noviembre de 1837, entre otras) fuesen eximidos del mismo (Gaceta 10 de diciembre de 1839, entre otras).

2.2.4.- Mendigos y vagabundos.

Mendigos y vagabundos han constituido dos colectivos muchas veces confundidos y a veces difíciles de diferenciar, no solo en España, siendo un problema tanto de sanidad como de seguridad pública para los distintos gobiernos durante siglos.

Países vecinos al nuestro, como es el caso de Francia intentaron hacer un registro general de unos y otros en el primer tercio del siglo XVIII (1718, 1720, 1724), cursando instrucciones para el arresto de mendigos, vagabundos y gentes sin oficio. Y en esas fechas, en Francia, ya se hacen unas definiciones de vagabundos y mendigos que luego vemos en España (Denis, 2008).

En la normativa española hay referencias sobre los mendigos desde el siglo XIV (artículo 1 de las Cortes de Valladolid, de 28 de septiembre de 1351), también en las de Toro (artículo 31, 1 diciembre 1369), en la Ordenanza municipal de Bilbao de 6 de abril de 1476, [...] así hasta el siglo XIX, cuando todavía vemos una Real Orden sobre recogida de mendigos en Madrid, de 18 de noviembre de 1877. Con posterioridad a esta fecha la legislación sobre mendicidad continuó apareciendo hasta nuestros días.

Hay que distinguir unos de otros, el que va implorando misericordia de un lugar a otro (mendigo), frente al que deambula sin rumbo fijo (o con “su” rumbo) pero no se involucra con la comunidad y vive de ella, legal o ilegalmente. Ambos colectivos fueron objetivo directo para las levas forzosas en el siglo XVIII como hemos mencionado antes.

Las diferentes guerras acontecidas en nuestro suelo patrio, desde la de la Independencia, pasando por las tres Carlistas, las diferentes coloniales, hasta llegar a nuestra triste Guerra Civil, generaron no solamente prófugos y desertores,

también vagos y mendigos. Esto unido a las diferentes hambrunas de los siglos XVIII y XIX nos ofrecen un panorama desolador, especialmente si tenemos en cuenta el escaso desarrollo del país en esos siglos.

Para intentar poner coto a ese fenómeno se tomaron medidas tanto de seguridad como de carácter pío, las primeras desde el ámbito de la seguridad y las otras desde el ámbito de la Iglesia católica.

En 1778 se agradece al Gobernador de la Sala del Crimen de la Real Audiencia de Valencia por “su zelo patriótico” y por “sus acertadas providencias para el recogimiento de mendigos á imitacion de lo que en este punto se practicaba en la Corte de orden expresa del Rey nuestro Señor, y por el zelo de su Consejo”. Al tiempo que se reconoce la colaboración del arzobispo de aquella diócesis.

De los mendigos hay control desde, al menos, el siglo XIX (AHN-Consejos, 55/9470, 9473), que es prolijo y detallado en comparación con las medidas tomadas sobre otros colectivos en esas fechas. En ese control toma parte la Policía, cuyo Reglamento de 1824 recoge como una de las competencias policiales compartidas del artículo XIV.

Más tarde, el 26 de agosto de 1834, Gaceta del 29, una Real Orden dice que “la policía formará sin dilacion una matrícula ó empadronamiento de todos los mendigos que se encuentre en la Corte”.

Diversas disposiciones de ámbito local, ya avanzado el siglo XIX, trataron de poner coto a las actividades de mendicidad organizada, que nunca han sido erradicadas de manera definitiva. Al igual que los ayuntamientos, también la Iglesia católica contribuyó al control de mendigos colaborando con las autoridades civiles más allá de sus labores piadosas.

La persecución a vagos y mendigos continuó a lo largo del siglo XX, como puede verse en la Ley de vagos y maleantes de 1933, su modificación de 1954 y en la Ley sobre peligrosidad y rehabilitación social de 1970, que entró en vigor el 6 de febrero de 1971 y que no fue derogada hasta 1995 por la Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre (aunque determinados preceptos lo habían sido ya por Ley 77/1978 de 26 de diciembre).

El artículo 2º de la Ley de vagos y maleantes, de 4 de agosto de 1933, señalaba que:

“podrán ser declarados en estado peligroso y sometidos a las medidas de seguridad de la presente Ley:

Primero. Los vagos habituales [...]

Cuarto. Los mendigos profesionales y los que vivan de la mendicidad ajena o exploten a menores de edad, a enfermos mentales o a lisiados.”

También podían serlo “los mendigos profesionales y a los que vivan de la mendicidad ajena” (artículo sexto – número segundo, de la Ley de vagos y maleantes -redacción acorde a la Ley de 15 de julio de 1954-).

En la de 1970, quedaba así:

“Son supuestos del estado peligroso:

Primero. Los vagos habituales [...]

Sexto. Los mendigos habituales y los que vivieren de la mendicidad ajena o explotaren con tal fin a menores, enfermos, lisiados o ancianos” (Capítulo Primero, artículo segundo).”

En esta última ley la competencia para decretar el estado de peligrosidad de la persona era judicial, esto hay que tenerlo presente.

En determinados momentos, a los mendigos se les proporcionó una documentación específica, al margen de la genérica para toda la población, tal y como ocurrió en el caso de la Línea de la Concepción, donde se pretendió distinguir los mendigos locales de los foráneos, para así poder deshacerse de estos (Romero Bartomeu, 2011).

2.2.5.- Enfermos.

Los enfermos constituyeron uno de los más importantes colectivos al que se procuró identificar y al que se negó documentos desde los más tiempos más lejanos,

fundamentalmente como consecuencia de las epidemias de peste negra que asolaron Europa desde el siglo XIV y dieron lugar a la creación de diversas instituciones destinadas a impedir la difusión de esta y otras epidemias y su control.

Debemos tener muy en cuenta que la población europea quedó diezmada en multitud de ocasiones desde tan lejana fecha, recuperándose a duras penas en cada una de ellas para volver a caer víctima del desconocimiento cierto de la enfermedad (hoy en día aún discutido), de la ausencia de medidas profilácticas y del escaso desarrollo de la medicina. En España las epidemias durante el Antiguo Régimen tuvieron presencia habitual, debido a que los avances médicos y el conocimiento de las distintas enfermedades aún estaba en ciernes.

Figuroa von Wichmann (2009, p. 151-171), ofrece una amplia visión sobre población española en el siglo XIX y la mortalidad por años, además de resumen de epidemias en España, por años, lugares, enfermedades, los nombres populares de cada una de ellas y los muertos causados. El otro es más amplio, pero lo mismo. 11,5 millones de españoles en 1800, pero censos poco fiables; 100.000 muertos por la hambruna de 1812, también las hubo en 1803 y 1805, “de suma importancia fue un insuficiente y tardío progreso médico-sanitario”.

Los puertos fueron, sin lugar a duda, los puntos principales de entrada y salida de enfermos y se convirtieron en el principal objetivo de las medidas de control.

En España no es hasta el siglo XVIII, reinando Felipe V, cuando se toman unas primeras medidas respecto a las epidemias que, podríamos considerar, globales. Hasta entonces los únicos órganos centrales con competencias médicas eran el Protomedicato¹³, cuya antigüedad se remonta al siglo XV y la Junta Suprema de Sanidad, creada en el seno del Consejo de Castilla, por una Real Cédula de 1720, que estaba dotada de amplias prerrogativas desde el punto de vista político-administrativo, revestida de un carácter racional y aglutinador, aunque en la práctica

¹³ El Protomedicato o Proto-Medicato era un cuerpo técnico encargado de vigilar el ejercicio de las profesiones relacionadas con la sanidad (médicos, cirujanos y farmacéuticos), además de ejercer una función docente sobre los profesionales de esas ramas.

su funcionalidad se limitó esencialmente a preservar el Reino y proteger la Salud de la Población frente a enfermedades catastróficas, adoptando medidas de carácter “defensivo” frente a las diversas epidemias que se irán suscitando dentro y fuera de España durante el siglo XVIII.

Los orígenes de esa Junta datan de 1718 cuando se creó una Junta de Sanidad del Reino, con sede en Madrid, y con Juntas locales en los principales puertos de las costas españolas. La razón de su creación y funciones es descrita después por la Real Cédula de 8 de noviembre de 1721:

“habiéndose infeccionado del mal contagioso de la peste la ciudad de Marsella de Francia en el mes de julio del año próximo pasado, desde los primeros días de agosto que tuve noticia de esa calamidad que padecía la Francia, a consultas del gobernador y de los de mi Consejo, mandé expedir diferentes Reales Provisiones, y después, por no ocupar todo el Consejo en estas Providencias, fui servido nombrar una Junta compuesta del dicho Gobernador [...] que entendieran de todo lo perteneciente a la salud pública”.

Las Juntas fueron disueltas en 1742, pero el 9 de julio de 1743 el Marqués de la Ensenada ordenó que se restableciera la Junta de Sanidad del Reino “para el resguardo de la salud pública”, así como las Juntas y diputaciones de Sanidad en todos los puertos.

La Junta fue presidida a partir de 1801 por el Capitán General o, en su defecto, por el Gobernador político y militar de la ciudad, y en ella estaban integrados los regidores de sanidad, el capitán del Puerto, el procurador mayor, etc. Sus funciones eran velar por la sanidad pública y tomar todas las providencias que estimasen por convenientes en orden a hospitales, lazaretos, medidas preventivas, etc.

Una década después, la Constitución de Cádiz, de 1812, reconoció y atribuyó a los ayuntamientos la “policía de comodidad y salubridad encargada de remover todo lo que en los pueblos o en los términos, pudiera alterar la salud pública”.

Probada la ineficacia y desbordamiento de estos órganos [Protomedicato y Junta de Sanidad del Reino] frente a la imperiosa necesidad de atajar las enfermedades, la sanidad pública recayó, en principio, en los entes locales, los únicos capaces de organizar la lucha contra las epidemias. De esta forma, en torno a la figura del alcalde se constituyeron las primeras Juntas Municipales de Sanidad integradas por diversos vecinos, cuya misión era auxiliarles en la toma de decisiones.

Las Cortes de Cádiz, al regular el régimen local, las tuvo en cuenta, y la Constitución de 1812 reconoció y atribuyó a los ayuntamientos la “policía de comodidad y salubridad encargada de remover todo lo que en los pueblos o en los términos, pudiera alterar la salud pública”, concediendo, además, especial importancia a las epidemias que, con diferencia, rebasaban el resto de las cuestiones sanitarias (Mangas Roldán, 2001).

Las Juntas de Sanidad actuaban como órganos asesores del jefe político, que era quien tenía atribuida la competencia sanitaria en la provincia y los Alcaldes en los Municipios. Su constitución venía recogida en la Instrucción para el Gobierno económico y político de las Provincias, de 13 de junio de 1813, de las Cortes de Cádiz:

“para cuidar en cada pueblo de la salud pública en los casos de que habla el artículo precedente [si se manifestase en el pueblo alguna enfermedad reynante ó epidémica], se formará cada año por el ayuntamiento, donde el vecindario lo permita, una junta de sanidad, compuesta por el alcalde primero, ó quien sus veces haga, del cura párroco más antiguo, donde hubiese mas de uno, de uno o mas facultativos, de uno ó mas regidores, y de uno ó mas vecinos, según la extension de la poblacion y ocupaciones que ocurran” (art. 4) (Mangas Roldán, 2001, p. 2).

Sobre ese mismo extremo han escrito diversos autores, incidiendo en el hecho de que:

“La asistencia sanitaria era privada, estando los hospitales encargados de la atención a los pobres. Las medidas sanitarias eran adoptadas por el Estado

según los acontecimientos y no tenían carácter estable. Los Ayuntamientos (alcaldes y jefes políticos) tenían competencias en salubridad, caracterizándose por sus decisiones autónomas y descoordinadas junto a la ineficacia crónica de la medicina farmacia, veterinaria y las limitaciones técnicas de la cirugía” (Figueroa von Wichmann, 2009, p. 152).

Las epidemias de fiebre amarilla y de cólera morbo fueron las causantes directas de la implementación de los preceptos higienistas en España. Más precisamente, la epidemia de fiebre amarilla de 1800 tendría un papel de primer orden en el primer intento por establecer una ley general de sanidad para toda España durante el Trienio Liberal, el Proyecto de Código Sanitario de 30 de abril de 1822, al igual que en la elaboración del primer código sanitario español, la Ley Orgánica de Sanidad de 1855 (Hamer-Flores, 2018).

Las actuaciones de las Juntas Municipales y Provinciales a veces se confunden puesto que la capital de la provincia era el único punto de entrada y salida, por lo cual las disposiciones de la Municipal se pueden entender como de la Provincial en ciudades como Cádiz y su puerto.

Por otra parte, la organización establecida para la formación de cordones sanitarios, acceso y salida de los lazaretos y expedición de autorizaciones de entrada/salida (no solo de patentes, recuerda el certificado de Palencia) denotan la presencia de la autoridad municipal como responsable, los amanuenses dependían de la misma y el control de los documentos los realizaba fundamentalmente el Ejército, única fuerza armada existente.

Fueron órganos asesores de la primera Autoridad municipal en materias de epidemias humanas o del ganado, hasta su total desaparición en 1986, con la nueva Ley de Sanidad, que establece otros órganos consultivos, como los Consejos de Salud de Área (Mangas Roldán, 2001).

El Reglamento de Salud Pública de 1821 mejorará las condiciones de vida de los marineros y establecerá medidas para combatir el contagio de enfermedades, tanto en las travesías, como en su llegada a los puertos.

En 1833, surgió la figura del Subdelegado de Fomento gracias al Real Decreto de 30 de noviembre de la Reina Gobernadora, María Cristina de Borbón-Dos Sicilias, que estableció la división territorial de España en provincias, fijando en cada una de ellas los asuntos que interesaban al Gobierno y disponiendo que, los relativos a la salud pública, pasaran a depender casi exclusivamente, de estos funcionarios (médico, farmacéutico y veterinario).

No sufrió grandes modificaciones en su organización hasta la Ley de Sanidad de 17 de marzo de 1847 y el posterior Reglamento de 26 de marzo, en el que se dictaron las reglas por las que habían de regirse las Juntas Provinciales y Municipales de Sanidad. Se suprimió la Junta Suprema de Sanidad y se crearon dos nuevos órganos: el Consejo de Sanidad del Reino y la Dirección General de Sanidad, ambos integrados en el Ministerio de la Gobernación, desapareciendo tácitamente ya en el siglo XX por la Ley 14/86 de 25 de abril, General de Sanidad (Mangas Roldán, 2001, 3).

Por la Ley de Sanidad de 28 de noviembre de 1855 se puntualizó quienes debían formar parte de estas: el Gobernador, el alcalde, un Diputado provincial, el Capitán del Puerto, un arquitecto o ingeniero civil, dos Catedráticos de la Facultad de Medicina, un veterinario, tres vecinos.

2.2.5.1.- Las boletas, patentes y certificados de sanidad. Las Juntas expedían unos documentos que acreditaban la sanidad de su portador (o de la embarcación que partía o arribaba a puerto), y su origen hay que buscarlo en las epidemias del siglo XVI. Denominadas de distinta manera, en la normativa del año 1720 aparecen como “boletas de sanidad” y como certificados de sanidad, y a finales del s. XVIII se hablaba de “cartilla de sanidad”, sin embargo, su nombre más popularizado fue el de “patentes”. (Delange, 1997).

La Patente de sanidad aparece dentro de un conjunto de normas de perfil preventivo global destinadas a evitar el contagio y transmisión de enfermedades a través, principalmente, de los puertos. En principio fue un documento colectivo, una certificación de que el puerto de partida estaba limpio de enfermedad, y era válido para todos los embarcados en una nave. Más tarde pasó a ser una certificación personal, que acreditaba el estado de sanidad de una población desde la que partía una persona que pretendía viajar y portaba la denominada “patente limpia”.

El Reglamento de Sanidad Exterior, aprobado por Decreto de 7 de septiembre de 1934 las definía en su artículo 38 como “documentos destinados a consignar el estado de salud del puerto y la circunscripción sanitaria de donde sale un barco o expedición”.

El establecimiento de cordones sanitarios con ayuda del Ejército sirvió para poner freno a la expansión de las epidemias de cada momento. Puertos de mar y fronteras terrestres, amén de los puntos de acceso a las ciudades, se constituyeron en lugares de control documental y, en muchas ocasiones de recepción, clasificación e internamiento de personas enfermas o sospechosas de serlo en lazaretos.

El uso de pasaportes para entrar y salir de las ciudades sometidas al control de acceso fue el paso previo al establecimiento de cordones sanitarios alrededor de las mismas, como ocurrió, entre otros, en los casos de Écija, también el de Córdoba (Hamer-Flores, 2018). Extremo éste también recogido por Delange (1997) al decir que fue importante “la fijación de guardias de sanidad en las entradas de la ciudad, debiendo los comandantes revisar los pasaportes, y, por último, para no entorpecer a las personas que salieran y luego desearan entrar, la expedición gratuita de una cartilla de sanidad en la oficina de sanidad exterior del muelle” (p. 58).

Las patentes tuvieron una vida intermitente, en función de las epidemias que asolaron España, especialmente en los siglos XVIII y XIX, siendo un documento que en algunos momentos se confundía con el pasaporte para el interior, cosa

comprensible puesto que los presidentes de las Juntas locales fueron los alcaldes, también encargados de expedir los pasaportes interiores en determinadas fechas del siglo XIX.

Cómo este documento que certificaba que el puerto de partida estaba libre de enfermedad (y por tanto así estaban tripulación, pasajeros y ganado) pasó a ser un documento de viaje individual requiere detenerse en la incorporación al acervo municipal de la competencia para expedir los pasaportes para el interior, al cual dedicamos un amplio epígrafe en el capítulo VIII de esta tesis.

En diversas ocasiones la exigencia de patentes y el establecimiento de cordones sanitarios se prolongó tierra adentro, con el fin de combatir mejor la propagación de las enfermedades, como ocurrió en 1873, cuando vemos que quiénes expedían físicamente “los salvoconductos de patentes de libre plática” dependían de los ayuntamientos; también la falta de credibilidad de las patentes; o la insalubridad de la cárcel de la Cuesta de la Reina Doña Isabel de Valois (Viñes Rueda, 2006).

La desaparición de las epidemias, obviamente, trajo consigo el final de las patentes. No obstante, el siglo XXI nos ha demostrado que en cualquier momento pueden volver a ser necesarias¹⁴.

Con la crisis del COVID-19, vuelven a aparecer medidas de control de la población vinculadas a los desplazamientos de los ciudadanos. La justificación de la entrada, permanencia y salida de las personas de las zonas restringidas se ve regulada en la Orden SND/307/2020 de 30 de marzo, por la que se establecían los criterios interpretativos para la aplicación del Real Decreto-ley 10/2020 de 29 de marzo, y el modelo de declaración responsable para facilitar los trayectos necesarios entre el lugar de residencia y de trabajo. En el texto indicaba que los trabajadores tenían derecho a exigirlo a su empleador y su Anexo recogía el modelo a emplear para que

¹⁴ En el caso de la epidemia del COVID-19, al margen de las autorizaciones administrativas para desplazamientos de los primeros meses, una vez se empezó el proceso de vacunación de la población. La exigencia del certificado de vacunación convirtió a este documento, de facto, en una patente de sanidad, que acreditaba el cumplimiento de la norma y garantizaba la teórica sanidad del portador del certificado.

las empresas pudiesen extenderlo a sus trabajadores.

En todos los casos, la labor de control de esos documentos y el ejercicio de la compulsión sobre el ciudadano corrió, desde el siglo XIX, a cargo de la Policía, siendo el Ejército el encargado de la vigilancia de los cordones sanitarios establecidos, por ser la única fuerza armada existente.

La multitud de epidemias que asolaron España hasta el siglo XX¹⁵ hizo que sus efectos se dejaran sentir con fuerza en las limitaciones de desplazamiento impuestas a la población. Las cuarentenas fueron una constante en la totalidad del país o parte de él, por una causa u otra, y los cordones sanitarios fueron su lado más visible.

Tenemos múltiples referencias al estado de sanidad de las poblaciones o los viajeros en los documentos de viaje, tal y como aparece en un “pasaporte de internación” en el principado de Cataluña de 1804 se dice que “ha examinado la procedencia de [...] y reconocida la sanidad de su persona y efectos”,¹⁶

Poco después, en una Real orden de 22 de junio de 1805 se mencionaba que: “en los pasaportes de sanidad que se expidan por las Justicias, y demás á quienes corresponda, se expresarán con la posible individualidad las circunstancias de los sujetos que los soliciten, sin llevar derechos algunos por ellos”.

15 España en el siglo XIX se encontraba en un estado calamitoso en cuanto a medidas de salubridad e higiénico-sanitarias, siendo un claro ejemplo de ello las numerosas epidemias de diversas enfermedades que asolaron a una población que a comienzos del siglo se estimaba en 11,5 millones de habitantes y que fue, literalmente, diezmada por el cólera morbo en 1833-1834, 1854-1855, 1865, 1885, 1893; por la fiebre amarilla en Cádiz 1800, Cartagena, Málaga 1800-1804, Granada 1804, Sevilla, Alicante, Valencia, Barcelona 1812-1870, Palma de Mallorca 1870; por el tifus: en Málaga, varias entre 1751 y 1804, Zaragoza 1808-1809; por la peste: un conato en Mallorca 1820, y las hambrunas de 1803-1805 y 1812 (Figuera von Wichmann. 2009).

16 Del mismo año es un esquema de cordón sanitario de Olivenza levantado con ocasión de la epidemia de fiebre amarilla en Andalucía (Archivo Histórico Municipal de Olivenza, legado de Antonio Luis Marçal Cary).

En algunos de ellos, como en el encabezamiento de un pasaporte interior de 1820, en el que se menciona incluso la enfermedad de que se trata: “El alcalde constitucional de la villa de Torredembarra, corregimiento de Tarragona, que por gracia de Dios se halla libre de peste y de todo mal contagioso, y se guarda de los pueblos que lo padecen”.

La razón de estas menciones a la salubridad de las poblaciones estribaba en el hecho de que, como hemos dicho antes, las autoridades municipales eran las competentes en materia de sanidad (Mangas Roldán, 2001), a través de las Juntas Municipales de Sanidad y los ayuntamientos expedían los pasaportes interiores en distintos momentos de los siglos XVIII y XIX, y de este modo evitar el desplazamiento de enfermos.

Otro ejemplo: el pasaporte interior “dado en mi cuartel del cordón de Sanidad de Barcelona” el 8 de octubre de 1821, que autoriza a

“Agustín Carabayó, con su consorte Cándida, y dos hijos Jayme y Jose, y Rosa Guillemez, q¿? habiendo acreditado compte [letamente] lo que previene el artículo 6º del Bando de la Junta Supor de Sanidad de quince de Setiem@ ultimo y posteriores disposiciones de la misma, pasan a Caldas de Mon buey [sic], llebando [sic] consigo el equipaje que ha sufrido el correspondiente expurgo, no deviendo [sic] comprenderse colchones ni colchas de lana o algodón”, pero que advierte a su pie que “No tendrá valor este pasaporte si pasa a lo interior del cordón”.

Poco después, en el mismo siglo XIX podemos encontrar autorizaciones para entrada y salida de las ciudades, como es el de agosto de 1834 de la Junta de Sanidad de Palencia en fechas de la epidemia de cólera desatada ese verano (Figuerola von Wichmann, 2009). O una certificación de Bodonal de la Sierra de 1885, también por cólera, cumplimentada al dorso para el retorno desde Segura de León al pueblo de origen.

En el ámbito marítimo encontramos las “patentes de sanidad”¹⁷, extendidas para los barcos con la finalidad de certificar que la tripulación y el pasaje de un navío se encontraban en un adecuado estado de salubridad cuando abandonaba determinado puerto. De este modo se pretendía evitar la difusión de alguna de las numerosas epidemias aparecidas alrededor del mundo durante el siglo XIX, muchas de las cuales se extendieron a partir de ciudades portuarias (Varela Peris, 1998).

2.2.6.- Militares.

Si nuestro interés inicial en el estamento militar tuvo como centro a desertores y prófugos, el colectivo, globalmente considerado, tiene relevancia por las especialidades en cuanto a su documentación personal, que se mantuvieron (eso sí, de forma residual) hasta fecha tan reciente como el año 2003.

Pioneros en cuanto a criterios de identificación personal, a partir de los establecidos para los reclutas, fueron también en el siglo XVIII quienes iniciaron la distinción entre documentos de viaje para civiles y militares.

Aunque hoy día, en cuanto a ciudadanos viajeros al margen de su actividad profesional, disponen de pasaporte ordinario, la situación no fue siempre así para los militares, y una vuelta atrás en el tiempo nos permite comprobar cómo uno de los colectivos destinatario y usuario privilegiado de los pasaportes desde la primitiva existencia de los mismos (junto a emisarios Reales, comerciantes, peregrinos, emigrantes y “gentes de mal vivir”) hubo de ver cómo la figura documental que les amparaba debió hacerse más precisa y diversa con el fin de cumplir más adecuadamente las finalidades para las que en cada ocasión era extendido.

El gran número de viajes emprendidos por los militares a título particular amparados por estos documentos, así como el incremento de los de civiles que debían

¹⁷ Las patentes y boletas de sanidad, así como la gestión de los lazaretos, aparecen ya regulados tras la creación de la Junta Suprema de Sanidad, por Real Cédula de Felipe V, de 2 de octubre de 1720, con el propósito inicial de combatir una epidemia de peste surgida en Marsella.

La Junta, sucesora del Protomedicato existente desde el siglo XV, continuó funcionando hasta 1847, fecha en la que fue suprimida, y se crearon el Consejo de Sanidad del Reino y la Dirección General de Sanidad, ambas integradas en el Ministerio de la Gobernación hasta 1977 (con el paréntesis de 1933 a 1939).

desplazarse de un lugar a otro, no sólo al extranjero, también por el interior de España, y la ausencia de una regulación y documento específico para ellos, hizo que el volumen de estos pasaportes se incrementase, dando lugar a enormes cargas para las haciendas locales, que debían pagar los auxilios y bagajes correspondientes, no solo a las Unidades militares, sino también a militares fuera de servicio y a civiles.

Debido a ello se establecieron disposiciones con las que se trataba de limitar el abuso por parte de los militares de tales pasaportes, tales como la Cédula de 18 de mayo de 1710 (Ley XIV), en la que se decía que “no se les dé itinerario en ida ni vuelta, respecto de que la usarán para negocios y dependencias propias, no habiendo razon de que vengan y vuelvan á costa de los paisanos”, o la Real Orden de 15 de julio de 1741 (Ley XVI) que reiteró la separación entre los pasaportes para civiles de los destinados a militares, al mencionar claramente:

“que los pasaportes que á todos estos, que no sirven con las Tropas, y otros particulares y viandantes convenga dar, con el conocimiento y exámen que el caso pida, sean precisamente de distinta expresion, que solo sirvan á que no se les embaracen sus viages, y que no puedan disfrutar ni pretender con ellos las asistencias que únicamente deben gozar los Militares”.

También la Real orden de 13 de enero de 1742 (Ley XVII) reiteraba:

“que ni aun á los Oficiales que marchen sin Tropa, ó que no pasen á dependencias del servicio, se dé formal pasaporte como hasta aquí, sino solo por el fin único de que puedan pasar libremente”.

Para los militares, hasta el siglo XVIII, el pasaporte era un documento de viaje, tanto individual como colectivo, empleado para la prestación del servicio y también para retorno a la vida civil después de finalizar el compromiso con las armas. Ese pasaporte militar permitía la inclusión de familia, criados y caballerías, además de incorporar unos derechos por alojamiento, bagajes, pan, paja, etc. que debían abonar las autoridades locales al posadero allí por donde transitase y se alojase la fuerza (RO 18 noviembre 1721, Cédula de 16 marzo 1740, Ordenanza 13 octubre

1749).

Pese a ser perfeccionada en distintos momentos, indicando que los militares con derecho a auxilios y bagajes eran los que fuesen de servicio, para evitar de este modo ciertos abusos que continuaban produciéndose, como se recoge en la Real Orden de 22 de diciembre de 1759, donde se lee “que desde ahora en adelante no se dé pasaporte á persona alguna para ir de una provincia á otra ni de un lugar á otro, aunque sea Cabo u Oficial del Ejército o de la Marina, de mayor ó menor graduacion, sin mas excepcion que la de que vaya con Cuerpo ó Partida en comision ó diligencia del Real servicio”; y continuada con la prohibición de expedir pasaportes los Intendentes para viajes particulares de los reclutas (RO de 27 de enero de 1773).

Anteriormente, por Decreto de 4 de diciembre de 1818, ya se habían otorgado competencias a las autoridades civiles para la expedición de los pasaportes “interinos” (para el interior de España), manteniéndose la de las autoridades militares respecto a los pasaportes para el extranjero, que también podían expedir otras autoridades como “el ministro de Estado, los capitanes generales de las provincias, los comandantes generales y los gobernadores de los puertos y plazas”.

Toda la normativa antes citada llevó no sólo a la diferenciación entre pasaportes para militares y para civiles, para los cuales las autoridades militares habían continuado extendiéndolos hasta el año 1822, si no a la distinción de autoridades expedidoras para unos y otros, como ya se ve en el Decreto de 11 de diciembre de 1822 al decir que “las autoridades políticas son las que han de dar los pasaportes[...] Ni esta ni las demas disposiciones relativas á pasaportes se entenderán con los militares, que los recibirán de sus gefes o autoridades”. A partir de esa fecha fueron las autoridades civiles las únicas competentes para la expedición de estos.

Después, el Reglamento de Policía de 20 de febrero de 1824 recogía que “el Capitán general de Madrid podrá expedirlos a los militares residentes en el distrito

de su mando pese hayan obtenido Real licencia para pasar á países extranjeros; pero con la previa condición de que haya de visarlos el superintendente general”.

La distinción entre pasaportes para civiles y para militares había quedado suficientemente clara incluso en nuestros territorios ultramarinos, como se puede leer en la Real orden 20 julio 1835 en la que se dice “que los pasaportes librados en la Península por autoridades y gefes militares á individuos de esta carrera que perteneciendo á los ejércitos de Indias hubiesen venido con Real licencia y tratasen de regresar á sus banderas, no necesite de mas requisito para que se permita su embarque por los jueces de arribadas ó comandante de Marina” (art. 5).

Todavía un siglo después de las primeras normas sobre el particular vuelve a recordarse la diferencia, no ya entre pasaportes para civiles o para militares, sino incluso entre los militares que viajaban de servicio y los que no, como se ve en un escrito de 14 de febrero de 1837, en el que se dice que “al espedir pasaportes no asignen raciones de etapa á las tropas que no se hallan comprendidas en las reales órdenes que tratan de este particular”.

Los requisitos adicionales exigidos a militares, y aún a civiles sujetos a alistamiento militar, pueden observarse ya en la normativa del siglo XIX (RO de 6 de diciembre de 1834), que ordenaba no dar pasaporte a individuos sujetos a alistamiento, o en 1837 (RO de 3 de marzo), que decía “que bajo ningun pretesto se librase á los individuos militares pasaporte para Madrid sin expresa Real orden”, o en 1838 (Circular de 15 de diciembre), cuando se ordenaba:

“suspender la expedición de pasaportes para América y el extranjero de los jóvenes que, aun cuando no tengan en el día la edad de 18 años, esten próximos á cumplirla [...] desde la edad de 17 años y medio hasta la de 25”

Esta dificultad algunos trataron de salvarla partiendo desde puertos extranjeros, lo que, a su vez, dio lugar a normas de 1897 (Real Orden de 14 de enero), en las que se decía que:

“reconociendo los Gobiernos de España y de Portugal que es indispensable impedir en sus respectivos puertos la salida del Reino de españoles y portugueses que por este medio intenten sustraerse á las responsabilidades penales ó al reclutamiento militar”.

En otras ocasiones la autorización para expedir y, consecuentemente, poder viajar el varón, quedaba supeditada al depósito de una cantidad, en concepto de fianza pecuniaria, como en 1842 “[jóvenes de 17 años y medio a 25] se les puede permitir que pasen a Portugal siempre que dejen una fianza a satisfacción del alcalde” o en la Circular de Gobernación de 17 de enero de 1846, en la que señala que “todo mozo de la edad expresada [16 a 25 años] presentará una fianza otorgada por medio de escritura pública, la cual deberá ser aprobada por el alcalde”, y también en 1853, “varón de diez y ocho á veinte y tres años cumplidos y quisiere pasar á países extranjeros, que ha consignado el depósito necesario como garantía para el servicio de las armas”.

El último paso, la expedición a los militares de pasaportes ordinarios por parte de autoridades civiles, como al resto de los ciudadanos, se produjo a partir del RD de 12 de marzo de 1917 donde se recogía:

“a los súbditos españoles que se propongan ir á las naciones donde se exige pasaporte de identidad para entrar y residir en ellas, se les expedirá por el Director general de Seguridad en Madrid, y por los Gobernadores civiles en las demás provincias” (art. 14).

Aunque las diferentes Leyes que regularon tanto el Servicio de armas de los reclutas como la carrera militar condicionaron la posibilidad de expedirles pasaportes, con multitud de normas al respecto, todas ellas encaminadas a evitar las deserciones de los mozos sujetos a leva o reemplazo, garantizándose su presencia al tiempo del alistamiento mediante fianzas pecuniarias o garantías personales.

A los militares de carrera se les expedieron sus pasaportes ordinarios para viajar al extranjero por sus propias autoridades hasta 1917. A partir de entonces se los expiden autoridades políticas y de seguridad, como al resto de ciudadanos, estando condicionada su expedición y validez a las autorizaciones adicionales que los solicitantes debían requerir de sus propios mandos y presentar ante la Autoridad expedidora.

Luego, todavía en el siglo XX, en 1942 se lee que el “resguardo [para los varones en edad militar que van hacia América, Asia, Oceanía y África -con excepciones de países-] de la Caja General de Depósitos acreditativo de haber depositado en Hacienda, a disposición del Intendente General del Ejército, la cantidad que les corresponda en consonancia con la cédula que satisfagan y la edad que cumplan en el año en que hace la solicitud del pasaporte” (regla 13ª de las modificaciones al D de 4 de octubre de 1935, en OG extraordinaria de 23 de febrero de 1942), o en 1958, cuando se indicaban las limitaciones para viajar al extranjero de jóvenes entre 16 y 20 años sujetos a llamamiento militar y la necesidad de depositar cantidad en concepto de fianza (Norma 11ª de la Circular 336 de la DGS de 23 de abril).

El final de la Guerra Civil supuso nuevas restricciones para la expedición de los pasaportes ordinarios a determinadas personas, como se ve en 1940, cuando se señalaban nuevos requisitos “Permiso militar, los que se hallen en servicio activo y solo la presentación de la cartilla militar o pase los individuos que se encuentren en Caja, disponibilidad del servicio activo o reserva” (Instrucciones en OG de 20 de agosto), continuadas con pasaportes ordinarios extendidos a ciudadanos sometidos a obligaciones militares (reemplazo, mineros, marinos), que aparecen en diversas normas, en las que se indicaban que [los militares] deberían remitir instancia al Ministro del Ejército, indicando tiempo de estancia en el extranjero y países a visitar; los que fuesen a embarcar seguirían otro procedimiento; y también las relativas a:

“los nacionales residentes en España que por su condición de militares o funcionarios o que por circunstancias de orden judicial, que carezcan de la garantía o solvencia precisas o estén considerados por sus antecedentes como desafectos al régimen y deba serles restringida o limitada su salida de

España[...] autorizados para salir de España una sola vez con destino a[...] caducando dicho visado a partir de los noventa días de su expedición si no fuere utilizado”.

Al igual que esta, diversa normativa posterior mencionaba que para los varones en edad militar, básicamente, era necesaria la autorización militar previa para solicitar pasaporte, o encontrarse en situación de reserva o excluido totalmente de prestación del servicio; también los españoles que permanecían en el extranjero tras finalizar la Guerra Civil y no podían regresar (y que estaban sujetos a deberes militares) vieron cómo su situación cambiaba con el paso de los años, quedando muchas veces condicionado ese retorno al cumplimiento de deberes militares.

Posteriormente nuevas Circulares y Decretos continuaron recogiendo las particularidades para la expedición de tales pasaportes hasta que, por una parte, la desaparición del Servicio Militar obligatorio en España¹⁸ y por otra el RD 896/2003 de 11 de julio, pusieron fin a las necesarias autorizaciones militares previas para poder solicitar el pasaporte, además de las limitaciones impuestas a reclutas y reservistas. De tal forma que, respecto a los militares profesionales, se hizo desaparecer entonces cualquier especialidad respecto a su expedición para este colectivo.

Diplomáticamente, dice Galende (2004 a,b), el pasaporte de naturaleza militar presentaba una estructura bastante homogénea y sencilla, aunque se pueden observar algunas variantes a lo largo de su evolución, al igual que los pasaportes civiles, con los que comparte unas connotaciones y afinidades manifiestas. Se trata de un documento simple de tamaño folio, en papel y con el texto impreso, dejando los espacios en blanco correspondientes para cumplimentar los datos a mano. No obstante, las fórmulas de encabezamiento y cortesía, así como la de demanda de auxilio permanecen en los pasaportes militares hasta hoy.

¹⁸ La Disposición Adicional 3ª de la Ley 17/1999 de 18 de mayo emplazaba su finalización a 31 de diciembre de 2002, pero el RD 247/2001 de 9 de marzo lo anticipó a 31 de diciembre de 2001.

Siguen manteniéndose en el ámbito militar hasta el día de hoy unos “pasaportes militares”, que no son otra cosa que autorizaciones oficiales de viaje que les permiten desplazarse de un punto a otro a cargo del Estado, el cual corre con los gastos de transporte y alojamiento, y que Lage los define como “documento base por el que la Autoridad competente concede a uno o varios individuos el derecho a viajar por cuenta del Estado, en un medio de transporte e itinerario determinados, con las asistencias que legalmente les correspondan o, en su caso, las que dicha autoridad determine” (Lage Piñero, 1980, p. 4).

Finalmente señalemos que los militares españoles que salen a exterior en Misiones de Paz, bajo el paraguas de algún Organismo internacional del que España forma parte, son dotados de pasaportes de servicio.

Desde la óptica de la actividad policial de prevención, digamos que los militares se negaron a identificarse ante autoridades civiles ya en el siglo XIX, debiendo ordenárseles que las respetaran (Circular nº 37 del Ministerio de la Guerra, de 15 de mayo de 1845), ante las dificultades que presentaron a la actividad de los nuevos cuerpos de seguridad. Únicamente la puesta en marcha del Documento Nacional de Identidad permitió “igualar” a los militares con los civiles en cuando a documento personal de identidad.

2.2.7.- Viajeros y extranjeros.

En este grupo debemos englobar a quienes, siendo un colectivo fácilmente identificable, sus miembros o bien no cabe incluirlos en ninguno de los colectivos antes señalados o pueden serlo simultáneamente en dos.

El extranjero siempre ha necesitado viajar para alcanzar otro país, esto es una obviedad. Y ese desplazamiento lo ha realizado amparándose en documentos de viaje.

Por su parte, el viajero, puede desplazarse tanto dentro de su territorio como traspasando fronteras, empleando para ello bien documentos de viaje bien otros de identidad.

Desde tiempos muy lejanos han sido objeto de interés por el Poder, debido a que la presencia de desconocidos en las poblaciones podía suponer un riesgo para el soberano. Debido a ello, se trató de identificar a viajeros y extranjeros, conocer su lugar de residencia o reposo temporal y todos los detalles concernientes a sus viajes.

Su interés policial no ha decaído con el paso del tiempo, a los viajeros incluso les presta atención el Acuerdo de Schengen, mientras que los extranjeros han sido un colectivo permanentemente vigilado.

Como resumen, podemos decir que este era el panorama de los colectivos sobre los que se ejercía un cierto control de identidad e individualización de sus miembros al final del Antiguo Régimen en España. Pasar del control sobre los mismos al control de la totalidad de la población supuso un esfuerzo mayor que no fue posible hasta la desaparición del Antiguo Régimen y la aparición de la Administración civil española.

III. Administración, administrados y funcionarios.

3.1.- Del final del Antiguo Régimen a la Edad Contemporánea.

El proceso de identificación de la totalidad de la población española, más allá de los colectivos que habían sido señalados de una u otra manera desde el siglo XII, no era posible afrontarlo con unas estructuras de gobierno como las existentes en nuestro país en el siglo XVIII.

Tras la Guerra de Sucesión por el trono de España a principios del siglo XVIII, la Corona recayó sobre Felipe V, Duque de Anjou, de la Casa de los Borbones. A partir de ese momento el influjo francés en la Administración española no se hizo esperar, con la aprobación de los Decretos de Nueva Planta, el primero de ellos (1701) revanchista y el segundo (1716) de carácter centralista y absolutista, dice Trillo-Figueroa Molinuevo (2010, p.191). Entre uno y otro la ayuda de Luis XIV a través de hombres como Puysegur, Gournay, Jean de Orry y el marqués de Bedmar contribuyó a afianzar el poder del nuevo rey español.

La evolución de la organización administrativa estatal se había iniciado ya durante el reinado de los Austrias, partiendo del “régimen polisindial” existente; régimen éste que situaba la institución del Consejo en el eje de la organización, con sus competencias determinadas por dos criterios principales: funcional y territorial, orientado éste a lo que Elliot (2012) denominó “La Administración del Imperio”, esquema en el que también tuvieron relevancia los secretarios de despacho y los válidos. (Trillo-Figueroa Molinuevo, 2010).

En la segunda mitad del siglo XVIII, con Carlos III reinante, durante el Despotismo Ilustrado, se pusieron algunos de los cimientos de la actividad administrativa. Entre ellos el control policial para el mantenimiento del orden público. Representativo de esto último sería la expulsión de los jesuitas de España por haber instigado el motín contra Esquilache y su Decreto de “capas y sombreros”, como trató de demostrar la investigación llevada por el fiscal del Consejo de Castilla, Pedro Rodríguez de Campomanes (Trillo-Figueroa Molinuevo, 2010).

La tradicional Administración polisinodial evolucionó a una administración comisarial, que sustituía el régimen de los consejos por el de las Secretarías de Despacho, convirtiéndola en una administración individualizada o personificada, al tiempo que en la Administración local se tendía igualmente al centralismo dice Trillo-Figueroa Molinuevo, (2010).

La forma de gobierno tradicional, basada en Consejos, se vio abocada a desaparecer, ya entrado el siglo XIX, como consecuencia de la influencia de la forma de hacer francesa para con la Administración, que terminó con el sistema establecido en la Edad Moderna en España, en el que la Corona era el único poder político, apoyado en un sistema judicial enteramente dependiente de la voluntad Real, fortalecido por la colaboración de la Iglesia católica, a cambio de lo cual ésta fue protegida en sus excesos contra la persecución de la heterodoxia.

El objetivo final del sistema establecido era conseguir que la sociedad tuviera un comportamiento cristiano para con el rey, la Iglesia y Dios. Para hacer cumplir la ley y castigar a los transgresores, la Corona contó con las diversas instancias judiciales: alcaldes mayores, corregidores, audiencias y chancillerías (Sobrino Hernández, 2017). Hasta que la Revolución francesa de 1789 sirvió de catalizador para impulsar las necesarias reformas que a lo largo de ese siglo no habían podido ser implantadas.

La Revolución fue un acontecimiento que trascendió más allá de sus fronteras contribuyendo a la modernización del mundo occidental, lo cual es difícil de rebatir hoy día. No se trató de un fenómeno repentino y limitado a nuestro vecino país. Sus orígenes, estudiados profundamente desde muy distintos puntos de vista, su desarrollo y su transmisión a otros países de Europa puede ser seguido en España, entre otras vías, a través de lo publicado en la "Gazeta de Madrid" (ahora Boletín Oficial del Estado).

Como señaló García de Enterría (1994), fue una revolución "mesiánica" que derrocó al Antiguo Régimen y también lingüística, puesto que sentó las bases del Derecho Público, de sus términos, conceptos e instituciones, y constituyó consciente o inconscientemente, un verdadero "corpus iuris civitatis" (Trillo-Figueroa Molinuevo, 2010, p.193).

A partir de ese momento toda la actividad del Estado se juridifica; el Estado liberal decimonónico se apoya en la legalidad, la separación de poderes, la limitación de poder y la soberanía nacional.

3.2.- Los primeros intentos de conocer el total de la población española.

Quienes desde Francia llegaron para apoyar a la Casa de Borbón durante el siglo XVIII trataron de responder a una pregunta importante, ¿con cuántos habitantes contaba el país? Se necesitaba conocer esa cifra tanto a efectos militares (el ejército español no estaba en sus mejores momentos) como recaudatorios (la Hacienda pública estaba permanentemente depauperada y necesitaba aumentar la base recaudatoria incluyendo nuevos contribuyentes).

Del proceso de cómo se realizó esta identificación de la población hemos hablado con detalle en los capítulos I y II, pero para conseguir la generalización de la identificación personal fueron necesarias tres cosas:

- el interés del soberano en conocer y controlar a la totalidad de la población, con el fin de garantizar su propia seguridad y supervivencia, en el momento en el que empezaba a compartir el poder.
- el establecimiento de una estructura burocrática que permitiese realizar ese trabajo de identificación.
- el nacimiento de una institución que, apoyada en esa estructura burocrática, llevara a cabo la tarea que, en este caso resultó ser la Policía, a cuyo nacimiento y desarrollo inicial dedicaremos el capítulo IV.

Con el argumento de incrementar la recaudación de impuestos y tasas y así ayudar a la recuperación de la Hacienda Pública, se realizaron diversos censos durante los siglos XVI al XVIII. Para ello hubo que cambiar los criterios para contabilizar a los habitantes de España, tanto los nacionales como los extranjeros (aunque el número de estos era reducido, pero constituían un potencial grupo desestabilizador de la monarquía en cuanto se decía que importaban libros y papeles perseguidos por la

censura y la Inquisición¹⁹, aunque los mayores importadores era aristócratas españoles y no extranjeros). Ese fue el primer esfuerzo serio por conocer la totalidad de la población del Reino, como puede verse en el capítulo VI.

3.3.- La creación de la Administración civil española.

La estructura burocrática que se estableció para lograr aquel propósito fue conseguido a través de la creación de la Administración Pública, cuyo origen remoto sitúa Santamaría Pastor (2018) como una necesidad para la organización del reino –“Administratio regni”-, frente a la estructura de dominación de la Alta Edad Media en la que se produce una total patrimonialización del poder político y en la que los fines de la organización política quedan reducidos a la Administración real de la Justicia. Indica el autor que la Baja Edad Media fue el punto de arranque de algunas instituciones esenciales para la Administración, como las primeras asambleas medievales, que tuvieron como objeto principal la aprobación de impuestos (Trillo-Figueroa Molinuevo, 2010, p. 188).

El Estado superó la diarquía medieval “Papado-Imperio” y se organizó, tanto ad intra como ad extra. Dentro del Estado, se consideraron como elementos esenciales, el ejército permanente, la diplomacia y la burocracia. De este modo el surgimiento del Estado Moderno supuso un punto de arranque definitivo para la configuración de la Administración.

En España las discusiones académicas en torno a los orígenes de la propia Administración llevaron a García de Enterría (1994) a entroncarlos, como hemos dicho antes, con la Revolución Francesa y su legado jurídico, mientras que para otros está vinculado a la tradición anterior del Antiguo Régimen, además de a la Revolución Francesa.

¹⁹ La Inquisición española, formalmente el Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición, fue la institución encargada de vigilar la ortodoxia católica en los reinos españoles desde 1478. A finales del siglo XVIII fue reactivada para perseguir la introducción de libros y escritos y su censura, pese a que ésta había sido secularizada por Carlos III. Fue abolida por Napoleón en los decretos de Chamartín de 4 de diciembre de 1808 y también el 22 de febrero 1813 por las Cortes de Cádiz. Brevemente restaurada a partir de 1814, luego abolida durante el Trienio liberal, sin que fuera formalmente restablecida durante la Década Ominosa, y definitivamente suprimida el 15 de julio de 1834.

En todo este proceso de formación, la Administración se ha encontrado muy vinculada al poder político, no en vano, como señala Santamaría Pastor “la Historia de la Administración Pública es la Historia del poder político en sentido ascendente” (Trillo-Figueroa Molinuevo, 2010, p. 186).

Los poderes: legislativo (que ordena), ejecutivo (que lleva a cabo lo ordenado) y judicial (que sanciona las infracciones), quedarán configurados, no sin dificultades, a lo largo del siglo XIX en España. Pero el proceso que llevaría a ese punto había comenzado mucho tiempo atrás, como hemos mencionado más arriba. La Administración del nuevo régimen fue “heredera a beneficio de inventario de la administración a la que quería derrocar y sustituir” (Trillo-Figueroa Molinuevo, 2010, p. 193). Así, mientras al Estado se le limita y juridifica, la Administración pública se fortalece.

Los principios revolucionarios tuvieron rápida difusión en España, y tienen influencia primero en el Estatuto de Bayona, respaldado por la invasión napoleónica, y en la Constitución de Cádiz 1812 después. Ambos textos se refirieron, entre otras cosas, a la Administración.

Connelly (1965), Woolf (1991) o Ellis (1991) han demostrado en sus producciones el sólido bagaje gubernamental que traía consigo la corte josefina, cuando se instaló en España, de tal forma José I Bonaparte creó toda una administración en Madrid, con capacidad incluso de trasladarse a otras ciudades como Sevilla (Hernández Enviz, 2006). Esa administración, tanto civil como militar, que tuvo por modelo a la francesa, es el embrión de la moderna administración española, aunque los vaivenes gubernamentales no hiciesen el camino precisamente fácil.

La aportación más trascendental desde el punto de vista institucional de la ocupación francesa en España entre 1808 y 1814 fue la implantación de la estructura ministerial, que sentará las bases para la progresiva desaparición del complejo sistema polisinodial de los consejos. El propio José I firmó en enero de 1809 desde Burgos el decreto de supresión del Consejo de Castilla, que sería restablecido en 1814 tras la vuelta de Fernando VII.

La Constitución de Bayona de julio de 1808 ya contemplaba la creación de los ministerios de Negocios Extranjeros, Justicia, Negocios Eclesiásticos, Hacienda,

Guerra, Marina, Indias, Interior y Policía General. Pero no será hasta el 7 de febrero de 1809, después de la segunda entrada en Madrid de José Bonaparte, cuando este firmaría el Real Decreto sobre organización y atribuciones de los Ministerios.

El Real Decreto tenía como principal misión absorber la potestad administrativa y política que hasta aquel momento todavía detentaba el Consejo de Castilla, disuelto ya por Napoleón, asignaba al Ministerio de Policía la proposición de medidas necesarias para la seguridad general del Estado, disposiciones de Alta Policía y reglamentos para el buen orden y la tranquilidad pública, y en particular lo concerniente al régimen de pasaportes. También competiría a este ministerio la policía interior de las prisiones y la censura de los periódicos. Pablo de Arribas, fiscal de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte fue la persona elegida por José I para desempeñar el cargo de ministro de la Policía del Reino (Turrado Vidal, 2002).

Dada la enorme cantidad de competencias del ministerio -gobernación, presidencia, obras públicas, agricultura, industria, comercio, educación, cultura, marina, justicia, hacienda, asuntos exteriores- es fácil entender la necesidad que hubo de su estructuración interna. En principio, se distribuyeron los negocios del Ministerio en cinco secciones, cada uno bajo la dirección de un jefe.

Por su parte, las Cortes de Cádiz establecieron, en el artículo 222 de la Constitución de 1812, dos ministerios de la Gobernación, uno para España y otro para Ultramar. Con el regreso de Fernando VII en 1814, estos ministerios fueron suprimidos, si bien, durante el Trienio Liberal, volvieron a ser restaurados en 1820 y suprimidos de nuevo en 1823, al crearse un único Ministerio del Interior, que suprimirá Fernando VII unos pocos meses más tarde, adscribiendo la Policía al ministerio de Gracia y Justicia.

La creación del Consejo de Ministros, debida a Fernando VII en 1823, fue también consecuencia de la influencia francesa, así como la aparición de los primeros departamentos ministeriales, y la organización territorial desarrollada por el Ministro de Fomento Francisco Javier de Burgos, quien lo hizo a través de dos Decretos (1822 y 1830), dividiendo el Estado en provincias, al frente de las cuales se situó al Subdelegado de Fomento primero, Gobernador Civil después, estableciendo un

sistema que se desarrolló de forma inexorable durante el siglo XIX (Trillo-Figueroa Molinuevo, 2010).

En ese Ministerio de Fomento establecido por Fernando VII, por Real Decreto de 5 de noviembre de 1832, se crea la Secretaría de Estado y del Despacho del Fomento General del Reino. Desde un principio las atribuciones de este ministerio, establecidas a continuación por Real Decreto de 9 de noviembre, fueron muy amplias: administración local, propios y arbitrios, sanidad, beneficencia, establecimientos penales, policía y seguridad pública, etc.

El Ministerio de Fomento cambió su nombre por el de Interior, por Real Decreto de 13 de mayo de 1834, rescatando el nombre utilizado en el Estatuto de Bayona, y, por Real Decreto de 4 de diciembre de 1835, pasó a denominarse Ministerio de la Gobernación del Reino. No será hasta 1977 cuando cambie de nuevo su denominación por la de Ministerio del Interior.

En 1847, el Ministerio de la Gobernación pierde todas las competencias relativas a los servicios de obras públicas, culturales y económicos, quedando como principales áreas de competencia suyas la Administración provincial y municipal, Beneficencia y Sanidad, Correos y Telégrafos (cuando se creó) y Orden Público y Seguridad.

En esas fechas, y a los efectos de nuestra tesis, nos interesa también señalar brevemente la situación de la Administración de Justicia, la municipal y el Ejército, por ser tres de las que vieron modificado su status quo a lo largo del siglo XIX con la creación de la Policía.

La Administración de Justicia estaba encomendada en el siglo XVIII a las Chancillerías. Modelo que, dicho sea de paso, fue exportado a las Indias, sustituyéndose en la Administración Indiana las figuras de los Magistrados-presidentes y Presidentes por la de los Intendentes, figura ésta que añadía a las funciones militares, políticas y administrativas de los primeros, la función policial, el mantenimiento del orden y la seguridad pública. La Administración de Justicia estuvo durante al menos las primeras décadas del siglo XIX absolutamente vinculada a la persona del Rey como antaño, a pesar de la aparición de una nueva institución (la Policía) que detrajo de la Justicia diversas competencias y las puso bajo la órbita del poder político.

En cuanto al Ejército, desaparecieron las unidades formadas por extranjeros, como hemos visto en el capítulo II de esta tesis, y las milicias, al tiempo que se perfeccionaban los sistemas de reclutamiento y se profesionalizaba la oficialidad y jefes del ejército. Mientras que se detraían de sus funciones las de orden público, que quedarán desde 1844 en manos de un cuerpo de nueva creación: la Guardia Civil.

Durante ese siglo se produce también el establecimiento reglado de las competencias municipales, entre las cuales podemos citar el Decreto de 19 de abril de 1810 que obliga a la creación de una milicia cívica, el RD de 14 de julio de 1822 que establece la ordenanza de servicio para la Milicia Nacional y la Ley de 3 de febrero de 1823 sobre el gobierno económico-político de las provincias.

Como puede deducirse de los párrafos anteriores, al pasar el Poder del soberano al pueblo, la administración civil creada tenía entre sus (nuevas) competencias las de identificación y control de la población, sus movimientos y actividades, ya que podían afectar a la seguridad del soberano y del propio pueblo (Nieto, 1976).

Para ejercer ese control el poder político crea una nueva institución dependiente de él: la Policía, que pugnará durante todo el siglo XIX por establecer y ver delimitadas claramente sus competencias, acotando las que el estamento militar trataba de retener para continuar ejerciendo el control de la vida civil española, sin someterse (o tratando de controlar) al poder político. Una prueba de esa pugna fue la creación de una fuerza armada, desgajada del ejército, con la cual ejercer las funciones de orden público (la Guardia Civil).

No fue un proceso fácil, y dentro de esas dificultades, el establecimiento por la RC de 13 de enero de 1824 de una “policía como cuerpo nacional, con profesionales dedicados en exclusiva a sus tareas, con una organización territorial adaptada a las necesidades de España, que tenían que pasar a los detenidos a disposición judicial y que tenían competencias en materia de policía de seguridad y administrativa” (Turrado Vidal, 2022) fue todo un hito, aunque costó mucho su mantenimiento en el tiempo y la aceptación de su necesidad, tal y como veremos en el capítulo IV.

Dicho lo anterior, suponer que la Policía aparece y se mantiene como un organismo autónomo e independiente no se compadece con la realidad, y las dificultades fueron

muchas, tal es así que, a tenor de las disposiciones legales conocidas, no existió un cuerpo de Policía entre 1854 y 1856 y durante tres meses del año 1868 (Turrado Vidal, 2002).

La Policía aparece como parte de la Administración civil, vinculada al poder político, a diferencia de lo ocurrido en el Antiguo Régimen, donde quienes ejercían funciones de policía dependiendo de la Justicia, del poder municipal o del poder militar lo hacían en nombre de la Corona, puesto que no existía un poder político o ejecutivo como tal, y sus actuaciones eran mayormente locales, sin extensión alguna al ámbito nacional por inexistencia de una institución específica para ello.

La creación de ese cuerpo de ámbito nacional y dependencia del poder político central, con implantación efectiva en todo el territorio español, tardó varias décadas en consolidarse, dando lugar a una Policía civil que ha demostrado durante estos doscientos años probablemente ser la institución más flexible y maleable dentro de la Administración, con sus cambios de denominaciones, adición y sustracción de competencias, fusiones y separaciones de cuerpos, pero manteniéndose a lo largo del tiempo y adaptando sus funciones siempre a las necesidades que la sociedad lo ha demandado.

Aunque no es el único caso en Europa en el XIX, la omnipresencia militar en la Administración española influyó de forma muy importante en el establecimiento de aquella, tratando por todos los medios de condicionar, cuando no de impedir, la implantación de instituciones de seguridad de carácter civil, como sería el caso de la Policía.

Valga como ejemplo que de los sesenta y cinco presidentes de Gobierno que tuvo España entre 1834 y 1900, de ellos doce eran militares y gobernaron en 29 ocasiones. No solo eso, las tres guerras carlistas desarrolladas durante ese siglo, amén de las luchas por la independencia de diversos territorios de ultramar y la presencia militar en el norte de África, supusieron un enorme respaldo para los militares, frente a los intentos del poder político de “civilizar” la vida española.

3.4.- El poder municipal.

La Administración municipal, una de las más interesantes y poco tratadas en los estudios respecto a las competencias policiales durante el siglo XIX, pasó por distintas etapas. Si ya en el siglo XVIII había evolucionado en cuanto a las autoridades de ejercicio local, desde los adelantados castellanos y los vegueres catalanes a la omnipresente figura del corregidor, que tuvo una importancia de primer orden durante el absolutismo monárquico en España (Castillo de Bobadilla, 1597; cit. Por Trillo-Figueroa Molinuevo, 2010, p. 189), puesto que era el enviado real en pueblos y provincias y aglutinaba competencias policiales, administrativas e informativas.

Es durante el siglo XIX cuando se producen los mayores cambios, iniciados por el establecimiento de la administración bonapartista, continuados con la legislación de las Cortes de Cádiz (art. 4 de la Instrucción para el gobierno económico de las provincias, de 13 de junio de 1813), y la posterior ley de Fernando VII de 1823.

Ya en el Reglamento de Policía para Madrid de 20 de febrero de 1824, el artículo 3º. 1ª recoge como una de las “atribuciones del Superintendente general en calidad de Gefe particular de la Policía de Madrid” la de “dictar [...] por medio de bandos las reglas de Policía local de la Corte [...] en todo lo relativo á las atribuciones privativas de la Policía”.

Tras la muerte de Fernando VII, Martínez de la Rosa, del Partido Moderado, formó Gobierno y redactó el Estatuto Real que fue sancionado el 10 de abril de 1834, y estuvo en vigor hasta el verano de 1836. En esas fechas, con la entrada en vigor del RD de 23 de julio de 1835, para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino, se volvió al régimen local aprobado en las Cortes de Cádiz, mediante el RD de 15 de octubre de 1836. También ese año vio el final de la prohibición de emigrar a América, y el 18 de diciembre de 1836 se disponía que “restablecida la ley de 3 de febrero de 1823 sobre el gobierno económico-político de las provincias [...] pasaportes y licencias del ramo de protección y seguridad pública [...] [estarían] a cargo de alcaldes constitucionales y de barrio”.

La entrada en vigor el 11 de noviembre de 1836 de la Ley para el gobierno económico-político de las provincias, de 1823, dejó a cargo de las autoridades municipales de casi todos los asuntos que había llevado hasta entonces la Policía.

Si el periodo 1833-1836 fue de transición, a los efectos del poder municipal, numerosas disposiciones trataron de encauzar la gestión municipal, desde las Constituciones de 1837 y 1845, el bienio esparterista, el final del reinado de Isabel II y la Constitución de 1869.

En 1837, mediante una Circular del Ministerio de la Gobernación, de 22 de abril, se solicita a los jefes políticos (gobernadores civiles) que informasen “acerca de sus atribuciones y facultades”, dividiendo tal informe en tres apartados, con el fin de conocer sobre los ayuntamientos, su “formación, organización y modo de existencia” por una parte y, por otra “sus atribuciones y facultades”. En este segundo apartado se distingue “la policía de seguridad de las personas y propiedades, represión y corrección de malhechores y vigilancia sobre la moral pública” de la “policía urbana, de ornato y de aseo y obras relativas á este objeto”, habla también de la “policía de sanidad”, la “policía rural” y “la policía de comercio, seguridad y comodidad de los caminos y demás comunicaciones, ferias y mercados, pesos y medidas”. También decía la Circular que la Ley de 3 de febrero de 1823 para el gobierno económico-político de las provincias no podía “considerarse nunca sino como muy provisional”.

Diferentes propuestas sobre organización de los ayuntamientos no llegaron a buen puerto durante el gobierno de Espartero, al igual que ocurrió con la Ley Municipal de 1840. Hay que esperar a la Ley de atribuciones de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845 y su Reglamento de ejecución de esa ley, de 16 de septiembre, con los moderados de Narváez en el poder, para ver como competencias municipales las de “adoptar, donde no hubiere delegado del Gobierno para este objeto, todas las medidas protectoras de la seguridad personal, de la propiedad y de la tranquilidad pública, con arreglo á las leyes y disposiciones de las autoridades superiores” (art. 73.2 de la Ley), sin que en su Reglamento veamos mención alguna a la actividad policial de seguridad.

En esa ley aparecen los términos “policía urbana” y “policía rural”, ajenos ya a lo que sería Vigilancia y Seguridad ó Protección y Seguridad (nombre de la Policía hasta el Reglamento de 1852) ó Vigilancia desde 1852 a 1941 (Turrado Vidal, 1985) puesto que las competencias de la primera se referían a tareas estrictamente municipales y las de la segunda a seguridad pública, investigación y administrativas.

Tras una década de gobiernos moderados, el alzamiento encabezado por O'Donnell y Espartero, en julio de 1854, trajo consigo a nivel local la derogación de la normativa de 1845, por RD de 7 de agosto, y su sustitución por la Ley de 3 de febrero de 1823, que estará vigente durante todo el Bienio Progresista. Esto implicó la elaboración de una nueva Ley de Ayuntamientos, aprobada el 5 de julio de 1856, que nunca llegó a entrar en vigor, al producirse la dimisión de Espartero ese mismo mes.

Posteriormente, por Decreto de 21 de octubre de 1868, se declaró obligatoria y en vigor la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856, y más tarde se aprobó una nueva Ley Municipal el 20 de agosto de 1870, que pretendió actualizar el contenido de la Ley de 1856.

Más preocupados por el control de los potenciales votantes que de la atención a los ciudadanos, la importante ley municipal de 1870 y la posterior de 2 de octubre de 1877 (la cual se intentó reformar 22 veces desde su promulgación sin éxito alguno), señalan las competencias municipales, y en ellas no existen referencias a la actividad policial de seguridad, aun cuando ya en esas fechas numerosos municipios españoles disponían de su propia policía o guardia municipal y de ordenanzas que las regulaban, dedicando la actividad de esta a las labores de policía urbana y policía rural, para hacer cumplir tales ordenanzas.

Dice (González Clavero, 2017) que la legislación sobre Ayuntamientos y competencias municipales transita durante el siglo XIX entre la centralización del poder y la autonomía de la gestión municipal, con la discusión acerca de la

formación del colegio electoral municipal y la intervención estatal para controlar los procesos electorales. Las competencias municipales ordinarias tienen escaso reflejo en las diferentes normas estudiadas y, menos aún, en lo tocante a la actividad policial, como vemos en la Ley de 1877, en la que las cuestiones sobre empadronamiento aparecen en el art. 17, las de policía de seguridad en el art. 73 y los alcaldes de barrio son mencionados en el art. 196 (puede que esto último no tenga interés).

3.5.- Competencias policiales de los ayuntamientos.

Si el epígrafe anterior se refiere al marco legal de los ayuntamientos en el siglo XIX, las actividades de policía llevadas a cabo por los distintos cuerpos en el siglo XVIII y anteriores, si bien eran de índole local, puesto que no existió un cuerpo nacional antes de 1824. No es hasta 1877 cuando aparecen recogidas las competencias de policía municipal entre las cuales vemos una serie de ellos que proceden del artículo XIV (atribuciones compartidas) de la RC de 13 de enero de 1824 y otras se abandonaron en manos de los nuevos cuerpos de policía estatales que van afianzándose en esas fechas.

Dado que Madrid es la capital del reino y Corte, la inmensa mayoría de la normativa anterior al siglo XIX se refiere, bien directamente bien por defecto a esta ciudad, y la organización policial puesta en práctica en Madrid en numerosas ocasiones es replicada posteriormente en otras ciudades españolas. Ejemplo de ello sería el primer bando de Policía de la Villa de Madrid, dictado en 1561, tras la llegada de la Corte de Felipe II a la ciudad.

Posteriormente, en 1609, Felipe III publica una Cédula con las normas y servicios relativos a los Alcaldes de Barrio (introducidos por este monarca y con la consideración de agentes municipales), que fue el primer Reglamento de los Porteros de Vara y Alguaciles, germen de las ordenanzas municipales para Madrid. Cuando Alguaciles y Porteros de Varas desaparecen pasan a denominarse Policía Urbana y continúan dependiendo de los ayuntamientos.

Fan deslindándose los campos de actuación local, estrictamente local, de la actividad policial de aseguramiento del orden público y administrativo (competencias

propias del art. XIII de la RC 13 de enero de 1824) y de la actividad criminal (investigación). De tal forma que las primeras ordenanzas municipales de policía urbana y rural están datadas en Madrid, el 15 de octubre de 1847, y su relación con la actividad policial estricta es mínima.

Hasta llegar a ese punto en el que un cuerpo policial de ámbito nacional asume competencias que, hasta entonces, se encontraban dispersas entre unos y otros, la disputa (histórica) se centrará en quiénes son competentes y de qué autoridad dependen (política, militar, judicial), mientras que las autoridades municipales van centrándose en las actividades de policía urbana y rural, diferentes de las correspondientes a policía de seguridad y policía de investigación. Y diferente también de las competencias administrativas de ejercicio por las autoridades nacionales.

Sirva como ejemplo lo ocurrido con censos y padrones, puesto que llegó un momento en el que las competencias de la Administración local y la central a efectos policiales quedaron divididas con relativa claridad, con lo que los datos y el control sobre la población realizados por una y otra fueron perfectamente diferenciados: control de residentes en la población por parte de la Administración local, dato muy necesario tanto para recaudar impuestos y tributos locales, como para limitar la protección a los residentes legítimos; control del total de la población por parte de las autoridades estatales vinculadas al ramo de Gobernación, tanto para los desplazamientos interiores como para las salidas y entradas del territorio nacional. Cuestiones de seguridad para el Estado, policía urbana y rural para los ayuntamientos.

3.6.- El policía como funcionario público.

Dice Ibáñez Ridaó (2020) que durante el siglo XIX cada cambio de gobierno suponía la remoción de todos aquellos que habían colaborado y trabajado para el gobierno cesante, al cual acompañaban en su alejamiento del poder. Aunque afectaba a la totalidad de la Administración del Estado, la figura de la cesantía, legal y habitual entre 1833 y 1918, se convirtió en la mayor dificultad para el establecimiento de una policía moderna y eficaz en España.

Muñoz Llinás (2019) señala que desde la Constitución de Cádiz de 1812 se habían ido produciendo profundos cambios en la organización política y administrativa de España, y que los Secretarios de Estado y de Despacho se habían convertido en los verdaderos rectores de la gobernación pública y los jefes de la Administración central del Estado, responsables de las órdenes del Rey mediante el refrendo de sus decisiones, lo cual tuvo como consecuencia “que los puestos de la Administración se convirtieran en patrimonio político de los distintos gobiernos, que premiaban a sus afines mediante la concesión de empleos y garantizaban su fidelidad amenazándoles con la cesantía” (p. 33).

Con este panorama es el Estatuto de López Ballesteros (1825-1827) la primera norma de interés en ese siglo relativa a la función pública. Aunque dirigido fundamentalmente a los funcionarios de la Hacienda Real, contiene unas indicaciones de lo que será en el futuro la función pública española.

Posteriormente, la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1835 establece las características generales de las pensiones en el ámbito funcional (intransmisibilidad, requisitos de acceso, etc.), dice Ceballos Moreno (2014), dando con ello un paso más para el establecimiento de la figura del funcionario con caracteres de permanencia a lo largo de toda su vida.

Más tarde, con el RD de 18 de junio de 1852, aparece el denominado “Estatuto de Bravo Murillo”, aplicable a las escalas generales (para las especiales era supletorio), las cuales las divide en cinco categorías que hace por ministerios, con un sistema de ingreso que sería diferente según la categoría a que se aspirase. Sin embargo, la norma nunca llegó a aplicarse verdaderamente.

Es el “Estatuto de O’Donnell” el que tiene mayor relevancia durante ese siglo, compuesto por la Ley de 25 de junio de 1864 y el RD de 4 de marzo de 1866, la primera establecía las reglas para el ingreso y ascensos en las carreras civiles de la Administración Pública, mientras que el segundo recogía el Reglamento Orgánico de las carreras civiles de la Administración del Estado. Buscaba limitar las ambiciones personales de los políticos, así como eliminar las arbitrariedades existentes en la Administración (p. 38). Uno de sus objetivos era separar la gestión administrativa de las eventualidades políticas.

Su ámbito de aplicación abarcaba a los funcionarios de los Cuerpos generales y tenía carácter supletorio para el resto. Entre el personal excluido, en atención a su especial instituto, estaban los empleados de vigilancia, de cárceles y de presidios.

El Reglamento de las Secciones de Vigilancia y Seguridad, recogido en el RD de 18 de octubre de 1887, es un ejemplo de esa dependencia extrema del poder político y de la falta de estabilidad en la carrera que muestra como principales defectos del modelo la total dependencia de la Policía de los gobernadores civiles (hasta 19 veces aparece señalada expresamente esta dependencia de la Policía, tanto en cuanto a recepción de órdenes como comunicación de novedades, en el Reglamento) y las cesantías (Turrado Vidal, 1985).

Hasta llegar al Estatuto de Maura, aprobado formalmente como Ley de Bases “de la condición de los funcionarios de la Administración Civil del Estado”, de 22 de julio de 1918, norma de aplicación directa porque nunca se publicó el texto articulado de la misma, completándose por cada Ministerio con su regulación específica.

La Ley de Bases institucionaliza el sistema de oposición como sistema de ingreso en la función pública, además de exigir la titulación correspondiente y superar un curso de estudios (fundamentalmente práctico) organizado por cada Ministerio.

El modelo de función pública español que queda configurado es fundamentalmente cerrado o de carrera (frente al abierto o de empleo) mediante el sistema de categorías y clases instaurado en los primeros Estatutos de funcionarios. Se caracteriza por primar la inamovilidad del funcionario, lo que garantiza una independencia frente al poder político y una continuidad del funcionamiento de la Administración. Este modelo cerrado ha conseguido transmitir los valores de una cultura común allí donde se ha implantado, favoreciendo la existencia de una conciencia de servicio público, dice Muñoz Llinás (2019).

Al clientelismo que invadía las distintas esferas de la incipiente administración civil española se unía la ausencia de una formación reglada para los agentes, y ambos fueron elementos coadyuvantes en la falta de consolidación de la institución policial.

La creación de la Administración pública había sido el primer paso para la constitución de la Policía, que avanzó en lo referente a la modernidad y

profesionalidad con la Ley Orgánica de la Policía Gubernativa, de 27 de febrero de 1908, que es la que realmente la moderniza, estableciendo unos sueldos acordes con los tiempos, el sistema de oposición para acceder, escuelas para formar en Madrid y Barcelona (aunque, curiosamente, la más antigua sea la de la Policía Municipal de Madrid, que data de 1906), y la creación de Jefaturas Superiores en ambas ciudades, en tanto que el conocido como “Estatuto de Maura” termina con la movilidad de los funcionarios por razones políticas cada vez que había elecciones, estabilizando las plantillas y haciendo posible una carrera profesional dentro de la Policía (Ibáñez Ridaó, 2020).

Mientras estuvo en vigor el sistema de las cesantías, en la carrera profesional de los agentes tuvo un mayor peso la afinidad política que la valía personal o la preparación técnica, debido a lo cual, a lo largo del siglo XIX las distintas leyes sobre la función pública no consiguieron el afianzamiento de los integrantes de la Policía.

Las cesantías vuelven a aparecer por Decreto de 5 de agosto de 1936, del gobierno de la República, que en su artículo 2º dice que “el Ministro de la Gobernación, a propuesta del Director general de Seguridad... podrá decretar la cesantía del personal afecto a la Dirección General de Seguridad”.

Cuando los procesos de depuración de funcionarios se encontraban en todo su apogeo (1941-1944), mediante un Decreto de 14 de octubre de 1942, se establece la situación de “disponible forzoso” en los Cuerpos General de Policía y Policía Armada y de Tráfico, para “apartar temporalmente del servicio activo a aquellos en quienes concurren cualquiera de las múltiples circunstancias que no siendo posible enumerar han de quedar al justo y prudente arbitrio del Mando, bien entendido que tal situación no supone ni sanción ni perjuicio”.

IV. La Policía.

4.1.- El concepto de policía.

Casi todos los autores que escriben sobre la Policía, más precisamente sobre el nacimiento de la Policía en España, entre ellos Escobar Raggio (1947), López Garrido (1982), Caamaño Bournacell (1972, 1979), Lazuén Alcón (2016), Antón López (2000), Cabo Meseguer (2022, 2023), omiten el necesario paso previo de determinar qué es la policía, de tratar de aclarar cuál es el concepto de policía como necesidad previa a la creación de la Policía (un cuerpo de Policía) y, más tarde, adjudicarle unos determinados requisitos para considerarla como tal, cuando no, inician su relato décadas después de los primeros y balbuceantes pasos dados desde finales del siglo XVIII, evitando así molestas explicaciones.

Entre los escasos autores que sí se refieren a esta cuestión encontramos a Turrado Vidal (2001), quien aborda el término de manera muy sucinta para explicar que su investigación histórica se centra en cuerpos policiales, no en las funciones de los mismos (aunque su disección de ambas líneas de trabajo es profunda y esclarecedora), aunque luego (2022) aborde el tema con exquisita precisión. También Cabanillas Sánchez (2018) hace un recorrido sistemático por casi todo el siglo XIX policial, e inicia su obra con la definición de qué es Policía, a la que le dedica varias interesantes páginas.

Teniendo en cuenta que el tránsito desde un Estado absoluto a otro liberal, con el interregno ilustrado, llevó entre otras cosas, al establecimiento de una Administración pública civil (como hemos desarrollado antes en el capítulo III y en ello insistiremos también más adelante) en la que la división de poderes permitió al ejecutivo detraer competencias del judicial, al tiempo que empezaba a establecerse la división entre autoridades civiles y militares, con sus respectivos ámbitos de competencia cada vez más y mejor diferenciados. Es en ese contexto en el que podemos empezar a buscar referencias sobre la cuestión.

Todo esto que estamos diciendo empieza en nuestro país con la Casa de Borbón, y con ella la influencia francesa en la Administración española. También llega a España pronto esa separación de tareas, con el Real Decreto de 2 de abril de 1717

(Novísima Recopilación, lib. III, tít. II, ley V), mediante el que se divide el Despacho Universal en tres Secretarías –Estado y Negocios Extranjeros, Guerra y Marina, y Justicia, Gobierno Político y Hacienda-; la Policía –equiparada aquí al gobierno político- abarca los asuntos de la Administración civil interior que no son ni de Justicia ni de Hacienda (Nieto, 1976).

Al tratar acotar el concepto de Policía nos hemos encontrado en nuestras investigaciones que cualquier teórico español que haya escrito sobre el mismo en el último medio siglo cita inexcusablemente a Nieto y su trabajo de 1976 titulado “algunas precisiones sobre el concepto de Policía”, y nosotros haremos lo propio aquí.

Con Nieto (1976) hemos de coincidir en que el concepto de Policía es, como tantos otros de los que trata el Derecho administrativo, radicalmente proteico: variable en el tiempo y en el espacio. Él sitúa sus lejanos orígenes –cabalmente, en el momento de la aparición del Estado moderno-, y la considera en sus comienzos un simple Verbo cultural, al que se dota pronto de una carga política formidable. En ello insiste Cabanillas (2018, p. 22) cuando resume la evolución doctrinal del término a lo largo del siglo XVIII, sin que llegue tampoco a conclusión alguna.

Este nombre de Policía, que pasa de los griegos a los romanos, ha llegado hasta nosotros conservando la misma significación. Ordinariamente, y en un sentido más limitado, se le entiende por el orden público de cada ciudad.

El concepto es confuso en sí mismo, desde una visión histórica, sociológica, y lo más importante, desde la percepción del ciudadano que no distingue o no diferencia lo esencial de las diferentes Policías surgidas en España, dice Antón López (2000). Y a quien un concepto más amplio del término policía más allá del agente uniformado se le hace difícil de entender.

Nieto dice que la Policía constituye el valor medular que vertebra el estado moderno, y que no es un simple rasgo, más o menos importante del mismo, es la cosa pública que borra las diferencias estamentales y políticas. Con una

interpretación generosa de esta definición, era perfectamente posible, pues, identificar los fines de la Policía con los de la Administración interior del Estado.

La Policía, en cuanto bloque administrativo, o Administración interior del Estado, sólo se contrapone inicialmente a las potestades eclesiásticas. Más adelante, sin embargo, dentro del bloque administrativo inicial se procede a una diferenciación por segregación de lo judicial, lo militar y lo económico: debiendo concluir que lo que quedan son los asuntos de Policía.

Esta idea de la Policía como el orden público de cada ciudad permite identificar los fines de la Policía con los de la Administración interior del Estado y alcanza un nivel administrativo concreto, cuya formulación modélica es el edicto, de la "lieutenance générale de la pólíce" parisiense de 1667, aplicado en toda Francia a partir de 1693, y cuyo confesado objetivo primario fue combatir la criminalidad (Nieto, 1976, p. 38).

Las construcciones doctrinales en torno al concepto de policía han sido muy numerosas y desde planteamientos bien distintos. La simultaneidad de la progresión teórica y normativa de la Policía en toda Europa no empieza a diferenciarse sustancialmente mediados del siglo XIX, fecha relativamente muy tardía.

La Ordenanza de Intendentes y Corregidores de 13 de octubre de 1749 es la primera norma que se refiere a la Policía cuando establece "en cada una de las provincias del Reyno una Intendencia, á la cual vaya unido el Corregimiento de la capital; y al cargo de los Ministros, que para ello nombrase, las quatro causas de Justicia, Policía, Hacienda y Guerra" (lib. VII, tít. XI, ley XXIV de la Novísima Recopilación). (Nieto, 1976, p. 40).

Posteriormente, la Real Cédula de 13 de noviembre de 1766 (ley 26 del mismo texto) resuelve que,

"para evitar embarazo y confusión en la administración de justicia, que se separen los corregimientos de las intendencias en todo el reino: que los corregidores ejerzan en su partido las facultades de Justicia y Policía que las leyes les conceden; y que se entiendan con ellos las que la Ordenanza de

Intendentes [la citada ley 24] prescribe en los ramos de justicia y policía”.

Turrado Vidal (1985) dice que entre 1766 y 1823 se asiste a “un proceso que ya no se verá interrumpido -pero sí desviado de una forma esencial- hacia la creación de la Policía en España” (p. 65).

Escobar Raggio (1947) menciona también como fecha temprana 1768 y dice que cada alcalde era Intendente particular de policía en su distrito y Juez de él para ocurrencias y comodidad de los vecinos, citando la Instrucción de 21 de octubre de ese año sobre alcaldes de barrio.

Por su parte, Caamaño Bournacell (1972) menciona una Cédula de 13 de julio de 1769, por la que el Consejo Real organizaba la Policía en las Audiencias de Valladolid, Granada, Zaragoza, Valencia y Palma de Mallorca.

Más tarde la Pragmática Real del 17 de abril de 1774, destinada a prevenir algaradas, motines y, en general, rebeliones de masas. Y luego se mencionan disposiciones sobre hospederías, viajeros, extranjeros y tasas de alimentos en 1796.

Podemos percibir las tensiones entre Policía y Justicia, que habrían de ser constantes y que llegarían hasta el siglo XIX; una cuestión que, por encima de la solución formal que actualmente se le ha dado, todavía late en el interior del llamado Estado constitucional de Derecho, dice Nieto (1976).

El resultado final de toda esta serie de conexiones “sistemáticas” es que todas las actividades imaginables caen dentro de la Policía en sentido amplio, sin dejar fuera -según se ha repetido- más que las concernientes a la Política, a la Economía, a la Hacienda y a la Justicia.

En la Edad Moderna todo es reglamentado policialmente. La Policía se hace omnipresente. Basta revisar en España tanto la Nueva y, sobre todo, la Novísima Recopilación para darnos cuenta de ello.

Dice también Nieto (1976) que la policía omnicompreensiva del Estado absoluto desaparece tanto por cual de su falsedad substancial como por haber cumplido la misión histórica que le correspondía realizar, en su lugar, aparece una nueva policía de carácter ilustrado y liberal.

Esa autolimitación material del Estado en sus objetivos, que va a reducir sus actividades al ámbito de la seguridad, renunciando al fomento o bienestar, mediante la autolimitación jurídica, frente a la idea tradicional de que los actos de policía no son residenciables ante los Tribunales. Se piensa ahora que los individuos tienen derecho a pedir protección judicial cuando la Policía interviene ilegalmente en su esfera personal, con ello se reducen también las posibilidades de acción arbitraria o, al menos, privilegiada del Estado.

Las cosas no fueron, ni mucho menos, tan sencillas: a) el “nuevo” concepto de policía no es tan inequívoco como suele presentarse; b) la realidad administrativa no se ajustó a las terminantes imposiciones del Código general prusiano.

Las limitaciones introducidas sólo se refieren a los servicios administrativos concretos, pero no a las facultades policiales en general, ya que, el dictado de reglamentos generales de policía es competencia del monarca.

Las cosas siguieron como estaban, surgiendo un notorio divorcio entre las optimistas interpretaciones de los autores ilustrados y la realidad de las prácticas policiales, de tal forma que todas estas contradicciones y oscuridades terminaron desembocando pronto en fórmulas de compromiso: o bien se habla de policía en sentido amplio, que es el tradicional, y en sentido estricto, que es el moderno; o bien, aun admitiendo la doble esfera de actuación, se declara que las limitaciones son naturales en materia de evitación de peligros y excepcionales en materia de bienestar.

A partir de la Revolución Francesa y de las guerras napoleónicas, la discusión entre la felicidad del ciudadano frente a la seguridad pública se convierten en la base de

la Policía durante la época reaccionaria de la primera mitad del siglo XIX. La Policía va a ser el instrumento de mantener al pueblo en orden y tranquilo, disuadiéndole de que pretenda alterar el estado de las cosas. La Policía, concebida tradicionalmente como una defensa del pueblo contra sus enemigos, se convierte ahora en una defensa del Poder contra el pueblo (Nieto, 1976), tal y como se puede ver en el Decreto de la Regencia de 8 de junio de 1823, al crear la Superintendencia General de Vigilancia Pública, declara que “su principal cuidado es 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” (p. 55).

Por su parte, el Real Decreto de 8 de enero de 1824 (Real Cédula del 13), en su preámbulo recoge que

“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 desobstruir todos los manantiales de prosperidad [...] y la necesidad de reposo, que es el primer beneficio de la civilización y la primera garantía del bien y de la felicidad pública”.

La Policía surge como un instrumento para romper el fraccionamiento individualista medieval y para fortalecer la unidad del Estado, argumento que emplea López Garrido (1982) al hablar de la creación de la Guardia Civil y el centralismo del Estado. El liberalismo no había de contentarse con la simple invocación de los derechos adquiridos de tipo tradicional, sino que había de acudir a un instrumento más enérgico, es decir, a la Constitución escrita y a los derechos constitucionales, considerando que éstos habían de suponer las únicas y mejores limitaciones válidas al desmesurado poder policial, frente al cual de poco o nada sirvieron las garantías constitucionales de la libertad individual.

Al cabo justo de un siglo y pese a todas las declaraciones y buenos deseos teóricos e ideológicos, las cosas seguían como cien años antes. En el terreno jurídico, el control judicial de los actos de policía seguía encontrando dificultades graves de

aplicación, y en el terreno material, la actividad de policía seguía sin limitarse a los aspectos negativos de la Administración. Lo que de veras caracteriza a la Policía no es su objetivo o motivación, sino más bien su forma de actuar. Es decir, que, con independencia de su contenido, sabremos si hay actividad policial o no, según nos encontremos con medidas soberanas que limiten la esfera de la libertad de los individuos, utilizando, al efecto, la coacción. De esta manera se pasa de un concepto material de la Policía a otro formal o, mejor dicho, instrumental (Nieto, 1976).

El dominio de la Policía de seguridad es ilimitado: todo lo que tiene relación con la defensa de las personas o de las propiedades le compete, mientras que la Policía administrativa se encarga del bienestar en su más lata acepción.

Puede decirse que cada autor propugna una clasificación de la Policía, muchas veces sin una base consistente, confundiendo especialidades con funciones y competencias (entendiendo nosotros que las funciones serían genéricas, las competencias las recogidas en las normas reguladoras y las especialidades las necesarias para ejercer las competencias). Y perdiendo la perspectiva temporal que doscientos años de evolución han permitido.

Mirando fuera de nuestras fronteras encontramos el artículo 19 del Código penal francés del 3 de brumario del año IV (25 de octubre de 1795), que afirma que “la policía administrativa tiene por objeto el mantenimiento habitual del orden público en cada lugar y en cada parte de la Administración general”. Ello nos lleva a la conexión entre policía y orden público, por un lado, y por otro, la diversificación entre policía general y policías especiales (o especialidades de policía) sobre lo que hemos de insistir más adelante (Nieto, 1976, p. 64).

Los autores franceses, cuya metodología, tanto en su actitud de renunciar a una única identificación de la Policía como en su diferenciación tipológica entre general y municipal, es reflejada en la mayoría de los autores españoles. Lo más característico de ellos es que no suelen esforzarse en construir una teoría general

de la Policía, convencidos como están de que bajo este nombre se ocultan figuras muy diversas. De este modo esquivan el gravísimo problema jurídico que surge de la tensión entre los poderes de la Policía jurídica de los administrados.

A diferencia de los franceses, los autores alemanes son durante mucho tiempo los únicos que se percatan de que la Policía no es un género, sino una especie característica, una variante muy peculiar de la actividad estatal, que se separa cualitativamente de las demás formas del actuar administrativo. Pero los autores franceses, como los españoles, empeñados en la generalidad, han de utilizar la palabra acompañada constantemente con adjetivos calificativos, que no son atributivos de una cualidad diferente, sino modestas precisiones del área de la actuación.

En su origen, prácticamente, toda la Policía en sentido amplio es competencia municipal, puesto que no existen cuerpos estatales de Policía, pero llegado el momento hay competencias que quedan en manos municipales y otras que el Estado asume como propias, sin dar opción a compartirlas, pero no menos extendido está el criterio que contrapone lo general a lo especial, no ya por razón a la Administración que actúan, sino por el contenido.

Entre los autores españoles, Dou y Bassols habla de una Policía general y, de otra "parte", de la Policía. La primera es identificada inequívocamente con la Policía de la seguridad pública. La otra parte de la Policía se refiere a las providencias conducentes a: a) salud y vida de los ciudadanos; b) conservación de los bienes de los particulares; c) cosas conducentes al aseo; de) cosas relativas a la comodidad (Nieto, 1976, p. 67). Lo que sería una suerte de concepto amplio de policía.

En la misma línea insiste Ortiz de Zúñiga (1876), quien sistematiza, por un lado, a la Policía a secas o Policía por antonomasia, que se dirige a "la protección y seguridad pública", y, por otro, a la Policía de salud pública y a la Policía de abastos y Policía rural. Incluso se habla de las Policías de abastos o subsistencias, sanitaria, de seguridad, de espectáculos, de tránsito en carreteras generales, rural y de

navegación de canales.

Pedro Gómez de la Serna en sus “Instituciones de Derecho administrativo, I”, 1843, centra toda la actividad administrativa sobre el concepto de policía y dedica todo el título II a la Policía bajo la rúbrica de “la Administración considerada en relación al buen orden y al interés común de los pueblos”, la sistemática de ese título recoge: A) Orden público a) (costumbres públicas, espectáculos y diversiones públicas, juegos prohibidos) [...] c) policía de seguridad (lugares públicos, pasaportes y pases, uso de armas, persecución de malhechores, gitanos, asonadas y conmociones populares). B) Policía urbana. C) Policía de subsistencias. D) Policía rural (Nieto, 1976, p. 61).

Esa clasificación de la Policía es, cuando menos, discutible, puesto que la división en cuatro grandes grupos (orden público, urbana, de subsistencias y rural), tal vez tuviese cierto predicamento a mediados del siglo XIX, cuando la diferencia entre lo urbano y lo rural era importante, mientras que en el apartado de “orden público” confunde distintos aspectos de lo que sería propiamente orden público (estrictamente el violento) con otros que entrarían claramente en el ámbito de la policía administrativa, que no menciona ni define, cosa que sí haremos nosotros.

Todas esas clasificaciones tan particulares pueden resumirse en que esta Policía es sustancialmente una forma de actividad administrativa que se contrapone, y complementa, a la de fomento, y se divide en dos ramas: la general, que es una rama, orgánica y funcionalmente diferenciada, del árbol administrativo, y las especiales, simples actividades específicas de todas y cada una de las demás ramas de la Administración.

La actividad policial tiene un elemento común: la limitación de la libertad de los individuos en relación con la evitación del peligro público. Por la legitimidad de la libertad personal y por la naturaleza del peligro.

Los criterios fundamentales definidores de la Policía hablan de: a) el objeto de la actividad, en cuyo caso Policía y Administración se confunden, b) la forma de la actividad, c) la acción de determinados órganos administrativos, que es como Von Stein define a la Policía, para lo cual parte de un concepto sustancial de Policía como actividad administrativa de carácter general dedicada a hacer frente a los peligros.

Mientras el Ministerio del Interior absorbía prácticamente la totalidad de la actividad administrativa (no judicial, no militar y no fiscal), resultaba fácil identificar Policía y Administración interior; pero luego, cuando los gobiernos europeos fueron desdoblando sus ministerios y creando otros a costa del de Interior, la actividad de la Policía se desdobló también: una parte, la general (ordinariamente limitadora y coactiva) permaneció en tal Ministerio, al tiempo que las otras (referidas ordinariamente al fomento o bienestar) pasaban a los departamentos de nueva creación, entre los que ocupaba un lugar de singular importancia, precisamente el de Fomento. La doctrina reacciona reservando la Policía general para lo que permanece en el viejo Ministerio del Interior (Nieto, 1976).

Como vemos, con un concepto amplio del término, los órganos policiales no son los únicos que ostentan facultades de Policía, compartidas en definitiva con otros órganos administrativos generales. Según palabras de Von Stein, “con la misma palabra se designan funciones distintas, en consecuencia, lo que se impone es deslindar tales funciones” (Nieto, 1976, p. 74).

Al desdoblamiento orgánico no se responde con un desdoblamiento de categorías fundamentales de la Policía, sino con una restricción conceptual: sólo es Policía lo que permanece en el Ministerio del Interior, o sea, en los órganos genuinamente policiales; lo que de allí escapa deja de ser Policía.

Dice Nieto (1976) que “el viejo haz de actividades policiales podía ser atendido indiscriminadamente por cualquier órgano administrativo; pero la función protectora exigía una especialización orgánica y personal” (p. 72). Esa tarea fue asumida por el

Estado, quien, en España, a mediados del siglo XIX (1844), crea a tal efecto la Guardia Civil, como garantía del orden y de la propiedad y seguridad de las personas y del sistema social. Pero como no basta, se reorganiza también en el citado año 1844 el “servicio de protección y vigilancia pública”, dependiente del Ministerio de la Gobernación, que se coloca bajo la dirección del Jefe político de cada provincia, y que se vertebra inequívocamente por la noción del orden público.

De donde resulta que, a partir de 1844, existe una clarísima diferenciación orgánica para atender las funciones de orden público (Guardia Civil, Guardería Rural, servicio de protección y vigilancia). Nieto (1976) dice que esta nueva Policía, orgánicamente diferenciada -la Policía del Orden Público-, tiende a convertirse en la Policía por antonomasia, olvidando todas las demás funciones ejercidas por la Policía, tal y como declara la Real Orden de 15 de marzo de 1847 “en las presentes circunstancias sobresale la necesidad de la conservación del orden público y de la seguridad individual, cuya protección y vigilancia”.

Luego a nivel municipal, sigue diciendo Nieto (1976), la Policía de seguridad se subordina a la estatal, por un lado, y, por otro, hay una actividad policial material de características muy acusadas y homogéneas, que pasa al primer plano de las actividades municipales: la Policía urbana, cuyas normas fueron codificadas por vez primera en las ordenanzas madrileñas de 15 de octubre de 1847.

El criterio orgánico tampoco resulta muy convincente, puesto que sólo parece viable cuando hay una delimitación previa muy concreta del ámbito de acción policial. En otro caso, no puede ponerse en práctica.

Para nosotros el concepto de policía administrativa ha de ser separado del de policía de seguridad, ambas consideradas como funciones de la Policía, y también incluimos entre las funciones a la policía de investigación, que podría considerarse como una más. Entendemos la policía de seguridad como la responsable del mantenimiento y restauración del orden público (a veces violento) frente al mantenimiento de la “tranquilidad” ciudadana mediante la simple comprobación del

cumplimiento de las normas por el ciudadano (tales como la comunicación del establecimiento de actividades o funcionamiento de las obligadas) que permiten el ordinario funcionamiento de la sociedad. La infracción de las normas de policía administrativa dan lugar a sanciones dentro del ámbito administrativo, mientras que las infracciones de policía de seguridad, generalmente, implican una actividad judicial por ser de mayor gravedad y riesgo próximo para los ciudadanos.

A lo largo de la historia, dice Nieto (1976), por Policía se han entendido, básicamente, tres actividades administrativas diferentes: a) las de orden material, realizadas por la Administración interior del Estado, al margen de la Hacienda y de la Justicia; b) las que, en un sentido mucho más estricto, proceden de determinados órganos diferenciados por las atenciones del orden público que se les atribuyen, y c) las de orden jurídico, caracterizadas por una forma concreta de intervención administrativa.

Hemos podido comprobar la paradigmática utilización ideológica de la Policía por parte del poder, y que tanto ha de contribuir a emborronar una figura de por sí harto confusa.

Si en un principio se discutía vivamente sobre las funciones que deberían asignársele a la Policía, así como sobre su ámbito de actuación, había quienes defendían la necesidad de que la Policía se ocupara, además de los problemas de seguridad, de los relativos a la economía. Esto lo vemos en España en la consulta sobre policía de 1805 y en el hecho de que en 1833 se adscribiera al Ministerio de Fomento, regido entonces por el afrancesado Javier de Burgos (Turrado Vidal, 1995).

Según el concepto estricto, la Policía debería comprender entre sus funciones únicamente lo relativo a la seguridad de las personas y de los bienes... sobre todo a raíz de la revolución de 1789, y la que dio origen a la famosa Policía de Fouché, cuyo modelo fue implantado en España por José I Bonaparte (Turrado Vidal, 1995).

En España se emplearon durante el reinado de Fernando VII, y después durante algún tiempo más, otros dos términos, los de Alta Policía y Policía Secreta. La

primera se dedicaba fundamentalmente a la vigilancia y control de los exiliados a causa de la represión contra los liberales, mientras que la Policía Secreta no era más que de una partida presupuestaria que se dedicaba a gastos reservados bajo este epígrafe.

La noción jurídica de policía, vinculada a la idea de preservar el orden público mediante la limitación de actividades privadas, es más compleja y casuística, fruto de la actividad de la Administración.

La Policía, que en el Antiguo Régimen dependía de la Secretaría de Justicia, pasó a depender del Rey y se desgaja del Poder judicial, a quien se le priva del mando sobre la Policía. Y al equiparar seguridad a policía significó su dependencia en los estados modernos del Poder Ejecutivo, de tal forma que cuando en el concepto de policía predominó la seguridad, automáticamente pasó a depender del Poder Ejecutivo, donde se ha mantenido hasta nuestros días.

Durante el siglo XIX la Policía, en un principio, va a seguir ligada exclusivamente al Poder Ejecutivo, pese a que éste se escora hacia el control de los procesos electorales (clientelismo, caciques) y como consecuencia de la Primera Guerra Carlista se militariza a la Policía (Turrado Vidal, 1995).

En la doctrina española -especialmente a partir de la formulación tripartita de Jordana de Pozas-, una de las más extendidas es aquella de carácter meramente formal, en el que esta actividad se caracterizaría exclusivamente por su forma de actuar: a través de la imposición administrativa de limitaciones, eventualmente coactivas, a los particulares (Izquierdo-Carrasco, 2021).

Esta noción estricta de policía, en línea con la doctrina liberal clásica sobre este concepto, junto a su particular forma de actuación, también tendría en cuenta su finalidad, que no sería otra que el mantenimiento del orden público. O con mayor propiedad, prevenir y combatir los ataques al orden público y restablecerlo cuando haya sido alterado. A este respecto, Rebollo Puig (1999, p. 50) concluye que “en vez de afirmar que lo que esta actividad administrativa persigue es defender el orden público, orienta mejor decir que lo que hace es combatir los desórdenes públicos”. Esto es, la perspectiva negativa de la actividad administrativa de policía, pero esta

se entiende mejor al hilo de la exposición de la singularidad jurídica de la actividad de policía y allí nos remitimos (Izquierdo-Carrasco, 2021, p. 16).

La policía no es una respuesta al mayor o menor índice de inseguridad, ni un remedio para acrecentar el sentimiento de seguridad en la población. La verdadera cuestión es que, al ser el ejercicio de la fuerza una de las prerrogativas exclusivas irrenunciables de todo Estado de Derecho, se deben prever claramente qué organismos van a estar legitimados dentro de él para ejercerla y por lo tanto deben ser objeto de regulación dentro de la estructura del propio Estado. Pertenece, por lo tanto, esta cuestión al desarrollo de los organismos de gobierno, con independencia del grado de inseguridad al que tenga que hacer frente (Turrado Vidal, 2010).

Como resumen, podríamos decir que, en el marco del Estado absoluto, con un concepto amplio, la policía se identificaba con la actividad pública en su conjunto, comprendiendo tanto la actividad de carácter coactivo como la dirigida a fomentar la prosperidad y bienestar de la población.

Reducido su significado durante el Despotismo ilustrado, tras las revoluciones liberales la policía fue desprovista del originario carácter habilitante general, configurándose como una de las formas tradicionales de la actividad administrativa, basada en un principio de limitación o de restricción, quedando así configurado un concepto estricto de Policía.

Presupuesto lo anterior, la policía consiste en la intervención o limitación de la actividad de los particulares por razones de interés general, para armonizar el interés público con el interés privado, y el núcleo de esa actividad policial considerada sigue radicando en la denominada policía administrativa de seguridad, articulada a partir de las nociones de seguridad pública y orden público, garantía de la seguridad ciudadana.

La actividad administrativa de policía, en todo caso, está sometida al principio de legalidad, que reclama la existencia de una habilitación legal previa, así como a los principios de igualdad (véase igualdad ante la ley) y de proporcionalidad, siendo los medios tradicionalmente integrados en el concepto a regulación, el sometimiento a

autorización, las órdenes, mandatos y prohibiciones, las sanciones y la coacción administrativa.

4.2.- Los antecedentes a la implantación de la Policía.

La aparición de la Policía en España no fue un acontecimiento inesperado o consecuencia de una decisión del Rey del momento en las fechas que tomamos en consideración. Su aparición fue un proceso lento, intermitente y sometido a continuas pugnas con otros estamentos que veían peligrar sus competencias y poderes ante la perspectiva de tener que compartirlas con una nueva institución ajena a su control.

Para (Guillén Lasierra, 2015) la creación de la Policía está relacionada con la creación del Estado y los procesos de urbanización.

El Estado, tal como hoy lo conocemos, se concibe como órgano que monopoliza el ejercicio legítimo de la fuerza con la finalidad de ser capaz de dominar la fuerza destructiva de la naturaleza humana (Guillén Lasierra, 2015).

En un primer momento el uso de esta fuerza estatal irresistible estará en las manos de las organizaciones militares o pseudo militares al servicio del rey, príncipe o emperador (Behr, 2006, citado por Guillén Lasierra, 2015, p. 30). Como las reglas del juego no serán diferentes para el mantenimiento de la seguridad interna y la exterior, los ejércitos o cuerpos similares podrán llevar a cabo ambas funciones. Seguridad y defensa no presentarán diferencias sustanciales tanto en su concepción como en los medios utilizados para su garantía.

La situación cambiará de manera notoria a partir de las revoluciones liberales (muy especialmente la francesa en la Europa continental) que ya desplazarán la función del Estado de la seguridad puramente física a la protección de los derechos individuales de sus miembros, entre los cuáles, la libertad, la vida y la propiedad tendrán una relevancia notoria. A partir de este momento no se pueden aplicar en la seguridad interna la misma dinámica y los mismos principios que en la seguridad exterior. La función de seguridad interna (función de policía, como se verá más

adelante) no podrá garantizarse utilizando las dinámicas de la guerra, que son las que presiden la garantía de la seguridad exterior.

La seguridad interior se basará en un diálogo Estado-Ciudadano en el que el destinatario activo y pasivo de la acción del Estado es un ciudadano, titular de derechos, y la garantía de los mismos es la propia función legitimadora del Estado.

El artículo 12 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 establece “la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública”. Esta función no tiene absolutamente nada que ver con la defensa del Estado, con las dinámicas de la guerra (Jar, 2000). El texto es coherente con el discurso de uno de los personajes más relevantes, desde el punto de vista del discurso ideológico de la Revolución, Emmanuel Sieyès, que había defendido abiertamente la necesidad de apartar al Ejército de la responsabilidad del orden interno y de establecer una fuerza interior y legal capaz de garantizar los derechos de los ciudadanos (Gleiza, Gatti-Domenach y Journès, 1993, citados por Guillén, 2015, p. 31). Es así como la seguridad interior quedará en manos de la policía, y la exterior y la defensa quedarán en manos del Ejército.

Morales Villanueva (1988) dice que “la torpeza e incapacidad de las fuerzas militares para hacer frente a los nuevos conflictos de orden público en términos diferentes a los propios de la guerra facilitará, en algunos países, la separación entre la policía y el ejército”, sin embargo, en España esa desmilitarización no se produce hasta bien entrado el siglo XX debido a la continua presión del estamento militar en el ámbito político y los obstáculos que puso durante todo el siglo XIX para la creación de una policía civil, hurtándole la necesaria dotación de elementos, soslayando su dependencia del poder ejecutivo y eludiendo su necesaria profesionalización.

Ese control militar se intenta enmascarar con la solución frecuente de mantener cuerpos policiales que, aunque aplique estrategias y métodos policiales, conserven la estructura y disciplina militares. En este contexto se hace necesaria la creación de instituciones formales de control social, entre las que destacan la Administración de Justicia y la Policía con funciones complementarias (Guillén Lasierra, 2015, p.35).

La protección de la seguridad de las nuevas ciudades será la finalidad principal para la creación de la policía (Boldt y Stolleis, 2012; Grob, Frevel y Dams, 2008), que se concibe como un instrumento para mantener la seguridad a través de la vigilancia y la amenaza de sanción (Reiner, 2000, 3, citado por Guillén Lasierra, 2015, p. 36), en esto insiste también Iglesias Machado (2012) al indicar que el aumento demográfico está en el inicio de este proceso, que dejó anticuado todo el sistema judicial con respecto a la realidad española, y produjo una serie de intentos.

Desde la Edad Media, el mantenimiento de la tranquilidad ciudadana correspondía al Alguacil Mayor que velaba por el buen orden del municipio. A sus órdenes estaban los “Porteros de Varas y los Merinos” (alguaciles). Aunque la función policial la realizaba, en lo fundamental, el Ejército (Iglesias Machado, 2012, p. 87).

Reinando Felipe V, en el siglo XVIII, el Gobierno Regional correspondía a las Audiencias, que tenían funciones de justicia y gobierno, siendo presididas éstas por Capitanes Generales de los Ejércitos. Los Corregidores seguían en importancia a los titulares de las Audiencias, asumiendo funciones políticas y judiciales. El modelo tradicional de justicia se basaba en el Consejo de Castilla, la Sala de Alcaldes de Casa y Corte en Madrid, los Corregidores en provincias, los Alcaldes de Cuartel y los Alcaldes de Barrio (Turrado Vidal, 1995).

Fue Felipe V quien introdujo una figura esencial en el mundo policial, la Intendencia, a cuyo frente se coloca a un funcionario que representa el centralismo en la provincia, con el fin de administrar la vida local. Posteriormente Fernando VI reorganizó la Institución de la Intendencia, confiriendo a los titulares Intendentes el cargo de Corregidores de la capital de cada provincia y encomendándoles los asuntos de Justicia, Hacienda, Guerra y Policía (Antón López, 2000).

Los objetivos que se marcaban por la Justicia a estas Fuerzas de Seguridad eran: conocer todos los delitos que se cometieran; controlar la población forastera (en el siglo XVIII a estos sospechosos desde siempre se les unieron los extranjeros); espectáculos y establecimientos públicos, mediante la obligación de efectuar las inspecciones periódicas (Turrado Vidal, 1995).

Hasta llegar a finales del siglo XVIII, cuando la situación en España no es muy diferente a la de otros Estados europeos, en esos momentos en los que el Antiguo

Régimen está siendo cuestionado y, relativamente, próximo a desaparecer, la Policía dependía íntegramente de la estructura judicial, según Turrado Vidal (1995).

Reinando Carlos III, tras el motín de Esquilache se producen importantes cambios, el primero de los cuales fue la creación de los Alcaldes de Barrio mediante la Instrucción de 21 de octubre de 1768, ya mencionada antes. Hasta ese momento, además del ejército y los jueces, existían cuerpos policiales locales, comarcales o regionales (Turrado Vidal, 2000).

Esas policías no eran más que un instrumento del poder, sin ser una profesión definida, dependían, por lo general, de los Capitanes Generales o de las Audiencias, aunque alguna respondía al mando de un señor, dice Iglesias Machado (2012), en tanto que la persecución de malhechores y malentretidos, así como de bandoleros, fue tarea desde el siglo XVIII de cuerpos de Ejército especializados (Milicias Nacionales, Inválidos, Carabineros).

También se produjo la creación de la primera estructura policial conocida en España, que aparece en el Real Decreto de 17 de marzo de 1782 “por el que se crea un Superintendente General de Policía para Madrid, su Jurisdicción, y Rastro, con plaza efectiva en el Consejo, y asistencia à él y su Sala de Gobierno”, con una terminología rigurosamente coincidente con la de los demás Estados europeos (Nieto, 1976). En esa norma aparece ya el principio de la exención jurisdiccional de los asuntos de Policía.

La Real Cédula considera que la estructura de la Superintendencia se forme entre los Alguaciles y Subalternos que tiene el Ayuntamiento de Madrid, manteniéndose estos ejerciendo esas funciones hasta 1792. Se trataba de un organismo judicial independiente que abarcaba todos los asuntos de Policía, pero restringido territorialmente a Madrid y su Rastro, y que fracasó por la oposición de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte.

“Será cada Alcalde de Casa y Corte el intendente particular de Policía en su distrito y su juez ordinario de él para las ocurrencias y comodidad de los vecinos [...] teniendo siempre presente el no confundir ni comprometer ésta [la policía] con lo que mereciese rigurosa administración de justicia por su entidad, consecuencia y vindicta pública” (Cédula del Consejo de 13 de junio

de 1792, Novísima Recopilación, lib. III, tít. XXII, ley I).

El Real Decreto de 13 de julio de 1804 (cédula del 15 de julio) crea un juez de Policía para Madrid -que ha de ser, por más señas, gobernador de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte- y se advierte que ha de desempeñar “tan importante cargo con inhibición de todo otro juez y Tribunal” y obrando, además, “de acuerdo con el Corregidor” (Nieto, 1976, p. 51).

Mientras tanto, la Iglesia, a través de la Inquisición, ejercía las funciones de una auténtica y verdadera policía política, mediante la censura de libros y la eliminación de la circulación de los disidentes (Turrado Vidal, 1995).

Con el panorama antes descrito Turrado Vidal (1985) dice que “se ha asistido a lo largo de estos años (1766-1823) a un proceso que ya no se verá interrumpido –pero sí desviado de una forma esencial- hacia la creación de la Policía en España” (p. 65).

Indica que el aumento demográfico está en el inicio de este proceso, que dejó anticuado todo el sistema judicial con respecto a la realidad española motivó diferentes intentos de cambio en la estructura gubernamental respecto a las instituciones de seguridad.

Luego, la Guerra de la Independencia vio la creación de instituciones de seguridad muy características, tanto desde el lado josefista como desde el patriota (como la Junta Suprema Central, el Tribunal extraordinario y temporal de Vigilancia y Protección, para la lucha contra los afrancesados).

El 15 de diciembre de 1807 por una Real Cédula se restablece la Superintendencia General de Policía para Madrid, su jurisdicción y Rastro, que se integraría en la Secretaría de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia, siendo nombrado para el cargo Ignacio Martínez de Villela (Antón López, 2000).

La Constitución hecha por el Emperador Napoleón Bonaparte en Bayona, y aceptada por la Diputación General de España el 7 de julio de 1808, en su artículo 52 crea la Sección de Policía General, y con el título de “Ministerio de Policía

General del Reino”, definido en el artículo 27 de la citada carta otorgada de Bayona (Antón López, 2000).

El Estatuto de Bayona de 1809 estableció un nuevo organigrama ministerial en el que se incluyó una cartera de Policía general (Prontuario de las Leyes y Decretos del Rey Nuestro Señor Don José Napoleón I desde el año 1808, Tomo I, p. 83-94).

José I quiso adaptar el modelo policial francés a nuestro país, tomando como ejemplo de brazo ejecutor de la justicia el ministerio de Policía General francés de la etapa consular dirigido por Joseph Fouché. Para ello creó un ministerio análogo a éste, con el nombre de “Ministerio de Policía”, que se le encargó a quien hasta ese momento ya había desempeñado labores de superintendencia policial en Madrid, Pablo Arribas, fiscal de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte (Hernández Enviz, 2006).

Un Real Decreto de febrero de 1809 delimitó sus funciones: además de controlar el orden público, perseguir malhechores y vigilar el cumplimiento de la Ley, el ministerio de Policía tuvo las de “particularmente el régimen de los pasaportes [...] la policía interior de las prisiones [...] la censura de los periódicos”. También estableció una nueva estructura policial en Madrid, asignando una comisaría a cada uno de los diez “cuarteles” en que se dividía la ciudad, y esbozando los rasgos de un cuerpo de seguridad moderno (Ibáñez Ridaó, 2020).

Los franceses consiguieron el mantenimiento del orden social donde quiera que fueran gracias a las figuras de los gendarmes y de los comisarios de policía. La única zona europea en la que fue imposible la implantación de la Gendarmería, tan popular en los posteriores modelos policiales continentales tras la caída del Emperador, fue España (Hernández Enviz, 2006).

En España, para esos momentos tan conflictivos (combates en plena guerra de la Independencia) Francia ofreció su modelo: las Juntas Criminales Extraordinarias, las cuales, junto con la policía, fueron los instrumentos civiles de los que se sirvió José Bonaparte para contrarrestar la intromisión militar imperial mediante las Comisiones Militares y la represión de sus oficiales.

Esa forzosa implantación incompleta del modelo policial francés, debido a los avatares de la guerra, pudo estar entre las causas de las dificultades para la aparición de la Policía (además de la resistencia del estamento militar a desprenderse de las competencias que luego serían denominadas policiales).

El establecimiento por la administración francesa del ministerio denominado “Policía General del Reino”, de acuerdo con el artículo 27 del Estatuto de Bayona, fue una de las mayores innovaciones administrativas introducidas en España por José I Bonaparte. La misma existencia de este ministerio, independiente de los de la Guerra, Interior y de Gracia y Justicia, dejaba bien a las claras las intenciones de aglutinar en un solo organismo todo lo relativo a la seguridad pública, entendida al modo de los revolucionarios franceses, es decir, desligada de cualquier otra connotación de fomento de la economía y conocimiento de las necesidades materiales de los pueblos y de poner en pie de igualdad todas las cuestiones relativas a la seguridad pública con aquellas de las que se ocupaban los citados ministerios (Turrado Vidal, 2010).

La denominada “Policía secreta civil y militar” tuvo como objetivo básico el control de todas las áreas de influencia “insurgente”, con el fin de dar cumplida información a través del ministerio al rey (Hernández Enviz, 2006).

La asignación de personal militar en lugar de la creación de una fuerza propia civil, tema sobre el que insistiremos más adelante, aparece desde los primeros momentos con la creación de un Batallón de Infantería Ligera para la policía. El decreto fue aprobado por el rey el 16 de febrero de 1809. Poco tiempo después se crearon dos regimientos de Infantería para la Guardia Urbana, cuya formación se hizo con arreglo al Decreto de 26 de julio de 1809 sobre las Milicias Urbanas (Hernández Enviz, 2006) dice que “José Bonaparte creó en 1808 la Superintendencia de Policía General, en 1809 la Intendencia General de Policía y un Batallón de Policía y la Guardia Cívica” (p. 14).

El 17 de febrero, también por Real Decreto, quedó aprobado un extensísimo Reglamento de Policía, en el que se estableció toda la normativa referente a la entrada, salida y circulación de las personas por la capital. La intención de la Policía de tener perfectamente controlada la vida en la ciudad ya se había puesto de

manifiesto en París con un reglamento similar, por lo tanto, se copia el modelo francés. (Hernández Enviz, 2006).

Se tenía un control absoluto de todos los forasteros que entraban y salían con el registro de sus pasaportes, de los lugareños de los pueblos cercanos a Madrid, a los que incluso se les obligaba a solicitar permisos específicos si querían dormir dentro de la ciudad, y del movimiento de huéspedes en las casas no sólo habilitadas para ello, sino también en las particulares.

La organización administrativa de Madrid se llevó a cabo siguiendo la misma segmentación territorial existente a la llegada de los franceses, a saber, la división en diez cuarteles. Por un decreto de 18 del mismo mes y año se creó la figura del intendente y la de los diez comisarios de policía de los cuarteles madrileños (Hernández Enviz, 2006).

El control interior de la población pasó también por la petición a los curas de dar puntual información al ministerio sobre todas las bodas, bautizos y defunciones celebrados en sus parroquias.

Se ensayaba así por primera vez en España un sistema policial férreamente controlado por el gobierno central. No obstante, muchas de las líneas de actuación policial urbana eran sobradamente conocidas por los regímenes anteriores.

De toda la documentación generada en el ministerio de Policía josefino, alrededor de un noventa y cinco por ciento de la información hace referencia a Madrid y sus alrededores y los informes elaborados fuera de la capital revelan datos sobre las principales ciudades ocupadas, nada más (Hernández Enviz, 2006), donde fueron también proclamados bandos dirigidos al férreo control de la población, como el del comisario Antonio José de la Mezquita, dado en Sevilla el 30 de julio de 1811 (AGMM, Colección del Fraile, vol. 790, f. 180, cit. Hernández Enviz, p. 25).

Este ministerio, fue de competencia básicamente urbana y, más en concreto, madrileña, de muy difícil acceso a la totalidad del territorio ocupado y frenado en muchas zonas por la alta oficialidad francesa, como en realidad lo fueron la gran mayoría de las competencias ministeriales josefinas.

Frente a los tribunales de excepción, en el bando patriota ocurrió exactamente lo mismo con la creación del Tribunal de Vigilancia de Madrid y el de Seguridad Pública de Sevilla, además de otros muchos tribunales creados en las zonas libres y dependientes de las Juntas Superiores.

Lo que de verdad importaba para ambas administraciones era el control del pueblo, la quietud pública, el orden, en definitiva, la seguridad del rey José y la de la Regencia en Cádiz.

Dice Antón López (2000) que la Policía como tal, aparece acorde con el modelo Bonapartista, con intención política dependiendo exclusivamente del Gobierno. No extraña que José Bonaparte creara el primer Ministerio de Policía y luego Fernando VII organizara una Policía Secreta para perseguir a afrancesados y enemigos de su régimen²⁰.

La organización de la policía en las provincias de la zona ocupada –más tarde intendencias y poco después prefecturas y subprefecturas- fue competencia de los comisarios provinciales, cuyos planes y funciones eran coordinados a su vez desde el propio ministerio. Los nombramientos de los comisarios de policía fueron competencia en realidad de las autoridades militares francesas y no del gobierno central (Hernández Enviz, 2006, p. 9).

Al igual que en Madrid, en otras ciudades, como Sevilla, se ejercía un férreo control sobre la entrada y salida de personas de la ciudad, debiendo informar sus vecinos de la llegada de cualquier persona en el término de cuatro horas. Nadie podía salir de la ciudad sin pasaporte y a su regreso a la capital hispalense, debía figurar una nota de las Justicias de los pueblos de su paso con el tiempo de permanencia en

²⁰ Una de las más eficaces herramientas de represión de Fernando VII a partir de 1823 fue la Policía Secreta, que no era otra cosa que un epígrafe de los presupuestos (lo que hoy llamamos “fondos reservados”) destinados a pagar delatores y sostener una estructura mínima que los mantuviera operativos.

Para perseguir a liberales y reclutar soplones estaba la Alta Policía, que en las ciudades la formaban individuos que simultaneaban labores de vigilancia con las de represión, y que en el extranjero reclutaban delatores entre los exiliados. La mayor parte de los fondos reservados (Policía Secreta) para el exterior se destinaron a operaciones en el sur de Francia, Gibraltar, Lisboa y Londres (Ibáñez Ridaó, 2020).

ellos. Este documento tenían que presentarlo al comisario de su cuartel a la entrada en la ciudad. Se encargó a la policía de vigilar los caminos, por Decreto del duque de Dalmacia de 24 de marzo de 1812.

En paralelo al gobierno josefista, las Cortes de Cádiz realizaron una importante labor legislativa en relación con la administración de justicia, los procesos penales y la seguridad. El modelo liberal que se establece en la Constitución de Cádiz de 1812, básicamente es: poder ejecutivo, el Rey y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior; Ejército en misiones de orden público; al Jefe Político de los Ayuntamientos auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y de los vecinos, y a la conservación del orden público, facultándoles a disponer de la Milicia Nacional cuando sea necesario para el objeto de sus atribuciones (Turrado Vidal, 1995).

A través de la Constitución de 1812, el orden público pasó a ser competencia de los Ayuntamientos, por lo que se hizo preciso el establecimiento de una “fuerza” dependiente de ellos.

La Policía no recibe una especial atención en el texto constitucional de 1812, dado que “el problema de la policía en un país en guerra ocupó un lugar muy modesto y tampoco pudo quedar muy bien definido y perfilado” (Turrado Vidal, 2000, p. 185), su única innovación fue la Milicia Nacional (Iglesias Machado, 2012). La creación de la Milicia Nacional fue la solución. Sus funciones no quedaron tan claras ni en la Constitución de 1812 ni en las leyes y reglamentos que la desarrollaron y terminó por convertirse en un contrapeso para el “Ejército permanente”, siendo una organización de partido, instrumento paramilitar, encarnación del pueblo en armas. (Turrado Vidal, 2022; Iglesias Machado, 2012).

López Garrido (1982) dice que:

“la Milicia Nacional fue indudablemente el soporte básico y el factor más dinámico, con más empuje, de la acción de rompimiento con el Antiguo Régimen, en ese proceso que abarca 1810-1843 [...] fueron la fuerza de choque del liberalismo. Su identificación ideológica progresista es creciente”.

Hasta su disolución definitiva, en 1856, la milicia funcionó con distintos nombres (Milicia Nacional Voluntaria -unidades que actuaban como fuerzas auxiliares del Ejército- y Milicia Nacional -dedicada a funciones de seguridad-) y de forma intermitente, según la orientación política de cada Gobierno: primero sustituida por los Voluntarios Realistas tras la caída del gobierno liberal; denominada Milicia Urbana en 1833; Guardia Nacional en 1835; Narváez la disolvió en 1843; O'Donnell hizo lo mismo en 1856 y Cánovas en 1877, los progresistas la activaban, mientras que los conservadores la suprimían. El uso partidista de las fuerzas del orden, iniciado en aquel periodo, ha sido una constante en la historia de España (Ibáñez Rídao, 2020).

Hay otras instituciones de seguridad, además de la Policía, como la Milicia Urbana y Cívica, que jugaron un importante papel y fueron, en realidad, fruto de una política continuista que siguió por los mismos derroteros que habían sido marcados por el Antiguo Régimen, ahormándolos, eso sí, a lo que demandaban las nuevas circunstancias.

Centrar estas instituciones en el mantenimiento de la tranquilidad pública ya fue por sí misma una decisión revolucionaria, dice Turrado Vidal (2010).

Se pudieron establecer varios tipos de instituciones de seguridad:

- Las que constituían una verdadera prestación personal, la Milicia Cívica o Urbana.
- Las impulsadas por diversas instituciones como complemento de otras ya existentes, Batallón de Policía para Madrid, Guardias Urbanos[...]
- Las iniciativas de los particulares, de las que solamente en Córdoba hay cinco ejemplos: los guías de Montaña, la Partida de Agentes Montados de Policía de Córdoba, la Partida de Almodóvar del Río, y la Miguel Luque en Castro el Río.

Las Policías regionales, creadas en el siglo XVIII, tenían como fin en la mayoría de los casos la lucha contra la delincuencia en descampado.

Al ministerio de Policía se le encomendaba la elaboración y circulación de pasaportes. Dependían de este Ministerio el Batallón de Policías, las Milicias Cívicas, y también la Gendarmería Nacional, distinguiéndose unas de otras por atender el orden público en las ciudades o en las poblaciones rurales.

El sexenio absolutista de Fernando VII llevó al intento de confiar los asuntos de Policía a los militares (Ministerio de Seguridad Pública).

Tras la Guerra de la Independencia Fernando VII, en el primero de sus periodos absolutistas, trata de establecer una Policía con la función esencial de perseguir afrancesados y enemigos de su régimen,

Derogó o minimizó el grueso de las reformas legislativas de las Cortes de Cádiz y, en especial, todas las relacionadas con la seguridad, suprimiendo el Ministerio de la Gobernación y creando la Superintendencia General de Vigilancia Pública. Siguiendo el modelo Bonapartista, creará un Ministerio de Seguridad, con la función esencial de perseguir afrancesados y enemigos de su régimen.

Los encargos a José Manuel de Arjona (corregidor de Madrid en esas fechas) de la redacción de un Reglamento de Policía ajustado al máximo a los preceptos de la Novísima Recopilación (Proyecto de 1817) y de un posterior Reglamento provisional de Policía (de 6 de diciembre de 1822), no prosperaron (Turrado Vidal, 1985; Antón López, 2000).

Dependiente del Ministerio de Seguridad y por Real Orden de 26 de noviembre de 1823 se crea la Superintendencia General de Vigilancia Pública, diseñada también por Arjona, al que después encargó el establecimiento de una nueva Policía General, que se materializó en la Real Cédula de 13 de enero de 1824, por la que se creó la Superintendencia de Policía, dirigida por un Magistrado Superior, integrándose la Superintendencia en la Secretaría de Estado, de Gracia y Justicia, al suprimirse Interior hasta 1832.

Ibáñez Ridao (2020) resume de manera sencilla lo acontecido: intento de implantación del modelo de administración francés, del cual la Policía hereda buena parte de lo regulado en 1824, pese a la reducción de competencias desde los RRDD de 14 de agosto de 1827, salvo las puramente administrativas; con una pronta

pérdida de peso institucional (al pasar a depender del Ministerio de Gracia y Justicia); imposibilidad de afianzarse (entre otras razones) por finalización de la guerra; diferentes intentos de crear una Policía que satisficiera los deseos del Soberano; presiones de distintos estamentos que pugnan por el no nacimiento de la nueva organización cuando se publica la Real Cédula de 13 de enero de 1824,

Por su parte, Iglesias Machado (2012) dice que es triste que el primer intento de creación de la Policía de ámbito nacional coincidiera con la abolición de la Constitución liberal y la vuelta del absolutismo, ya que “hasta ese momento no había existido una policía de ámbito nacional con la que el monarca hubiera podido ejercer su responsabilidad de mantener el orden público, que las leyes le atribúan. Ni tampoco, que le prestara un servicio de información para prevenir conflictos tan habituales en esos tiempos” (p. 108).

4.3.- La discusión sobre el momento fundacional y el surgimiento de la Policía en España.

Castells Arteché (1974), ajeno a la fiebre y desmemoria de escritores policiales recientes, decía en 1974 que “el mentado reglamento de la policía de 20 de febrero de 1824, [...] vino a señalar los principios de la organización básica de la policía española” (p. 35), con lo cual nos deja ya una fecha de inicio para la Policía: el 13 de enero de 1824, a la que sigue el Reglamento de 20 de febrero.

Por el contrario, López Garrido (1982), al hablar de la Guardia Civil, obvia la existencia de la Policía, tratando de borrarla de un plumazo... porque empieza su relato sobre la historia de la Policía en España a partir de 1835, empleando ese recurso tan fácil de obviar aquello que puede desvirtuar su hipótesis de trabajo, que en este caso fue su tesis doctoral.

Hay que entender el nacimiento, evolución y asentamiento de la Policía como un proceso intermitente, dificultado por la oposición de distintos estamentos. Para nosotros, y a los efectos de esta tesis, para hablar de la Policía administrativa, nos interesan más los obstáculos del estamento militar y los relativos a la Justicia, amén de la creación de la administración municipal.

Menciona (Ibáñez Ridaó, 2020) que otros historiadores, a los cuales no menciona, sostienen que la escasa extensión en el tiempo de aquel modelo -recortado el 14 de agosto de 1827 y derogado en 1834-, su limitado marco de actuación - esencialmente urbano- y la oposición de sectores influyentes de la sociedad, como los grupos ultramonárquicos, la Iglesia y parte del Ejército, impiden que pueda ser considerado como algo más que el germen de la policía contemporánea.

Entre los que sostienen esa línea evolutiva, Fernández Barallobre (2021) parte de la Superintendencia General de Policía del Reino, creada el 13 de enero de 1824, y hace una importante precisión al señalar el 27 de febrero de 1908 como la fecha de nacimiento de la moderna Policía española.

Esta última fecha la menciona Antón López (2000), como la de creación de la Policía cuando resalta las celebraciones por el cincuentenario de la creación de la Policía Gubernativa (1958). Olvida el autor que “Policía Gubernativa” es una denominación que ya aparece en 1873 y, pese a tener a su alcance durante años el material necesario para un estudio detallado, omite a la Policía administrativa, que es, según nuestro criterio, el cordón umbilical que mantiene viva a la institución desde 1824. Peor aún, Antón López (2000) omite la RC de 13 de enero de 1824, yendo desde la Superintendencia General de Madrid y su rastro, de la RC de 30 de marzo de 1782, a la normativa de febrero de 1908, sin solución de continuidad.

Por su parte, Turrado Vidal (2022), el autor que durante más de 40 años ha estudiado prácticamente todas las vicisitudes acontecidas con la Policía durante el siglo XIX, y lo ha hecho en profundidad, hasta el punto de corregir lecturas erróneas de la Gaceta de Madrid de investigadores más ligeros, rescata de diferentes archivos documentos que no hacen más que confirmar la de 13 de enero de 1824 como la fecha y norma de partida a tener en cuenta, y es quien señala los requisitos necesarios para considerar la Policía como tal, y no otra cosa (por ausencia de o por excesivas competencias que no le son propias).

Esta Policía fernandina fue creada para sustituir a la Inquisición, con las características de un cuerpo policial moderno: tenía funciones administrativas y de seguridad; su organización territorial se adaptó a las necesidades de la nación y se implantó en todo su territorio. Además, incorporó a su actuación uno de los más

grandes principios liberales: la puesta a disposición judicial de sus detenidos. Se orientó a la persecución de la delincuencia común (Turrado Vidal, 2022).

Por su parte, dice Caamaño Bournacell (1999) que,

“no es de extrañar, por lo tanto, que las disposiciones dictadas a todo lo largo del siglo XIX, pocas y de escaso contenido técnico, -excepcion hecha de las de la época bonapartista- se refieran, en general, a organización interna de las fuerzas armadas represivas del crimen” (p. 89).

A continuación, cita la Instrucción de 30 de noviembre de 1833,

“dictada para el desempeño de las funciones de los Subdelegados de Fomento, hoy Gobernadores Civiles, que autorizaba al Ministro de Gobernación a destinar a provincias a los individuos de Orden Público, como entonces se designaba, al mismo tiempo que no se recata en censurar su organización y moralidad, por cuya mejora aboga” (Caamaño Bournacell, 1999, p. 90).

Diferentes problemas, como el de la Policía judicial (al asumir competencias de investigación y abandonar las de juzgar y condenar), la necesaria supresión de la Policía Secreta, liquidada en 1840, una vez terminada la I Guerra carlista (Turrado Vidal, 2022) y de la Alta Policía (dedicada a perseguir liberales y exiliados), tardaron todavía dieciséis años en resolverse y, cierto es, que hasta la primera década del siglo XX no se establece una estructura policial con criterios modernos, amén de organizarse por vez primera la formación policial con la creación de la Escuela de Policía en el año 1908.

Cronológicamente señala Turrado Vidal (2022) que:

“en 1851 se cambió la denominación de Orden Público por la de Protección y Seguridad, rebautizándolo el año siguiente con el de Vigilancia Pública, como si su eficacia descansara en el nombre y no en los medios técnicos y económicos, con que la Policía debe estar dotada” (p. 15).

En 1858, por RD de 24 de marzo, se crea la Dirección General de Seguridad y Orden Público, de vida efímera, puesto que desapareció por RD de 14 de octubre

del mismo año. Fue titular de la misma Manuel Ruiz del Cerro, nombrado el 31 de marzo, y quien en 1836 había ostentado la jefatura de la Subdelegación de Policía de Madrid (Cabo Meseguer, 2023).

La Constitución de 1876 preparó la Ley del 11 de julio de 1877, que nombraba Inspectores y Subinspectores de Policía, preparatoria a su vez del RD de 6 de noviembre del mismo año, que determina que la Policía gubernativa y judicial en la Corte comprendería dos servicios: Vigilancia y Seguridad.

El atentado contra Alfonso XII el 5 de octubre de 1878 decidió al Gobierno a promulgar el Reglamento de 11 de noviembre de ese año, para aplicar el RD de 6 de noviembre de 1877, dice Caamaño Bournacell (p. 15). Ese Reglamento no se hizo extensivo a toda España hasta el RD de 26 de octubre de 1886, igual fecha a la de creación de una efímera DGS²¹ que sobrevivió hasta la Ley de Presupuestos de 7 de julio de 1887, pasando entonces sus facultades al Ministerio de la Gobernación por RD de 10 de julio de ese año.

Volvemos a Caamaño Bournacell, cuando dice que:

“tal era el aparato y panorama policíaco de España hasta el año 1900: docenas de Reales Decretos que tejían y destejían el cuerpo de la nación, con tramas y urdimbres de baja política, que simulaban formar una Institución, que sólo existía en el papel, para acomodarla circunstancialmente al capricho y al egoísmo del gobernante de turno, que elegía sus individuos al subir al poder y con él se los llevaba al dejarlo. Inestabilidad por un lado; favoritismo, por otro; incomprensión, arriba y abajo, y en medio, huelgas, revoluciones, atentados, tumultos, asesinatos, robos” (Caamaño Bournacell, 1999, p. 16).

Los roces con Justicia, cuyo trasfondo estuvo también en las cantidades que percibían por determinados servicios prestados y que dejarían de percibir con la aparición de la Policía, no han sido subsanados del todo hoy en día.

²¹ Directores de ella fueron Antonio Dabán y Ramírez de Arellano y Cástor Ibáñez de Aldecoa (Cabo Meseguer, 2023).

Esta primigenia Policía que trata de abrirse paso para ejercer sus tres funciones tuvo, además de la pugna con Justicia y Ejército por lograr un espacio propio en la nueva organización del Estado (o tal vez como consecuencia de ello), otros problemas adicionales: uno de ellos era la escasa dotación de personal de que dispusieron los distintos cuerpos policiales (a diferencia de la Guardia Civil) en el primer siglo de su existencia (Ibáñez Ridaó, 2020), con lo que la solución inicial de dotarla de una fuerza de ejército la hizo depender del propio Ejército.

A la carencia de personal se unía la inestabilidad de este. Durante todo el siglo XIX no fue posible implantar una norma que permitiese el acceso al empleo público de los profesionales más idóneos y, sobre todo, la estabilidad de estos ante los cambios de gobierno, las llamadas “cesantías”, de las cuales hablamos en extenso en el capítulo III, al hacerlo de los funcionarios.

Además de todo lo antes dicho, estaba la falta de formación del personal dedicado a las tareas policiales. Empezando por la gran cantidad de analfabetos que pretendían ostentar puestos, tanto en el ámbito municipal como estatal, que motivaron la exigencia de unos mínimos conocimientos, y siguiendo por la ausencia de un centro de formación policial específico, que no vemos hasta 1908²².

La creación de una policía de carácter urbano de carácter civil, primero para Madrid, luego extendida a otras ciudades españolas (Barcelona, Valencia, Sevilla) y, finalmente, su despliegue por todo el territorio nacional con dotación de fuerza suficiente llevó casi un siglo.

Por contra la creación de una policía para el ámbito rural, que nunca abandonó su condición militar, se hizo presente con un despliegue en la totalidad del territorio nacional con rapidez. De tal manera, como dice Turrado Vidal (s.f.), la Guardia Civil “nace de pronto” sin necesidad de proceso de gestación alguno, a diferencia de lo que ocurrió con la Policía civil, cualquiera que sea la denominación que se le dé a esta, sin olvidar el nacimiento y desarrollo de lo que han terminado siendo las policías municipales y su concepto y competencias de policía urbana.

²² El primer centro de formación policial español fue el de la Policía municipal de Madrid, creado en 1906, aunque formación especializada en el área de identificación de delincuentes ya existió desde al menos 1895 para policías, guardias civiles y funcionarios de prisiones.

En marzo de 1829 se fundó el Real Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras, una fuerza militar para luchar contra el contrabando. Al año siguiente aparece el embrión de lo que será la Guardia Municipal, cuando se crea la “Compañía de Serenos”, encargada de la vigilancia nocturna, después de que la Guardia Cívica, creada en 26 de septiembre de 1810, durante la invasión napoleónica, quedará desacreditada por su ineficaz actuación en los disturbios provocados por los movimientos populares en 1814.

El tiempo que separó la ascensión al trono de Isabel II (1833) de la proclamación de la Primera República (1873) estuvo marcado por las guerras carlistas y la inestabilidad política. Sesenta y cinco presidentes desfilaron en cuarenta años.

El inicio de las guerras carlistas, en 1833, puso fin a aquel breve periodo de predominio de las autoridades civiles sobre las militares en la seguridad pública. A partir de entonces, la práctica totalidad de las funciones fueron traspasadas al Ejército, dice Ibáñez Ridao (2020), sin tener en cuenta las funciones administrativas.

En nuestro país el empleo del ejército para controlar a la población y luchar contra los desórdenes públicos continuó hasta mediados del siglo XIX, cuando el nacimiento de la Guardia Civil (cuerpo comparado en buen número de ocasiones con la Gendarmería), permitió al ejército abandonar las labores de control interno de la población.

No obstante, en la Gaceta de Madrid número 102, de 12 de abril de 1835, con ocasión de la reorganización de la Secretaría de Estado y del Despacho de lo Interior, aparece la creación de una “Sección de policía general”, a la que incumben “los negocios de policía general, persecución de vagos y malhechores, cárceles, casas de corrección y presidios, y la policía urbana y rural”.

El RD de 4 de octubre de 1835 no suprimió la Policía General del Reino, lo que suprimió fue su cabeza, la Superintendencia General de Policía (Turrado Vidal, 2022), como una de las concesiones que hubo de hacerse al Ejército, con ocasión de la primera guerra Carlista y los innumerables roces que se producían con los Gobernadores Militares de distintas plazas y poblaciones. Sin olvidar que, ya en 1827, los agraviados de Cataluña se habían sublevado al grito de “¡Viva la Inquisición! ¡Muera la Policía!”.

A partir del 18 de agosto de 1836 por una Real Resolución, que luego se hace extensiva a toda España, se nombra a la Policía de Madrid como “ramo de Protección y Seguridad”. (Turrado Vidal, 2022)

A partir de 1835 y hasta la primera República la Policía General española se diluye, tomando iniciativas las policías locales, muy especialmente en tiempos de la Regencia de María Cristina. Luego Su Majestad Isabel II con Narváez sustituirá el papel policial por la Milicia Nacional, Cuerpo que él crea como expresión de su asertividad, dirigismo y militarismo a ultranza, que caracterizó al citado General (Antón López, 2000).

La Policía, entre 1835 y 1844 permaneció en el tiempo y no fue suprimida. Véanse a modo de ejemplo los numerosos pasaportes, para el interior y para el extranjero, entre esas fechas, también la Gaceta de Madrid del 2 de enero de 1844, para mención a servicios policiales prestados.

Morales Villanueva (1988) relata que el mismo ministro de la guerra, responsable del ejército, desbordado por la utilización del ejército en tareas policiales, habría solicitado por escrito de fecha 31 de diciembre de 1843 al ministro de la gobernación, responsable de la policía, que organizara una fuerza policial que bajo su dirección se hiciera cargo de las tareas policiales que estaba llevando a cabo el ejército.

Lo dicho en el párrafo anterior debió ser cierto, puesto que el Consejo de Ministros de 10 de enero de 1844 ya debatió el asunto (Iglesias Machado, 2012), de tal forma que, el 27 de enero, con González Bravo en el poder, se publicó un Real Decreto organizando un nuevo Cuerpo de Protección y Seguridad, de carácter civil y ámbito provincial. Dos meses después, el 31 de marzo, se publicó el real decreto por el que se creaba “un cuerpo especial de fuerza armada de infantería y caballería bajo la dependencia del Ministerio de la Gobernación de la Península, y con la denominación de Guardias Civiles”, seguido por otro de 13 de mayo, ya con Narváez en el gobierno, que venía a dejar sin efecto buena parte del RD de 31 de marzo.

El preámbulo del Decreto de 26 de enero de 1844 mantuvo la estructura y organización en que estaba la policía a raíz del decreto de 4 de octubre de 1835,

eso sí, con el cambio de nombre. La implantó en todo el territorio nacional e hizo depender, en cuanto al servicio, a la Guardia Civil de esa estructura restaurada, hasta el 1 de enero de 1848 (Turrado Vidal, 2022).

La Guardia Civil deja de depender de esa estructura, para alivio y contento de la clase militar, “uno de los objetos” para los que había sido creada la Guardia Civil, según la Real Orden de 14 de abril de 1844, aunque dice Turrado Vidal (2000) “las facultades y misiones a encomendarle no está muy definido en ninguno de los periodos históricos estudiados” (p. 15).

Entre tanto, en 1848 Narváez crea una Jefatura Superior de Policía en Madrid, a raíz de los tumultos producidos en la ciudad, pero que la disuelve un año después, una vez que los mismos desaparecen.

Dice Iglesias Machado (2012) que la consolidación de la Guardia Civil y los cambios de gobierno no permitieron que surgiera un cuerpo profesional de policía civil hasta 1868.

En el periodo 1852-1856 desaparecen los cuerpos regionales y locales, mientras permanecen los servicios policiales de las ciudades (guardias municipales, salvaguardias, vigilantes de policía, celadores y otros guardias), desaparecen escopeteros, guardas de campo, montes, rurales, etc., Migueletes de Guipúzcoa, los de Vizcaya, Miñones de Álava, fusileros de Valencia y Mozos de Escuadra.

La organización y funcionamiento de la policía civil sigue dando tumbos, no se acierta a constituir un cuerpo profesional eficaz, hasta que en 1854 se echa por tierra todo lo establecido hasta entonces (RD de 13 de septiembre de 1854).

Se crea un cuerpo de Salvaguardias en 1854, exclusivo para Madrid, cuerpo militar dependiente del Ministerio de la Gobernación, cuerpo que no llegó a existir. Ese cuerpo, al igual que el de Vigilancia Pública y Vigilancia Municipal, también creados únicamente en la capital, serían sustituidos por la Guardia Urbana de Madrid, dependiendo del Inspector General de la Guardia Civil (Iglesias Machado, 2012).

En marzo de 1858 se crea la Dirección de Seguridad y Orden Público, de vida efímera, primer órgano de coordinación policial español, y el cual no aportó gran cosa a la organización policial.

El gobierno salido de la Constitución de 1869 restableció las autoridades institucionales (gobernador civil, presidente de diputación, alcalde), disolvió la Milicia Nacional y los Voluntarios de la Libertad, creó el Cuerpo de Orden Público para la ciudad de Madrid, con vocación de extenderlo a las provincias (Iglesias Machado, 2012, p. 140).

Hay que esperar a la primera República en 1873, para ver en un Decreto de 22 de octubre la creación de la "Policía Gubernativa y Judicial", que no fue llevada a la práctica por el escaso tiempo del gobierno republicano en el poder, pero que influiría en la legislación y reglamento futuros, haciéndola depender exclusivamente del Ministerio de la Gobernación, al objeto de eliminar la politización y la penuria de recursos con que hasta ese momento trabajaba la Policía. El 11 de enero de 1874 se denegó esta organización y estructura.

La Restauración consigue, al principio, limitar el protagonismo del Ejército en el orden público y logra someterlo a la autoridad civil, aunque, por otra parte, militariza todo el sistema de seguridad (Iglesias Machado, 2012, p. 149).

Al inicio de la Restauración, en 1877, nació una nueva Policía Gubernativa, a través de la reforma del Cuerpo de Orden Público de Madrid, creado solamente siete años antes, que pasó a contar con dos servicios distintos, el de Vigilancia y el de Seguridad. Este modelo de policía llegará hasta el franquismo y, con unos cuantos toques, ha perdurado hasta nuestros días dice Iglesias Machado (2012, p. 150).

También ese año se establece la Ley Municipal que regula definitivamente la organización de la seguridad ciudadana, siendo en la última década del siglo cuando se da cierta unidad al servicio desempeñado por alguaciles y serenos en distintas poblaciones, bajo la denominación común de Guardia o Policía Municipal o Urbana.

La Policía Gubernativa, de carácter civil, nunca alcanzó un número suficiente de efectivos. Tal es así que, a principios del siglo XX, para todo el país, solamente contaba con mil agentes el Servicio de Vigilancia y algo más de mil guardias del Servicio de Seguridad. Y la mitad estaban destinados en Madrid. Frente a ella, la Guardia Civil experimentó una expansión territorial y numérica que la llevó a tener,

en 1898, casi veinte mil hombres repartidos en más de dos mil puestos o destacamentos. (Ibáñez Ridaio, 2020, p. 54-5).

En 1888 se creó al Dirección General de Seguridad, y transcurrido un año se suprimió por problemas de competencias con los Gobernadores Civiles, que serían los verdaderos Jefes de las Policías en provincias, y muy vinculados al Ministerio de la Gobernación donde se instrumentaban las elecciones, favoreciendo la turnicidad de los partidos.

El modelo policial de la Restauración, planteado por el Reglamento de 1877 (pensado para Madrid), se basaba en una buena organización de tipo provincial, que se pretendió hacer eficaz a nivel nacional por una simple suma de organizaciones provinciales dependientes de los respectivos gobernadores civiles, encontrándose por encima de ellos únicamente el ministro de la Gobernación, mientras que el modelo policial de Fernando VII, e incluso de José I Bonaparte planteaban la Policía como un todo nacional, que debería tener sus ramificaciones en toda España, partiendo de una concepción unitaria en cuanto a su actuación, dice Turrado Vidal (1985, p. 29).

Impidieron durante el siglo XIX la consolidación de la Policía como cuerpo de seguridad de naturaleza civil tanto la endémica falta de personal por ausencia de dotación de fuerza suficiente en cada momento, como el descontrol provocado por los continuos relevos en las jefaturas del cuerpo, en los gobiernos civiles y en la cúpula del ministerio debido a los continuos ceses y reincorporaciones, y el poder de los gobernadores civiles sobre la Policía, no reducido hasta la creación de la Dirección General de Seguridad en 1912 y la normativa de 1921.

Prácticamente un siglo había transcurrido desde la Real Cédula de 13 de enero de 1824 y aquellas primeras competencias recogidas en los Reglamentos de Policía de febrero de ese año, pese a que durante toda la centuria la actividad policial no se había detenido. Desaparecida ya, en gran parte, la influencia de los estamentos judicial y militar sobre la actividad policial, la vida política española necesitaba aún afianzar la presencia de un cuerpo policial civil que, pese a depender orgánicamente de las autoridades políticas, funcionalmente fuese autónomo y profesional. Y ese ha

sido siempre el gran reto, separar la dependencia orgánica (poder político) de la funcional (jefes propios y organización profesional).

El sistema policial de la Restauración, iniciado en 1905, por Real Decreto de 23 de marzo, crea la Dirección General de Vigilancia. Dependía esta Dirección del Subsecretario del Ministerio de la gobernación. Por primera vez se liberaba a la policía de la excesiva competencia de los Gobernadores Civiles y también por primera vez se creaba una Academia o Escuela de Policía, en Madrid, para formar a los agentes de Seguridad, Vigilancia y Servicios especiales, en base a una Real Orden de 18 de enero de 1906. (L2) (L3 p 198 y ss). Poco después, por Real Orden de 12 de agosto de 1907 se promulgó su Reglamento de Servicios.

En 1908, por Ley Orgánica de 27 de febrero, se crea la Policía Gubernativa, constituida por los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad, a las órdenes del Gobernador Civil de cada provincia.

Se puede considerar que a principios del siglo XX se inicia la modernización de los servicios de la Policía española con motivo de la reestructuración que se realiza después del asesinato de D. José Canalejas, Presidente del Consejo de Ministros, el 12 de noviembre de 1912.

Pocos días después, mediante Real Decreto de 27 de noviembre, se crea en el Ministerio de la Gobernación la Dirección General de Seguridad, cuyo primer director fue Ramón Méndez Alanís²³, disponiendo que su competencia se extendiese a todo el territorio nacional y la atribución exclusiva en Madrid, arrebatando la competencia al Gobernador Civil en temas de orden público, reuniones, manifestaciones, espectáculos, armas, pasaportes, extranjeros, hoteles, casas de viajeros, porteros, casas de préstamos establecimientos públicos, asociaciones, vagos y mendigos, y prostitución.

En 1921 de nuevo, otra denominación. Por Real Decreto Ley de 14 de junio se sustituye la Dirección General de Seguridad por el de Dirección General de Orden

²³ Ramón Méndez Alanís (1867-1915), había sido Jefe Superior de Madrid en 1909, y en la DGS trató de impulsar la especialización, creando los laboratorios fotográfico y de revelado de huellas dactilares, estableció los primeros registros de la DGS (filiación, antecedentes, dactilares) y dictó normas para los servicios de "Barrios", "Rondas" y "Ciclistas".

Público, que en fecha 7 de noviembre de 1923 será sustituida de nuevo por el de Dirección General de Seguridad. El Directorio de Primo de Rivera establecerá que la Dirección que se crea será el único mando de los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad, y será el Centro donde se emitan antecedentes y noticias relacionadas con el orden público, y con la prevención y persecución de delitos. Esta Dirección tendrá las competencias de disponer destinos y traslados de funcionarios; fijar las plantillas policiales; determinar la insignia que identifique y acredite a los funcionarios policiales, y determina que los Inspectores Generales de Orden Público en Madrid y Barcelona se denominarán Jefes Superiores de Policía, con facultades delegadas del Director.

La Ley de 23 de septiembre de 1939 reorganiza la DGS, y en su artículo 2º expresa que comprenderá los siguientes servicios centrales: “Comisaría General de Fronteras, de Información, de Orden Público y de Identificación”.

Respecto a los documentos de identidad y viaje, en este siglo XIX, apuntemos que con la invasión napoleónica y el establecimiento de una primitiva Policía, España aplica las enseñanzas francesas relativas a la identificación de personas, ya sean de colectivos estigmatizados, ya sean de población general. Igualmente, la actividad policial referida a los documentos de identidad y viaje.

Sin embargo, la coyuntura política tras la Guerra de la Independencia pondrá en manos de los responsables políticos la concesión de pasaportes (p 34, 35), quedando en manos de la Policía la expedición y el control de los mismos.

Aunque los gobernadores civiles perdieron gran parte de su influencia sobre la Policía, no obstante, a los efectos de la gestión de los documentos de identidad y viaje, continuaron como autoridad máxima al inicio del siglo XX, siendo los teóricos responsables de autorizar la expedición de los pasaportes a los ciudadanos (RRDD de 12 de marzo de 1917 y 2 de mayo de 1922) y las “carteras de identidad y viaje” de los emigrantes (RD 23 septiembre 1916).

V. Las funciones y competencias de la Policía.

5.1.- Las funciones de la Policía: seguridad, investigación y actividad administrativa.

Si bien la mayoría de la ciudadanía relaciona la actividad policial con la lucha contra la delincuencia, y esta lucha contra la delincuencia (tanto su prevención como la represión) es un elemento omnipresente en las funciones de esta, hay modelos que la preconizan como prácticamente la única función de la policía, como su gran misión (Guillén Lasierra, 2015), obviando otras.

Para la criminología mayoritaria hoy día, la investigación criminal no constituye la dedicación principal de la policía, ya que gran parte de las actividades policiales todavía están destinadas a garantizar el orden y la tranquilidad, sobre todo en los espacios públicos, funciones que también pueden calificarse como de seguridad ciudadana. Aunque el mantenimiento del orden, de la tranquilidad o de la seguridad ciudadana no excluye la prevención y persecución del delito (Guillén Lasierra, 2015, p. 45).

Dominique Monjardet (1996) define como funciones policiales típicas el mantenimiento del orden, la investigación de delitos y el mantenimiento de la seguridad pública o ciudadana, como si el mantenimiento del orden y la seguridad pública fuesen cosas distintas.

La posibilidad de utilizar la fuerza física, e incluso armamento de diverso tipo para hacer cumplir la ley, es el signo más distintivo de la actividad policial, el que condiciona todas las funciones policiales dice (Bittner, 1970, citado por Guillén Lasierra, 2015), y no deja de tener una buena parte de razón.

La policía, aunque disponga de la posibilidad de usar el poder coactivo del Estado, no utiliza la fuerza de manera sistemática. Intenta resolver los incidentes que afronta, recurriendo a la coacción sólo en el caso que todos los recursos previos (conversación, argumentación, uso de técnicas de mediación y comunicación, alguna amenaza velada del uso de la fuerza o de restricción de derechos) no hayan

favorecido una solución pacífica (Bittner, 2005; Loubet del Bayle, 2012; citados por Guillén Lasierra, 2015, p. 47).

Pero la lucha contra la delincuencia no es la única función de la policía. Para muchos, entre los que se encuentran Bayley²⁴ (2005) y Newburn (2007), la de investigación es otra función más, que en ningún caso supera el 20% de sus actividades. Bayley (2005) destaca el hecho de que el porcentaje de personal policial a las unidades o divisiones de investigación sólo llega al 20% en el caso de Japón, siendo inferior en países como Australia, Inglaterra y País de Gales²⁵, Canadá y los Estados Unidos de América.

En los años setenta del siglo pasado, entre las policías locales de los Estados Unidos, el personal uniformado, que no llevaba a cabo tareas de investigación criminal (o lo hacía de manera ocasional y superficial) constituía un promedio del 86,5% del total de los efectivos policiales (Bittner, 2005), por su parte, según Newburn (2007) sólo un 18% de los contactos entre el público y la policía tienen su razón de ser en algún hecho delictivo dice Guillén Lasierra (2015).

No disponemos de datos globales de lo que ocurre en España, en la que el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil tienen algunas competencias en todo el territorio nacional, en tanto que la Ertzantza y los Mossos de Esquadra asumen la mayor parte de las mismas en sus respectivos territorios, otro más (la Policía Foral de Navarra) comparte con los dos operadores nacionales parte de esas, también existen unidades adscritas del Cuerpo Nacional de Policía en diferentes Comunidades Autónomas con competencias específicas y, por último, las Policías municipales desarrollan un amplio abanico de otras propias en sus respectivos municipios.

²⁴ David H. Bayley lleva mucho tiempo estudiando la Policía, fundamentalmente en el mundo anglosajón, como la mayoría de los autores citados en este capítulo para los estudios sobre Policía y ese término intraducible “policing” (“policeando” o cultura policial diríamos nosotros) en las dos últimas décadas.

²⁵ El sistema policial del Reino Unido está organizado sobre la base de 43 fuerzas de Policía en Inglaterra y Gales, además de la Policía de Escocia y la de Irlanda del Norte (y otras tres -British Transport Police, Policía de instalaciones nucleares, Policía del Ministerio de Defensa-). El Home Office cuenta también con una serie de Agencias con competencias policiales o mixtas policiales y de otro tipo (National Crime Agency, Military Intelligence 5, Government Communications Headquarter, His Majesty Revenue and Customs).

Esa división simplista se centra en la dedicación mayoritaria de los agentes, en cuanto al número de estos, a las actividades de seguridad y orden público y, luego, un segundo grupo dedicado a la investigación.

Omiten esas divisiones la existencia de un tercer componente, numéricamente minoritario (menos del 2% de los agentes dedicados a ello), pero de gran actividad: las tareas de policía administrativa.

Si de la división inicial detraemos el porcentaje de agentes dedicados a tareas burocráticas o de gestión interna, además de ello, existe ese porcentaje reducido de policías destinados a labores de actividad administrativa en contacto con el ciudadano (tramitación de documentos, supervisión de actividades ciudadanas sometidas a control, etc.).

En España, en la actualidad, y limitándonos al Cuerpo Nacional de Policía, digamos que de sus 69093 integrantes²⁶, están dedicados a tareas de seguridad 36430 (52,73%), a las de investigación 26220 (37,95%) y a las estrictamente administrativas y de gestión 6413 (9,28%). Involucrados directa y a tiempo completo a tareas de gestión documental (DNI, pasaportes) son 700 policías y 1500 funcionarios de los Cuerpos Generales, y otros 500 más dedicados a gestiones administrativas relacionadas con extranjeros.

Hemos de distinguir y diferenciar con la máxima claridad aquellas actividades que son de tipo administrativo policial de las que se refieren a cuestiones de seguridad y de investigación, como hacen los autores más arriba citados respecto a esas dos últimas.

Detengámonos ahora en la policía administrativa, que es para nosotros una de las tres funciones de la Policía, junto a la de seguridad y de investigación, y cuyo ejercicio es el que ha mantenido viva a la institución en España a lo largo de estos dos siglos, al margen de la denominación de la misma Policía a lo largo del tiempo.

²⁶ Datos a 31 de marzo de 2023. La agrupación de datos en esas tres áreas no discrimina en cada una de ellas entre los agentes dedicados a las actividades específicas de cada una de los dedicados a labores de gestión y administrativas internas, que suponen aproximadamente un 15% del total de cada una de las áreas.

Lo que se entiende por policía administrativa no es una cuestión pacífica en la doctrina española. Tanto es así que este término no se utiliza habitualmente y se prefiere el empleo de expresiones próximas tales como actividad administrativa de limitación o de ordenación (Izquierdo-Carrasco y Rebollo Puig, 2011).

En estos doscientos años en España se confunden en los textos relativos a la Policía y sus tareas cuatro términos: misión, función, competencia y especialidad.

Pero esa terminología escalada, desde misiones a funciones, de estas a especialidades, pasando por las competencias, no ha existido desde el principio, ha sido construida por la teoría y lo enunciado por las normas legales, que no siempre han empleado la mejor metodología y sistematización para explicar lo que pretenden abarcar cada una de ellas.

Al término misión se le adjudica un significado abstracto, un deseo último de qué hacer, que la Policía ha de tener presente en todo momento, pero que no se traduce en una actividad particular y concreta. De esa misión de carácter superior derivan las funciones, que no pueden ser, en puridad de concepto, muchas. Las funciones se refieren a las diferentes áreas de actividad policial, para cuyo ejercicio el cuerpo debe tener competencia legal para ejercerlas, aplicando las especialidades profesionales que sean precisas.

Son estos dos últimos términos: competencias y especialidades, los que nutren la actividad de cada cuerpo de policía, las competencias como mandato legal y las especialidades como forma de ejecutar más eficazmente las tareas asignadas.

Antes de continuar, digamos que la policía tiene también funciones asistenciales sobre los ciudadanos, como ocurre en caso de situaciones de accidente o emergencia para garantizar la protección de las personas afectadas, y puede ser requerida para intervenir en conflictos entre ciudadanos o grupos de estos, sin necesidad de que se hayan cometido delitos o no (Guillén Lasierra, 2015, p. 45).

También la evolución de las sociedades occidentales en las últimas décadas ha favorecido la ampliación desorbitada de las funciones policiales en el ámbito de las

competencias residuales que, en determinadas situaciones, insta a la policía a intervenir en aspectos anteriormente resueltos por la comunidad, no siendo muy diferentes de los que dieron lugar a la aparición de las policías modernas en el siglo XIX. El amortiguamiento de los controles informales demanda la implantación de controles formales para mantener las conductas dentro de límites socialmente tolerables.

Manning (2005, p. 197, citado por Guilén Lasierra, 2015, p. 55) dice que “el ciudadano no vive de acuerdo a un marco legalista; define sus actos de acuerdo con un código moral o ético que le ha proporcionado su familia, su religión, su clase social. Para la mayoría, la aplicación de la ley es una especie de interferencia en sus asuntos privados”.

Aunque la posibilidad del recurso a la fuerza mencionado más arriba marca mucho la función policial, no explica todas sus funciones, y deja fuera las asistenciales, que no son pocas, y las puramente administrativas (Loubet del Bayle, 2012). En algunos países occidentales (España entre ellos), la policía es responsable de la emisión de documentos de identidad o de permisos de tenencia de armas, función para la cual ser depositario de la potestad coercitiva del Estado no tiene relevancia alguna, señala Guillén Lasierra (2015), pudiendo desarrollar esa tarea cualquier otro departamento de la administración habilitado para ello.

Quienes así opinan obvian la imprescindible labor de control y ejercicio de autoridad que la Policía hace con respecto a diversas actividades que afectan de lleno a la vida diaria de todos los ciudadanos: como la identificación y desplazamiento de personas, y la tenencia y posesión de armas de fuego. Basta echar un vistazo a lo ocurrido en Occidente en los últimos 30 años para entender la necesidad de ese control desde el ámbito policial, y las consecuencias extremas cuando esto no se hace (recuérdense las numerosas matanzas en los Estados Unidos) o se hace (Reino Unido)²⁷. No obstante ese desprecio a la actividad de documentación de los

²⁷ La legislación británica sobre armas de fuego para particulares cambió con la puesta en marcha de la restrictiva Firearms Act de 1998, después del asesinato de 16 niños y una profesora el 13 de mayo de 1996 en la Dunblane Primary School, en Dunblane (Escocia). Se dictaron amnistías para entrega de armas y los resultados obtenidos (práctica ausencia de muertes por arma de fuego -salvo las del

ciudadanos, en el capítulo XX veremos cómo se enfoca la cuestión de los documentos de identidad y viaje en diferentes países del mundo.

Digamos también que existe un componente más político o simbólico: la necesidad de garantizar la presencia de un organismo público, del Estado, que interviene cuando algún incidente perturba el orden ciudadano o la paz y tranquilidad públicas (de hecho, el Estado también utiliza la policía para mantener su presencia en el territorio), cuando tiene lugar lo que Goldstein (1979) califica como problemas residuales de la sociedad. La policía constituye un vínculo relevante entre el Estado y los ciudadanos, dice Walker (2008, citado por Guillén Lasierra, 2015, p. 50).

Pero lo cierto es que es el único servicio público estatal que está operativo las veinticuatro horas del día, 365 días al año, con competencias generales en seguridad y mantenimiento del orden (Newburn, 2007; Medina, 2011; Guillén Lasierra, 2012; Feltes, 2014b; Fernández e Yñiguez, 2014).

Finalmente, autores como Ericson y Haggerty (1997) sitúan a la gestión de la información como la función nuclear de la policía en nuestros tiempos, de la que dicen que es una función instrumental cada día más importante en el desempeño de prácticamente todas las tareas policiales, olvidando que desde el principio de los tiempos la actividad de conocer e informar al soberano fue santo y seña de la actividad policial y prepolicial.

Bien es cierto que la importancia de la información en la función policial tampoco se limita al uso que la institución pueda hacer de la misma, sino que también es muy relevante la información que elabora para otras instituciones o agencias externas, desde aquellos encargados de autorizar ciertas actividades (espectáculos, eventos deportivos, seguridad privada) que solicitarán informes policiales para decidir sobre la conveniencia de la autorización (38.59), hasta los planes de protección civil o de infraestructuras críticas basados en la información recopilada por la Policía.

Si volvemos a los términos Policía de seguridad y Policía de investigación, vemos que han sido desarrollados convenientemente por diversos autores, tanto

crimen organizado- frente al incremento de muertes por arma blanca -por el abandono de actividad policial con el stop and search-) son evidentes.

extranjeros como españoles, como Balbé (1983), Morales Villanueva (1988) o Lazuén (2016), mientras que la Policía administrativa, aquella que desarrolla funciones de la Policía ejercidas de manera transversal con beneficios para todos, no suele recibir excesiva atención, por no decir que la mayoría de los autores la obvian.

A los servicios administrativos prestados al ciudadano (expedición de documentos, autorizaciones de actividades, etc.) no se les considera debidamente, quedando todo limitado a la consabida dualidad seguridad-investigación, que puede explicar la existencia en España de dos cuerpos policiales civiles, uno uniformado (seguridad) y otro tradicionalmente no uniformado (investigación), que la LO 2/86 cercena al crear un cuerpo único uniformado y cuyas lamentables consecuencias van apreciándose con el paso de los años al abandonarse el interés por la investigación en beneficio de la mera presencia policial uniformada.

Baste como ejemplo la tesis doctoral de Guillén Lasierra (2015), una de las pocas que dedican sus páginas a la actividad policial y su organización, quien con una visión periférica (Cataluña) y localista de las competencias policiales (Policías locales), a las administrativas únicamente las menciona escasamente dos veces en un total de 481 páginas.

Ese autor ignora tanto la importancia de la documentación de personas, como de la recogida de los datos de hospederías o de los alquileres de vehículos o las inspecciones de establecimientos (entre otras actividades obligadas), incidiendo en las competencias administrativas sobre seguridad viaria, a las cuales considera las más importantes en ese campo.

5.2.- Las funciones de la Policía en la normativa española.

Las funciones de la Policía, que nosotros concretamos en seguridad, investigación y administrativas, están regladas, incluso algunos Reglamentos las recogen antes de mencionar las competencias concretas asignadas y ejercidas por las diferentes autoridades administrativas de policía (Olano García, 2010). A continuación, dentro del ámbito competencial de cada cuerpo, aparecen las diferentes especialidades

policiales, que permitirán actuar acorde a las competencias que se tengan asignadas.

La primera mención a funciones de la Policía en España la vemos en el artículo 1 del Reglamento provisional de Policía de 18 de diciembre de 1818, que los citaba como “la seguridad de las personas y bienes y la conservación del orden público”.

A continuación, de la Superintendencia general de Vigilancia Pública, creada el 8 de junio de 1823 se dice que “su principal cuidado es velar sobre la conducta de las personas que se hayan hecho ó se hagan sospechosas por sus opiniones y principios contrarios á la Religión y al Trono”.

La Real Cédula de 13 de enero de 1824 en su introducción, y antes de llegar a los detallados artículos XIII y XIV sobre atribuciones privativas y acumulativa, señala que:

“el arreglo de la Policía de mis Reinos, la cual debe hacerme conocer la opinion y las necesidades de mis pueblos, é indicarme los medios de reprimir el espíritu de sedicion, de extirpar los elementos de discordia, y de desobstruir todos los manantiales de prosperidad”.

Luego, el RD de 15 de julio de 1848, que crea el Gobierno Superior de Policía para Madrid, dice en su artículo 4 que:

“tendrá a su cargo todo lo relativo a la seguridad de las personas y del Estado, correspondiéndole en este concepto publicar, circular, ejecutar y hacer que se ejecuten en la provincia de su mando las leyes, decretos, órdenes y disposiciones que tengan por objeto”.

Señalando hasta doce, que coinciden parcialmente con las atribuciones privativas y acumulativas de la Real Cédula de 13 de enero de 1824.

Posteriormente, el Reglamento de Fuerza Organizada Militarmente, de 10 de febrero de 1859, adjudica a la Guardia Civil Veterana de Madrid, que es la Fuerza en cuestión, “la conservación del orden público en esta corte y sus afueras” (art. 2.1) y “la protección de las personas y de la propiedad pública y privada” (art. 2.2), al margen de otras genéricas.

Más adelante, el Reglamento orgánico del Cuerpo de Policía Gubernativa y Judicial, de 28 de octubre de 1873, en su artículo 1º recoge que:

“es objeto de la policía garantizar la seguridad personal y la del domicilio, velar por la conservación del orden público, el respeto á las leyes y á la moral pública, auxiliando al poder judicial en la averiguación de los delitos y aprehensión de los delincuentes”.

El RD 6 noviembre 1877, de creación de la Policía Gubernativa y Judicial, en su artículo 2 dice que:

“el servicio de vigilancia tiene por inmediato objeto el conocer todos los elementos de mal que existan en la población, con el fin de impedir en lo posible los delitos y de auxiliar la acción judicial en el descubrimiento de aquellos y en la captura de sus autores. El servicio de vigilancia tiene á su cargo como importante necesario el registro del movimiento de población.”

Es el Reglamento Orgánico de Policía Gubernativa, de 25 de noviembre de 1930, el primero que recoge la palabra “función”, cuando en su artículo 2º leemos:

“la Policía gubernativa tiene a su cargo, con carácter general, dos funciones esenciales, que son: Primera. Mantener la seguridad y orden público, vigilando el cumplimiento de las disposiciones administrativas que afecten al régimen de los intereses generales; y Segunda. Evitar la comisión de delitos, y, si ya se hubieran cometido, descubrir, perseguir y capturar a los delincuentes y asegurar los efectos, instrumentos o pruebas que sean objeto de la infracción penal”.

La ley de 8 de marzo de 1941, por la que se reorganizan los servicios de Policía habla de “misiones”, y no de funciones o competencias, las divide por especialidades entre los dos cuerpos a los que va dirigida, así, el artículo segundo señala que “el Cuerpo General de Policía tendrá como misión la información, investigación y vigilancia”, mientras que el artículo 16 adjudica al Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico la “misión de vigilancia total y permanente, así como de represión, cuando fuere necesario”.

El Reglamento orgánico de la Policía Gubernativa, Decreto 2038/1975, de 17 de julio, en su artículo 2, indica que:

“los referidos Cuerpos y Fuerzas [Cuerpo General de Policía y Policía Armada] están obligados, con carácter general y según sus respectivas competencias, a: Primero.- Prevenir, mantener y restaurar, en su caso, la seguridad y el orden públicos, cumpliendo y haciendo cumplir las disposiciones legales. Segundo.- Evitar la comisión de hechos delictivos y, de haberse cometido, investigarlos, descubrir y aprehender a los presuntos culpables y asegurar los efectos, instrumentos y pruebas del delito, poniéndoles a disposición de las autoridades competentes”.

La Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de la Policía, recoge la terminología de “misión”, “funciones” y “competencias”, señalando en su artículo 1.2 que “la organización y funciones de los Cuerpos de Seguridad dependientes de las provincias y municipios [se refiere a policías locales, Policía Foral de Navarra²⁸, Miñones alaveses²⁹ y Mossos de Esquadra³⁰, puesto que aún no existían las Policías Autónomas] se regirán por sus disposiciones especiales”. Para continuar en el artículo 2.1 con “los Cuerpos de Seguridad del Estado tendrán como misión defender el ordenamiento constitucional, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”, y en el artículo 2.2 dice:

“en cumplimiento de las misiones generales a que se refiere el apartado anterior, los Cuerpos de Seguridad del Estado tendrán las siguientes funciones: a) Mantener y restablecer el orden público y la seguridad de los ciudadanos, garantizando el ejercicio de sus derechos y libertades. b) evitar la comisión de hechos delictivos, y, de haberse cometido, investigarlos, descubrir y detener a los presuntos culpables y asegurar los efectos, instrumentos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición de la autoridad judicial competente. c) prestar auxilio en caso de calamidades públicas y

²⁸ Creada en 1928 como Cuerpo de Policía de Carreteras, y renombrada como Policía Foral en 1964.

²⁹ Creados en 1793 e integrados desde 1992 en la Policía Autónoma Vasca.

³⁰ Con antecedentes remotos en 1719, suprimidos en 1868, con vida intermitente entre 1874 y 1979, restaurados en 1952 y con nuevas competencias desde 1983.

desgracias particulares, colaborar con las Instituciones y Organismos de asistencia pública y coadyuvar, a petición de las partes, al arreglo pacífico de disputas entre los sujetos privados”.

El último texto legal, el actualmente vigente, es la LO 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que en su artículo quinto habla de “principios básicos de actuación”, para dedicar luego el Capítulo II del Título II a las “funciones”, paradigmática en la confusión de esos términos, puesto que en sus dos únicos artículos desconoce la división entre funciones de seguridad, de investigación y administrativas, y confunde éstas con lo que son competencias y especialidades técnicas para el ejercicio de las funciones.

Vemos como en el artículo 11 se dice que “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desarrollo de las siguientes funciones”, de las cuales señala nueve, con un criterio desigual, al punto que incluye varias funciones de seguridad además de la de investigación y esas otras que ahora aparecen como asistenciales o de apoyo a otras instituciones (como Protección Civil), pero no menciona función alguna administrativa.

Luego, en el art. 12.1, señala que “además de las funciones comunes establecidas en el artículo anterior, se establece la siguiente distribución material de competencias”, entre las cuales sí que aparecen las de carácter administrativo, junto con otras asistenciales y de cooperación.

Pero lo dicho en 1986, a pesar de que no se recogió con un criterio claro, sistematizado y continuado en el tiempo qué son funciones, cuáles son estas, qué son competencias y cómo y quién debe ejercerlas, conforme a cada especialidad, continúa en vigor hoy día y, derivado de ello, es la consideración que el propio Ministerio del Interior tiene respecto de las actividades administrativas al decir que “la Policía Administrativa que está encargada de gestionar las funciones relativas a la seguridad privada, régimen de extranjería, refugio, asilo, armas y explosivos, así como las demás actividades sometidas al control policial” (Anuario MIR 1989, p. 54), considerándola como una unidad con nivel orgánico de servicio, dependiente en esas fechas del Gabinete de Administración, Documentación e Informática.

También sirvan como ejemplo las únicas menciones que se hacen a la “función de policía administrativa que también tienen los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado” (Memoria MIR 1998, p. 401) o al “desempeño de las competencias de policía aeronáutica que tenga asignadas el Cuerpo” (Memoria MIR 2016, p. 801; Memoria MIR 2021, p. 530), al tiempo que en ambas memorias se incluye un capítulo titulado “Actividades administrativas” que recoge únicamente lo relativo a documentación de españoles, atención al ciudadano, recursos, indemnizaciones y relaciones con los tribunales y archivos.

Por otro lado, la adjudicación de competencias por cuerpos, y dentro de estos por especialidades, aparece en las diferentes organizaciones y reorganizaciones, tanto de los cuerpos en sí como de la Dirección General de Seguridad, desde la creación de ésta en 1912. No insistiremos en ello porque la lectura de la normativa referida a ella no aporta gran cosa a lo dicho más arriba visto desde las Leyes y los Reglamentos.

Como vemos, es escasa (por no decir nula) la mención a las labores administrativas de la Policía.

5.3.- Las competencias de policía administrativa como argumento de la existencia ininterrumpida de la Policía.

Durante el siglo XIX se produce la reubicación en el tablero de la seguridad pública de las diferentes piezas de las que el Antiguo Régimen disponía desde el ámbito de la Justicia (alcaldes mayores, corregidores, audiencias, chancillerías) hasta establecer un modelo policial dependiente del poder político que se ha mantenido en el tiempo sin grandes modificaciones. Cómo las figuras de los Alcaldes de barrio, de cuartel, alguaciles, porteros de varas, vinculados a la Justicia o a los ayuntamientos desaparecen o se ven absorbidos por cuerpos u organizaciones de nueva creación, es un proceso que se desarrolla en paralelo al establecimiento de la Policía y sus competencias.

Una cosa es la actividad de policía, consistente en la regulación coactiva de determinadas materias, y otra el órgano o cuerpo funcional al que se encarga tal

actividad de policía. Por lo tanto, si aplicamos un concepto estricto de Policía debemos obviar esas otras competencias de policía que tienen otras administraciones respecto de sus actividades propias.

Si es difícil encontrar autores que hablen de las funciones de la Policía, más difícil aún lo es de las competencias policiales, que las distinga con claridad de las diferentes especialidades, que se ciña en detalle a cada uno de esos términos y que, al margen de disertaciones históricas, explique con propiedad cada una de estas hoy día.

Como hemos visto antes, las primeras referencias legales en las que se detallan las competencias policiales las encontramos en el “Reglamento de Policía para la entrada, salida y circulación de las personas por Madrid” de 17 de febrero de 1809, a las cuales denomina tareas, luego el provisional de 6 de diciembre de 1822 y a continuación en los de 20 de febrero de 1824 (para Madrid y para provincias). Y a partir de esa fecha las competencias han aparecido tanto en las normas matrices como en los Reglamentos o, más recientemente, en los Reales Decretos de estructura, tanto del Ministerio del Interior como de los cuerpos en cuestión, sin que la mención a las tareas administrativas sea fácil de localizar.

Tras el fallido intento de crear una Policía dependiente del poder ejecutivo en 1809 (por las razones obvias de su origen), es 1824 la fecha en la que se inicia la implantación de ese nuevo cuerpo de seguridad que, con distintos nombres y pese a varias vicisitudes, continúa ejerciendo durante todo el siglo XIX, al menos, unas funciones administrativas como son: la elaboración de censos y padrones, el control de los alojamientos y la expedición de documentos de identidad y viaje de españoles y extranjeros bajo las directrices de alcaldes y gobernadores civiles.

Diferentes competencias de entre las recogidas en el Reglamento de 1824 quedaron pronto modificadas a tenor de lo dispuesto en el RD 14 de agosto de 1827 que sitúa a las autoridades locales a cargo de “conceder ó negar los permisos”, aunque la ejecución de lo acordado siga siendo policial; también reduce el número de las “atribuciones acumulativas” de la Policía, que quedan dentro del ámbito municipal, hasta que en 1847 aparecen unas primeras ordenanzas municipales en

Madrid para regularlas. Y aparece la puesta a disposición de los tribunales competentes de las personas arrestadas, uno de los elementos diferenciadores de la Policía respecto a otras instituciones vinculadas con la seguridad en esos momentos.

Hay que resaltar la omisión prácticamente por los autores que escriben sobre la Historia de la Policía la mención a las tareas de documentación de españoles y extranjeros, pese a que ha sido una de las labores prestada continuamente por los distintos cuerpos de policía en España, cosa que no ocurre en otros países, tal y como veremos en el capítulo XX.

No se deben confundir la actividad de policía con los órganos de policía; no solo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ejercen actividades de policía; también hablamos de este tipo de actividad cuando actúan los servicios de inspección, o cuando la Administración dicta normas reguladoras de cualquier actividad. De hecho, en determinadas fechas del siglo XIX (1854-1856 y tres meses de 1868) ni tan siquiera existió un cuerpo de policía civil de ámbito estatal en España y, sin embargo, las actividades administrativas de policía siguieron desarrollándose.

Es la Policía administrativa o son las funciones administrativas de la Policía, con las diversas competencias que abarcan, las que se convierten en el hilo que mantiene viva la institución policial, no a un cuerpo concreto, desde 1824 en adelante, como ya hemos dicho más arriba.

Al margen de la existencia formal de los distintos cuerpos, las funciones son las que se mantienen, dependientes del poder ejecutivo, unas veces a través de sus representantes provinciales (jefes políticos, gobernadores civiles) y otras a través de los responsables locales (alcaldes).

De las diferentes competencias propias de la Policía, según el Reglamento de 1824, tomaremos como hilo conductor de la actividad continuada de policía administrativa las referidas a documentos de identidad y viaje, alojamientos (hospederías), vehículos y censos y padrones, por existir en estos campos actividad previa a la existencia de la Policía y por haber tenido continuidad en el tiempo hasta hoy día,

con un relativamente fácil seguimiento en todo lo referente a normativa y competencias institucionales y corporativas.

Se trata de actividades de limitación que inciden sobre la libertad de los ciudadanos de forma negativa (la restringe, condiciona o limita), como consecuencia del ejercicio de una potestad administrativa de control, materializada a través de un acto administrativo.

El ciudadano debe comunicar a la administración (Policía) su comportamiento o el desarrollo de la actividad concreta, en nuestro caso mediante el envío de la información o su anotación en el libro registro correspondiente (ahora en formato digital).

Además, el inicio de algunas de esas actividades está condicionado a la previa autorización administrativa, una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos exigidos para ello.

Desde nuestro punto de vista queda claro que las labores de policía administrativa fueron anteriores y más continuas en el tiempo que las de policía de investigación o que la Policía como cuerpo para asegurar la paz pública, el orden público. De hecho, la Policía nació sin personal para cumplir sus funciones en la calle “Ínterin se establece el Cuerpo militar destinado particularmente al servicio de la Policía” (art. 167 Reglamento de Policía para Madrid de 20 de febrero de 1824) y todavía en el año 1900 el número de sus integrantes era reducido.

Cuando se dice que la policía administrativa trata de mantener el orden público, o evitar el desorden público nosotros distinguimos entre el desorden público violento (que requiere una fuerza de Policía) del desorden público administrativo (de falta de respeto o vulneración de las normas restrictivas impuestas por el Estado -obligación de notificar a la Policía ciertas actividades, modalidad de cumplimiento de estas, etc.- que pueden ser objeto de sanción coercitiva).

Para atender ese desorden público continuamente alterado de forma violenta en caminos y despoblados se estableció en 1844 una fuerza armada, la Guardia Civil, que había sido precedida de la creación de un cuerpo destinado a combatir el

contrabando en 1929, el Cuerpo de Carabineros, y de otro civil al inicio de 1844, el “servicio de protección y vigilancia pública” (D 26 de enero de 1844). En los primeros años desde su nacimiento esa fuerza armada estuvo subordinada a la Policía civil.

Mientras que para mantener el orden público administrativo únicamente quedan dentro del ámbito policial estricto las actividades de documentación en todos los ámbitos de identificación y comunicación obligada del ciudadano (identificación, viaje, autorización actividades), que permiten su control con mayor facilidad y menores necesidades de personal por parte de la Policía. Otra parte del orden (público) administrativo es gestionado desde el ámbito municipal a través de lo que en el siglo XIX se denominó “policía urbana” y “policía rural”, y que hoy día queda dentro de las funciones de comprobación administrativa ejercidas por las policías locales o municipales.

Esto último puede entenderse con facilidad si hablamos de los diferentes porcentajes de policías dedicados a seguridad, a investigación o a realizar de manera efectiva (dedicados en exclusiva a ello) labores de policía administrativa. En nuestro caso tenemos algunos inconvenientes:

- El número de policías destinados a tareas administrativas no suele recibir excesiva atención, ya que es personal de cuerpos auxiliares de la Policía, hoy día denominados Cuerpo General Administrativo y Auxiliar de la Administración del Estado³¹, el dedicado preferentemente a la expedición de documentos y otras tareas de policía administrativa.
- La implicación a tiempo parcial del personal dedicado a la seguridad ciudadana o de investigación a esas labores de control administrativo (detención de delincuentes reclamados por la Justicia u otras unidades policiales, comprobaciones y averiguaciones de paradero -esto también es válido para todos los que accedan a bases de datos y realicen verificaciones, como ocurre en la expedición de documentos y en el control de entradas y

³¹ Los primeros fueron el Cuerpo Auxiliar de Oficinas de la DGS (1933) y el Cuerpo Administrativo de la DGS (1966).

salidas del territorio nacional, etc.-). Aunque esto podría también considerarse como una de las ventajas puesto que, de este modo, todos los policías acceden a los resultados de los controles directamente.

Por el contrario, los avances tecnológicos han ofrecido algunas ventajas al trabajo de policía administrativa:

- Informatización de gran parte de los procesos, con lo cual el número de policías implicados directamente en las tareas de recogida de datos y comprobaciones derivadas de ello se han reducido significativamente, ya que ahora no es preciso ir a recoger las “fichas” de entrada a los establecimientos, o los establecimientos llevar esos datos a las oficinas de Policía, ni tampoco deben hacerlo las empresas de alquileres de vehículos, o los demás establecimientos sometidos a control, todas las cuales gestionan ya informáticamente la mayoría de sus relaciones con la Administración. Ahora el control de las anotaciones puede ser remoto y en tiempo real.
- Acceso a la información generada por la totalidad del colectivo policial autorizado desde el momento inicial.

Nuevamente el olvido de esa supuestamente actividad “menor” de la Policía recibe una mención mínima “demás actividades sometidas al control policial”, aun cuando numéricamente son las que mayor volumen de trabajo generan.

5.4.- La formación policial.

No existió una formación organizada, sistemática y uniforme para los policías hasta entrado el siglo XX, con la creación de las Escuelas de Madrid y Barcelona en 1908. Anteriormente sólo se habían impartido conocimientos especializados relativos a identificación criminal a funcionarios de prisiones, policías y guardias civiles desde mediados de la última década del siglo XIX (Álvarez-Taladriz, 1899; Olóriz Aguilera, 1910c).

En el área del orden público la formación militar de los agentes (especialmente de la Guardia Civil) se entendió como suficiente para atender los altercados producidos

por muy diversas razones. Las numerosas respuestas de la fuerza empleando fuego real y causando numerosas muertes fueron señal más que evidente de que debían impartirse conocimientos específicos (y dotar a los agentes de instrumentos adecuados para responder a los manifestantes) (Morales Villanueva, 1988).

En el área de la investigación criminal las enseñanzas eran personalizadas, con mejor o peor fortuna según el agente que tutorizase a los agentes bisoños, pero sin unidad de criterio ni procedimiento científico alguno coadyuvante (Viqueira Hinojosa, 1989).

No hemos conseguido localizar noticia alguna relativa a la formación específica para atender las labores de policía administrativa, señal (una más) de la escasa atención prestada a la misma.

Hoy día los centros de formación policial ofrecen una visión panorámica limitada respecto a las funciones y competencias policiales, las más de las veces centrada en la actividad propia de cada cuerpo y constreñida a las distintas especialidades de cada uno de ellos, siendo la formación específica en materias administrativas escasa³².

Al margen de esa formación inicial, los trabajos de fin de curso, de fin de grado, o tesis realizadas en los distintos centros policiales, también presentan carencias en cuanto a la puesta en valor de las actividades administrativas.

En el ámbito universitario, las tesis doctorales dedicadas al mundo policial por policías omiten el estudio de cualquier función o competencia que no sea la ejercida por el cuerpo de pertenencia (al margen de la importancia o limitación de la misma) o el ámbito territorial (léase comunidad autónoma o ciudad) en el que desarrolla su trabajo. En tanto que en las realizadas por personal ajeno van enfocadas a cuestiones preferentemente jurídicas, organizacionales y de ámbito histórico.

³² En el Cuerpo Nacional de Policía, los integrantes de la Escala Básica, durante su periodo de formación inicial, tiene entre sus 16 asignaturas únicamente dos específicas del área administrativa (Documentación policial y Normativa administrativa y Derecho de extranjería), en tanto que la formación de la Escala Ejecutiva incluye el primer curso la asignatura de Actos, procedimientos administrativos y documentos civiles, y en el segundo Intervención Administrativa policial.

Si el reducido número de agentes dedicados a tareas administrativas podría servir de excusa para esa ausencia de trabajos académicos especializados, no es menos cierto que la enorme y silenciosa relevancia de las actividades administrativas hace necesario profundizar en diversos aspectos de esa tarea.

VI. Las atribuciones privativas de la Policía.

Como continuación de la secuencia expositiva de los capítulos precedentes, deberíamos hablar ahora de las competencias que, entendemos, la Policía ha ejercido en el ámbito administrativo en los dos últimos siglos, tras el fallido intento de crear una Policía dependiente del poder ejecutivo en 1809 (por las razones obvias de su origen).

Es 1824 la fecha en la que se inicia la implantación de ese nuevo cuerpo de seguridad que, con numerosas complicaciones, durante todo el siglo XIX impulsa el ejercicio de, al menos, unas funciones administrativas, como son la elaboración de censos y padrones, el control de los alojamientos y la expedición de documentos de identidad y viaje de españoles y extranjeros, bajo las directrices de alcaldes y gobernadores civiles.

Decimos que impulsa esas actividades administrativas porque, como hemos visto en los capítulos anteriores, ni fue dotada de fuerza para el ejercicio de labores de seguridad y orden público, ni sus agentes tuvieron estabilidad en el puesto ni, tampoco, tenían la formación necesaria para ejercer sus labores debidamente.

6.1.- La Real Cédula de 13 de enero de 1824.

El hilo argumental trazado desde los capítulos anteriores de esta Tesis nos lleva al punto en el que la fecha de creación de la Policía española, con la Real Cédula de 13 de enero de 1824 y el establecimiento de competencias policiales para ello se unen. Lo hacen en el texto de la propia Real Cédula, que recoge tanto las competencias exclusivas, "atribuciones privativas" las denomina, como las que son compartidas con otras instituciones y organismos, a las que denomina "acumulativas".

Es importante señalarlas aquí, y hacerlo de manera extensa, puesto que algunas de esas competencias se han mantenido en el tiempo a lo largo de estos dos siglos,

convirtiéndose en el nervio central de la actuación policial administrativa, al margen de la denominación del cuerpo policial encargado de su ejecución.

También hay que mencionarlas en su totalidad para comprobar que, prácticamente todas ellas, precisan de la identificación de la persona para ser llevadas a cabo de manera eficaz, extremo éste de suma importancia para los objetivos de nuestra tesis.

Por último, y más importante, porque entre esas competencias se recoge de manera detallada la atribución a la Policía de la tarea de expedición y control tanto de documentos de identidad como de viaje, competencia omitida por prácticamente todos los autores que escriben sobre la Historia de la Policía española, pese que ha sido una de las labores prestadas continuamente por la Policía en España, cosa que no ocurre en otros países, como veremos en detalle en el capítulo XX.

A las competencias policiales dedica la Real Cédula dos artículos, de los cuales incidiremos especialmente en el primero de ellos:

“Art. XIII. Las atribuciones privativas de la Policía son las siguientes:

1ª. Formar padrones exactos del vecindario de los pueblos del Reino, expresando la edad, sexo, estado, profesion y naturaleza de todos los individuos, con arreglo á los modelos impresos que á este fin formará y circulará el Superintendente general.

2ª. Expedir y visar los pasaportes de los viajeros nacionales, ya viajen dentro del Reino, ya hayan de salir fuera de él; cuidar de que todos los españoles que vuelvan de países extranjeros traigan y presenten el competente abono de su conducta política de mis Embajadores, Ministros plenipotenciarios, Encargados de Negocios, Cónsules o Vicecónsules, legalizado en debida forma; visar ó refrendar los pasaportes de los extranjeros; visar igualmente las licencias de los militares que por cualquiera motivo se separen de sus cuerpos; dar cartas de seguridad á los individuos inscritos en el padron de los pueblos de su vecindad, y á los forasteros que residan temporalmente en otros que no sean el de su domicilio habitual.

3ª. Expedir permisos para vender mercancías por las calles, ó establecer en ellas puestos ambulantes.

4ª. Expedir los permisos de que necesitan para ejercer sus profesiones en calles y plazas los cantarines, saltimbanquis, portadores de linternas mágicas, titiriteros, volatines, conductores de osos ó monas, y todos los demás que ejerzan profesiones ambulantes.

5ª. Expedir las licencias para establecer posadas, fondas, cafés, villares, juegos de pelota, tabernas ú otras casas de esta especie, y velar sobre la conformidad de sus registros con los reglamentos de Policía.

6ª. Expedir los permisos para usar de armas no prohibidas; no entendiéndose sujetos á esta obligación aquellos que por las leyes están autorizados á usarlas.

7ª. Expedir las licencias para caza; entendiéndose que á nadie es permitido sin este documento entregarse á esta ocupacion ó recreo.

8ª. Exigir las multas que los reglamentos de Policía impongan á los contraventores de las disposiciones de este ramo.

9ª. Formar un registro de todos los coches, tartanas y calesines públicos, sean de plaza ó de camino, y hacer que cada uno sea señalado con el número que tenga en el registro.”

A continuación, la Real Cédula recoge en su artículo XIV las 33 atribuciones compartidas por la Policía, “que desempeñará acumulativamente, sin perjuicio de los derechos de la jurisdiccion Real ordinaria, de los de las jurisdicciones privativas, y de los de las Autoridades gubernativas, como Ayuntamientos ó Juntas autorizadas por las leyes en sus casos respectivos”, de entre las cuales cabe destacar las siguientes:

“1ª. Zelar sobre las posadas públicas ó secretas, sobre las fondas y hosterías, cafés, casas de villar ó de otros juegos, establecimientos en que se den conciertos ó bailes públicos, tabernas y demas casas en que se reunen habitualmente muchas personas.

2ª. Zelar sobre las prenderías, y particularmente sobre las de viejo, sobre las almonedas públicas, y sobre las casas en que se presta á premio con hipotecas ó sin ellas [...]

15ª. Cuidar de que no se turbe el orden en las fiestas, ferias, mercados y reuniones públicas de cualquiera especie.”

6.2.- Las atribuciones privativas del artículo XIII de la Real Cédula de 13 de enero de 1824.

De las nueve competencias privativas recogidas en el artículo XIII, hablaremos en este capítulo de la primera, “formar padrones”, y de cómo esa competencia quedó finalmente en manos de las autoridades municipales.

Cabe encuadrar también en ese artículo XIII.1ª el control de los extranjeros, que se exige desde el mismo momento en que estos acceden al territorio nacional, y luego continúa durante su estancia. El antecedente a ese control de los extranjeros lo encontramos en las listas, matrículas o registros ordenados en 1764, 1791 y 1814, fechas a partir de las cuales las referencias a la necesidad de su control son numerosas.

Este colectivo de los extranjeros, en principio minoritario, que fue señalado en diferentes ocasiones como el vector causante de problemas para los diferentes gobiernos, ha tenido un incremento exponencial tanto en las cifras de los transeúntes (hoy día en su gran mayoría turistas) como de los residentes en España, especialmente a partir de los años 80 del siglo XX. Y es aquí donde la documentación específica de los mismos cubre perfectamente la situación que el mero hospedaje vacacional no precisa. De ese grupo de alojados residentes nos ocuparemos en el capítulo XVII.

A la competencia segunda, “expedir y visar los pasaportes [...] y dar cartas de seguridad” dedicaremos los capítulos X al XV de esta tesis.

De las competencias 3ª a 8ª haremos una mención breve, al igual que lo haremos con la 2ª y 15ª “acumulativas”, con el fin de señalar la vigencia de todas ellas, sin detenernos en exceso en su íter normativo hasta el día de hoy.

Hablaremos de la 9ª, probablemente la competencia que mayores cambios ha sufrido en estos dos siglos, debido a los avances de la técnica y el impulso recibido por los desplazamientos voluntarios de los ciudadanos.

Por último, hablaremos ampliamente de la primera competencia “acumulativa” recogida en el artículo XIV, relativa al control de “posadas públicas ó secretas”, que nosotros hemos titulado “hospederías y viajeros”.

La razón de dedicar espacio y detalle a esta competencia es debido a que el poder ha otorgado históricamente una gran importancia a conocer en cada momento quién estaba en cada lugar, lo cual tiene una estrecha relación con el establecimiento de los documentos de identidad y viaje, puesto que sin estos es difícil comprobar la identidad del viajero alojado, y sin viajeros no era tan necesaria la identificación de la persona.

De las diferentes “atribuciones privativas” mencionadas en la Real Cédula de 13 de enero de 1824 tomamos como hilo conductor de la actividad continuada de policía administrativa las referidas a documentos de identidad y viaje, alojamientos y censos y padrones, por existir actividad en esos tres campos previa a la existencia de la Policía y por haber tenido continuidad en el tiempo hasta el día de hoy, con un relativamente fácil seguimiento en todo lo relativo a normativa y competencias institucionales y corporativas.

Con el paso del tiempo, diferentes competencias de entre las recogidas en la Real Cédula de 13 de enero de 1824 quedaron dentro del ámbito municipal, como hemos visto en el capítulo III, hasta que en 1847 aparecen en Madrid unas primeras ordenanzas municipales para regularlas, englobadas dentro de las funciones de policía urbana, y llevadas a cabo por personal dependiente de los ayuntamientos.

6.3.- Censos y padrones.

Si bien la Real Cédula de 13 de enero de 1824, que establece la Superintendencia general de la Policía del Reino, señalaba entre las atribuciones privativas de la Policía la de “formar padrones exactos del vecindario de los pueblos del Reino” (art. XIII.1ª), debemos hacer un poco de historia hasta llegar a ella y señalar que la formación de censos, recuentos, catastros, vecindarios, etc. es anterior a la de los padrones, que no aparecen en el Derecho español hasta el siglo XIX.

La demografía y otras ciencias sociales consideran como época “preestadística” al periodo anterior a la existencia de censos de población con finalidad estrictamente demográfica y con una periodicidad establecida por el Estado.

De acuerdo con ese criterio demográfico arriba citado, y aunque no existe consenso entre los investigadores, entendemos que el primer censo de población española sería el de 1857³³, dado que los realizados en el siglo XVIII, considerados por algunos como censos modernos, carecen de regularidad en el tiempo su ejecución y de la homogeneidad en los criterios de recogida de datos, amén de no incluir alguno de ellos la totalidad del territorio nacional.

A pesar de las dificultades observadas en unos y otros estudios, el volumen de habitantes del país y su evolución fue posible conocerlo antes del siglo XIX gracias a registros realizados por instituciones eclesiásticas o civiles con muy diverso fin, principalmente fiscales o militares, que hacían recuento de las unidades impositivas (almas, cabezas de familia, casas, fuegos, pecheros, vecinos) y no de las personas propiamente dichas.

La elaboración de los censos fue muy irregular y condicionada tanto por las circunstancias históricas de cada momento como por las dificultades económicas

³³ El INE considera los censos de población a partir de 1857, y así recoge los datos en su web. <https://www.ine.es/inebaseweb/71807.do?language=0>

para afrontarlos (García Pérez, 2007). Una primera referencia la vemos el 4 de abril de 1494, en una Real Cédula que dispone la forma de empadronarse y preñar de los hijosdalgo. Después, en los siglos XVI y XVII, se realizaron diferentes recuentos con finalidades diversas: Censo de pecheros (1528-1536), Censo de Tomás González (1591), Averiguaciones de alcabalas (1552, 1561, 1585 y 1596-1597), Recuentos para recaudación de donativos (1625, 1635-1637), Recuento para el reparto de juros (1646) y Recuento para levadas (1693-1694).

Pero el primer recuento de población, realizado sobre la casi totalidad del territorio español (que no incluyó el País Vasco), fue el “Vecindario de Campoflorido”, confeccionado entre 1712 y 1717, el cual cifraba la población española en aproximadamente 7,5 millones de habitantes, que no se consideró fiable puesto no recopiló datos de primera mano y se basó en registros anteriores.

Cifras más seguras, aunque aproximadas, fueron las suministradas por los censos de la segunda mitad del siglo XVIII, los primeros que efectuaron un recuento individual de almas o personas, y no solo de vecinos o cabezas de familia. Estos censos fueron los de 1724, 1731 y luego ya los de Ensenada, 1752, Aranda, 1768-1769, Floridablanca, 1786-1787 y Godoy, 1797 (Pérez Moreda, 1984).

Los estudiosos de la materia no consideran ningún censo o recuento de población entre los de finales del siglo XVIII y el de 1857, por lo cual, la fecha de paso de la época preestadística a la estadística es discutida. Ni tampoco existe consenso entre los investigadores respecto a la fecha a partir de la cual nace el padrón de habitantes como instrumento básico para el recuento efectivo de la población. Suero Salamanca (1999) considera que es 1823, de acuerdo con Ley para el gobierno Económico-Político de las Provincias, Islas y Posesiones Adyacentes, de 3 de febrero de 1823, mientras que para García Ruipérez (2002) es 1857, conforme al RD de 14 de marzo de ese año. Fechas y normativa de las cuales hablaremos más adelante.

Para realizar esa tarea censal con precisión hubo que pasar de las identificaciones colectivas o grupales (peregrinos, gitanos, extranjeros, fuegos, casas, etc.) a las individuales, fenómeno que se produjo durante el siglo XIX al tiempo que aparecía la administración civil española.

Todo lo anterior viene a decirnos que el recuento de la población, únicamente con finalidad identificativa, no se pudo realizar de manera precisa hasta que todos los ciudadanos fueron contabilizados de manera individual con igual consideración de todos ellos.

6.3.1.- La actividad municipal acerca de padrones, censos y registro civil.

Los censos aparecen mencionados ya en el Decreto de 23 de junio de 1813 de las Cortes de Cádiz, Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, cuando se dice:

“Los ayuntamientos enviarán al jefe político de la provincia cada tres meses una nota de los nacidos, casados y muertos en el pueblo, extendida por el cura ó curas párrocos, con especificación de sexos y edades, de cuya nota conservará el ayuntamiento un registro; y asimismo una noticia de la clase de enfermedades de los que han fallecido extendida por el facultativo ó facultativos” (art. 2).

Diez años después, la Ley de 3 de febrero de 1823, en su artículo 5 dice que “es igualmente de cargo de los Ayuntamientos formar el censo de población, con arreglo á los modelos que dispondrá el gobierno, y á las otras prevenciones que les hagan las diputaciones provinciales”. Para continuar:

“también formarán en el mes de Enero de cada año el padron general para el gobierno y administracion de su respectivo pueblo, comprendiendo en él los particulares que sean necesarios, para que sirva á los objetos de policía, de seguridad y orden de repartimiento de contribuciones y cargas, y de los alistamientos para el ejército permanente, y para las milicias nacionales activa y local” (art. 6).

La legislación municipal de 1823 encuentra en la RC de 13 de enero de 1824 un complemento importante: la atribución privativa 1ª, relativa a la confección de padrones por parte de la Policía, de tal forma que los ejecutores materiales de la tarea ordenada en la Ley de 1823 son los agentes que aplican la atribución privativa de esa RC, como más adelante veremos. El primer fruto de ello fue el censo de 1826, y el siguiente el de 1831.

Las convulsiones políticas que sufría España, con episodios tales como la revuelta catalana de los “agraviados” o “malcontents” en 1827, o el desembarco y casi inmediato fusilamiento de Torrijos en 1831, no fueron más que un ensayo de las futuras guerras carlistas. La primera de estas y el triunfo de los liberales moderados en las elecciones de 24 de septiembre de 1837 impidieron la realización del primer censo general, mandado por RD de 29 de junio de 1837.

Tras la década moderada (1844-1854), el alzamiento encabezado por O'Donnell y Espartero, en julio de 1854, trajo consigo a nivel local la derogación de la Ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos, de 8 de enero de 1845, y su sustitución por la Ley de 3 de febrero de 1823, que estará vigente durante todo el Bienio Progresista. Esto implicó la elaboración de una nueva Ley de Ayuntamientos, aprobada el 5 de julio de 1856, que nunca llegó a entrar en vigor, al producirse la dimisión de Espartero ese mismo mes.

De gran importancia será el Real Decreto de 14 de marzo de 1857 que aprueba las bases para la formación del “censo verdadero de todos los habitantes” de España. Un día después, el 15 de marzo, fue publicada la Instrucción que desarrollaba ese Real Decreto para realizar ese censo, que García Ruipérez (2002) señala como el primero a considerar del siglo XIX, y es también el primero recogido como tal por el Instituto Nacional de Estadística en su página web.

Más tarde, todavía en el siglo XIX, la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870, en su artículo 16 recoge que “es obligación de los Ayuntamientos formar el padrón de todos los habitantes existentes en su término”. Después, ya en el XX, el Estatuto

Municipal y Reglamento de Población de 1924 y la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, modificada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, son otras tantas que recogen la competencia municipal para la confección de padrones.

También la Ley de 3 de febrero de 1823, de la cual hemos mencionado su art. 5 en relación con los censos, en su artículo 7, se refiere a que:

“habrá en la secretaría de cada ayuntamiento un registro civil de los nacidos, casados y muertos en el pueblo y su término, llevándolo con toda formalidad, según se prevenga en el código civil y teniéndolo en la debida custodia”,

En tanto que el artículo siguiente recogía que:

“los ayuntamientos enviarán á la diputación [...] una nota de los nacidos, casados y muertos en el pueblo durante el trimestre anterior, estendida por el cura ó curas párrocos, con especificación de sexos y edades” (art. 8).

La normativa sobre Registro civil en los ayuntamientos es relevante mencionarla puesto que sirve de enlace entre los registros de la Iglesia católica y la posterior Ley provisional 2/1870, de 17 de junio, del Registro Civil, que pone en manos de Justicia los datos de filiación desde el nacimiento hasta la muerte con las vicisitudes legales que hubiere (matrimonio, divorcio).

Policialmente se han venido empleando los datos del Registro civil para identificar fehacientemente a los españoles y expedirles los documentos de identidad oportunos, en detrimento de los recogidos en los padrones policiales, reducidos prácticamente a los procedentes de los extranjeros residentes, al quedar en manos de los ayuntamientos los padrones municipales.

Ese Registro civil municipal no se llegó a implantar, aunque nuevamente se intentó en 1836, cuando en una RO de 10 de diciembre se habla del “registro civil que debe llevarse en los ayuntamientos de los nacidos, casados y muertos”, y hace referencia al artículo 7 de la Ley de 3 de febrero de 1823, que había sido mandada observar

por Decreto de 15 de octubre de 1836.

Esta normativa fue seguida de otra de 24 de enero de 1841 (Gaceta del 26), que establecía “un registro civil que suministrando al Gobierno datos propios y seguros evitase el tener que reclamarlos de las autoridades eclesiásticas, que los recogen con muy diferente objeto”, y lo hacía en “los ayuntamientos de las capitales, de las cabezas de partido y de todos los pueblos que excedan de 500 vecinos”. En la propuesta de esa norma, el ministro de la Gobernación (el sevillano Manuel Cortina y Arenzana, del Partido Progresista) mencionaba los intentos anteriores de puesta en marcha del Registro Civil, y justificaba la imposibilidad de ponerlo en práctica debido a que “era necesario [...] que concurriesen otros elementos indispensables, medidas legislativas, recursos pecuniarios, suficiente número de manos hábiles y las instrucciones más minuciosas”.

La llegada al poder de los gobiernos moderados, en la década 1844-1854, introdujo cambios en la normativa sobre el Registro Civil, como la Real Orden de 24 de mayo de 1845 que permitió a los párrocos bautizar y enterrar sin haber recibido antes la papeleta del encargado del Registro Civil.

Con esa norma provisional e incompleta se llegó a la Ley de Registro Civil de 1870, que entró en vigor el 1 de enero de 1871 y organizó los Registros Civiles tal y como hoy día los conocemos, dependientes del Ministerio de Justicia, al fin y al cabo, un nuevo actor dedicado a la identificación de la población.

De los datos recogidos en este Registro Civil se ha valido la Policía desde el momento de la creación del Documento Nacional de Identidad para respaldar su expedición, de tal manera que la omnicomprensiva labor de los Registros (que incluyen a todos los españoles desde el nacimiento a la muerte, con todas sus vicisitudes civiles) se ve completada por el control policial obligatorio de los mayores de 14 años a través del DNI.

Como resumen, podemos decir que, hoy día, el padrón municipal es un registro administrativo que se actualiza permanentemente, lo elaboran los ayuntamientos sobre la inscripción obligatoria de los ciudadanos y el acceso a la información personal en él recogida está amparado por la legislación sobre protección de datos personales³⁴.

A diferencia de él, el censo de población tiene naturaleza estadística, se elabora por el Instituto Nacional de Estadística cada diez años desde 1981, es de cumplimentación voluntaria y está amparado por la legislación sobre Función Estadística.

Y es posible mencionar un tercer recuento de población, tal es el ofrecido por el censo electoral, que se sustenta en el padrón municipal, y recoge a los españoles y residentes comunitarios mayores de 18 años con derecho a sufragio activo.

6.3.2.- La actividad policial sobre los padrones.

Si hasta aquí hemos visto la aproximación al tema desde el punto de vista demográfico, ya desde la óptica policial-documental, objetivo de esta tesis, hay que decir que el padrón de vecinos fue un registro eminentemente policial desde la Instrucción de 26 de octubre de 1768³⁵, y los encargados de realizarlo materialmente fueron los alcaldes de barrio. Siendo una de las “atribuciones privativas” que, con el paso del tiempo y el establecimiento y desarrollo de la administración civil, la Policía perdió.

³⁴ Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos personales y garantía de los derechos digitales.

³⁵ Reglas que deben observar los Alcaldes de los barrios de Madrid (Novísima, lib. III, tít. XXI, ley X), “5. El Alcalde de barrio, en la parte que se le asigne, ha de matricular á todos los vecinos que vivieren en el mismo, con la expresion individual de sus nombres, estados, empleos ú oficios, número de hijos y sirvientes, con sus clases y estados”. Cuando los Alcaldes de barrio se establecen en otras ciudades (Granada, Sevilla, Zaragoza, Valencia, Zaragoza, Valladolid, Palma, Coruña y Oviedo) la competencia se mantiene: “11 Cada Alcalde de barrio matriculará á todos los vecinos, y entrantes y salientes” (Novísima, Tomo II, lib. V, tít. XIII, ley I, 1769).

Años después de aquella Instrucción, el reglamento de Policía del Gobierno afrancesado de José Napoleón, de 1809, para lograr la identificación de las personas, establece documentos de identidad (en los primeros tiempos confundidos con los de viaje), que decaen con el final de ese gobierno. Mientras tanto, la legislación de las Cortes de Cádiz pone en marcha también cédulas y pasaportes. Los dos se refieren a documentación puntual de personas, sin que aparezca nueva referencia a formación de matrículas o padrones.

Ya en el Decreto de 6 de diciembre de 1822, que aprobó el Reglamento provisional de Policía, de vida efímera, se incluye un capítulo dedicado a “De la división de los pueblos y formación de padrones”.

Son la Real Cédula de 13 de enero de 1824 y los Reglamentos para Madrid y provincias del 20 de febrero, los que recogen en extenso esta tarea como competencia policial. La Real Cédula establecía las reglas para la Superintendencia general de la Policía del Reino, y señalaba entre las atribuciones privativas de la Policía la de “formar padrones exactos del vecindario de los pueblos del Reino” (art. XIII.1ª), y el de ese nombre era uno de los libros a llevar por la Policía.

Luego, el capítulo VIII del Reglamento para Madrid está dedicado de forma íntegra a ello en sus artículos 61 al 72, y recoge como una de las competencias de la Policía “La formación del padron general del vecindario de la Corte” (art. 61), con clara indicación de los obligados, los responsables de confeccionarlo e, incluso de su uso para expedir las cédulas de seguridad “con vista de las hojas de matrícula que les deben presentar sus Celadores de barrio” (artículo 73).

Al margen de ese padrón, la Policía llevaba distintos libros, entre otros el relativo a extranjeros, que siguió llevando, luego reconvertido en Registro de Extranjeros, como veremos en el capítulo XVII.

González Rodríguez (1868) menciona que Madoz considera el padrón realizado por la Policía en 1826 como el más fiable realizado entre 1797 y 1857. En su

Diccionario, el propio Madoz (1846-1850), dice que “figuró la España en el trabajo de la policía del año 1826 con 14.154.341 hab.”, lo cual indica que el padrón de ese año fue actividad policial, como lo fue el siguiente, en 1831, del cual, en el mismo Tomo y página, se lee:

“la policía que mostró tanto celo en reunir antecedentes de población para el trabajo que formó en el año 1826, quiso en el de 1831 destruir su propia obra, haciéndose cómplice de las ocultaciones, que con todo ahínco procuraron ciertas personas. En esta segunda época, mas regularizada la acción de la policía, mas bien montadas sus oficinas, mas fuerte todavía la voz del Gobierno y sus agentes, había derecho á esperar, que el nuevo trabajo significara, en su último resultado, el progreso de la administración por una parte, y por otro el movimiento creciente de la pobl. española” (T X, p. 590).

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística (2011), desautoriza las palabras de Madoz al mencionar “la existencia de recuentos e imputaciones de población de escasa fiabilidad, conocidos como Censos de Policía”, sin indicar las fechas de estos y omitiendo la ausencia de otros censos que no sean estos en el primer tercio de ese siglo.

Al tiempo que los padrones y censos se convierten en una actividad estrictamente municipal, llevada a cabo por los ayuntamientos, será la Policía la que continuará confeccionándolos, mientras que el perfeccionamiento de los mismos se consigue al exigir a los ciudadanos estar empadronados para extenderles sus documentos de identidad y viaje, como hemos dicho más arriba en relación con las cédulas de seguridad, o como se ve en el art. 5 del RD de 15 de febrero de 1854, sobre cédulas de vecindad, cuando se dice que “las cédulas se repartirán á domicilio á todo el que estuviere empadronado, haciéndose este servicio por los dependientes de la Autoridad”.

La confección de los distintos padrones por parte de la Policía nuevamente aparece mencionada en el art. 24 del Reglamento Orgánico del Cuerpo de Policía Gubernativa y Judicial de 22 de octubre de 1873, también en el art. 8 del Decreto de organización de la Policía Gubernativa y Judicial de 6 de noviembre de 1877 y en el

art. 5 del RD de 26 de octubre de 1886, de creación de la DGS.

La actividad policial respecto a censos y padrones como tales finalizó con la implantación del Documento Nacional de Identidad a partir de 1951, que, de alguna forma, hereda ese control total de los españoles, ahora claramente delimitado en cuanto a la edad de los registrados en el que inicialmente se denominó por el Servicio del DNI como “Censo de Inscritos”, en principio los mayores de dieciséis años, aunque más tarde la edad sería rebajada a los catorce por el Decreto 196/1976 de 14 de febrero.

Sin perjuicio de ello, la identificación del total de la población de España la sigue realizando la Policía, con el DNI y los pasaportes para los españoles, como se puede ver a continuación en el **Cuadro 4**, y la expedición de documentos específicos para extranjeros, otros para ciudadanos comunitarios y, también, para personas desprovistas de nacionalidad y acogidas a la protección española, que veremos en los capítulos siguientes.

Año	Hombres		Mujeres		Total	
	Documentos tramitados	Variación respecto al año anterior (%)	Documentos tramitados	Variación respecto al año anterior (%)	Documentos tramitados	Variación respecto al año anterior (%)
022	3.597.643	-3,14%	3.473.670	-3,15%	7.071.313	-3,14%
2021	3.714.353	31,12%	3.586.521	33,44%	7.300.874	32,25%
2020	2.832.857	NA*	2.687.813	NA*	5.520.670	NA*

Producción Documento Nacional de Identidad

Año	Documentos tramitados	Variación respecto al año anterior (%)
2022	2.697.975	111,06%
2021	1.278.325	27,14%
2020	1.005.478	NA*

Producción pasaporte ordinario, Ministerio del Interior.

Cuadro 4.

Expedición del Documento Nacional de Identidad y el pasaporte ordinario.

La documentación de españoles, tanto del DNI como de pasaportes, muestra el efecto de la pandemia del COVID-19 que alteró los ritmos habituales, con una reducción importante en 2020 debido a la inmovilidad de la población como consecuencia de la aplicación del estado de alarma, y un incremento compensatorio de ello en el año 2021.

6.4.- Las atribuciones privativas 2ª a 8ª de la Real Cédula de 13 de enero de 1824.

Desde los RRDD de 14 de agosto de 1827 las autorizaciones son municipales, tal y como recoge el artículo 20, “tocará á las Autoridades locales conceder ó negar los permisos para los objetos que allí se expresan [Art. 13 del Decreto de 8 de enero, dice ese artículo]”. A partir de esa fecha las autorizaciones policiales son relativas a cuestiones de seguridad.

La competencia 2ª, relativa a la expedición de los pasaportes, queda bajo la autoridad municipal en cuanto a la autorización y expedición, sin embargo, la actividad policial sobre ella continúa durante todo el siglo XIX, como veremos en detalle en los capítulos XI al XV de esta tesis.

Por tanto, las competencias 3ª, 4ª y 5ª necesitaban una doble autorización: primero la municipal para desarrollar la actividad en el municipio (respeto a ordenanzas municipales -construcción, seguridad alimentaria, etc.-), previa a que las autoridades policiales otorgaran la correspondiente, prácticamente un requisito burocrático más, puesto que si la autoridad local había dado el visto bueno a la actividad, la infracción de la misma a normativa de seguridad (la mayoría de las veces vinculada a la obligación de comunicar el inicio de actividad) era remota.

Sirvan como ejemplo que las autorizaciones para el trabajo de los fotógrafos ambulantes en la vía pública o las actuaciones en teatros, conciertos de música en locales, etc. correspondían a los Gobernadores civiles, y estuvieron en vigor hasta 1986.

Las competencias 6ª y 7ª son asumidas por la Dirección General de Seguridad a partir de su creación en 1912 (art. 8. 3º). Aunque ya el art. 8. 1º del Decreto de 1912 recogía mando sobre la Guardia Civil, al decir que “a estos efectos [conservación del orden público] dispondrá, dentro de la provincia de Madrid, el servicio propio del Instituto de la Guardia Civil”.

No olvidemos en este punto que el paraguas de la DGS sobre los diferentes cuerpos policiales no fue completo hasta el año 1905, cuando la Guardia Civil se ve sometida (en cuanto a las materias policiales, no en cuanto a las militares) al mandato de la Dirección General de Seguridad, la cual aparece equiparada a la Dirección General de la Guardia Civil en 1968 en el organigrama del Ministerio, y es, de facto, la Dirección General de la Policía hasta la creación de ésta en 1979 por RD 1110 de 10 de mayo.

En el Reglamento de Policía Gubernativa de 1930, artículo 262, entre otros Registros, señala como obligatorios para la Policía los de “Armas o cartuchería cargada para carabina, pistola o revólver.- Establecimientos de venta de”, y también “Armas.- Personas que tienen licencia para uso de”. Esto ocurre hasta que, en el Reglamento de Armas de 1981, RD 2179 de 24 de julio, se recoge ya la competencia de la Guardia Civil no solo en cuanto a fabricación, circulación y comercio, también en cuanto a tenencia y documentación, desapareciendo prácticamente las ejercidas por la Dirección General de Seguridad para la población

general. Es también en este Reglamento en el que aparecen, en el artículo 97, las competencias municipales para las armas de aire comprimido.

La exigencia de multas por infracción a los Reglamentos, mencionada como atribución 8ª, sigue vigente ahora en la LO 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, cuyo régimen sancionador está recogido en el capítulo V, artículos 30 al 54, incluyendo en los artículos 35, 36 y 37 el catálogo de infracciones, muy graves, graves y leves, respectivamente.

6.5.- Vehículos.

Es la “atribución privativa” 9ª, relativa al control de los carruajes, probablemente la que más ha evolucionado, hasta llegar a la actual normativa de 2021.

Durante el reinado de Carlos IV, la Sala de Alcaldes de Casa y Corte, aprueba en Madrid, en 14 de septiembre de 1792, una Cédula, estableciendo el servicio de “Coches diligentes” para el uso público. El reglamento de servicio señaló por primera vez la obligación de que estos carruajes llevaran el número de su matrícula en color blanco y tamaño de cuatro dedos de alto, “para que en todo caso, se pueda saber quién fuere responsable de algún acontecimiento”.

En 1857, el Reglamento para el servicio de los carruajes destinados a la conducción de viajeros, RD de 13 de mayo, en su artículo 11 señalaba que “ni en las Administraciones, ni en medio del camino podrán admitirse pasajeros que no presenten la cédula de vecindad correspondiente”, en el 27 indicaba que “en todo carruaje público deben admitirse los guardias civiles de servicio en las carreteras, siempre que hubiere asientos desocupados y cuando a juicio de los mismos lo exija la seguridad de los viajeros”, para añadir en el 38 que “el Inspector especial de vigilancia, encargado en Madrid de este servicio y un Inspector o Comisario en las capitales de provincia, asistirán por sí mismos, y en caso de imposibilidad por medio de sus dependientes, a la hora y puntos de salida y llegada de los carruajes, para enterarse de las quejas de los viajeros y de la manera en que se cumple lo mandado”.

Esa actividad de control la vemos nuevamente en el Reglamento Orgánico de Policía Gubernativa, de 25 de noviembre de 1930, en el artículo 262.9º, cuando habla del Registro de automóviles de alquiler o particulares y del de automóviles de línea, como uno de los obligatorios a llevar por la Policía.

Posteriormente aparece regulado en el D 393/1974 de 7 de febrero, sobre identificación y registro de los usuarios de determinados establecimientos turísticos y de quienes alquilen vehículos, con o sin conductor, desarrollado por Orden de 16 de septiembre del mismo año.

A fecha de hoy es el RD 933/2021 de 26 de octubre el que regula esta materia, poniendo al día una normativa cuya última actualización se había llevado a cabo en 1974.

6.6.- Hospederías y viajeros³⁶.

Saber quién es el forastero y dónde se aloja durante su viaje, han sido, probablemente, dos de las noticias perseguidas con más ahínco por la Policía desde siempre. En aquellos países, como el nuestro, en el que ese control se ha producido desde tiempo ancestral, muchas veces la labor policial de investigación se ve facilitada sobremanera por la mera actividad de inscripción por el ciudadano, aceptada de manera implícita, y comunicación por el hostelero, la cual supone una limitación a la libertad de viajar anónimamente, impensable en el mundo anglosajón.

Ya vemos el control de alojamientos al inicio del siglo XVII en la “Orden que han de observar los Alcaldes y Alguaciles de la Corte en las rondas y visitas que deben hacer de ella por quartales” (Libro III, Título XXI, Ley I, de Felipe III, 3 de mayo de 1604), en la que se recoge:

“que notifiquen en las posadas, que visitaren los dichos Alcaldes y Alguaciles, que en viniendo á ellas algún huésped nuevo, den noticia al Alcalde ó Alguacil del quartel más cercano [...] y se asiente en el libro de la visita, de

³⁶ Empleamos esa denominación por ser la más breve y comprensiva del total de actividad policial sobre esos establecimientos y personas, que aparece ya en normativa del año 1936 (OC de 24 de enero).

manera que no pueda entrar en la Corte persona de nuevo que el Alcalde del quartel no lo sepa, y á que viene”.

Después lo vemos en un Auto de 1652 “para que luego que lleguen los huéspedes, apuntes los posaderos sus nombres, de dónde y a qué vienen a la Corte, etc.”, dando razón de ello al Señor (Alcalde) del quartel y Escribano de Gobierno (Escobar Raggio, 1947, p. 354).

En 1695 se mandó por la Sala que cada segundo día dieran memoria a los alcaldes, de los huéspedes, sus señas, etc., y que en las posadas hubiera tablilla u otras señas de serlo.

Posteriormente, en 1708, se manda registrar a todos los forasteros que hubiere en las posadas, denunciando a los que las tuvieran secretas sin declarar, y en 1733 se mandó hacer una relación general de los establecimientos de esta clase que había en Madrid.

Las labores de control por parte de Alcaldes de Corte las vemos en el libro III, título XXI, ley VII, de la Novísima Recopilación, Instrucción de Alguaciles de 30 de agosto de 1743:

“19 Tengan cuidado con las visitas de casas de posadas públicas ó secretas, mesones y otras partes donde se aposentan personas forasteras que viene á la Corte á diligencia [...] no pueden estar en la Corte persona alguna forastera, que el Alcalde del quartel no lo sepa; para lo qual, del libro que está en la Escribanía de Cámara de Gobierno de la Sala, donde se sientan los registrados por los posaderos, se les pasará lista, en la forma que se hace”.

En las “Reglas que deben observar los Alcaldes de barrio de Madrid para el cumplimiento de lo dispuesto en la ley precedente, de 21 octubre 1768 (Novísima, lib. III, tít. XXI, ley X), su instrucción 7 dice que “los Alcaldes de barrio han de visitar por sí mismos freqüentemente los mesones y posadas públicas del suyo [distrito], enterándose de las personas que haya en ellas”.

En 1788 las posadas secretas³⁷, y su apertura, precisaban de una licencia del Alcalde de Casa y Corte que lo fuese del respectivo cuartel, “y de presentarle una exacta matrícula, y darle en lo sucesivo noticia puntual de los huéspedes que tuvieren, con expresión de sus destinos y circunstancias” (Novísima Recopilación, lib. III, ley XXV, resol. de 14 de octubre de 1788).

Las reglas que han de observarse en las fondas, cafés y demás casas públicas de esta clase en la Corte aparecen en la Novísima Recopilación (Libro III, Ley XXVI, Carlos IV, por Real orden de 28 de abril de 1791, y edictos publicados en 6 de mayo del mismo año y 4 de diciembre de 1792), señalando que “8 En quanto á los huéspedes que admitan, y salgan de sus casas, darán razón ántes de las veinte y quatro horas al Alcalde del cuartel”.

El 30 de junio de 1808, en vista de que “de algunos días á esta parte se han introducido en esta corte varios forasteros que profieren especies subversivas, y propagan gazetas, proclamas y otros papeles sediciosos, que pueden perturbar la tranquilidad y sosiego público” se renuevan los bandos publicados el 27 de julio de 1796, y 19 de enero de 1799 para,

“que todos los dueños de las posadas [...] den cuenta dentro de veinte y quatro horas precisas de los huéspedes que admitan, con expresion de sus nombres, pueblos de donde son naturales, y motivo de su venida á la Corte” (Novísima, lib. III, tít. XIX, ley XXVIII).

El Reglamento de Policía de 1809 “para la entrada, salida y circulación de los forasteros por Madrid” dedica su capítulo primero a “los forasteros”, y en él las menciones a la actividad de control de personas y establecimientos están detallados prolijamente, desde los libros a llevar por la Policía, cuando señala que “el cabo de Policía en cada una de las puertas principales tendrá un libro encuadernado y foliado, en el que asiente todas las personas que entren en Madrid, con expresion del día y hora” y, a las obligaciones de los forasteros más adelante, que

³⁷ Las posadas secretas eran las casas que permitían alojar hasta 3 huéspedes fijos (luego nombradas como “casas toleradas”), a diferencia de las públicas que eran los establecimientos autorizados para alojar un número determinado de viajeros itinerantes.

“todo forastero que mudase de posada, está obligado á dar parte de la casa adonde se trasladase: primero al dueño de la casa de donde sale: segundo en la oficina de entradas y salidas: tercero al comisario de Policía del cuartel de la nueva posada”, además de los “libros donde se asienten los partes que los posaderos ó personas particulares diesen de los huéspedes que partan”.

Y el capítulo III lo dedica a “los posaderos y personas que reciban huéspedes”, señalando que “ninguna persona puede tener posada pública ó secreta sin estar autorizado suficientemente por la Policía”, para lo cual “para obtener licencia de posada se dirigirán los que la soliciten al comisario de Policía”, de tal forma que, una vez concedida, “todo posadero público ó secreto tendrá necesariamente un libro bien encuadernado y foliado, donde por orden alfabético de apellidos asiente los nombres de todas las personas que lleguen a su casa”. Por su parte, “el comisario de Policía del cuartel tendrá un libro encuadernado y foliado, en el que haga asentar todas las posadas públicas y secretas de su cuartel; el día en que se concedió licencia para abrirlas, y las condiciones particulares se hayan impuesto”.

En el art. XIII, 5ª del Reglamento de 20 de febrero de 1824 de Policía para Madrid, se habla de “expedir las licencias para abrir posadas” mientras que “ninguna persona puede tener posada pública ó secreta sin estar autorizado suficientemente por la Policía” (art. 100 del Reglamento de Policía para Madrid de 20 de febrero de 1824). Por su parte, entre las atribuciones compartidas de la RC de 13 de enero de 1824, en el art. XIV, 1ª se habla acerca de “zelar sobre las posadas públicas o secretas”, siguiendo con “las obligaciones de los posaderos públicos y secretos”.

Las competencias policiales recogidas en los Reglamentos de 1824, tanto privativas como acumulativas, fueron modificadas de manera importante por los RRDD de 14 de agosto de 1827, que en su artículo 20.1º incluye una nueva competencia privativa, “la vigilancia dentro y fuera del Reino en las conspiraciones contra el orden legítimo y seguridad del Estado”, en tanto que el apartado 2º del mismo indica que también tendrá:

“las facultades contenidas en el artículo 13 del decreto de 8 de Enero [fecha de la Real Cédula de 13 de ese mes]; pero con la distinción de que tocará á las Autoridades locales conceder ó negar los permisos para los objetos que

allí se expresan, y á la Policía expedir las papeletas de licencia, sin cuyo requisito, que no rehusará, no tendrán efecto los permisos”.

La importancia de estos RRDD que modifican tanto la Real Cédula de enero de 1824 como los Reglamentos de 20 de febrero, además de hacer depender la Superintendencia general de Policía del Ministerio de Gracia y Justicia, como se recoge en su artículo primero, está en el hecho de atribuir a las autoridades municipales competencias respecto a las actividades a desarrollar en sus poblaciones (apertura de establecimientos, actividades comerciales en la vía pública, etc.) que podrían reportar ingresos a través de tasas y recargos locales, dejando en manos de la Policía la que podríamos denominar “autorización de orden público ó de seguridad”.

Tras esa normativa de 1824 al ejercicio de la competencia sobre alojamientos no se le prestó la atención debida y en 1844 era palmario que las cosas no se estaban haciendo como se debía, posiblemente como consecuencia de las contradicciones mostradas entre la legislación sobre la Policía y las distintas competencias municipales, que vieron cómo la legislación relativa a los mismos no encontraba una regulación estable.

Volveremos a ver normativa referida a establecimientos en la RO de 27 de noviembre de 1858, en la que se señala que es necesaria “competente licencia previa del Ramo de Vigilancia” para la apertura de “posadas públicas, casas de huéspedes, hosterías, fondas y cualesquiera otros establecimientos de la misma especie”. También elimina la obligación del posadero de comunicar los huéspedes alojados en determinadas circunstancias.

Nadie disintió entre 1824 y 1855 acerca de la competencia sobre alojamientos de viajeros y su control, el cual, dicho sea de paso, pronto necesitó que los alojados dispusieran de un documento que permitiese identificarlos. Tampoco se discutió esta competencia entre 1855 y 1909, ni desde entonces a la actualidad.

Luego, en 1873, en el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Policía Gubernativa y Judicial, en su Art. 24. 6 aparece el “Registro de establecimientos públicos” como uno de los padrones y registros de policía a cargo de las Delegaciones.

Y poco después, en 1877, en el RD de 6 de noviembre, que organiza la Policía gubernativa y judicial se recoge entre los ocho libros que han de llevarse³⁸, en el artículo 8, el libro 6º, referido a “casas de huéspedes, de dormir, de bebidas, de comidas y de préstamos, de cafés, billares, fondas y demás establecimientos análogos”. Ese RD se complementa con el de 15 de febrero de 1878, que promulga el Reglamento orgánico de los Cuerpos de Seguridad y Vigilancia de Madrid.

En 1905 el Reglamento de Policía Gubernativa, de fecha 4 de mayo, recogía que:

“los cabezas de familia y los Jefes y encargados de fondas, hoteles, posadas ú otros establecimientos, en el término de veinticuatro horas comunicarán á la Inspección del distrito la llegada de todo huésped á su casa ó establecimiento; y dentro del mismo plazo darán también conocimiento de la salida de quienes habiten en su domicilio, bien sea para ausentarse de la localidad ó bien para mudar de habitación dentro de la misma” (art. 105).

Desde 1909 en adelante la cuestión es más sencilla de documentar, ya que la nueva estructura policial menciona claramente quién es competente, en concreto, la Real Orden Circular de 17 de marzo de ese año habla al inicio de:

“las diferentes disposiciones que rigen el funcionamiento de los establecimientos públicos destinados al hospedaje de viajeros, no establecen reglas fijas y uniformes que determinen las obligaciones de los dueños y de la servidumbre para con el público y las Autoridades, como tampoco las de las personas destinadas á la industria del transporte de los viajeros y sus equipajes desde las estaciones á aquellos establecimientos ó á domicilio,

³⁸ Los ocho libros eran los referidos a: Padrón general del vecindario, Registro de movimiento de población, Registro de extranjeros transeúntes, Registro de reclamados por la Autoridad, Registro de sirvientes de todas clases, Registro de casas de huéspedes, de dormir, de bebidas, de comidas y de préstamos, de cafés, billares, fondas y demás establecimientos análogos, Registro reservado de personas sospechosas en materia criminal y Registro de conducta de los empleados en el servicio. De ellos aparecen los modelos a emplear en el Reglamento de 15 de febrero de 1878.

observándose sólo las Ordenanzas municipales ó las órdenes especiales dictadas por algunas Autoridades gubernativas”.

Debido a ello en su regla 3ª ya establece que “los dueños de hoteles, fondas, casas de viajeros, de huéspedes, de dormir y posadas quedan obligados á comunicar a la Comisaría de distrito ó á la Jefatura de Vigilancia en las capitales de provincia, y á la Alcaldía en las demás poblaciones”.

A partir de esa fecha, además de las disposiciones que van apareciendo sobre hospederías y viajeros, en diferentes normas relacionadas con la documentación de personas y el control policial de las mismas se incluyen disposiciones que afectan a los viajeros y su alojamiento, las cuales mencionaremos a continuación.

Como vemos en el RD de 12 de marzo de 1917:

“Los dueños de hoteles, fondas, posadas, casas de viajeros, de huéspedes y de prostitución, estarán obligados á exigir á los extranjeros que hospedaren ó albergaren, aunque sea por una sola noche, que consignen si poseen ó no pasaporte, reseñando éste, y lo harán constar en el Registro y en el parte que deben dirigir diariamente á las oficinas de Vigilancia, y que será especial para los extranjeros” (art. 10).

Con prácticamente la misma redacción se recoge también en el artículo 12 del RD de 2 de mayo de 1922.

Luego es el artículo 9 del Decreto de 23 de enero de 1934, relativo al desembarco de extranjeros en Baleares, el que recoge la “obligación de dar conocimiento, con la urgencia debida, a la Comisaría de Vigilancia respectiva o en su defecto, a la Alcaldía, de la presencia de extranjeros”.

Más tarde, el Decreto de 4 de octubre de 1935 sobre pasaportes y extranjeros, en su art. 16 dice que “sin perjuicio de los deberes que por las disposiciones vigentes les están impuestos, quedan obligados a dar conocimiento urgente de la presencia de extranjeros a las Comisarías de Investigación y Vigilancia, respectivas o, en su defecto, a los Comandantes de puesto de la Guardia Civil”.

La Orden Circular de 24 de enero de 1936 amplía el contenido de la de 17 de marzo de 1909, refiriéndose a guías, intérpretes y otras personas que actúan en el exterior de los establecimientos y pueden confundir a los viajeros.

Por su parte, la Orden de 9 de octubre de 1936, del gobierno de la República, se refiere a la obligación de notificar “la estancia de viajeros y forasteros en hoteles, pensiones, casas de huéspedes y particulares”.

Menos de tres meses después, la Orden de 23 de enero de 1937, también del gobierno de la República, hace referencia a la de 27 de noviembre de 1858 como reguladora de la obligación de llevar un “registro foliado y rubricado por el encargado del ramo de vigilancia del distrito, en el que se inscriban, por orden alfabético de apellidos las personas que lleguen á sus casas” (Disposición 2ª, 1ª). A continuación, menciona el art. 105 del Reglamento de Policía Gubernativa de 4 de mayo de 1905 y la obligación de entregar en la oficina policial la relación de los alojados (ver Órdenes de 24 de marzo de 1947, 27 de febrero de 1954 y 15 de julio de 1959, todas citadas en el D 1513/1959).

Terminada la Guerra Civil, la Ley de 2 de septiembre de 1941, que regula las atribuciones y funcionamiento de las Jefaturas Superiores de Policía, en su artículo 5, apartados d) y e), habla de las competencias de los Jefes Superiores sobre la apertura y control de establecimientos para viajeros.

A continuación, el Decreto 1513/1959, de 18 de agosto, compendia en una sola norma todo lo relativo a “la regulación del aspecto fiscal de determinados documentos, como partes de entrada en establecimientos hoteleros, libro registro de viajeros y póliza de turismo”, e impone a los establecimientos de Hostelería la obligación de llevar Libros Registros en los que inscribir las personas que se hospeden en los mismos, al decir que

“los establecimientos de hostelería vienen obligados a llevar un libro registro en el que se inscribirán los nombres de las personas que ingresen en los

mismos, con arreglo al procedimiento que establezca, en cada caso, el Ministerio de la Gobernación” (art. 1).

La LO 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, deroga expresamente la Ley de 2 de septiembre de 1941, y no es hasta 1992, cuando por una Orden del Ministerio del Interior, de 14 de febrero de 1992 se dio nueva regulación a los Libros-Registros y partes de entrada de viajeros, derogándose el Decreto de 1959, y manteniéndose en vigor la nueva norma hasta el año 2003.

El artículo 45.1 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 19 de junio de 1990, del cual España forma parte, obliga a los Estados miembro a adoptar las medidas necesarias para llevar a cabo las actividades de control sobre los viajeros que utilicen establecimientos de hospedaje, incluidas tiendas de campaña, caravanas y barcos.

Posteriormente la LO 1/92, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, recoge también menciones a hospederías y alojamientos en su artículo 12.1 cuando dice que “las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades relevantes para la seguridad ciudadana, como las de hospedaje, el comercio o reparación de objetos usados, el alquiler o el desguace de vehículos de motor, o la compraventa de joyas y metales preciosos, deberán llevar a cabo las gestiones de registro documental e información previstas en la normativa vigente”.

Ya en el siglo XXI, la Orden INT/1922/2003 es la que regula los libros-registro y partes de viajeros, y en ella aparecen mencionadas en la Disposición Adicional única “las competencias que en esta materia tienen reconocidas las Comunidades Autónomas con competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana”.

Más tarde, la LO 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, titula su Capítulo IV “Potestades especiales de policía administrativa de seguridad”, incluyendo en el artículo 25 las “obligaciones de registro documental”, entre las cuales señala:

“las personas físicas o jurídicas que ejerzan actividades relevantes para la seguridad ciudadana [...] quedarán sujetas a las obligaciones de registro

documental e información en los términos que establezcan las disposiciones las aplicables” (art. 25.1).

Más recientemente, la Orden INT/321/2021 de 31 de marzo modifica la Orden de 2003 en el sentido de facilitar la aportación de datos por procedimientos electrónicos.

Por último, el Real Decreto 933/2021, de 26 de octubre vuelve a regular las actividades de hostelería y alquiler de vehículos, señalando al inicio que el Real Decreto:

“se aprueba al amparo del artículo 149.1.29ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública y en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo”.

No obstante ello, los datos recopilados desde la Secretaría de Estado de Seguridad no incluyen datos procedentes de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Euzkadi, dado que ni los Mossos de Esquadra ni la Ertzantza los proporcionan aduciendo diversas competencias autonómicas. Dislate que trata de paliar el RD 933/2021 antes citado, y la puesta en marcha de la plataforma SES.HOSPEDAJES, cuya fecha de arranque se ha pospuesto en diversas ocasiones.

Las cifras actuales de viajeros alojados en España nada tienen que ver con las de finales del siglo XVIII y principios del XIX, los cuales se contaban escasamente por miles, en comparación con los millones que cada año se desplazan, como puede verse a continuación en el **Cuadro 5**.

Año 2021	españoles	extranjeros	Total
Cuerpo Nacional de Policía	17842021	10975899	28817920
Guardia Civil	14317560	7994010	22311570
País Vasco	1560764	724560	2285324
Cataluña			13671900
Total nacional			67086714
Año 2022	españoles	extranjeros	Total
Cuerpo Nacional de Policía			
Guardia Civil			
País Vasco	1908263	1606508	3514771
Cataluña			23466500

* Los datos del País Vasco proceden indirectamente de la Ertzantza.

** Los datos correspondientes a Cataluña aparecen en el Anuario Estadístico de Cataluña.

Cuadro 5.

Alojamiento de viajeros.

El control del alojamiento de viajeros es una de las actividades administrativas policiales que ofrece una mayor actividad, como puede comprobarse en las cifras arriba recogidas.

Los datos correspondientes al año 2021 están afectados por la pandemia del COVID-19, de gran incidencia en los desplazamientos, tanto interiores como de personas procedentes del extranjero.

No aparecen datos del año 2022 procedentes de CNP y GC debido al habitual desfase en la actualización de estos por parte del Ministerio.

Dicho lo anterior, podría decirse lo mismo de las restantes atribuciones compartidas del artículo XIV de la Real Cédula de 13 de enero de 1824, de las cuales únicamente hemos mencionado en este capítulo tres de ellas por ser, probablemente, las más significativas y con una comprobable continuidad en el tiempo.

Como resumen, y en relación con las distintas actividades y competencias señaladas en este capítulo, digamos que en la actualidad es la LO 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, la que en su artículo 25 habla de "Obligaciones de registro documental", y en su punto 1 indica que "las personas físicas o jurídicas que ejerzan actividades relevantes para la seguridad ciudadana,

como las de hospedaje, transporte de personas, acceso comercial a servicios telefónicos o telemáticos de uso público mediante establecimientos abiertos al público, comercio o reparación de objetos usados, alquiler o desguace de vehículos de motor, compraventa de joyas y metales, ya sean preciosos o no, objetos u obras de arte, cerrajería de seguridad, centros gestores de residuos metálicos, establecimientos de comercio al por mayor de chatarra o productos de desecho, o de venta de productos químicos peligrosos a particulares, quedarán sujetas a las obligaciones de registro documental e información en los términos que establezcan las disposiciones aplicables”, para continuar en el punto 2 diciendo que “los titulares de embarcaciones de alta velocidad, así como los de aeronaves ligeras estarán obligados a realizar las actuaciones de registro documental e información previstas en la normativa vigente”.

VII. Los documentos personales anteriores a la existencia de la Policía.

1.- Introducción.

Los documentos de identidad y viaje no nacen en España al mismo tiempo que la Policía. Esta premisa debemos tenerla en cuenta desde el primer momento. Cuando nace oficialmente la Policía ya existían documentos de ambos tipos, los cuales veremos de manera detallada en los siguientes epígrafes. Sí que es cierto que la generalización de los documentos de identidad y viaje a la totalidad de la población no se produjo hasta que existió la Policía, y apareció toda la estructura burocrática que la soportaba (los libros de registro policiales, fundamentalmente).

La distinción que nosotros hacemos en esta tesis entre documento de identidad y documento de viaje no tuvo su inicio en nuestro país antes de finales del siglo XVIII debido a la ausencia de procesos de identificación generalizados a toda la población.

Fue el siglo XVIII el que vio la transición de los documentos destinados a grupos específicos de población y la generalización de estos para toda ella en España. Las primeras disposiciones de interés en este sentido son la Real Cédula de 18 de mayo de 1710 y la Real Orden de 15 de julio de 1741, de las que hablaremos en detalle cuando mencionemos los pasaportes para el interior, probablemente los primeros documentos destinados a la población civil sin señalamiento de pertenencia a colectivo alguno.

El sedentarismo de la población española durante ese siglo y la prácticamente ausencia de emigración o la inexistencia de viajes por placer u ocio, incluso entre los estamentos más privilegiados, hicieron prácticamente ociosa la necesidad de establecer un documento de viaje específico para civiles (la explicación detallada sobre este punto la ofrecemos en el capítulo XI, referido a pasaportes), cuanto más uno de identidad. Otra cosa es la documentación proporcionada, casi siempre por autoridades militares, para efectuar estos desplazamientos.

Por otra parte, es cierto que, al menos desde 1764, los extranjeros estaban controlados en España, mediante libros, registros o matrículas, pero sin que se les

proporcionasen documentos españoles que acreditasen su condición de tales, como explicamos de manera detallada en el capítulo XVII.

Esa dualidad documento de viaje-documento de identidad la vemos incluso en normas, tales como los Reglamentos de Policía para Madrid y provincias al decir que “quando se dé un pasaporte se recogerá la cédula de seguridad, aunque no esté cumplido el tiempo por que se dio”. De tal forma que “todos los forasteros que hayan estado en Madrid necesitan pasaporte para salir”.

En 1805 se comienza a deslindar los documentos de identidad de los documentos de viaje, y en estos se distinguen los que son para el interior de los que permitían viajar al extranjero, pero solo con la importación de los procedimientos empleados en Francia, a partir de 1808, podemos empezar a distinguir claramente los documentos de un tipo y otro, como ahora veremos.

Los documentos de viaje vistos hasta entonces, pasaportes y salvoconductos, eran en muchas ocasiones colectivos y eran empleados para garantizar los desplazamientos de la persona o grupo en cuestión, sin precisar sobre su identidad más allá del nombre y apellido. Cuando se necesitó “fijar” a la población en un determinado lugar, comenzaron a emplearse esos mismos pasaportes para identificar a las personas, bien para la residencia en un punto concreto, bien para sus desplazamientos de corto radio por razones de trabajo.

Cuando en 1808 las tropas napoleónicas entran en España para apoyar a José Napoleón Bonaparte traen consigo, entre otras cosas, un modelo de Administración que ya venían utilizando desde hacía años en Francia.

De las cuestiones de Policía se encargó, en ese gobierno bonapartista, a Pablo de Arribas³⁹, fiscal de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte, con el que el modelo de Administración francés tiene rápido reflejo en el ámbito policial, siendo el Reglamento de Policía, de 17 de febrero de 1809, “para la entrada, salida y circulación de las personas por Madrid” el primer fruto. El Reglamento aparece en forma de texto corrido, carente de articulado dentro de los distintos capítulos, en el

³⁹ Pablo Arribas Abejón (Quintanilla de la Mata, Burgos 10 enero 1770-Colombes, Francia 20 agosto 1828). Ministro de Justicia y de Policía general.

que se mezclan materias en cada uno de ellos, adoleciendo de suficiente claridad y sistematización.

Esta norma, poco considerada históricamente a la hora de hablar de la organización policial, en su capítulo I menciona una “cédula de entrada”, que también denomina “papeleta impresa”, la cual se entregaba a todo forastero que llegaba a una de las puertas de Madrid.

Estas cédulas de entrada contenían “las principales señas de sugeto, su nombre y apellido, el día y hora de la entrada, la puerta por donde ha entrado, y la obligación de presentarse con ella en la oficina de entradas y salidas” y debían presentarse en la “oficina para dar estas cédulas de seguridad” situada “en casa del intendente general de Policía de Madrid”. Es este segundo documento, cédula de seguridad, la que se establece para el control de las personas que acceden a Madrid, debiendo presentarse a los posaderos para permitir ser alojados.

El capítulo II lo dedica el Reglamento a los pasaportes, con indicación de la diferencia entre los de interior y los de extranjero “habrá dos géneros de pasaportes, uno para dentro del reino y otro para fuera” y su relación con las cédulas de seguridad al decir que “quando se dé un pasaporte se recogerá la cédula de seguridad”. Dicho lo anterior, no parece que el legislador haya tenido clara la diferencia entre cédula y carta, o las haya confundido conscientemente en una redacción poco cuidada.

Ya a principios del siglo XIX los desplazamientos internos se efectuaban amparándose el viajero en pasaportes interiores, expedidos por el “Comisario de Policía del pueblo de donde partiese, del corregidor, si no hubiere comisario, ó del alcalde [...] según la fórmula que se envíe por el ministro de Policía general” (Reglamento de Policía de 1809, capítulo II).

Las cédulas de seguridad (pese a que en algún momento el legislador las llama “cartas”, nosotros mantendremos su nombre original para diferenciarlas de las formalmente nombradas como “cartas” a partir de 1824), que aparecen en el Reglamento de 1809, que es una norma para Madrid, no lo olvidemos, se extendieron también en otras poblaciones controladas por las tropas bonapartistas,

y se convirtieron en un documento (necesario) para mostrar la adhesión a la causa josefista.

La expedición de las cédulas se realizaba por el intendente general de Policía en Madrid, y por los Comisarios de Policía en las poblaciones en las que los hubiere.

Evidentemente el control de estos documentos era militar, porque la actividad de Policía en el territorio controlado por el ejército bonapartista así lo obligaba.

Los pasaportes para viajar al extranjero o a Ultramar (léase, nuestras posesiones en América y Asia), siguieron una diferente ruta a los destinados a los desplazamientos interiores, como puede verse en el capítulo VIII. De tal manera que, hasta la aparición de la Policía en 1824, con su Real Cédula de 13 de enero y los Reglamentos para Madrid y provincias del 20 de febrero, únicamente lo establecido por el Reglamento josefista de Policía de 1809 y las disposiciones de las Cortes de Cádiz de junio de 1813 ofrecen alguna novedad respecto a la documentación de los españoles.

7.2.- La cédula de entrada.

La cédula de entrada es el primer documento de identidad que aparece en el Reglamento de 1809, se trataba de una papeleta que:

“se dará á todos los forasteros á su entrada en Madrid [...] estas papeletas contendrán las principales señas del sugeto, su nombre y apellido, el día y hora de la entrada, la puerta por donde ha entrado, y la obligación de presentarse con ella en la oficina de entradas y salidas”.

Con ella cumplimentada el forastero debía dirigirse a la oficina del intendente general de Policía de Madrid para que, a cambio de ella, se le entregase una cédula de seguridad (de la que hablaremos más adelante).

Este sistema de identificación escalonado y centralizado permitía al intendente general decidir si la persona era merecedora de recibir la cédula de seguridad o no, ya que cabía la posibilidad de que no se le entregase esta última, en cuyo caso se le haría una anotación en la de entrada y debería abandonar la ciudad por la misma

puerta por la que entró. De esta forma la cédula de entrada evitaba la circulación de personas forasteras indocumentadas dentro de Madrid.

Dicho sea de paso, el Reglamento empieza con la advertencia de que “ningún forastero puede entrar en Madrid sino por las cinco puertas principales de Toledo, Atocha, Alcalá, Fuencarral y Segovia”. Para acto seguido decir que “por las demás puertas pueden entrar y salir libremente los habitantes de Madrid á sus trabajos ó á recreacion”.

7.3.- La cédula de seguridad.

Este documento, que el intendente general de Policía de Madrid entregaba en su oficina a los forasteros que llegaban a la Villa, se extendía a cambio de la cédula de entrada que le presentaban, y de la cual habían sido dotados en alguna de las cinco puertas de acceso por las que estaban autorizados a entrar en la ciudad.

La cédula sólo se entregaba tras interrogatorio y retirada del pasaporte que portase el forastero:

“será impresa y sellada, [...] contendrá el nombre y apellido de la persona, el pueblo de su naturaleza, el de su procedencia, la puerta por donde entró, el día que se le dio, el tiempo que debe durarle, la posada o casa particular donde está alojado, la obligación de avisar a la Policía si se mudase á otra, y en fin las principales señas exteriores del portador, con su firma si supiese escribir. La firmará el Intendente general de Policía de Madrid”, y debía “presentarse al comisario de Policía del cuartel donde residan 12 horas despues de haber[la] obtenido”.

Obligatoria únicamente para todos los viajeros que tuvieran Madrid como punto de llegada, se le cambió el nombre por otro que era una traducción deficiente del francés, el de “carta de seguridad”, denominación que aparece ya en el propio Reglamento de Policía de 1809 (nosotros pensamos que debido a una poco cuidadosa redacción de la norma), y no la encontramos en ninguna otra disposición emanada de ese gobierno.

La cédula pronto se convirtió en un documento de adhesión al gobierno impuesto, con la obligación de jurar la Constitución de Bayona, y se extendió de manera irregular por España, con lo cual perdió gran parte de su capacidad para ser un documento de identidad global, gozando de una implantación limitada, condicionada por las vicisitudes de la guerra y el desenlace de ésta y de ese gobierno.

Desaparecen con la caída de José I el 11 de diciembre de 1813 y la salida de España de las últimas tropas bonapartistas el 17 de abril del año siguiente. A partir de ese momento se restauran los postulados de las Cortes de Cádiz, que habían establecido como documentos de identidad y viaje el pasaporte.

7.4.- La carta de seguridad del Gobierno de las Cortes de Cádiz.

Por su parte, el Gobierno de las Cortes de Cádiz puso también en marcha en 1811 una carta de seguridad para tratar de descubrir a espías franceses, de la cual dice Turrado Vidal (1985) que no dio resultado porque los espías también se proveyeron de la misma.

7.5.- Los pases y pasaporte para el interior (1710-1824).

Si ancestralmente los documentos de viaje existieron para unos pocos grupos de personas como hemos visto ya en el capítulo II, cuando se empezaron a generalizar para toda la población a finales del siglo XVIII y principios del XIX, muchos de ellos tomaron el nombre de “pasaporte”. Hasta entonces se les había nombrado de diversa manera: carta de amparo, de protección, de seguro, de creencia, salvoconducto, garantía, pase y también pasaporte, existiendo una enorme disparidad de criterios acerca de qué tipo de documento debía emplearse para cada situación y lugar, la autoridad que lo debía conceder, su validez, etc.

Es posible que sea el pasaporte “para lo interior” el documento al que, por su dilatada vigencia temporal y las numerosas variedades que presentó, podríamos considerar matriz de muchos de los de viaje que aún hoy día se utilizan. Existente

ya en el siglo XVI (Galende Díaz y García Ruipérez, 2004; López Martínez, 2000), puede entenderse como documento destinado al control interior de la población. Habrían de ser los revolucionarios franceses los que impondrían el pasaporte de interior en Francia, con la ley de 10 de Vendimario del año IV (1 de octubre de 1799), como documento obligatorio para todos los ciudadanos que se desplazaran fuera de su cantón; y desde allí llegó a España con la administración napoleónica, que impulsó la racionalización y sistematización de su empleo, y también de otros documentos, cosa que, sin embargo, no se logró hasta los Reglamentos de Policía de diciembre de 1822 y febrero de 1824, para ser finalmente extinguidos estos pasaportes para el interior en 1854, durante el Bienio Progresista con el Real Decreto de 15 de febrero.

En fecha tan lejana como el 18 de mayo de 1710 vemos una Cédula relativa al “modo en que se deben dar los pasaportes á los Oficiales y Soldados”, en la cual aparece una primera restricción para el uso de pasaportes expedidos a los militares cuando se dice:

“he tenido por conveniente á mi servicio, y al alivio de los pueblos [...] no se les dé itinerario de ida ni vuelta, respecto de que usarán para negocios y dependencias propias, no habiendo razon de que vengan y vuelvan á costa de los paisanos”.

Esta Cédula, que no menciona expresamente a los ciudadanos civiles, ni el pasaporte interior para ellos, supone el primer paso para la distinción entre pasaportes para éstos y los militares, al restringir la expedición de esos pasaportes únicamente a los militares que se desplazaban por razones de servicio, quedando el resto de ellos equiparados implícitamente a los civiles.

Años después, una Real orden de 15 de julio de 1741 relativa a las “personas á quienes deben darse pasaportes y escoltas; y modo de darlos á los viandantes particulares”, es la que podemos considerar la primera norma relativa a la expedición de pasaportes para civiles en España. El texto recoge:

“los pasaportes que á todos estos [militares], que no sirven con las Tropas, y otros particulares y viandantes convenga dar, con el conocimiento y exámen

que el caso pida, sea precisamente de distinta expresion, que solo sirvan á que no se le embaracen sus viajes, y que no puedan disfrutar ni pretender con ellos las asistencias que únicamente deben gozar los Militares. Y prohíbo tambien, que en los pasaportes que se den á estos, se los manden suministrar víveres por recibos, sino es pagándolos á precios reglados”.

A continuación, la Real Orden de 13 de enero de 1742 hace una precisión:

“que ni aun á los Oficiales que marchen sin Tropa, ó que no pasen á dependencias del servicio, se dé formalmente pasaporte como hasta aquí, sino solo por el fin único de que puedan pasar libremente”.

Más adelante son la Ordenanza de Intendentes Corregidores de 13 de octubre de 1749 y la Real Orden de 22 de diciembre de 1759, las que hacen precisiones sobre los costes implícitos de esos pasaportes militares para los pueblos, dedicándose la última citada a la “prohibicion de dar pasaportes para transitar de unos lugares á otros, sino á los individuos del Ejército y Marina que fueren con Cuerpo ó Partida en comision del Real servicio”.

Claramente diferenciados de los pasaportes para el extranjero en distinta normativa, en la Real orden de 28 junio de 1805, vemos como la salida fuera del reino necesitaba una autoridad expedidora concreta:

“que todas las personas domiciliadas ó transeúntes en la provincia de Castilla la Nueva, que quieran salir de estos Reynos, soliciten sus pasaportes de esta primeras Secretaría de Estado de mi cargo por medio del Gobernador del Consejo”.

Siendo un instrumento de control policial para acreditar la identidad de los viajeros, el pasaporte interior no tenía otro objeto que permitir el desplazamiento de la población bajo la supervisión de las autoridades políticas, ejecutándose ese control tanto por militares como por los Cuerpos predecesores de la actual Policía.

En el capítulo II del Reglamento de Policía de 1809, que lleva por título “De los pasaportes”, se dice que “ninguna persona [...] puede venir á Madrid sin pasaporte

del comisario de Policía del pueblo de donde partiese, del corregidor, si no hubiese comisario, ó del alcalde”. También añade que el pasaporte para salir de Madrid, para los forasteros, “se dará en la Secretaría del ministerio de Policía general”, y claramente señala que “habrá dos géneros de pasaportes, uno para dentro del reino, y otro para fuera”.

A diferencia de aquellos pasaportes empleados para salir del reino (pasaportes para viajar al extranjero) los de interior fueron expedidos, según el momento, por el Superintendente de Policía, Intendentes, Subdelegados de Policía, Gobernadores Políticos, Corregidores, Alcaldes y otras autoridades, teniendo una distinta validez según fechas de emisión y destinatarios.

Cuando se producían desplazamientos la obligación de portar el pasaporte “para lo interior” era general, debía ser presentado en cada población de paso o pernocta del titular y era extendido con una duración variable, según la profesión de la persona.

Mientras que en la Real orden 10 noviembre 1818, se les distinguía unos de otros “los interinos [se refiere a los de “para lo interior [...] no causan derechos ni son suficientes para verificar la salida del reino” , y luego, en el Decreto 11 diciembre 1822, se concretaba “los pasaportes serán ó para viajar libremente, ó para dirigirse á un punto determinado, según las circunstancias y ocupacion de las personas á quienes se den”; incluso hay normativa anterior destinada a limitar el acceso a determinados lugares, como en la Instrucción 11 mayo 1805:

“los Pasaportes para la Corte, no los darán en lo sucesivo ni permitirán salir de sus Pueblos á persona alguna que por negocios ó fines particulares pretenda venir á Madrid ó Sitios Reales sin expresa Real licencia, que deberá hacer constar primero con certificaciones que lo acrediten”.

Podía ser titular de uno de estos pasaportes cualquier español que lo solicitara acreditando buena conducta, modo de vivir conocido, y fuera vecino de la localidad

en donde cursar su petición o forastero “abonándose la persona por otras dos conocidas y de arraigo en el país” (Real cédula de 10 de noviembre de 1818).

La obligación de portar el pasaporte interior se exigió ya por Circular del gobierno político, de 7 junio 1820, donde se decía:

“todos los ciudadanos vecinos y residentes en ella [esta provincia] que salgan de los mismos pueblos lleven el oportuno pasaporte, que expedirán los respectivos alcaldes constitucionales, expresando en él los motivos de su viage y señas del interesado”.

Su validez era de seis meses para persona dedicada al tráfico o arriería, y uno solo mes a quien no concurriese esa circunstancia.

En cuanto a su formato, se extendía en una hoja de tamaño variable, impresa únicamente por su anverso, y cuyo reverso estaba destinado a las diligencias de paso, firma y sellos correspondientes, con una más que evidente limitación espacial que motivó la frecuente adición de hojas en blanco que, hábilmente cosidas, dieron lugar a curiosos cuadernillos de diligencias administrativas en las diferentes poblaciones, lo que le ha convertido en una interesante herramienta de investigación etnográfica, al permitir seguir paso a paso los desplazamientos de determinados colectivos de personas (arrieros, comerciantes, artesanos ambulantes del metal, madera, piel, alimentación, y otros varios oficios) (López Martínez, 2012), tanto a través de los libros de registro de su expedición, como de los ejemplares conservados en diferentes archivos municipales y los que hoy día siguen apareciendo.

Hubo pasaportes para el interior que, directamente, fueron usados para viajar al extranjero, sin diligencia previa alguna de la autoridad signataria del documento, pese a que se prohibió expresamente su uso para este fin ya desde 1818, cuando se decía “los interinos [...] no causan derechos, ni son suficientes para verificar la salida del reino; y el que lo intentare será detenido y castigado á proporción de la malicia que haya tenido en el hecho” (art. 5 RC de 10 de noviembre de 1818).

Este empleo amplio de los impresos del pasaporte para el interior también lo vemos en otros momentos del siglo XIX debido a la ausencia de normativa específica, y también de la falta de una fórmula diferenciada para la confección de los pasaportes para el extranjero, cuando no la directa inexistencia de los mismos o de impresos en manos de las autoridades responsables de su expedición, o su desconocimiento, por no hablar de la falta de obligatoriedad de extensión y uso (del pasaporte para el extranjero) en amplios periodos del siglo, con lo cual no fue tan simple y pacífica la cuestión como pudiera pensarse.

Coetáneos a estos pasaportes “para lo interior” y con fundamento y función similares fueron los “pases para circular” y las “cartas de seguridad”, que estudiamos en detalle en el capítulo VII.

Si lo anterior se refiere a las disposiciones del gobierno josefista durante su permanencia en el poder, las Cortes de Cádiz también promulgaron normativa en relación con los documentos de viaje de los españoles, tal y como se ve en el Capítulo III del Decreto de 23 de junio de 1813, para el gobierno económico-político de las provincias, titulado “De los jefes políticos”, hace mención a documentos de viaje, en concreto al pasaporte, diciendo que:

“tocará al jefe político visar y expedir, conforme á las leyes, los pasaportes en las provincias fronterizas á los viajeros que venga ó vayan á país extranjero; y así los jefes políticos como los alcaldes, cada uno de por sí, podrán concederlos, y lo harán gratis á los que viagen por las provincias interiores cuando lo pidan los interesados, ó cuando el Gobierno lo haya dispuesto para conservar el orden y la seguridad pública; pero en la milicia se observará lo prevenido en la ordenanza y decretos que á ella pertenezcan” (art. 28).

Un documento más, anterior a la presencia bonapartista y a las Cortes de Cádiz, con raíces incluso seis siglos atrás, es el conocido como “cartas de vecindad”,

probable antecedente de las cédulas de vecindad que veremos en el capítulo VIII, pero que traemos aquí tanto por criterio cronológico de aparición como por su carácter de documento que permitía identificar a su titular y, más importante si cabe, ubicarlo físicamente en un lugar concreto: el de su vecindad.

7.6.- La carta de vecindad.

Menciones a la vecindad y los derechos de los vecinos aparecen en la legislación española desde, al menos, el siglo XIII. Inscripciones de estos en los respectivos ayuntamientos las vemos ya en 1710 nombradas como “cartas de vecindad”. Certificaciones que los ciudadanos llevaban de población en población, según cambiaban su domicilio y en la que se acreditaba que el portador estaba al día con la hacienda local del lugar del que abandonaba la vecindad, y con ello poder solicitar el visto bueno para poder inscribirse en el nuevo ayuntamiento de residencia.

El criterio de “vecindad” aparece en la Real Orden de 20 de agosto de 1849, recogido nuevamente en otra de 30 de agosto de 1853, señalando que “las circunstancias que han de exigirse para adquirir el carácter de vecino”, serían “la vecindad ó domicilio de todo español, en el pueblo en que ha nacido y reside, contribuyendo como vecino á todas las cargas y gozando de todas las ventajas”, también considera “igualmente domicilio aquel á que se traslada libre y voluntariamente el vecino de otro pueblo, declarando expresamente su voluntad de avecindarse al Alcalde de su nueva residencia” y luego indica tres casos de presunción a falta de alguna de las dos declaraciones expresas previas, que serían la “residencia habitual con casa abierta por más de un año”, “ejercicio de los derechos electorales ó reclamación de que se inserte su nombre en las listas” y la “aceptación de un cargo retribuido por el Estado, la provincia ó el pueblo, que exija residencia”.

Gutiérrez Marco (1985) en su tesina, confundiendo “cartas de vecindad” con “cédulas de vecindad” dice que eran, de hecho, un título o despacho que se daba a una persona para que fuera reconocida y tratada como vecino de la villa o lugar y, así, poder gozar de los privilegios que, de esto, se disfrutaban. El requisito para

poder adquirirlas era la residencia durante un tiempo determinado en la villa o pueblo y su inscripción en el padrón de vecinos de este.

Esas “cartas de vecindad” coexisten hasta 1854 con los pasaportes de interior, siendo a partir de esa fecha cuando, con el nombre de “cédulas de vecindad”, de las que hablaremos en el capítulo VIII, sustituyen a los pasaportes de interior para los desplazamientos dentro de la Península e islas adyacentes.

Podemos resumir este capítulo diciendo que entre 1814 y 1824, fecha del Reglamento de Policía de 20 de febrero, los documentos de identidad y viaje españoles quedaron limitados a los pasaportes, tanto para interior como para el extranjero. Las cartas y cédulas josefistas desaparecieron y de la legislación de las Cortes de Cádiz continuó en vigor el pasaporte.

VIII. Los documentos personales y la Policía. El siglo XIX.

8.1.- Introducción.

Es a partir de 1824 cuando consideramos la existencia formal de una Policía con criterios y competencias diferenciados de los de la Justicia y militares. Con los conceptos de identidad e identificación ya establecidos, podemos decir que era natural el siguiente paso: la aparición de documentos de identidad y viaje para la generalidad de la población, al margen de lo que, además, pudiese establecerse para colectivos específicos.

Es cierto que, algunos autores consideran que el momento de aparición de la Real Cédula de 13 de enero de 1824, al inicio de la década del gobierno absolutista de Fernando VII, es una señal del interés del monarca por controlar a la población y hacer más fácil la persecución de sus opositores liberales, pero no lo es menos que, pese a los vaivenes que sufre la institución policial desde ese momento y a lo largo del siglo XIX, la faceta de policía administrativa persistió, de una u otra forma, bajo el amplio paraguas del término “Seguridad Pública”.

Fernando VII había encargado en diversas ocasiones la creación de una nueva institución que permitiese controlar al pueblo y, fundamentalmente, a liberales y exiliados. Y fue a José Manuel de Arjona y Cubas, antiguo Fiscal Jefe del Real Consejo del Almirantazgo, quien era Corregidor de Madrid en 1823, a quien se le encargó la redacción de la que finalmente sería la Real Cédula de 13 de enero de 1824, al tiempo que era nombrado como el primer Superintendente General de Policía⁴⁰.

La Real Cédula de 13 de enero de 1824 y los Reglamentos del día 20 de febrero, para Madrid y para provincias, se redactaron siendo ministro de Gracia y Justicia (entre el 2 de diciembre de 1823 y el 5 de noviembre de 1832 no consta la existencia de una cartera de Interior ni de Gobernación) Narciso de Heredia Begines

⁴⁰ En los pasaportes autorizados por él, aparecía nombrado como “Ministro del Consejo Real, y honorario del Supremo de la Guerra, Superintendente general de Policía del Reino, Gobernador de la Sala de Alcaldes de la Real Casa y Corte, socio de mérito de la Real Sociedad Matritense, de la de Valladolid, y de la de Córdoba, etc.”.

de los Ríos, conde de Ofalia, y jefe del Gabinete Carlos Martínez de Irujo y Tacón Erice y Gámiz (Rojas Juárez, y de Andrés, 2015, p. 38). En ellos se establece todo un entramado para el control de la población basado en los censos y padrones (para el conocimiento de la población estable), los alojamientos (para los viajeros), y los documentos de identidad y viaje (para quienes necesitaban desplazarse o simplemente debían ser documentados).

La identificación de la totalidad de la población española, tanto de españoles como de extranjeros, se consiguió policialmente a través de los distintos padrones o censos llevados por la Policía, tal y como se ordenaba en el artículo XIII.1ª de la Real Cédula de 13 de enero de 1824, también en el Capítulo VIII, titulado “De la formación del padron general del vecindario”, artículos 61 al 72 del Reglamento de Policía de 20 de febrero de 1824 para Madrid y su provincia y en el artículo 10 del Reglamento para las provincias, de igual fecha.

En esos padrones no existían restricciones, ni por edad ni por sexo, a la hora de inscribir al decir que “en ese padron se comprenderán todos los vecinos, cualquiera que sea su clase y condición” (art. 62 Reglamento para Madrid), siendo sus formularios, de los cuales se adjuntaban modelos, claros y sencillos de confeccionar.

Líneas arriba hemos dicho que mediante los padrones se consiguió la identificación del total de la población española, sin embargo existía una edad mínima para la expedición de documentos, con lo cual quedaban indocumentados los menores de ciertas edades, lo mismo que ocurría con las mujeres, que directamente quedan excluidas del proceso de documentación, salvo excepciones, tal y como se recoge al hablar de las cartas de seguridad “que debe tener y renovar todo español que haya cumplido 16 años, y toda viuda ó soltera que sea cabeza de familia” (art. 73 del Reglamento de Policía para Madrid, de 20 de febrero de 1824).

De censos y padrones y su relación con la Policía hemos hablado ya en el capítulo VI de esta tesis, deteniéndonos allí en extenso, por lo que no vamos a insistir aquí en lo ya antes dicho.

Simultáneamente a la exigencia de confeccionar padrones en la normativa de 1824 se recogían en ambos Reglamentos las instrucciones para la extensión de las cartas

de seguridad y de los pasaportes, dos documentos fundamentales en la historia de los documentos de identidad y viaje españoles.

Desde este punto podemos decir que existe una distinción entre documentos de identidad (cartas de seguridad) y viaje (pasaportes), diferencia de la que hablaremos en detalle en el capítulo XX.

Coetáneos a estos pasaportes “para lo interior” y con fundamento y función similares fueron los “pases para circular” y las “cartas de seguridad” (que estudiamos en detalle en el capítulo VII). Estas últimas aparecen ya en el RD de 8 de enero de 1824 sobre Policía general del Reino, y permitían viajar en un radio de seis leguas⁴¹ sin necesidad de pasaporte, tenían un coste de 4 reales⁴² y una validez anual⁴³, estando obligados a tener y renovar al fin de cada año todo varón que hubiese cumplido 16 años, excepto los militares en actual servicio y los empleados con títulos y sueldo, los eclesiásticos, las viudas o solteras que no viviesen con sus padres, hijos, parientes o tutores, o que fueran cabezas de familia. Fueron suprimidas a partir del 30 de noviembre de 1835 y sustituidas por los “pases para circular” (vigentes entre el 1 de diciembre de 1835 y el 30 de abril de 1854) que tenían un coste de 1 real de vellón, una validez de 4 meses y permitían viajar también en un radio de 6 leguas desde el lugar de residencia.

8.2.- La carta de seguridad del Reglamento de 1824.

Este es el primer documento de identidad que debemos considerar desde la existencia de la Policía. Ciertamente, la carta nace al mismo tiempo que la Superintendencia General de Policía y, además, dentro de la misma norma reguladora es un verdadero documento de identidad puesto que establece unos requisitos obligatorios para su obtención (edad, lugar, momento) tanto de la persona como del organismo expedidor (comisarios de sus cuarteles respectivos), tiene un

41 Una legua terrestre equivale a 5.572 m.

42 Gratis para jornaleros y pobres de solemnidad (RD 8 enero 1824); luego el precio se redujo a 2 reales de vellón desde la Real Cédula de 19 de agosto de 1827.

43 Desde la RO de 20 de febrero de 1824, que les dedicaba íntegro el Capítulo IX, podían ser anuales, semestrales (arrieros) o mensuales (forasteros).

plazo de validez, un año, y un empleo necesario en una serie de casos tasados, permitiendo viajar en el radio de seis leguas sin necesidad de pasaporte.

La Real Cédula de 13 de enero de 1824 recogía como atribuciones privativas de la Policía, entre otras, las de dar cartas de seguridad a los individuos inscritos en el padrón de los pueblos de su vecindad y a los forasteros que residan temporalmente en otros que no sean el de su domicilio habitual (Artículo III, 1ª y 2ª).

La vigencia cronológica de la serie documental está acotada por su inicio con la aplicación de la Real Orden de 20 de febrero de 1824 en la cual se publicó su modelo oficial. Se expedirán hasta la entrada en vigor de la Real Orden de 11 de noviembre de 1835, que supuso su desaparición y la puesta en marcha de los pasaportes para el interior al decir que:

“se suspendan las tales cartas de seguridad; pudiendo suplirlas, en cuanto al uso indispensable que de ellas debiera hacerse para viajar en el rádio de seis leguas, la formalidad de que todas las personas que los necesiten se provean de pasaportes, del mismo modo que se hallan establecidos para mayores distancias”.

Sobre la carta de seguridad, la Real Cédula de 13 de enero de 1824 deja bien claro que está obligado a tenerla:

“todo varon que haya cumplido diez y seis años de edad, excepto los militares en actual servicio y los empleados con título y sueldo, y los eclesiásticos [...] las viudas ó solteras que no vivan con sus padres, hijos, parientes ó tutores, ó que sean cabezas de familia” (art. XXII.1º).

Existía la obligación de “renovar al final de cada año”, y permitía “viajar todo vecino á seis leguas de su domicilio sin necesidad de pasaporte”, las extendían los Comisarios de cuartel “con vista de las hojas de matrícula que los deben presentar sus Celadores de barrio” (art. 73 del Reglamento de Madrid de 20 de febrero de 1824).

A la carta de seguridad del Reglamento de Madrid le dedica los artículos 73 al 84 del capítulo IX. Se trata de un articulado detallado, bien sistematizado que, además,

dispone del importante complemento de los distintos modelos, tanto de los documentos como del respaldo burocrático de los mismos.

En cuanto al sistema de archivo de ellas, entre otras, aparece una referencia en el artículo 76 del Reglamento, al indicar que existían “listas fielmente sacadas de las matrículas de sus respectivos cuarteles [de los Comisarios]”.

La Real Cédula recogía que los fondos para cubrir los gastos procedían, entre otros, del producto de una retribución anual de cuatro reales por cada carta de seguridad, exceptuándose del pago de la retribución los simples jornaleros y los pobres de solemnidad (Art. XXII, 1º).

Hasta que, llegado el Gobierno progresista, con Mendizábal como presidente y Martín de los Heros en Gobernación, se suprimen en 1835 tanto la Superintendencia de Policía como las cartas de seguridad.

Tras la desaparición de las cartas de seguridad, para viajar en un radio menor de ocho leguas se emplearon los pasaportes (RO 11 de noviembre de 1835). Sin embargo, poco después se hablaba de sustituirlas por “pases impresos bajo cierta fórmula”, expedidos al precio de 1 real de vellón, válidos para igual distancia y con vigencia de hasta 4 meses (RO 13 de diciembre de 1835).

8.3.- Los pases para el interior del reino posteriores a 1824.

Si bien el artículo XXII 2º de la RC de 13 de enero de 1824 señalaba la existencia de pasaportes para “viajar á cualquier punto del Reino” (pasaportes para el interior) y otros “para América ó para el extranjero”, además de las cartas de seguridad recogidas en el Reglamento de 20 de febrero de 1824, estas últimas fueron sustituidas por pasaportes para el interior por RO de 11 de noviembre de 1835.

Apenas un mes después, el 13 de diciembre, vemos una RO que habla de pases para el radio de ocho leguas, en lugar de las cartas de seguridad y los pasaportes

que se proponían le sustituyesen (RO de 11 de noviembre, BOPTo de 29 de diciembre de 1835). La precisión que la RO de 13 de diciembre hace a la de 11 de noviembre se refiere a que:

“para suplirlas [a las cartas de seguridad] y poder viajar en el rádio de ocho leguas de la residencia ó domicilio del que lo pida, se den pases impresos bajo cierta fórmula, que servirán por el término de cuatro meses... de modo, que si fuese necesario produzcan los nuevos pases igual efecto al que pudiera esperarse de las cartas de seguridad”.

En cuanto a la duración de esos pases, por RO núm. 183 de 18 de agosto de 1838 se indicaba que eran valederos para 4 meses, y la norma remitía a la RO de 13 de diciembre de 1835.

Para desplazarse más de media legua de la población de residencia se necesitaban pases, según órdenes de la Comandancia General de las provincias de Ciudad Real y Toledo de 25 de agosto de 1839 (BOPTo de 3 de septiembre).

Los pases para circular en el radio de 8 leguas vuelven a ser citados en las Reglas de expedición y presentación de pasaportes de 21 de abril de 1845, remitiendo a la tan mentada RO de 13 de diciembre de 1835.

8.4.- Los pasaportes para el interior.

Pese a la existencia de normativa para este documento posterior a 1824 (OC 11 de 15 de julio de 1826 de la Intendencia de Policía del Principado de Cataluña) y aunque cronológicamente este es su sitio, dado que de los pasaportes para el interior también hemos hablado en el capítulo VII, por su existencia previa a la instauración de la Policía, nos remitimos a ese capítulo para verlos en detalle, evitando así la duplicidad de contenido y explicaciones.

8.5.- Las cédulas.

A continuación, vamos a hablar de tres documentos nombrados como “cédulas”, pero con distintos apellidos: vecindad, empadronamiento y personal. Su nacimiento supuso un cambio importante en cuanto al origen de las normas que las regían y las finalidades de estas. Así, mientras las normas sobre las de vecindad provenían del ministerio de la Gobernación, las de empadronamiento y personales vieron sus normas dispuestas por el Ministerio de Hacienda y su confesado interés era recaudatorio, tal y como vemos en las personales “se propone el restablecimiento de estos documentos como impuesto y como medio de gobierno y de buena administración pública, en sustitución de las de empadronamiento, que tuvieron tanta suerte en ser bien aceptadas á pesar de ser un impuesto nuevo, como desgracia al morir, sin que la opinión pública lo reclamase especialmente y dejando huérfano al gobierno del importe del impuesto y de la acción administrativa á que podía prestarse” (Ley de Presupuestos de 26 de junio de 1874).

A diferencia de los documentos vistos anteriormente (cédulas y cartas de seguridad, pasaportes para el interior y el extranjero, pases) que, en principio, tenían como finalidad la identificación y protección de la persona, sin suponer una carga para la administración al detallar la distribución de lo recaudado por su expedición, de las cédulas de empadronamiento y personales se colige claramente su afán recaudatorio, quedando los aspectos de seguridad en un segundo término, tal y como se lee en la exposición de 17 de enero de 1871 relativa a las cédulas de empadronamiento:

“los naturales inconvenientes que toda reforma en los servicios públicos lleva consigo la necesidad de proceder con detenido estudio en todo cuanto se relaciona con los impuestos y las circunstancias especiales á que ha obedecido en épocas anteriores el ramo de documentos de vigilancia, cuyo origen y fin han sido esencialmente transformados por las prescripciones del Apéndice de la letra A de la ley de presupuestos de ingresos de 8 de Junio último [...] faltando los documentos que han de distribuirse, debe aprovecharse este plazo para resolver algunos extremos de suyo graves en un servicio en que se interesan á un tiempo el Tesoro y los Municipios,

deslindar las atribuciones que corresponden á las diferentes Autoridades que deben intervenir”.

Ese afán recaudatorio a través de la expedición de los documentos ya existió antes de la aparición de la Policía, y fue una de las razones de la oposición por parte de la Justicia a la creación de la institución policial, puesto que ello suponía una merma de sus ingresos por diversos conceptos que pasarían de ese modo a la nueva institución.

Entre las cosas positivas a destacar, vemos cómo las cédulas personales se aplican a toda la población, no solo a los nacionales españoles, como indicaba el art. 1 del Reglamento de 23 de agosto de 1874, al decir que estaban obligados al pago “del impuesto de cédulas personales todos los españoles y extranjeros residentes en España mayores de 14 años”.

La residencia de las normas que amparan a esos documentos en el Ministerio de Hacienda no impidió la actividad policial en relación con los mismos, tanto a la hora de la recaudación, como de su empleo oficial “ni en las Administraciones, ni en medio del camino podrán admitirse pasajeros que no presenten la cédula de vecindad correspondiente” (art. 11 Reglamento para el servicio de los carruajes destinados a la conducción de viajeros, RD de 13 de mayo de 1857), e incluso puesto de manifiesto en los velados y no tan velados enfrentamientos entre “Vigilancia Pública” (la Policía) y los ayuntamientos.

En una Circular de la Dirección General de Impuestos, de 6 de febrero de 1877, en la que se reiteraba la obligación del pago de la cédula personal a los extranjeros residentes, aclaraba además que “las cédulas de empadronamiento creadas en 1872 no tienen exacta analogía con las de vecindad ó personales establecidas con posterioridad, pues aquellas servían de documento de seguridad, y en este concepto y por regla general era potestativo en el Gobierno obligar ó no á adquirirlas á los extranjeros, no obstante hallarse provistos de sus pasaportes, mientras que los actuales documentos por el contrario representan un impuesto ordinario que reviste

dos caracteres: el de tributo en su esencia y el de documento de seguridad en su forma.”

Y en aquel Ministerio continuó residiendo la potestad relativa a la gestión de la cobranza de las cédulas personales, hasta que en abril de 1927 vemos las primeras disposiciones en las que el Ministerio de la Gobernación asume la gestión de las cédulas, culminando su vida con la Ley de 19 de enero de 1943, de supresión de cédulas personales.

8.5.1.- La cédula de vecindad.

Hasta 1854 se emplearon unas denominadas “cartas de vecindad”, como hemos visto en el capítulo VII, certificados municipales que acreditaban la situación del vecino respecto al ayuntamiento, en paralelo a los pasaportes para el interior, también mencionados en ese capítulo.

Por RD de 15 de febrero de 1854, siendo Luis José Sartorius ministro de la Gobernación, se suprimen a partir del 1º de mayo de ese año “los pasaportes y demás documentos que actualmente se expiden á los viajeros y vecinos de los pueblos para transitar de un punto á otro dentro de la Península é Islas adyacentes” (art. 1), quedando subsistentes los pasaportes para el extranjero y Ultramar.

El mismo RD instituye las cédulas de vecindad, que serán necesarias para “Todo viajero [el cual] deberá caminar provisto de este documento sin necesidad de presentarlo á nadie como no le sea pedido en nombre de la Autoridad, en cuyo caso está obligado á presentarlo” (art. 2). Según Piédrola (1945) eran “documentos de policía para cubrir los gastos del servicio de orden público”, y permanecieron en vigor hasta 1870, manteniendo la dualidad de ser impuesto y documento de identidad, hasta que fueron convertidas, por la Ley de Presupuestos de 8 de junio de 1870, en un impuesto con el nombre de “cédulas de empadronamiento”.

También digamos que las cédulas de vecindad alcanzaron a nuestras últimas posesiones en América, como ocurrió con su implantación en Cuba y Puerto Rico a

partir del 1 de enero de 1868, tal y como se recogía en los RRDD de 14 de mayo de 1867, haciéndolo en sustitución de los pasaportes, tanto interiores como para desplazarse hasta la Península. Normativa que también incluía la posibilidad de expedir pasaportes para aquellos Estados que lo solicitasen. Las cédulas continuaban expidiéndose en esos territorios con posterioridad a 1880⁴⁴.

Las cédulas serían de cuatro clases: de pago para las cabezas de familia; gratis para los exceptuados en el art. 3º del RD de 15 de febrero; gratis para las personas que no fuesen cabeza de familia y de pago para sirvientes. De expedición anual, de acuerdo con el padrón, entregadas y cobradas a domicilio por los dependientes de la Autoridad, Comisarios de Vigilancia o Alcaldes (RO de 1 de abril de 1854).

Los alcaldes o comisarios llevarían un registro de cédulas de vecindad con arreglo al modelo publicado en la RO de 1º de abril de 1854, que deberían contener “el nombre y apellidos paterno y materno del interesado; su estado, profesión, ocupación o empleo; calle, casa y cuarto en que viviere, ó la denominación de su vivienda si morase en alquería, caserío, venta ó paraje aislado; y por último el distrito municipal y provincia á que pertenezca” (art. 4º).

“Toda persona que llegue á un pueblo sin cédula de vecindad, y á los tres días en la corte, y á los dos en los demás puntos, no se presente al Alcalde ó Comisario á explicar satisfactoriamente esta falta, será detenida y considerada como vago, á no ser que dos vecinos honrados y bien acomodados respondan de su conducta, y de que en un término prudencial ha de justificar su procedencia” (art. 10 RO de 1º abril de 1854).

⁴⁴ En ambos territorios existió presencia policial en la segunda mitad del siglo XIX y hasta la pérdida de estos por la Corona de España. Hemos conscientemente omitido su estudio en esta tesis tras valorar la escasez de documentos implantados (al margen del pasaporte), breve presencia policial sobre el territorio y limitado periodo de estudio. Sirva esta Nota para dejar constancia de los extremos señalados.

Si se pierde la cédula fuera del pueblo también serán precisos dos vecinos para poder conseguir nueva cédula, que solo servirá para el viaje hasta el pueblo de vecindad.

El registro de las cédulas de vecindad se llevaría por los Alcaldes y Comisarios, de acuerdo con el modelo que se publica con el Reglamento de 1 de abril de 1854. Ya en 1856 se ve que el documento en sí lleva incorporado el sello de “Vigilancia Pública”, bien en seco bien impreso en tinta, y que, en el margen izquierdo, a veces aparece con la misma leyenda parte de la cual queda en la matriz. No solo eso, también sellos húmedos de las Inspecciones de Vigilancia se ven, y diligencias en el dorso, como las de prohibición de salir del reino (por la edad militar del titular) o, más tarde, su validez como pasaporte (en lugar de); además, aparece la descripción personal del titular en el cajetín reservado para ello en la zona izquierda del documento.

Pese a ser expedidas por los alcaldes, eran controladas por la Policía y sirvieron para viajar al extranjero en lugar del pasaporte (RD de 17 de diciembre de 1862, que suprime los pasaportes para el extranjero).

Los militares gozaron de excepciones a la hora de la expedición de las cédulas de vecindad, tal y como recogen las Reales Órdenes de 24 de noviembre de 1862:

“disponiendo que en ningun caso se expida cédulas de vecindad á los quintos que pertenecen á milicias provinciales en los puntos de su residencia ó fuera de ella, advirtiéndose se exigirá la responsabilidad á los que las faciliten ó se constituyan en fiadores de los mismos”.

A continuación, la de 17 de diciembre de 1862 indicaba:

“para evitar que los mozos sujetos al reemplazo eludan su responsabilidad saliendo fuera del reino, no se les dará cédula de vecindad con este destino si no garantizan ántes que estarán a las resultas de la suerte que pueda tocarles, consignando en depósito la cantidad de 8.000 rs. ú otorgando escritura de fianza suficiente” (art. 3), de 3 de marzo de 1865 sobre cédulas

vecindad a retirados del ejército para “que se le permita viajar con solo la carta de vecindad”.

Y, finalmente, la de 8 de julio de 1867 indicando que a los retirados militares “no se les obligue á que tengan cédula de vecindad”.

Debido a los vaivenes de la normativa española sobre expedición de pasaportes para el extranjero durante el siglo XIX la cédula de vecindad fue empleada en lugar de aquellos en determinadas fechas, hasta que la Circular de 5 agosto 1870, restauró los pasaportes, si es que se exigían para el país de destino. Poco después, una Real Orden de 14 de febrero de 1872 señalaba que “la simple cédula de vecindad sea suficiente documento para pasar á las provincias españolas de Ultramar”.

La Ley de Cortes Constituyentes de 6 agosto 1873, que declara vigente la Ley de presupuestos para 1872-1873, en su art. 7, suprime el impuesto de cédulas de vecindad, cuyo uso no sería obligatorio en ningún caso. Sin embargo, estas siguieron utilizándose tal y como ocurrió en nuestros territorios ultramarinos hasta, al menos, 1880.

La normativa sobre cédulas de vecindad incluye otra serie de normas, todas ellas aparecidas en la Gaceta de Madrid, que ayudan a entender el mecanismo de expedición y recaudación de estas (González Rodríguez, p. 87 y ss)⁴⁵.

El criterio de “vecindad” aparece en la Real Orden de 20 de agosto de 1849, recogida nuevamente en otra de 30 de agosto de 1853, señalando que “las circunstancias que han de exigirse para adquirir el carácter de vecino”, serían “la vecindad ó domicilio de todo español, en el pueblo en que ha nacido y reside, contribuyendo como vecino á todas las cargas y gozando de todas las ventajas”, también considera “igualmente domicilio aquel á que se traslada libre y voluntariamente el vecino de otro pueblo, declarando expresamente su voluntad de

⁴⁵ RO de 6 de enero de 1857, RO de 15 de enero de 1857, RO de 15 de noviembre de 1858, RO de 7 de diciembre de 1858, RO de 14 de septiembre de 1859, RO de 7 de julio de 1861, RO de 29 de noviembre de 1861, RO de 9 de agosto de 1862 y RO de 30 de octubre de 1862.

avecindarse al Alcalde de su nueva residencia” y luego indica tres casos de presunción a falta de alguna de las dos declaraciones expresas previas, y serían “residencia habitual con casa abierta por más de un año”, “ejercicio de los derechos electorales ó reclamación de que se inserte su nombre en las listas” y “aceptación de un cargo retribuido por el Estado, la provincia ó el pueblo, que exija residencia”.

8.5.2.- La cédula de empadronamiento.

La cédula de empadronamiento sustituyó a partir de la Ley de Presupuestos de 8 de junio de 1870, siendo Laureano Figueroli ministro de Hacienda, a la de vecindad, tomando el nombre del padrón o documento cobratorio que las servía de base para su expedición, y que constituye el origen de este impuesto. Aparece su constitución en el Apéndice letra A de la citada Ley, “sobre reforma de las tarifas de documentos de vigilancia y licencias de armas y caza”, cuyo art. 1 dice “todos los españoles cabezas de familia y los mayores de 14 años que sin serlo obtengan de bienes propios ó del ejercicio de cualquier industria utilidades suficientes para no ser considerados pobres de solemnidad, adquirirán anualmente cédula de empadronamiento”.

Luego, el RD de 17 de enero de 1871, ya con Segismundo Moret y Prendergant al frente de la cartera de Hacienda, aclaraba que:

“la necesidad de proceder con detenido estudio en todo cuanto se relaciona con los impuestos y las circunstancias especiales á que ha obedecido en épocas anteriores el ramo de documentos de vigilancia, cuyo origen y fin han sido especialmente transformados por las prescripciones del Apéndice letra A de la ley de presupuestos de ingresos de 8 de junio último, han impedido dar el justo y debido cumplimiento al acuerdo de las Cortes Constituyentes”.

La Instrucción del mismo, contenida en la RO de 14 de febrero de 1871, dejaba claro que

“el reparto y cobranza será á domicilio por medio de los dependientes de los Ayuntamientos, y en las capitales de provincia podrá efectuarse este servicio en la misma forma, ó por los empleados de órden público que designen los Gobernadores de acuerdo con los Alcaldes” (art. 15).

Por una Real Orden de 2 de noviembre de 1872 se extendió el impuesto a las Vascongadas.

Fue una RO de 14 de febrero de 1872 la que dejó claro que éste era el documento que sustituía al pasaporte, siendo considerado documento bastante para pasar a las provincias españolas de Ultramar (excepto lo dispuesto en el art. 3º del Real decreto de 17 de diciembre de 1862 –mozos sujetos a reemplazo-). La aclaración de que éste y no la cédula de vecindad debía emplearse fue consecuencia de la solicitud elevada por D. José Carbajal Pereira al Ministro de la Gobernación, pese a que la redacción de la RO es un tanto confusa.

Conservan su carácter de documento de identidad por temor sin duda a convertirlas de lleno en un recibo de cobro, pero se ve cómo el legislador va buscando el camino fiscal y lo prepara, y es en la ley del Ministerio de Hacienda de 26 de diciembre de 1872, relativa a “los ingresos durante el año económico de 1872-73”, en la que se aprobaban distintas bases, en la que se ve su carácter de impuesto, como se ve en la “4ª. Letra D” que trataba de la “reforma del impuesto de cédulas de empadronamiento y licencia de armas y de caza”, eleva su coste a cuatro pesetas, sin otra ventaja que la de exigir las a “casados y extranjeros”, a estos últimos siempre que lleven la residencia de un año en la Península.

La ley menciona tres categorías de cédulas de empadronamiento: ordinarias (con cuatro precios distintos según el tamaño de la población), especiales (con dos precios según sean “poblaciones de más de 5000 almas” o menores) y gratuitas.

Las ordinarias estaban obligados a adquirirlas los cabezas de familia que satisficiesen al Estado contribuciones directas en cualquier concepto y cuantía, y los

que sin satisfacerlas tuviesen aparentemente medios de vida sin recurrir al trabajo manual; las mujeres casadas, y los mayores de 14 años de ambos sexos que disfrutasen utilidades de bienes propios o del ejercicio de alguna industria; los extranjeros cuya residencia en España excediese de un año.

Las especiales estaban obligados a adquirirlas los cabezas de familia que no satisficiesen contribución alguna directa, ni poseyesen otros medios de vivir que los que les suministrase su trabajo corporal; las mujeres casadas y los mayores de 14 años de ambos sexos que obtuviesen utilidades de bienes propios o del ejercicio de alguna industria; los sirvientes de ambos sexos, rurales o domésticos; los industriales comprendidos en determinados apartados del reglamento de 20 de marzo de 1870.

Las gratuitas estaban obligados a adquirirlas “los pobres de solemnidad, entendiéndose por tales los que imploraban públicamente la caridad particular ó se hallan recogidos en los asilos de Beneficencia” (art. 6 Reglamento provisional para la administración y cobranza de del Impuesto de cédulas de empadronamiento y licencias de armas y de caza, de 18 de enero de 1873).

Estaban exentos de usar cédula de empadronamiento: los menores de 14 años; las religiosas profesas que vivían en clausura; los penados durante el tiempo de su condena.

Debía adquirirse anualmente, en el mes de enero, el reparto y recaudación de las cédulas corría por cuenta de los Ayuntamientos que podían imponer como arbitrio municipal hasta el 25% de su valor.

Pero el impuesto no dio resultado y la ley de 6 de agosto de 1873 lo suprimió, mandándose por Decreto de 20 de septiembre que:

“todo ciudadano mayor de 18 años que tuviere que ausentarse del término municipal donde estuviera domiciliado deberá llevar una cédula de

empadronamiento que acredite su personalidad. Los Alcaldes las concederán gratis á cualquier vecino ó residente que la solicitare”.

El Decreto de 20 de septiembre de 1873 declara la Cédula de empadronamiento obligatoria para mayores de 18 años que tuvieran que ausentarse del término municipal en el que estuvieran domiciliados. La cédula serviría para acreditar su personalidad. Además,

“los que pasados 10 días desde la publicación de este decreto fuesen habidos fuera del pueblo en que estén empadronados sin el indicado documento, serán detenidos y entregados á disposición de la Autoridad superior civil de la provincia en que se hallasen” (art. 12).

Durante su vida oficial no perdieron su carácter de documento de identidad, ya que incluían, además del nombre y apellidos, la descripción de la persona en una zona especialmente reservada para ello en la parte izquierda del documento. Se exigía su presentación para comparecer en juicio, hacer solicitudes a las Autoridades y corporaciones administrativas; otorgar instrumentos públicos; desempeñar cargos o empleos públicos y ejercer cualquier industria o comercio, profesión, arte u oficio de los comprendidos en la contribución industrial.

Las cédulas de empadronamiento dejaron oficialmente de existir por ley de 6 de agosto de 1873, aunque todavía en el RD de 26 de septiembre del mismo año hemos visto cómo se ordenaba que se expidiese el documento gratuitamente pasaron a denominarse cédulas personales por un Decreto de 26 de junio de 1874 al decir,

“se propone el restablecimiento de estos documentos como impuesto y como medio de gobierno y de buena administración pública, en sustitución de las de empadronamiento, que tuvieron tanta suerte en ser bien aceptadas á pesar de ser un impuesto nuevo”.

Nada menciona la normativa manejada acerca del archivo de estas cédulas que permita inferir la existencia de control alguno acerca de quiénes tenían (habían

adquirido) la cédula y quienes no, pero hay que deducir que es de archivo municipal, puesto que la base y cobranza del impuesto es municipal (Negueruela, 1930).

8.5.3.- La cédula personal.

La cédula personal, sucesora de la de empadronamiento, inicialmente fue un impuesto personal, especie de capitación graduada, sobre la renta y el inquilinato, equivalente en cierto modo al impuesto mobiliario francés, y encubierto bajo el disfraz de un documento de identificación personal y de policía. A este documento, que venía a ser en realidad el recibo del pago del impuesto, es a la que se le llamaba cédula personal.

La supresión de las cédulas de empadronamiento como impuesto (Ley de 6 de agosto de 1873) duró poco. Aunque con unos inicios dubitativos, por RD de 26 de junio de 1874, siendo Juan Francisco Camacho ministro de Hacienda, y ratificado por la ley de presupuestos de 1876, se restableció el impuesto, ya con el nombre de cédulas personales, pero bajo control estatal, no municipal, dictándose la Instrucción de 26 de agosto y creándose seis clases de cédulas (desde 0,50 a 50 pesetas), que debían adquirirse con arreglo a dos escalas, graduadas según las cuotas de las contribuciones directas, sueldos o haberes, la una, y los alquileres en relación con las poblaciones, la otra. La ley de 11 y la Instrucción de 21 de julio de 1878 modificaron las escalas de imposición, así como la de 11 de abril de 1881, que estableció en ellas nueve grados.

Es el Decreto de 26 de junio de 1874 el que establece las cédulas personales, como impuesto, en sustitución de las cédulas de empadronamiento. Pero bajo control estatal, no municipal. Luego, la Ley de Presupuestos de 1876, con la Instrucción de 18 de agosto de ese año, establece las distintas clases de cédulas. Y dice Negueruela (1930) que:

“a partir de esta fecha, la legislación sólo tiende a obtener el mayor ingreso posible por este impuesto [...] pero prescindiendo siempre de su fin social, de su fin último, del carácter de servicio público [...] y en vez de que el aspecto fiscal sea el efecto, la consecuencia lógica de su existencia, se le hace que

sea la causa de ella, quedando como efecto la realización del servicio y con ello herido de muerte, perseguido por la antipatía de los contribuyentes y el abandono de la Administración, que cada vez le hace más odioso” (p. 19).

El Ministerio de Hacienda, al exponer la situación de las finanzas incluye en el punto tercero de las propuestas de ingresos del Estado, el restablecimiento de las cédulas personales “como impuesto y como medio de gobierno y de buena administración pública, en sustitución de las de empadronamiento”. Desde los primeros momentos la recaudación de las cédulas personales corrió a cargo del Estado, aunque en su tesina, Rodríguez Marcos (1985) señala que la recaudación de las cédulas fue confiada al Banco de España en 1882, aunque en 1883 se desiste y se designa al Gobierno para esta tarea, que no sería efectiva hasta el 3 de agosto de 1892, en el que la Administración central comenzaría la mencionada recaudación.

Estaban sujetos al pago del impuesto todos los españoles y extranjeros de ambos sexos, mayores de catorce años, domiciliados en España. Se exceptuaban: 1º las clases de tropa del Ejército y Armada, de cualquier clase y graduación que sean, y sus asimilados; 2º los acogidos en los asilos de beneficencia y los mendigos que por causa independiente de su voluntad no encuentren acogida de éstos; 3º las religiosas profesas en clausura y Hermanas de la Caridad; 4º los penados durante el tiempo de su reclusión; 5º los locos mientras permanezcan en los manicomios, según Real orden de 16 de septiembre de 1895.

Pese a la carencia de valor identificativo que muchos pretenden adjudicarle, se utilizó incluso en sustitución del pasaporte, primero en el caso de las solicitudes de permiso de embarque para emigrar o dirigirse temporalmente a las Repúblicas americanas y al Imperio del Brasil, aparece la exigencia de la cédula personal entre la documentación a presentar para obtenerlo “su cédula personal con las señas generales y particulares escritas de igual letra que aquella, y el sello de la oficina respectiva” (Regla 1ª.1 de la RO de 10 de noviembre de 1883). Esto era debido a que la Circular 10 junio 1878 había restablecido en toda su fuerza el Real decreto de 17 de diciembre de 1862, que suprimía la expedición de pasaportes para el

extranjero, y exigía entonces la cédula de vecindad para identificar a la persona.

La RO de 7 de octubre de 1902 recogía que “los que se propongan emigrar á América ó dirigirse definitiva ó temporalmente por mar á otros países, deberán ir provistos [...] de la cédula personal correspondiente”, luego en la RO de 7 de abril de 1903 se mencionaba que:

“no necesitan obtener previamente pasaporte ó permiso especial de la Autoridad gubernativa y sólo en el caso de que para su mayor seguridad creyeran necesario proveerse de un documento de identificación, podrán expedirlo los Gobernadores de las provincias en que residan ó de donde sean naturales los interesados, á solicitud de éstos y previa justificación de su personalidad y demás circunstancias”

Finalmente, la RO de 4 de noviembre de 1904 señalaba respecto a los documentos de identificación que “no es obligatorio proveerse de ellos, los que deseen obtenerlos para embarcar pueden solicitarlos del Gobierno civil”.

Finalmente, la ley de 3 de agosto de 1907, que suprimió el impuesto de consumos sobre el vino en las capitales de provincia y poblaciones asimiladas, dio en compensación a sus ayuntamientos, el impuesto de cédulas personales, autorizándoles para imponer, además del recargo del 50%, otro especial de 3 décimas sobre el valor de la cédula (art. 3, núm. 1), entrando en vigor con fecha 1 de enero de 1908.

Acerca de la cédula personal (Rodríguez Ferrer, 1921) menciona que:

“es un documento que, necesitándose para todo, no sirve realmente para otra cosa que como medio de obtener un ingreso importante el Estado y los Municipios [...] se ha venido desde 1913 gestionando su transformación en una cartera de identidad que, llevando alguna impresión dactilar y la fórmula dactiloscópica, fuese un documento que identificase verazmente a su portador, sin que se haya podido conseguir hasta la fecha” (p. 115).

En diversos proyectos el Gobierno intentó convertir el impuesto de cédulas personales en un impuesto sobre la renta (1909, 1910, 1922), pero renunció a ello dada la caótica organización tributaria del Estado. Dice Negueruela (1930) que “La renovación de las leyes, iniciada por el Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924, no podía dejar de tocar este impuesto e iniciar la renovación del mismo” (p.19).

En 1925 (RO 28 abril para comienzo percepción impuesto por Diputaciones, y otro de 9 de junio para concierto con Vascongadas) pretendió con este impuesto ensanchar sus bases e incrementar su rendimiento, entonces el impuesto correspondería a las Diputaciones, pero el Gobierno hubo de renunciar nuevamente. Obligatorias entonces para españoles y extranjeros de ambos sexos, mayores de catorce años, domiciliados en la península, islas adyacentes, Canarias y territorios de soberanía en África. Y es un RD de 4 noviembre 1925 el que recoge la Instrucción para la administración y cobranza del impuesto de cédulas personales.

Al restablecerlas pretendía la Ley que corriesen a cargo del Estado, evitando que fueran los ayuntamientos quienes se encargasen de su recaudación. En marzo de 1932 y mayo de 1934, continuaban las modificaciones y reformas del impuesto.

También para viajar, sin serlo en el concepto de emigrante, se autorizó su uso para Portugal en diversas fechas del siglo XX en reciprocidad con el “bilhete de identidade” portugués.

Desde 1936 tuvo una azarosa vida como documento alternativo al salvoconducto, tal es así que en marzo y diciembre de 1937, en diversas normas, se la consideraba como documento sustitutorio del salvoconducto por parte del Gobierno de Burgos para viajar dentro de la provincia de expedición, por aquellos que debían realizar viajes frecuentes (Orden Ministerio de la Gobernación de 26 marzo 1937, BOE del 27).

Durante la posguerra, a partir del 27 de abril de 1940, hacía las veces de salvoconducto dentro de algunas provincias, como la de Barcelona, por orden del Gobernador Civil. Esta validez de la cédula, como hemos visto, no fue ni generalizada ni permanente, puesto que desde el 26 de junio de 1940 quedó

“prohibido en absoluto autorizar las cédulas personales de vecindad” como salvoconductos.

Para su expedición se exigían dos fotografías, una adherida a la cédula y sellada, mientras que la otra quedaba en el libro de registro de salvoconductos. Si además se quería que la cédula sirviese como documento de identidad, en su reverso se plasmarían las impresiones dactilares de la persona en los cajetines correspondientes.

Diversas autoridades provinciales intervinieron en favor de la cédula, como el presidente de la Comisión Gestora Provincial de Oviedo, que el 2 de abril de 1940 propuso al Ministerio de la Gobernación su uso con la fotografía del titular como “salvoconducto para la salida de las poblaciones”. La propuesta se remitió para considerarla en el Reglamento que se estudiaba entonces para Coordinación del Servicio Nacional de Identificación.

Se autorizó nuevamente como salvoconducto dentro de la provincia a partir de un escrito de la DGS de 31 de enero de 1941. En otro posterior, de 25 de febrero, el Comisario General de Orden Público aclaraba que “puede disponer [el Gobernador civil] la restricción que estime oportuna con arreglo a las peculiares circunstancias que existen en esa Provincia”. Más tarde, a partir de 1942, para circular dentro de la provincia se exigió únicamente la cédula personal.

Al suprimir este documento la Ley de 19 de enero de 1943 los salvoconductos volvieron a ser el documento básico de control de la población, pero la cédula continuó empleándose para diversos actos de la vida pública hasta más de veinte años después de esa fecha.

En el preámbulo de la disposición se reconoce claramente que “la doble imposición que se origina por la coincidencia de soberanías fiscales...” observada con la puesta en marcha con la Ley de Reforma Tributaria de 1940 necesitaba una reconducción para no gravar nuevamente al ciudadano con el Impuesto de Cédulas Personales,

haciendo el Estado la previsión de compensar a las Diputaciones respecto de “los ingresos obtenidos por el Impuesto que se suprime”.

En el artículo 8 de este Decreto de 19 de enero de 1943 se dice expresamente “Por la Presidencia del Gobierno se dictarán las disposiciones precisas, para sustituir la cédula como documento de identidad personal. Mientras tanto surtirá plenos efectos la última cédula personal expedida por la Diputación provincial”

Esta sustitución de la cédula, como documento de identidad por otro distinto, nuevo, había tenido diversos precedentes, como veremos en el capítulo IX. Digamos aquí que en 1940 aparece ya un intento de coordinar los Servicios de Identificación con el de gestión del impuesto provincial de cédulas personales. En la Orden del Ministerio de la Gobernación de 9 de febrero de 1940 se deja claro que hay competencias de la Dirección General de Seguridad y otras que corresponden a la Administración Local.

Esta Orden suprime la efímera Secretaría General de los Servicios de Identificación, creada por Orden ministerial de 18 de agosto de 1939. Con ella se pretendía que el Jefe de los Servicios coordinados fuese el Secretario Técnico de la Comisaría General de Identificación, y por otra parte el Director General de Administración Local.

La Orden enlazaba con la de 6 de julio de 1939 (autorizando al Ministerio de la Gobernación para establecer la debida coordinación del Servicio de Identificación con el del impuesto de cédulas personales), que, a su vez, enlazaba con el Decreto de 9 de abril de 1938, orgánico del Servicio de Identificación (véase capítulo IX de esta tesis). La tarea de coordinación se encargaba al Ministerio de la Gobernación, quedando las Diputaciones obligadas a colaborar, en el bien entendido caso de que serían beneficiarias de una mayor recaudación.

El Decreto hace ver la duplicidad que se está produciendo en esos momentos, por un lado, el impuesto de cédulas personales, y por otro el intento de poner en marcha el Documento de Identidad que menciona el Decreto de 1938.

Ciertamente, poco se consiguió a través de la cédula como documento de identidad, solo se incorporó la fotografía del ciudadano (y esto de manera voluntaria) a partir de 1930. Ni la impresión dactilar, ni la firma del titular fueron consideradas debidamente, puesto que la firma del titular no aparece en la inmensa mayoría de los casos, y de la inclusión de la impresión dactilar en el documento nunca se supo.

IX. Los documentos personales y la Policía. El siglo XX.

9.1.- El final de las cédulas personales.

La Ley de 19 de enero de 1943 “sobre supresión del Impuesto de cédulas personales” puede considerarse el punto de partida para la sustitución de estas como “documento de identidad personal” y aparición del que vería la luz ocho años más tarde nombrado Documento Nacional de Identidad.

En el artículo octavo de la citada ley se decía “Por la Presidencia del Gobierno se dictarán las disposiciones precisas, para sustituir la cédula como documento de identidad personal. Mientras tanto surtirá plenos efectos la última cédula expedida por la Diputación provincial”. A la luz de este artículo los salvoconductos empleados profusamente en aquellas fechas no tendrían razón de ser como documento de identidad (lo serían como documento de viaje –una especie de pasaporte interior-, pese a su empleo incluso varios años después del inicio de la expedición del Documento), ni la Tarjeta Provisional de Identidad, puesta en marcha por la Guardia Civil casi tres años después de la promulgación de esa Ley, tendría que haber visto la luz.

Atrás quedaban distintas propuestas, y proyectos fallidos, algunos tan próximos en el tiempo como los de 1937 y 1938, ninguno de las cuales había conseguido dar carta de naturaleza a un documento exclusivamente de identidad y generalizado para toda la población, sin excepciones, y se iniciaba un largo periplo que finalizaría en 1951, con las primeras expediciones del nuevo Documento Nacional de Identidad.

La Ley, fundamentalmente, venía a poner fin a la labor recaudadora de Diputaciones y Ayuntamientos, cerrando paso de este modo a una fuente de ingresos que, si bien mermado año tras año, no dejaba de tener su importancia para esas instituciones. De otro lado su faceta como documento de identidad sería llevada en adelante por un nuevo documento: el Documento Nacional de Identidad.

De este modo, fueron las cédulas personales expedidas en 1942 las últimas que circularon por España, muchas de ellas con anotaciones y estampillados añadidos que trataron de mantener su función de documento de identidad incluso hasta bien entrada la siguiente década.

9.2.- Propuestas de nuevos documentos de identidad.

En el siglo XVIII, hubo normativa referida a documentos de identidad y viaje que pueden considerarse previos a la actividad policial respecto de los mismos y los pasaportes para el interior, pases y cartas de vecindad que estuvieron en funcionamiento, incluso hasta después de la creación de la Policía (para más detalles sobre el particular ver el capítulo IV de esta tesis).

En el siglo XIX es la Administración napoleónica la que introduce en España el concepto de identificación de la población general importando el modelo ya establecido en Francia desde el siglo XVIII. Desde 1808, hasta llegar a la mitad del siglo XX, además de irse poniendo en marcha y suprimiéndose los distintos documentos que hemos visto en capítulos anteriores (cartas de seguridad, cédulas de seguridad, vecindad, empadronamiento y personales), se sucedieron las propuestas oficiales y particulares para el establecimiento de un documento de identidad civil. Todo ello sin olvidar iniciativas de regiones y ayuntamientos que en algún momento también aparecieron.

Durante ese siglo hubo españoles, como Zugasti (1876), que detectaron la necesidad de identificar a los ciudadanos y la facilidad con que los malhechores se proveían de documentos falsos, al tiempo que señalaba las ventajas que progresos de la técnica, como la fotografía⁴⁶, supondrían si se incorporaban a los documentos.

46 A lo largo del último tercio del siglo XIX, varias policías europeas crearon secciones fotográficas para identificación de delincuentes. En España, la inseguridad provocada por el aumento del bandolerismo llevó hacia 1870 al gobernador de la provincia de Córdoba, Julián de Zugasti y Sáenz (1839-1915), a elaborar álbumes de consulta para la Guardia Civil con fichas fotográficas de delincuentes. También a proponer que la cédula personal (instaurada en 1874) incluyese la fotografía del titular, ante las numerosas falsificaciones que había.

En la primera mitad del siglo XX aparecieron y desaparecieron diversos documentos, la mayoría de ellos de identidad, que pretendían documentar a las personas, sin que su objetivo último fuese llegar al total de la población. Unos lo fueron a instancias de Organismos internacionales, como fue el caso de la Tarjeta de Identidad Postal, auspiciada por la Unión Postal Universal, otros fruto del interés político en implicar a los ciudadanos en las labores de elección de sus representantes, para lo cual los carnets electorales eran un buen argumento, y otros más como consecuencia de la Guerra Civil y su primera posguerra (carnets de Orden Público, salvoconductos, Tarjeta Provisional de Identidad).

También continuaron las iniciativas individuales, como la de Rodríguez Irazusta⁴⁷, que se atrevió a patentar sus proyectos de documentos y someterlos a la consideración Real, y otros, como Bernaldo de Quirós⁴⁸ habían mencionado diversos aspectos a tener en cuenta respecto a los documentos de identidad de los españoles, partiendo de las cédulas personales.

Sin duda alguna, hubo muchos más que se perdieron en la complejidad de sus loables y ambiciosos proyectos y en la maraña de la Administración y sus nombres posiblemente estén enterrados entre papeles sin clasificar aún en diversos archivos españoles, con lo cual será posible recuperar su memoria en el futuro.

Al margen de estas propuestas bienintencionadas, digamos que el primero en poner sobre la mesa el problema de la identificación civil en España fue Federico Olóriz

47 Emilio Rodríguez Irazusta (1860-1919). Botero de profesión, de condición social humilde, preocupado por quienes adulteraban los "papeles o cédulas" de identificación personal para apropiarse de tierras ajenas, propone en 1904 al rey Alfonso XIII incorporar a la cédula personal la fotografía del titular.

48 Constancio Bernardo de Quirós (1873-1959). Habla de cédula de identidad y de cédula personal de identidad, fundada en los datos precisos del señalamiento científico. Su propuesta incluye obtener ya la fórmula dactilográfica de la persona desde el momento del nacimiento, por el médico que atendiera el parto y, ya en edad adulta, además de las indicaciones de domicilio, edad, estado y profesión, los del señalamiento físico mediante dos procedimientos: retrato hablado y huellas dactilares. En el certificado de defunción también se incluiría la fórmula dactilar.

Mencionando a Nicéforo, indica que debería incluirse una buena fotografía de perfil en el que quedase al descubierto la oreja, "que suministra más de sesenta elementos para la identificación". Habla de que cada cual cree su propia cédula de identidad, por duplicado, llevando una encima y depositando la otra en poder de su familia, un Notario, etc.

Aguilera, quien al margen de cuestiones fiscales y recaudatorias propuso una solución global para toda la población basada en la dactiloscopia.

Después de Olóriz serían otros como Cristóbal Ruiz Gil, en 1910 y 1911 ó Ángel de Gregorio, en 1912, quienes hablasen de la creación de una “cartera de identidad” como parte de los intentos para documentar a toda la población. El proyecto de Gregorio no sólo incluía la cartera, sino que planteaba también la creación de las correspondientes oficinas de expedición, y tildaba de “absolutamente inútil” a la cédula personal.

No sólo hubo propuestas de carácter nacional, en esas fechas (1913) también la pertenencia de España a Organismos internacionales, como la Unión Postal Universal, dieron lugar a la puesta en marcha de documentos de identidad voluntarios, como la Tarjeta de Identidad Postal, que “llevan la fotografía del titular, sus señas personales y su firma garantizada por una oficina de Correos, y sirven para demostrar ante todas las demás, de modo sencillo y notorio, la cualidad de remitentes ó destinatarios”.

Se pretendía, con la implantación de dichas tarjetas, la identificación de quienes tuviesen que remitir o recoger correspondencia asegurada, “aspirando á que, en justa reciprocidad, sean valederas también ante las oficinas de otros países”.

José María Valdés y Rubio (1914), catedrático de Derecho Penal, apoyó a sus alumnos en la creación de un “Documento de Identidad Español” que presentaron al Director general de Seguridad, Ramón Méndez Alanís, quien lo corrigió y aprobó. El documento se fundamentaba en las impresiones dactilares de su titular y pretendía inicialmente identificar a los estudiantes para distinguirlos de los alborotadores que alteraban el buen orden de la Universidad.

El mismo año, José Ramón Orúe Arregui (1914) insistía en la “Dactiloscopia civil”, una de las iniciales aspiraciones de los dactiloscopistas, la de convertir a la dactiloscopia en la ciencia sobre la que pivotase la identificación de todas las personas, creándose para ello los correspondientes Registros Nacionales de Identidad.

Decía que al haber tenido su origen la identificación en los gabinetes antropométricos, y estar vinculada a los trabajos policiales y a los delincuentes, se veía con malos ojos la identificación civil de toda la población.

Hablaba de poner en marcha los “Registros o Gabinetes nacional de identificación”, citando a Olóriz, quien proponía la inclusión voluntaria en un Archivo “con carácter nacional desde su creación”, y vinculaba la inclusión de todos (incluidos los extranjeros) en ese Archivo como un ejercicio del “derecho de identidad”, además de mencionar la “cédula dactiloscópica”.

Más fundamentado estuvo el trabajo de José López de Sagredo y Brú (1928), quien habló en su obra “Dactiloscopia civil” de la “cartilla de identidad”, basada en la dactiloscopia, y en la que consideraba a la fotografía auxiliar de la misma a efectos identificativos, a la vez que proponía la creación de un archivo deci-dactilar en lugar del alfabético⁴⁹. Posteriormente desarrolla en 1929 la idea de identificación civil de toda la población en su “Proyecto de un Archivo Nacional de identificación a base de la cartilla de identidad”.

En 1930 se pretende crear un carnet de identidad y para ello se promulgó el Real decreto de 22 de julio de 1930, posteriormente, por Real decreto de 10 de septiembre se declaraba obligatorio el carnet de identidad para la emisión del voto. Sin embargo, el hecho de que el carnet no fuese gratuito y que debía obtenerse además de la cédula personal, motivó que apenas un mes después, el 10 de octubre, se suspendiese todo lo referente al mismo, al no presentarse propuestas para la “adjudicación del servicio de confección” del mismo.

A ese concurso no pudo presentarse, por carecer de medios económicos para depositar la fianza exigida, uno de los más inquietos y prolíficos promotores de documentos de identidad del siglo XX en España, Dionisio José Negueruela Caballero⁵⁰, quien desde los años 20 venía realizando numerosos trabajos sobre

⁴⁹ El archivo deci-dactilar se formaba ordenando las fichas en función de la fórmula decadactilar obtenida, mientras que el alfabético lo hacía por los apellidos de las personas identificadas.

⁵⁰ Dionisio José Negueruela Caballero (1895-1980). Licenciado en Derecho, fundador de la Unión Patriótica Castellana y miembro del Cuerpo de Secretarios de primera categoría desde 1925, fue Secretario General del Gobierno General español establecido en Burgos, desde el 12 de noviembre de

documentos de identidad, tanto de tipo económico como de implantación y diseño y medidas de seguridad, y probablemente el más tenaz defensor de la reforma de las cédulas personales y su reconversión en documento de identidad, a la par que mantendrían su función recaudatoria para las Diputaciones.

Negueruela elevó una memoria solicitando que se permitiese a la Corporación Provincial de Valladolid (Diputación) el uso de un carnet electoral fundido con la cédula personal, ya que ésta constituía un recurso y un servicio provincial. El carnet tendría una duración de cuatro años.

En su propuesta hablaba de incluir en el documento la fotografía, impresiones dactilares y firma del interesado. La fotografía iría:

“además de ligeramente pegada, irá con un remache-taladro, cuya silueta será la del escudo de la diputación a que afecte, y matada la fotografía con el sello de la Diputación, en seco, y el de la oficina provincial de Estadística, en igual forma una vez comprobada” (Negueruela, 1930, p. 5).

Hizo una segunda propuesta para evitar la sustitución de la fotografía

“otro procedimiento que puede emplearse, combinado con el anterior o simplemente aislado, pues por sí solo es también suficiente para asegurar la imposibilidad de la suplantación de la fotografía. Este consiste: una vez pegada la fotografía, en poner sobre ella un hilo en la forma que aparece en el modelo que se adjunta a este opúsculo y cubrirlo con una capa de líquido que en el mismo aparece. La prueba más detenida demuestra la imposibilidad de poder sustituirle o reemplazarle por otro; el líquido puede teñirse de color que se crea más a propósito, y la prueba aparece pintada debidamente” (Negueruela, 1930, p. 7).

Ese mismo año, Vicente Rodríguez Ferrer proponía la creación de un Servicio Civil de Identificación, Instituto Nacional de Identidad Civil y Cédula de Identidad

1936 hasta su extinción por transformación en Ministerio del Interior el 30 de enero de 1938, y Secretario general de la Diputación de Palencia (1929-1965).

Personal, que debería quedar en manos del ministerio de Gracia y Justicia, siendo este uno de esos intentos de llevar la identificación civil al terreno de Justicia.

Pocos meses más tarde, la Real Orden de 21 de marzo de 1931, publicada en la Gaceta de Madrid el día 28, mandaba abrir una información pública para desarrollar la “cédula de identificación” proyectada por una Comisión nombrada al efecto. La Real Orden contenía una serie de preceptos de interés, tales como autorizar a Diputaciones y Cabildos insulares para continuar facilitando cédulas personales “o para expedirlas adoptando el modelo de la cédula de identificación, con o sin fotografía e impresión digital”, además de declararla obligatoria para todos los españoles mayores de catorce años y residentes en España, y para los extranjeros que cumpliesen determinados requisitos.

Esa cédula no llegó a ponerse en funcionamiento debido a la proclamación de la II República, que interrumpió durante un tiempo las propuestas para conseguir un documento de identidad nacional.

El 18 de julio de 1934 el presidente de la Generalidad presenta en el Parlamento de Cataluña el proyecto de Ley Electoral de Cataluña que en su artículo 8 habla de la creación de “un Carnet de identidad, complemento del Padrón y del Registro municipal, dicho documento tendrá también el carácter de Carnet electoral, como único justificante de la personalidad del elector”, que pone en funcionamiento en su ámbito territorial en los procesos electorales de los meses siguientes, desapareciendo con su gobierno.

En 1935 se hizo una propuesta al Gobierno de creación de un carnet de identidad que sustituyese a las cédulas personales y de un carnet electoral que, a su vez, podía unirse con ese nuevo carnet de identidad; el promotor era el interventor del Banco de España Enrique Sánchez Olmos, y la idea no tuvo excesivo recorrido.

Con la Guerra Civil todavía desarrollándose, tres fueron los proyectos de identificación de la población que partieron desde el gobierno de Burgos, todos ellos dirigidos por personal militar y con criterios eminentemente policiales.

El primero de ellos, el carnet de identidad de 1937, también llamado de “Orden Público”, puesto en marcha en aquellas provincias “liberadas” donde se iba consolidando el gobierno de Franco, a partir de instrucciones de la autoridad militar y gestionado en las ciudades por el Cuerpo de Investigación y Vigilancia y en los pueblos por la Guardia Civil, con apoyo de los Ayuntamientos.

Se trataba de un documento de identidad, equivalente al salvoconducto de ámbito provincial, “obligatorio para todos los habitantes de la misma [provincia] de dieciséis años en adelante y para aquellos otros que sin llegar a dicha edad se dediquen a trabajos o menesteres que les obliguen a salir del pueblo de su residencia”.

En él se consignaban los datos que en él se mencionaban, señalándose que “el requisito de la fotografía, que será voluntario y sólo exigible a aquellas personas que holgadamente puedan proporcionársela, si en el pueblo de su residencia hubiere facilidades para obtenerla”. Su precio era de cinco céntimos de peseta.

El segundo proyecto data de octubre de 1937, cuando se pretendieron crear unos “Gabinetes de Fichas en las fronteras nacionales de España” en Irún, Tuy, Fuentes de Oñoro, Badajoz, Ayamonte y La Línea de la Concepción, además de “los más importantes puertos y aeródromos de primer aterrizaje en territorio nacional”.

Estos Gabinetes debían reseñar a todos los mayores de 16 años que entrasen en España, ya fuesen españoles o extranjeros, o accediesen a territorio controlado por las tropas de Franco procedentes del que se mantenía en manos del gobierno de la República. Las tarjetas decadactilares empleadas por ellos estuvieron en las tentativas de creación del Servicio Nacional de Identificación aprovechando la puesta en marcha del Documento Nacional de Identidad y luego también sirvieron de modelo para las que a partir de 1962 se utilizaron en identificación criminal.

Meses más tarde, con el Decreto de 9 de abril de 1938, se inició el tercer proyecto, creando el Servicio de Identificación, con el objeto de proveer a todo español mayor de dieciséis años de un documento acreditativo de su personalidad, denominado “Documento Nacional de Identidad”, publicándose el 21 de septiembre la Orden de su reglamento.

El 6 de julio de 1939 se promulgaba el Decreto autorizando al Ministerio de la Gobernación para establecer la debida coordinación entre el Servicio de Identificación con el del impuesto de cédulas personales y el 18 de agosto de 1939 se creaba la Secretaría General del Servicio de Identificación (cargo para el que fue nombrado Negueruela), que se suprimió por Orden del Ministerio de la Gobernación de 9 de febrero de 1940, al tiempo que se creaba la “Jefatura de Servicios coordinados de identificación y de gestión del impuesto de cédulas personales”, cuyo jefe fue también Negueruela, al cual se le nombra el 20 de ese mes, y que solicitó el 31 de diciembre de 1941 ser cesado (FPE13) al no haber conseguido su objetivo de unir la cédula personal con el que debería ser nuevo documento de identidad que pretendía poner en marcha la normativa de 1938.

Después de la Guerra Civil todavía encontramos dos proyectos de documentos de identidad anteriores al DNI, los cuales no llegaron a prosperar por diferentes razones.

El primero de ellos data del final del verano de 1939, cuando Alberto Fernández Arias presentaba a Ramón Serrano Suñer, ministro de la Gobernación, su idea de un prolijo documento que él denominaba “Carnet de Identidad Nacional con dispositivo para marcar, signar e imprimir en documentos”, el cual no sustituía a la cédula personal. En él pretendía reunir la práctica totalidad de datos referidos al individuo: nacimiento, familia, domicilios, sanitarios e higiénicos (incluido el destete de este), etc. Los primeros datos se recogerían al nacimiento de la persona y constarían en el Registro Civil, la actualización de estos se produciría a los 20 años.

Se trataba, más que un documento, de un formulario desplegable (una especie de carterilla voluminosa) que se decía sería obligatorio portar a todo ciudadano.

José Díaz y Díaz-Caneja (1941) cita a los Ayuntamientos y Diputaciones, además de Registradores de la Propiedad y Notarios como afectados por la ausencia de documentos, y hace una propuesta para sustituir la cédula personal, a la que considera el documento originario, del que derivarían otros dos: la Cartilla personal perpetua y el Registro general de población.

La cédula se conservaría en el archivo municipal en el que se expidiese, que sería el de nacimiento del titular (para los españoles), o en el de su residencia nacional (si fuera extranjero), y hablaba de incluir en la misma fotografía y huellas dactilares.

Ni la cédula ni los otros dos documentos que derivarían de ella tendrían otra consideración que la de instrumento de identificación y comprobante de las circunstancias personales en relación con el territorio, haciéndolos legalmente ineficaces a todo otro destino.

Considera que la Cartilla personal perpetua sería el documento de identidad, derivado de la cédula, que se expediría a toda persona al cumplir la edad de diez años (u otra que el Gobierno señale), a fin de que lo llevase y conservase siempre consigo, siendo, generalmente, inseparable de su titular.

Poco después es cuando se inicia la gestación del Documento Nacional de Identidad, partiendo desde la supresión de las cédulas personales por ley de 19 de enero de 1943, continuando por el Decreto de 2 de marzo de 1944 que lo crea y siguiendo con toda la normativa y concursos relativos al mismo, en la que pueden espigarse diversos signos que denotan el interés por la creación de un Servicio de Identificación Civil apoyado fundamentalmente en la dactiloscopia. De este documento hablaremos más en detalle en el capítulo X.

Todavía en febrero de 1943, y con ocasión de ser publicada la antes citada ley de 19 de enero, Negueruela (1943) realizó, a petición de Ministro de la Gobernación, un estudio titulado “motivo de un documento de identificación en España”, en el que hablaba de coordinar los servicios de Estadística de población, colaboración con Diputaciones provinciales, Ayuntamientos y Policía gubernativa. Además de mencionar la necesidad de crear un gran “Registro Nacional amparador de los derechos de los españoles y sancionador de los en él no inscritos”.

La disparidad de opiniones acerca de qué debía ser la identificación civil y a quienes debía abarcar, había llegado al extremo de considerar algunos la posibilidad de incluir a los recién nacidos, otros hablarían de los mayores de 9 años (Planelles Lluch, 1938, p. 117) e incluso hubo quienes hablaban de empezar la tarea en el momento del parto (Bernaldo de Quirós, 1908, p. 250) o en las maternidades.

Martín de Andrés (1943) trató profusamente el tema en distintos momentos, antes y después de la puesta en marcha del Documento Nacional de Identidad. Solicitaba a los “identificadores españoles” que diesen a los poderes públicos el mayor número posible de iniciativas para la confección del documento de identidad; decía que al Servicio de Identificación de la Dirección General de Seguridad habían sido sometidos diversos proyectos con modelos de carnets de identidad, pero, y esto es muy significativo, ninguno había recibido la aprobación del jefe del Servicio Central de Identificación, Victoriano Mora Ruiz.

Consideraba que el punto de partida para la identificación de la persona era el “acta de nacimiento” y decía que [la identificación civil] “técnicamente verificada, es la identificación personal a todos los efectos de las relaciones jurídico-sociales del individuo” (Andrés y Andrés, 1954, p. 56), y la fundamentaba en la dactiloscopia y consideraba que debía ser “total y obligatoria para todos los españoles”.

También hablaba del Registro Nacional de Identidad o “libro registro de la personalidad individual”, y definía al primero como el “organismo o institución que abarque el conjunto de trabajos conducentes a la identificación civil de las personas”.

Abogaba por que fuese el Cuerpo General de Policía el encargado de poner en marcha el Servicio, aunque también decía que “parece indicada la creación de un Cuerpo técnico de identificadores dactiloscópicos dependiente del Ministerio de Justicia”, y pedía el restablecimiento de la Comisaría General de Identificación, con las atribuciones del Decreto de 14 de noviembre de 1934 (propuesta revolucionaria, más si cabe, en esas fechas).

Al margen de la multitud de salvoconductos de variado origen, ámbito territorial o validez temporal que surgieron durante la Guerra Civil y subsistieron, algunos de ellos hasta 1955, todavía restaba la aparición de un documento de identidad antes de la puesta en marcha del DNI. Se trató de la Tarjeta Provisional de Identidad, puesta en funcionamiento por la Guardia Civil a partir de 1946 para “documentar a la población rural”.

El documento presentaba algunas innovaciones significativas, como su carácter gratuito, su formato (es el primer documento en forma de tarjeta de reducido tamaño y que, además, utiliza ambas caras para recoger datos), la fotografía del titular, la impresión dactilar del dedo pulgar derecho, una validez cierta pero de duración indefinida (huyendo de las renovaciones periódicas, y tratando así de evitar gastos al ciudadano y simplificando su gestión, en fechas en las que la economía del país estaba muy deteriorada a consecuencia de la Guerra) y la confección de la tarjeta en la imprenta del propio Cuerpo.

Negueruela (1946) aparece por última vez con un “Proyecto de modelos de documentos de identificación”, al que denomina “Carta Nacional de Identificación”, señalando características comunes a los cuatro modelos que presenta (referidas a la parte externa, a su infalsificabilidad, a su duración y a su organización), siendo de reseñar que el tercero de los modelos incluye “la huella dactilar del agente expedidor del documento”, y en el cuarto incluye la fotografía.

En ese “Proyecto” incluye un plan de organización de los archivos, haciéndolos depender del Ministerio del Interior, con un Director del Servicio por encima de los Delegados provinciales, lo cual no era una mala propuesta.

Finalmente hay que decir que, poco antes de la aparición de la normativa sobre el DNI, y al margen los concursos organizados por la Administración sobre el particular, policías, como Antonio Peña Torrea, llegaron a proponer distintos modelos de documentos de identidad.

9.3.- Colectivos específicamente documentados.

Mientras se desarrollaban todos los intentos antes reseñados para obtener un documento de identidad para la totalidad de la población, hubo dos colectivos específicos que durante el siglo XX tuvieron una documentación propia: emigrantes y marinos. A los dos debemos dedicarles unos párrafos para explicar las razones de su particular consideración y las vicisitudes de sus documentaciones propias. Si los nombramos por orden cronológico de aparición, deberemos hablar en primer lugar de los marinos y luego de los emigrantes.

La emigración, junto con el enrolamiento en naves dedicadas al tráfico comercial, fueron las dos puertas de salida de los jóvenes españoles varones, entre otras cosas para eludir la prestación del servicio militar que diversas leyes del siglo XIX regularon⁵¹.

9.3.1.- Emigrantes.

Ubicamos aquí la documentación específica para emigrantes puesto que se trató de un pasaporte de corta vida, menos de veinte años, aunque de gran repercusión en cuanto al número de los que fueron expedidos y los diferentes ministerios implicados en su gestión.

Si el pasaporte para emigrantes debe recibir una especial atención en esta tesis, ello es debido al propio emigrante que fue quien dio pie a su existencia. Y para estudiar movimientos migratorios y la documentación de los emigrantes españoles debemos remontarnos hasta el inicio del siglo XVI, cuando recién terminada la Reconquista y ordenada la expulsión de los judíos, el descubrimiento de América supuso un hito no solo para el comercio y la expansión territorial española, sino también para la emigración y colonización de aquellas tierras.

Estos desplazamientos iniciados a partir de 1492, desde la metrópoli a esas tierras, pueden seguirse a través de la documentación obrante en el Archivo de Indias de Sevilla, ciudad sede de la llamada Casa de Contratación⁵², que funcionó entre 1503 y 1790, manteniendo el monopolio del tráfico con América hasta 1765⁵³.

⁵¹ Especialmente a partir de la Ley para el Reemplazo del Ejército, de 1837, luego seguida por las Leyes de Reemplazo de 1856 y 1877, la Ley de Reclutamiento y Reemplazo de 1878, la de Reclutamiento de 1882, de Reemplazo y reclutamiento de 1895, la de 1896 y la de Reemplazo y reclutamiento ya en 1912.

⁵² Desde 1596 su denominación oficial era “Real Audiencia de la Contratación”, y hasta la constitución del Real y Supremo Consejo de Indias (conocido como Consejo de Indias, creado en 1511 como Sección dentro del Consejo de Castilla, y desde 1524 independiente), todo el gobierno de los asuntos de América corrió a su cargo. Entre 1717 y 1790 tuvo su sede en Cádiz.

⁵³ Indicar que la legislación liberalizadora del comercio se inicia en 1765 con el primer intento de Tratado de Comercio Libre, que se consigue finalmente en 1778, cuando empezó a autorizarse el comercio desde diversos puertos de España con América (1765 comercio con diversos puertos del Caribe,

Las Leyes de Indias sintetizan bien el sentido católico de la colonización como medio de que sus habitantes progresaran “al máximo en cristiandad y policía” (Borges Morán, 1987, p. 5, en Mira Caballos, 1995, p. 47).

Debemos tener presente que tres fueron los ejes fundamentales de la actuación inicial respecto a los emigrantes hacia América: la cuestión de los extranjeros, la política de la Corona en relación con los conversos, y la moralidad de los pasajeros de Indias.

En unos primeros momentos aparece un amplio abanico de personas que no podían viajar a América, y a quienes se les consideraba “prohibidos”, a saber: judíos, moros o conversos, o juzgados y reconciliados por la Inquisición, siendo necesario que el futuro viajero tuviese que ser de origen cristiano viejo, y además castellano (Mira Caballos, 1995).

La clasificación de “prohibido” incluyó a lo largo del tiempo categorías diversas de personas como herejes o penitenciados por la Inquisición, esclavos jelofes, esclavos nacidos en Levante o criados con moros, gitanos, etc.

Desde el siglo XVI hasta el XIX los requisitos para quienes intentaban pasar a Indias variaron poco a poco, tratando de acomodar los mismos a la evolución de la vida española, ya que, entendida como una migración interior, quienes viajaban al Nuevo Mundo (primero a tierras americanas y más tarde también a Filipinas) no necesitaban propiamente un pasaporte, tal y como ahora lo conocemos, puesto que no se trataba de viajar al “extranjero”, ni tan siquiera un pasaporte interior (la distinción entre “Península e islas adyacentes” y las tierras más allá de la mar oceánica no dejaban lugar a ello), bastaba conseguir una “licencia de embarque”⁵⁴

1768 con centro y norte del continente, 1778 con el sur). A partir de entonces no solo el comercio sino la emigración pudo partir de distintos puertos españoles.

54 La licencia era un permiso de la Corona para poder viajar hasta las Indias, y se concedía a título personal e intransferible, debiendo el titular depositar una fianza de manera obligada, que luego podía recuperar.

que los autorizase para realizar el viaje.

Además del Consejo de Indias, supremo órgano regulador de la actividad en aquel continente desde 1524 a 1834, hubo otras autoridades que, en distintos momentos, tuvieron la potestad de autorizar los viajes de quienes voluntariamente querían partir para el otro lado de la mar oceánica.

Las atribuciones de los Juzgados de Arribadas, establecidos por Real resolución de 18 de junio de 1790 (también Circular del Ministerio de Hacienda de 15 de marzo de 1822, sobre competencias de esos Juzgados) en cuanto a la expedición de pasaportes de forma privativa, se vieron alteradas por el Reglamento de 20 de febrero de 1824 de la Superintendencia General de Policía, en base al cual comenzaron a expedirlos los intendentes del ramo, produciéndose una injerencia de jurisdicción con tales Juzgados que se resolvió suprimiendo los artículos de dicho Reglamento que la ocasionaban (ROC de 31 de julio de 1824), sin perjuicio de que pudieran revisarse por la Policía los pasaportes que se expedieran para los dominios de Ultramar. Finalmente, por Real Orden de 26 de marzo de 1829, se resuelve que los Juzgados de Arribadas sean anexos a las Comandancias de Marina de los Tercios Navales de Provincia, para decretar su supresión en 1830.

Una vez en tierras americanas o filipinas, los desplazamientos de un punto a otro se permitían mediante salvoconductos o pasaportes interiores, según fechas y territorios.

Con una validez ordinaria de dos años, tanto la salida de España como la entrada al retornar eran recogidas documentalmente por los funcionarios de la Casa de Contratación.

Existieron licencias especiales que exigían el paso a lugares prefijados por la Corona (Chile, Filipinas, La Florida, Río de la Plata) que era necesario poblar pero poco apetecidas por los emigrantes. Estas licencias obligaban a residir allí seis u ocho años antes de permitir cierta libertad de movimientos.

Otras especiales se referían a quienes debían permanecer asentados por necesitar ejercer determinados oficios, y otras más, temporales, de tres años para una actividad concreta (como podía ser mercaderías o gestiones relativas a una herencia).

Desaparecida la Casa de Contratación, desde 1790 y hasta el 4 de noviembre de 1830 fueron los Juzgados de Arribada⁵⁵ los que, además de la licencia de embarque, autorizaban los pasaportes, y a partir de 1835 es una RO, de 20 de julio, la que distingue entre “licencias de embarque para los dominios de Indias” a expedir por los ministerios “a todos los empleados del Estado, de cualquier clase que fuesen, que hayan de pasar á aquellos dominios”, del “expediente gubernativo” a confeccionar ante el subdelegado de Policía por cualquier particular que haya de trasladarse a aquellos territorios, que finalmente resultará en que “se le expida por el mismo subdelegado el correspondiente pasaporte”.

Antes de 1809 los documentos empleados fueron varios, como la “cédula de composición”, pero fundamentalmente, al emigrante se le controló otorgándole un pasaporte para “Indias”, “América” ó “Ultramar” por los juzgados de Arribadas hasta 1835.

Cuando la concesión de la autorización para embarcar (la licencia de embarque) dejó de estar en manos del Consejo de Indias, fueron las autoridades políticas (gobernadores) quienes autorizaron a los vecinos a obtener el pasaporte para emigrar y, a partir de ese momento está ordenado “se le expida por el mismo subdelegado [de Policía] el correspondiente pasaporte” (RO de 20 de julio de 1835).

Aunque se emitían ya desde finales del siglo XVIII, los pasaportes para el extranjero no aparecen regulados como obligatorios hasta 1815, cuando se exigen para Francia, y 1818, cuando se les exige a “todo individuo que entre en España ó salga de ella, sin distinción de clase, está obligado á llevar pasaporte” (art. 1 RC de 10 de noviembre).

55 Los expedientes sobre concesión de licencias de embarque se tramitaron a principios del siglo XIX, hasta 1808-1809, por las Secretarías de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia y de Hacienda, y por el Consejo de Indias. Por el Consejo de Indias a partir de la RO de 19 de octubre de 1814 (excepto los de militares y empleados de la Real Hacienda) y hasta el Trienio Liberal, cuando vuelve a ser suprimido y la competencia pasa a la Secretaría de Gobernación de Ultramar. Desde 1824 a 1834, por el Consejo de Indias (aunque en estas fechas también pueden expedirlos otros Ministerios).

Por otro lado, los procesos independentistas de las Repúblicas americanas, iniciados en 1776 con el de los Estados Unidos de Norteamérica y terminados en 1898 con el de Cuba, hicieron necesaria la aparición de pasaportes para poder viajar a ellas, distintos ya de los expedidos hasta entonces para América o Ultramar. Aunque no todos deberían considerarse pasaportes para emigrantes, lo cierto es que muchos de ellos venían a reflejar la situación de necesidad del titular o lo imprescindible que le resultaba o su escasez de medios económicos (pobres de solemnidad) que le llevan a viajar para tratar de mejorar su fortuna.

Respecto a la expedición y el refrendo de pasaportes de los nacionales de las nuevas Repúblicas americanas independizadas de España, y aún no reconocidas, ya aparece una Real Orden el 15 de diciembre de 1838, que remite a otras RROO de 3 de mayo (referida a “extrangeros que no presenten pasaportes de sus Gobiernos ó autoridades respectivas”) y 18 de agosto del mismo año (relativa a la obligatoriedad de los pasaportes, tanto para viajar dentro del radio de 8 leguas como más allá de esta distancia), considerándoseles como nacionales para poder salir de España.

Hubo diversas leyes que regularon los viajes a América, sin que se emplease el término emigración para ello, pero este aparece ya en el siglo XIX (en normativa de las Cortes de Cádiz) y en las leyes sobre emigración promulgadas a partir de mitad de ese siglo, como la RO de 10 de noviembre de 1883.

Aunque las prohibiciones para emigrar durante el siglo XIX tuvieron motivaciones distintas a las de siglos anteriores, continuó siendo la Corona de España la que establecía las prohibiciones a nuestros compatriotas, pero ahora también los países de destino fijaban las condiciones para la inmigración. Un levantamiento parcial de dicha prohibición se produjo en 1853 con la autorización para emigrar, limitada a los residentes en las islas Canarias, que recordaba que “al dictar el Gobierno dicha prohibicion tuvo presente el mal trato que recibian los emigrados españoles, y los riesgos, molestias y vejaciones á que se veian expuestos á causa de las guerras intestinas que asolaban aquellos paises”, y un poco más adelante, señalaba:

“que la emigración se permita únicamente para las colonias españolas y para los Estados de la América del Sur y de Méjico donde existan Representantes ó Delegados del Gobierno de S. M. Católica, que puedan prestar á los emigrados la protección necesaria”.

En esas fechas todavía no se habla de un formato específico de pasaporte para emigrantes y en esos momentos el documento tiene formato idéntico al de los pasaportes para el extranjero y pasaportes para el interior, aunque sí se habla de extenderlo gratis para los pobres, y de la fianza pecuniaria de los sujetos a servicio militar.

Desde el 1 de enero de 1863 la expedición de pasaportes para el extranjero dejó de ser obligatoria, con lo que en la práctica la emigración quedaba liberalizada siendo, a partir de esta fecha, esenciales los controles de inmigración de los países receptores.

Históricamente, ya desde el descubrimiento de las tierras americanas, a quienes deseaban partir hacia allí se les tuvo una particular consideración, de tal modo que las autorizaciones para embarcar necesitaban reunir una serie de requisitos muy concretos, como vemos en la RO del Ministerio de la Gobernación de 10 de noviembre de 1883: autorización del Gobernador de la provincia, instancia acompañada de cédula personal, autorización de padres o tutores (para menores de 25 años), partida de bautismo para los menores de 15 años, certificado de encontrarse libre de toda responsabilidad de quintas.

Más tarde, en la RO de 10 de noviembre de 1883, se decía que

“todo español que quiera emigrar ó dirigirse temporalmente á las Repúblicas americanas y al Imperio del Brasil solicitará [...] la correspondiente autorización, acompañando a la instancia los documentos siguientes[...]

Estos documentos eran hasta ocho, aumentándose las garantías ya en 1917 (art. 15 RO de 12 de marzo), al recoger que “cuando el pasaporte ó documento de identidad se refiera á un obrero que vaya á trabajar al extranjero, el Alcalde acompañará al

mismo, ya extendido, el contrato de trabajo original y personal, visado por el Cónsul de España en el punto en que haya de cumplirse”, reiterando en 1922 que:

“los españoles que con la consideración legal de emigrantes salgan de España, sólo necesitarán proveerse del pasaporte[...] cuando se dirijan a países cuyos Gobiernos no reconozcan validez para la entrada y residencia en su territorio a la cartera de identidad expedida”.

Ejemplo de esas dificultades fue el hecho de que incluso documentos extendidos en sustitución de la cédula personal se habilitaran para viajar al extranjero o hicieran las veces del pasaporte, como certificados municipales o provinciales que se limitaban poco más que a identificar al ciudadano que pretendía viajar. El problema no debió ser puntual ni anecdótico puesto que pese a lo establecido en 1862 y reiterado en diversas ocasiones (la última en 1891), los pasaportes no fueron extendidos y exigidos de manera obligatoria hasta 1917, tanto para civiles como para emigrantes, con un corto periodo excepcional entre 1875 y 1878 en el que sí fue obligatorio el pasaporte, tanto para salir como para entrar en España.

Dice Rey Castelao que “tras la independencia de América, se prohíbe el paso de emigrantes, pero en 1853 el Estado levanta con reservas la prohibición y desde 1865 la suprime, en 1873 se elimina la fianza y en 1882 el pasaporte” (Rey Castelao, 2003, p. 62)⁵⁶, con lo cual podemos asegurar que el régimen de autorizaciones para emigrar vigente desde 1853 no se abolió hasta 1902 (Kreienbrink, 2009).

Aunque la Constitución de 1869 reconocía la libertad de emigrar⁵⁷, establecía una fianza, que se suprime en 1873; después, con el inicio del siglo y antes de establecerse un pasaporte para emigrantes, en 1902 y 1903 aparecen unos certificados municipales y provinciales, medidas que suprimen el anterior permiso

56 Cabe señalar que la fecha de 1882 debe ser incorrecta, puesto que la obligatoriedad del pasaporte para viajar al extranjero cesó en julio de 1878.

57 “Art. 26. A ningún español que esté en el pleno goce de sus derechos civiles podrá impedirse salir libremente del territorio [...] a país extranjero, salvas las obligaciones de contribuir al servicio militar o al mantenimiento de las cargas públicas”.

gubernativo para emigrar, y establecen la cédula personal como único documento necesario, junto al cumplimiento de las demás disposiciones en vigor para los hombres en edad militar, los menores o las mujeres (Taberna García, 2003). Y ya en 1906 se ve un “billete para el emigrante” que, sin poder ser considerado un pasaporte, sí que fue un título de viaje en el que se recogía diversa información útil e imprescindible para el viajero⁵⁸.

Al colectivo de emigrantes se le etiquetó así, con claridad, pero también con una cierta condescendencia, considerando a sus integrantes como ciudadanos de segunda, tal y como la ROC de 8 de abril de 1903 recogía “inspirada en el plausible propósito de evitar los abusos y las inmoralidades á que se prestaba el sistema establecido para autorizar el embarco de emigrantes á Ultramar”, y que llevó a la pretensión de procurar su salida o entrada en España al margen de los controles policiales establecidos, como queda claro en la ROC de 8 de abril de 1903, en la cual se lee que:

“los españoles que se propongan emigrar á América, ó dirigirse temporal ó definitivamente por mar á otros países, no necesitan obtener previamente pasaporte ó permiso especial de la Autoridad gubernativa, y solo en el caso de que para su mayor seguridad creyeran conveniente proveerse de un documento de identificación, podrán expedirlo los Gobernadores de las provincias en las que residan ó de donde sean naturales los interesados, á solicitud de éstos y previa justificación de su personalidad y demás circunstancias. No será obligatoria en ningún caso la presentación del expresado documento gratuito, que se extenderá en papel de la clase correspondiente en el mismo día en que se solicite. Los Alcaldes también librarán gratis á estos efectos las certificaciones de vecindad ó residencia de los pasajeros” (art. 1).

Poco después, en 1907, era aprobada la Ley de Emigración con el objetivo de proteger a los emigrantes en la preparación y la realización de la emigración

58 El formato y contenido del billete de pasaje fue modificado por RD de 6 de noviembre de 1914, que hace referencia al Reglamento de Emigración de 30 de abril de 1908.

transatlántica, en esa fecha dependiente de Gobernación, que resultó poco eficiente, hasta el punto de que numerosas modificaciones de la Ley hicieron necesaria en 1924 su refundición (entonces ya dependían de Trabajo, Comercio e Industria), debido a que la limitación de la libertad de emigración por controles no se demostró útil, comprobándose que la protección prevista no había funcionado de manera efectiva.

Los pasaportes para emigrantes dependieron básicamente del Ministerio de Trabajo, pero también de otros como Gobernación, Fomento o Estado a lo largo del siglo XX.

En el Ministerio del Interior la materia de Extranjería se une a la de Inmigración para formar desde 1996 la Secretaría General de Extranjería e Inmigración, que desde 2000 y hasta 2004, se convirtió en Delegación del Gobierno-Secretaría de Estado para la Extranjería e Inmigración en el Ministerio del Interior.

Desde ese año y hasta 2012 pasó al Ministerio de Trabajo como Secretaría de Estado para la Inmigración y Emigración, entre 2012 y 2018 se denominó Secretaría General de Inmigración y Emigración, y actualmente Secretaría de Estado de Migraciones dentro del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Llegados a este punto debemos decir que, si bien ya en los siglos XVIII y XIX se habían regularizado en determinados momentos tanto los pasaportes para el extranjero como los pasaportes para Ultramar, no es hasta la segunda década del siglo XX cuando se crea un documento expreso para los emigrantes.

Mediante un RD de 23 de septiembre de 1916, se ponía en marcha un pasaporte específico para emigrantes al que se le reconoció "validez" por el Ministerio de la Gobernación con fecha 18 de abril de 1917, y fue exigido desde el 15 de mayo de ese año. No llevaba la palabra "pasaporte" en su título, y en su lugar incluía uno largo y detallado: "Cartera de identidad e información para el emigrante", incorporando una serie de diligencias y requisitos que precisaba reunir y cumplimentar el emigrante antes de su partida desde el territorio nacional.

Ideada por el Consejo Superior de Emigración⁵⁹, su objetivo era reunir los numerosos documentos exigidos al que partía de España en esas fechas, al tiempo que su fácil adquisición, reducido coste, sencillez de formalización, garantía para el portador, archivo de todas sus incidencias civiles y ciudadanas e indicador de los derechos que por su condición legal de emigrante podían asistirle en la expatriación y al decidirse a retornar a su Patria la convertían en un preciado documento.

En ella vemos tarea municipal, de justicia, militar, amén de los datos de identificación que, además de la filiación certificada por el Registro Civil o la parroquia (según fecha de nacimiento), también incluyen su firma, fotografía e impresiones dactilares. Y al menos desde 1924, información específica del país de destino (casos de Uruguay y Argentina), con sus exigencias y advertencias, de modo que quien se ponía en marcha no debía llamarse a engaño respecto a lo que iba a encontrar, principalmente al otro lado del Atlántico.

El Consejo Superior de Emigración recordaba el 25 de abril de 1917 que la Cartera era obligatoria y que únicamente se vendía en las oficinas de Correos. La fecha no es gratuita, el mes anterior, el 12 de marzo, se había promulgado el Real Decreto sobre pasaportes, con lo cual quedaban claramente delimitadas las competencias para documentar: Gobernación para los viajeros ordinarios, Fomento para los emigrantes, aunque el RD de 12 de marzo habla de la expedición del pasaporte ordinario a “un obrero que vaya á trabajar al extranjero”, haciendo precisiones en cuanto a la intervención del Alcalde, presentación del contrato de trabajo y obligaciones del contratante.

Apenas cinco años después, el Real Decreto de 2 de mayo de 1922 sobre pasaportes distinguía claramente entre viajeros y emigrantes, cuando decía que:

“los españoles que con la consideración legal de emigrantes salgan de España, sólo necesitarán proveerse del pasaporte[...] cuando se dirijan a países cuyos Gobiernos no reconozcan validez para la entrada y residencia en su territorio a la cartera de identidad expedida[...].”

59 En esas fechas el Consejo dependía del Ministerio de Fomento.

La Cartera tuvo una corta existencia, primero en solitario y luego ya en paralelo al pasaporte que se regula internacionalmente a partir de la Conferencia de París de 1920, en la que se mencionaba expresamente a los emigrantes tanto en lo referido a documentos, como el pasaporte colectivo para emigrantes (IV.F.13), y diciendo que las tasas para los pasaportes colectivos para emigrantes debían ser cobradas sin ninguna discriminación basada en criterios de nacionalidad del titular, o de los puntos de entrada o salida del Estado que proporcionase el visado, pero sometiendo a reciprocidad diversos aspectos.

Poco después, el Advisory and Technical Committee⁶⁰, en sus trabajos entre las Conferencias de 1920 y 1926, comprobó que sólo un país proporcionaba a sus nacionales, que intentaban emigrar, un pasaporte distinto al ordinario, y solo un país extendía a los emigrantes el pasaporte ordinario gratis (Turack, 1968, p. 236). Sin embargo, ni el empleo de otros documentos de identidad en lugar del pasaporte entre países vecinos fue frecuente, ni la supresión de la obligatoriedad del pasaporte tras la I Guerra Mundial se consideró posible. Algunos autores, como Kreienbrink (2009), ponen en cuestión el hecho de que el control de los pasaportes se realizase por Gobernación y no por Fomento, cosa que achaca (para fechas posteriores a 1939) al férreo control ejercido sobre la población y sostiene que debe anteponerse la libertad de viajar del emigrante al control de seguridad para todas las salidas y entradas del país.

El RD de 24 de octubre de 1930, del Ministerio de Trabajo y Previsión, puso fin a la intervención de particulares en la expedición del documento de viaje que precisaban los emigrantes. También con él se daba oficialmente por finiquitada la Cartera, y se sustituía por un pasaporte para emigrantes “que se ajuste a modelo aceptado internacionalmente y expedido por los organismos de emigración”, solicitado “por conducto del Alcalde, presidente de la Junta local de Información de Emigrantes [...] haciendo constar [...] los motivos que le determinan a emigrar”, y tramitado por “la

60 El *Advisory and Technical Committee for Communications and Transit* de la Sociedad de Naciones se reunió en diversas ocasiones, elevando informes en los años 1922, 1927 y 1929, sobre pasaportes y documentos de viaje para emigrantes.

Inspección general o las Inspecciones en el interior [...] a menos que los interesados no reúnan las condiciones legales”.

Poco después, el Decreto de 25 septiembre 1931, explicaba que:

“los emigrantes que se propongan ir a países dónde se exija pasaporte de identidad para entrar y residir en ellos, se les expedirá por los Inspectores de emigración en el puerto de embarque, acreditándoles ante las Autoridades de aquéllos y los representantes diplomáticos y consulares de España en los mismos. Dicho documento, que será expedido gratuitamente, se ajustará al modelo adoptado por la Conferencia de Pasaportes, celebrada en París el 21 de octubre de 1920”.

Este pasaporte para emigrantes fue expedido inicialmente por el Ministerio de Trabajo y Previsión, y también por los Ministerios de Estado (Inspección General de Emigración) y más tarde por el Ministerio de Trabajo, Justicia y Sanidad⁶¹ (Subdirección General de Emigración).

Podemos señalar la existencia de un tercer pasaporte para emigrantes, también en la década de los 30, denominado “pasaporte especial de obrero”, destinado a trabajadores temporeros que viajaban (cuando menos) a Francia, debido a que desde el siglo XIX trabajadores españoles se desplazaban a ese país (también a Argelia y Marruecos) para desarrollar tareas agrícolas estacionales. Para los mismos, al menos en esa década, existió un pasaporte así denominado, expedido por la Dirección General de Seguridad, compuesto por una sola hoja, de tamaño cuartilla, únicamente escrita por su anverso, y probable antecesor de los “pases fronterizos” que más tarde se emplearían a lo largo de las fronteras terrestres.

61 Entre el 25 de septiembre de 1935 y 19 de febrero de 1936 se denominó de Trabajo, Justicia y Sanidad, pero a partir de esa última fecha se desdobra en dos: Justicia y Trabajo, por un lado y Sanidad y Previsión, por otro, quedando las competencias de emigración dentro de este último.

El cambio de adscripción de las competencias sobre emigración de un Ministerio a otro, y la escasa duración en el tiempo de las mismas, dio lugar a curiosas vicisitudes, tales como que los pasaportes expedidos a los emigrantes no se correspondiesen con la denominación exacta del Ministerio del cual dependían. Así, hemos visto pasaportes emitidos por el Ministerio de Estado (Inspección General de Emigración) el 16 de diciembre de 1935, y por el de Trabajo, Justicia y Sanidad el 3 de junio de 1936 (cuando este Ministerio ya no existía).

La Orden de 8 de enero de 1940 dejó meridianamente claro que sólo existían dos tipos de pasaportes: los ordinarios y los diplomáticos⁶² con lo cual los distintos documentos empleados por los emigrantes para salir de España y residir en los países de destino (Cartera de Identidad, pasaporte de emigrante) podían darse oficialmente por suprimidos.

Con el Decreto de 1 de agosto de 1941 sobre repatriación de españoles emigrados y acción social del Estado en el Extranjero se regulaba expresamente la repatriación de españoles de ultramar, y algunos ven en ello una prohibición de facto de la emigración razonando que se necesitaban todas las “fuerzas físicas e intelectuales” para reconstruir el país, como dijo el Procurador Fernández Villaverde ante las Cortes en 1956 (Kreienbrink, 2009, p. 15). Ese Decreto de agosto de 1941 crea el Consejo Central de Emigración, dependiente de la Dirección General de Trabajo, y no es hasta 1946 cuando la Ley de Emigración de 1924 es puesta de nuevo en vigor, tras la II Guerra Mundial y ser restablecido el tráfico transatlántico de viajeros (Vidal Rodríguez, 2005).

Sin embargo, meses después se recogían en normas sobre pasaportes los criterios para considerar emigrantes a quienes saliesen de España cumpliendo unos determinados requisitos, diciendo que:

“se considerarán emigrantes a los efectos de la escala de la norma 13 [consignación de cantidad en la Caja General de Depósitos en función de la cédula personal que abonaban]: los españoles y sus familias que se dirijan a ultramar [...] si viajan en tercera clase o su equivalente[...] siempre que embarquen en puerto español” (Regla 15 de la Recopilación de disposiciones complementarias y modificativas del Decreto de 4 de octubre de 1935 sobre pasaportes, extranjeros y paso de fronteras, DGS 21 de febrero de 1942).

62 “Cuarto.- Quedan suprimidos los llamados pasaportes oficiales y cualesquiera otros que no sean los aludidos en el apartado primero de esta Orden [diplomáticos y ordinarios]”.

El hecho de documentar de manera distinta a los emigrantes del resto de los ciudadanos, amén de estigmatizador, suponía un más que evidente descontrol por parte del Régimen acerca de quienes y cuando traspasaban las fronteras españolas, puesto que la autoridad emisora de los documentos era otra distinta a Gobernación.

Por eso, en esas fechas en las que el control de la población y la identificación documental de toda ella no habían sido aún establecidos se optó por la supresión de los documentos expedidos por otras autoridades, dejando las labores de identificación en manos únicamente de Gobernación. Para esto se dispuso de una libreta de pasaporte igual para todos los españoles, de modo que solo detalles particulares y signos distintivos en las mismas durante su expedición y uso permitirían saber de la condición de emigrante de su titular, que fueron haciéndose cada vez más imperceptibles hasta su completa desaparición en 1985.

Décadas después los emigrantes continuaban teniendo ciertos beneficios a la hora de ser documentados, como ocurrió con la nueva sangría que tuvo lugar a partir de finales de los años 50, con los desplazamientos hacia centro Europa. Aquí se consiguió, primero la supresión del “visado de salida” que se plasmaba en los pasaportes y luego, la consecución de un “pasaporte (especial) serie E” gestionado a través del Instituto Nacional de Emigración.

No es hasta 1985 cuando desaparecen los últimos vestigios y beneficios que distinguían a una persona como emigrante o simple viajero en los pasaportes españoles, atrás quedaba más de un siglo de señalamiento a nuestros conciudadanos como miembros de un grupo específico y, por desgracia, no bien visto por la sociedad.

En el RD 3129/1977 de 23 de septiembre todavía se habla de los pasaportes de emigrantes, remitiendo a la Ley 33/1971, que era el último vestigio de una diferenciación y beneficio otorgado a nuestros emigrantes a la hora de obtener el pasaporte. Por último, el RD 1064/1988 de 16 de septiembre, tácitamente derogó lo dispuesto en la Ley 33/1971, de 21 de julio sobre gratuidad de los pasaportes para emigrantes.

9.3.2.- *Marineros.*

La gente del mar ha sido considerada tanto nacional como internacionalmente como un colectivo especial desde tiempos lejanos. Sin detenernos excesivamente a estudiar lo tocante a las levas para marinería, las condenas a galeras o la necesidad de este personal para la expansión del imperio español en los siglos XVI y XVII, su documentación personal sí que tiene importancia.

Hasta llegar al actual Documento de Identidad del Marino, en España se siguió un largo recorrido para la gestión e identificación del personal destinado a los oficios del mar. Los datos más antiguos reseñables corresponden al reclutamiento de la Marina, que comenzó a aplicarse desde el año 1606 con la llamada “Matrícula de Mar”, aunque no consiguió su consolidación definitiva hasta la Ordenanza del Infante Almirante de 1737.

La “Matrícula de Mar” era un conjunto de listas que buscaba mejorar la oferta de tripulaciones para la Armada y donde se inscribían los hombres de mar voluntarios, para tener un medio de vida y salir así de la marginación.

Teóricamente, ese servicio naval se compensaba con privilegios de orden militar (la exención de quintas y de levas para el Ejército), jurisdiccional (el fuero de Marina) y económico (una controvertida exclusividad de las actividades marítimas). La matrícula fue complicada de gestionar, posiblemente desalentó las inversiones en el sector pesquero, no logró el alistamiento y control de todos los profesionales del mar ni cubrir por completo las demandas de hombres para la Armada en tiempo de guerra (Vázquez Lijó, 2006).

A estos hombres inscritos en la “Matrícula” vemos ya en el siglo XIX cómo se les proveía de los que podemos considerar primeros documentos españoles para “gentes del mar”, unas “autorizaciones para navegar”, en las que se expresaban tanto las limitaciones temporales como espaciales para el desempeño de la tarea, y se incluía la descripción personal de la persona (uno de los primeros signos distintivos de los documentos de identidad).

La Ley de 22 de marzo de 1873, que suprimió la “matrícula del mar”, puede considerarse el punto de partida para las “libretas de inscripción marítima”⁶³, continuadoras de los precedentes “Registros de matrícula” para los hombres del mar, en los que constaban los embarques y desembarques de los mismos y las autorizaciones para navegar.

Llegó un momento en el que fueron tres los documentos que simultáneamente emplearon nuestros hombres de la mar durante el siglo XX: licencias para navegar, cédulas y libretas de inscripción marítima, pudiendo aparecer en un mismo documento la cédula y la licencia para navegar (vinculadas también con el reemplazo de varones para la Armada), distinto de la “libreta” para el mismo sujeto.

La “Libreta de inscripción marítima”, la vemos desde al menos 1909, y modelos oficiales de la misma tenemos también desde 1911, luego sustituida por un nuevo modelo el 6 de octubre de 1917; y por Orden del 20 de marzo de 1934 se declara obligatorio el nuevo modelo de “libreta” que se presenta, y que sustituye al anterior.

Esta ya centenaria “libreta”, también conocida como “Cartilla del marino” o “Documento de identidad de la gente del mar”, cumplía con los requisitos recogidos en el “Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar”, el número 108 de la Organización Internacional del Trabajo, firmado en Ginebra el 13 de mayo de 1958, ratificado por España el 5 de mayo de 1971, y que estuvo en vigor para nuestro país entre el 5 de mayo de 1972 y el 26 de noviembre de 2011.

Todavía en 1972 se indicaba que “el personal perteneciente a la Inscripción Marítima será provisto de [...] Libreta de Inscripción Marítima y [...] Cédula de Inscripción Marítima” (Orden de 3 de octubre del Ministerio de Comercio). Y no perdamos de vista que no solo la “libreta”, también el pasaporte ordinario fue utilizado por los marinos para poder desembarcar en puertos extranjeros durante el tiempo de escala, e incluso en lugar de ellos se empleó en ocasiones el certificado de nacionalidad del marinero, especialmente en las primeras décadas del siglo XX.

63 El documento probablemente no sea de origen español, puesto que ya en 1873 se veían “libretas” redactadas en italiano para marineros croatas.

Al margen de esta documentación específica española, la idea de elaborar un documento internacional de identidad para la gente del mar había sido propuesta ya en 1954 por la Federación Internacional de Trabajadores (International Transport Workers' Federation -ITF-) y el Sindicato de Oficiales e Ingenieros de Buques del Reino Unido (Navigator's and Engineer Officers' Union -NEOU-).

Por una parte, la ITF abogaba por la introducción de un documento de identidad internacional para la gente del mar, bajo los auspicios de la OIT, por otra, la NEOU instaba a la introducción de “un pasaporte para marinos internacionalmente reconocido o de un documento similar” destinado a dejar sentada la identidad del marino “en su calidad de tal” y “que fuese reconocido instantáneamente por los funcionarios de inmigración” de todo el mundo.

El Convenio número 108 de la OIT no colmó las aspiraciones de una y otro, ya que no estableció un documento internacional de identidad para marinos, sino unas normas internacionales uniformes sobre la expedición y el contenido de documentos nacionales de identidad para gente del mar, además de prever el reconocimiento recíproco de los documentos expedidos por los distintos países. De este modo cada Estado podía expedir sus propios documentos nacionales⁶⁴.

La idea era que fuese empleado para documentar a marinos, autorizase tanto la entrada y salida del territorio de un país signatario del Convenio y sirviese como licencia temporal en tierra por el tiempo que durase la escala del buque, embarque en su buque o reembarque en otro, tránsito para embarcarse en su buque en otro país o para su repatriación.

En el Convenio también se recogía que se podría otorgar en su lugar [de la Cartilla del Marino] “un pasaporte que indique que su titular es marino; este pasaporte surtirá los mismos efectos que el documento de identidad de la gente del mar a los fines del presente Convenio”, y se señalaba que “cuando un [país] miembro extienda a un marino extranjero un documento de identidad de la gente de mar no

64 Los tres párrafos anteriores proceden del “Informe sobre mejora de la seguridad de la documentación de identidad de la gente del mar”, Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª reunión, 2003. OIT Ginebra (ed. 2002).

será necesario que figure en el mismo ninguna declaración relativa a la nacionalidad, y tampoco será prueba concluyente de la nacionalidad la declaración que figure a ese respecto”.

Para España no estuvo en vigor el Convenio hasta 1972, pero antes de esa fecha el Gobierno procedió a diversos Canjes de Notas con otros para facilitar los viajes profesionales de nuestros marinos (en principio sólo de los mercantes), realizándolo incluso desde antes de la promulgación del Convenio (Circular 335 de la DGS, de 14 de abril de 1958, relativa a viajes profesionales de marinos mercantes españoles, griegos o italianos) y posteriormente con otros (OG 11/07/60 con Alemania, 14/07/61 con Francia, Italia, Alemania Occidental y Grecia, 22/08/63 con Benelux, 09/02/68 con Portugal). Pese a que, conforme a las restricciones de movimientos de aquellas fechas, los ciudadanos españoles precisaron visado de salida hasta 1963, ello no fue óbice para estos intercambios de Notas.

En esas Notas las “libretas de marinero español”, se consideraban documentos sustitutivos del pasaporte, en las que constaban los sellos de entrada y salida de los puertos en los que el marinero recalaba, como si de un pasaporte se tratase.

La firma de esos acuerdos bilaterales permitían el empleo tanto de la “libreta” como de los “documentos de identidad de la gente del mar” expedidos al amparo del Convenio 108 de la OIT (cuya ratificación publicó la OG 15/07/72 al ser de sumo interés policial), y así se recogía en el “Manual sobre pasaportes, extranjeros y pasos de frontera” de 1974, en el que citaba tanto a las “libretas de inscripción marítima” como a los “documentos de identidad gente del mar”, mencionando que para las primeras España tenía suscritos Convenios Internacionales (cita diez países), y los segundos estaban expedidos al amparo del Convenio, que hasta ese momento habían suscrito 28 países, y sobre el que el 24 de noviembre de 1972 una Circular de la Secretaría General de Pasaportes, Fronteras y Extranjeros (entonces en la Comisaría General de Investigación Social) recordaba la todavía reciente entrada en vigor del mismo y la necesidad de su aplicación.

La ratificación y entrada en vigor para España del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo número 185 sobre documentos de identidad de la gente de mar de 2003 (Convenio OIT nº 185/2003, ratificado por España el 3 de mayo de

2011, publicado el 8 de noviembre y que entró en vigor para España el 26 de noviembre de ese año), que modifica el Convenio de 1958 (técnicamente fue denunciado por España el 15 de noviembre de 2011, BOE 28 diciembre), hizo necesaria la expedición a la gente del mar de un nuevo documento de identidad denominado: “Libreta Marítima/Documento de Identidad del Marino” (LM/DIM), este sí ya un documento internacional, editado en formato libreta, con tamaño, paginado, medidas de seguridad, distribución de contenidos y validez similares a los de un pasaporte ordinario.

El nuevo Convenio establece un sistema de seguridad integral que exige aplicar la tecnología de identificación biométrica, lo que supone un profundo cambio respecto del documento de identidad hasta entonces empleado, siendo preciso adaptarlo a las nuevas tecnologías que permitirán la correcta identificación del trabajador marítimo, en posesión de este nuevo documento, en cualquier lugar del mundo.

El Ministerio de Fomento, a través de la Dirección General de la Marina Mercante, fue el organismo encargado de aprobar el procedimiento para la tramitación y emisión de estos documentos por las Capitanías Marítimas mediante la Resolución de 23 de diciembre de 2011, que tuvo como primera fecha de expedición el 24 de enero de 2012, siendo confeccionadas para España por la FNMT.

X. El Documento Nacional de Identidad.

10.1.- El Decreto de creación del Documento Nacional de Identidad.

El 2 de marzo de 1944, poco más de un año después de la entrada en vigor de la Ley de 19 de enero de 1943 “sobre supresión del Impuesto de cédulas personales”, es promulgado el Decreto de creación del Documento Nacional de Identidad. A tenor de su contenido, con él se pretendía identificar obligatoriamente a los mayores de 16 años residentes en España, incluidos “los extranjeros no exceptuados”, tendría una validez de 5 años y sería confeccionado “con las mayores garantías conducentes a impedir su falsificación y contendrá los requisitos y particularidades que se determinen”.

En el Decreto aparece una novedad en cuanto a su adscripción ya que se adjudicaba “privativamente al Ministerio de la Gobernación, a través de la Dirección General de Seguridad organizar, dirigir y administrar el nuevo Servicio”, cosa que no se había señalado de forma nítida antes con ningún otro documento.

En él se contenían una serie de especificaciones que únicamente se entienden en la fecha de su promulgación y en el contexto de un proceso de reorganización del Estado.

Esta y no otra es la interpretación que debemos hacer cuando leemos en él que se establecía un orden de prelación en cuanto a la extensión del Documento, indicando que “primero los que estén o queden en prisión atenuada o libertad vigilada”⁶⁵. Estos libertos condicionales debían presentarse cada semana o 15 días ante las autoridades, pero su número fue aminorando tan rápidamente que ya en 1951, en la

65 Al finalizar la guerra el número de internos en prisiones y campos de concentración era de unos 270.000 a 300.000, y quedó reducido a apenas unos 30.000 a finales de 1944 como consecuencia de diversos indultos.

fecha de puesta en marcha de la expedición del Documento, se obvia a este grupo como prioritario⁶⁶.

Luego seguían en orden de prelación: “el personal masculino que por su profesión, oficio o negocio cambie de residencia o domicilio [...] los varones residentes en grandes poblaciones de más de cien mil habitantes” y así hasta 11 criterios, el último de los cuales era el de “los extranjeros no exceptuados después de los tres meses y antes de los seis de hallarse con residencia en España”.

Dada la situación del país en esos momentos, se hacen excepciones para documentación (en cuanto al orden) de quienes tuviesen autorizado por algún Organismo del Estado el carnet profesional correspondiente.

Por otra parte, se insta el auxilio de otros Organismos o funcionarios de la Administración pública; del Ministerio de Industria y Comercio y de los Sindicatos Nacionales correspondientes y se dispone el “despacho, también con carácter de prioridad y preferencia, de los pedidos que para este servicio les formule el propio Centro directivo, de papeles de fabricación corriente o especial, tintas, material fotográfico y de laboratorio, ficheros y demás útiles necesarios a la confección”.

Por último, se sancionaba la no adquisición del Documento en plazo (multa del tanto al quíntuplo de lo que debiere abonar), como método tanto de coerción como de recaudación.

10.2.- La empresa matriz del DNI: SUTNAI.

La puesta en marcha del Documento fue en buena medida, pese a lo dispuesto en los Decretos de creación del Documento y del Servicio, tanto respecto a

⁶⁶ Se trataba de personas a las que se les aplicaba la Ley de 13 de marzo de 1943 de Libertad Vigilada, y su Reglamento de 31 de julio del mismo año, de aplicación de los artículos 101 y 102 del Código Penal a condenados por la jurisdicción castrense a penas inferiores a veinte años, así como para la aplicación de la medida de destierro y de las obligaciones impuestas por el artículo 61 del Reglamento de Prisiones a los penados en situación de libertad condicional bajo la protección y vigilancia de las Juntas de Libertad Vigilada. Dichas normas imponían a los libertos restricciones tanto para documentarse como para efectuar desplazamientos.

organización como a dependencia orgánica y funcional del personal, un negocio gestionado de forma mixta oficial y privada hasta 1958.

Después del Decreto de 2 de marzo de 1944 la primera noticia rastreable en el Boletín Oficial del Estado sobre el Documento es el “concurso para la adopción del modelo oficial del Documento Nacional de Identidad”, convocado por Orden de 7 de mayo de 1946. A continuación, en el BOE 333, de 29 de noviembre de 1946, aparece la Orden de 27 de ese mes por la que se resuelve el concurso, adjudicándole a don Aquilino Rieusset Planchón el premio correspondiente.

Una vez resuelto el concurso sobre el modelo de Tarjeta-documento, por Orden de 7 de febrero de 1947, se convocó el correspondiente para “adjudicar el suministro o encargo de fabricación del modelo oficial del Documento Nacional de Identidad”. En él se incluían tanto características técnicas del Documento en sí, como datos de suministro y la duración del contrato.

Decididos ambos, hubo de constituirse una empresa para fabricarla y revestirla, de acuerdo con lo resuelto en las correspondientes adjudicaciones.

La empresa creada para la ocasión se denominó “Empresa Suministradora de la Tarjeta Nacional de Identidad, Sociedad Anónima”, más conocida como SUTNAI⁶⁷. Constituida el 30 de enero de 1948, en su escritura inicial aparecen Aquilino Rieusset Planchón (ganador del concurso para el modelo de tarjeta del DNI), Enrique Amorós Domaica (en nombre y como consejero de Rieusset S. A., Compañía General de Artes Gráficas) y Antonio Ortega Lopo (en nombre y como consejero de la Compañía Industrial Expendedora, S.A.), los cuales reparten el capital de la empresa en porcentajes del 60, 20 y 20%, respectivamente.

Una vez suscrito el contrato entre la empresa constituida exprofeso y la Dirección General de Seguridad, el 31 de enero de 1948, es cuando se nombra, por Decreto de 12 de marzo de 1948, un Delegado Especial de la Dirección General de

67 La empresa inicialmente tuvo su domicilio social en la entonces avenida de Calvo Sotelo (ahora paseo de Recoletos) número 6, en unos locales cedidos por la Compañía Industrial Expendedora, sede también de la compañía de seguros Cervantes, ambas propiedad de la familia Fierro. Luego estuvo en la calle Abtao, 7, y los centros de trabajo se encontraban en Guttenberg, 34 (el departamento de Revestimiento) y la avenida Ciudad de Barcelona, números 22 y 118, todos ellos de Madrid.

Seguridad para implantación del Documento Nacional de Identidad, siendo el general de División de Infantería Fidel de la Cuerda Fernández⁶⁸ el designado.

La Administración tenía presencia en el Consejo de SUTNAI, de acuerdo con lo recogido en el contrato suscrito entre ambas y en los Estatutos sociales de la compañía. De acuerdo con esto, Fidel de la Cuerda y Miguel Torres (abogado del Estado) tomaron posesión de sus puestos en Consejo de Administración de 14 de mayo de 1948, fecha en la que por la empresa se hace ofrecimiento de un local a la Delegación Especial.

Desde el punto de vista de la empresa constituida para la ocasión, no hay más que pasar revista a los integrantes de los distintos Consejos de Administración y las primeras medidas adoptada tras su creación para certificar este puro interés mercantil, ajeno a los criterios de atención y servicio público con que ahora se entiende el Servicio del DNI.

El nombramiento del Delegado Especial, y la incardinación de este en la Dirección General de Seguridad, no fue una cuestión pacífica, como puede verse en las primeras normas de funcionamiento del mismo, en las que se menciona que tenía en rango de Comisario General, con asimilación administrativa a Director General, dependiendo directamente del Director general de Seguridad, y con “dependencia de despacho” del Secretario General (Escrito DGS de 30 de marzo de 1948). También dice que se entendería directamente con la empresa SUTNAI para todo lo relativo a liquidación y pagos.

El Servicio para la implantación del Documento Nacional de Identidad se creó finalmente por Orden del Ministerio de la Gobernación de 15 de febrero de 1949, fecha en la que se establecen ya claramente las competencias que asumen el

⁶⁸ Fidel de la Cuerda Fernández (1884-1963). Militar, retirado con el empleo de general de división. Ingresó en la Academia del Arma de Infantería en 1899 y fue promovido a oficial en 1902. En 1923 fue designado secretario ayudante del general Primo de Rivera, cargo que desempeñaría hasta 1930. Durante la Guerra Civil fue nombrado secretario del general Martínez Anido, ministro de Orden Público. Comisario General de Identificación desde 1939 a 1941, reglamentariamente se retiró del servicio militar activo a principios de 1948. Siendo designado en marzo de ese año jefe de los Servicios del Documento Nacional de Identidad, para implantación del Documento Nacional de Identidad, puesto en el que permaneció hasta 1959. No fue hasta su cese cuando la actividad del Documento Nacional de Identidad adoptó un cariz netamente policial y profesional.

Ministro de la Gobernación, el Director general de Seguridad y las que quedarán en manos del Delegado Especial.

Para la dotación y gestión de su propio material, hasta 1971 el Servicio fue autónomo, solo entonces el presupuesto del Documento Nacional de Identidad deja de ser independiente y se considera administrativamente una partida más de las de cada Comisaría, tanto para personal, seguros sociales, dietas, material inventariable y no inventariable, alquileres de locales, facturas telefónicas, etc. Tal fue así que los primeros suministros de material fueron convocados en el BOE y se publicaron en la prensa, concretamente en el diario ABC (1950, 1954, 1957), primero firmados por Fidel de la Cuerda, Jefe del Servicio, y más tarde por Carlos Arias Navarro, Director general de Seguridad.

La puesta en marcha del DNI no estuvo exenta de pugnas entre los diferentes criterios técnicos a la hora de recoger e incluir datos identificativos de la persona en el documento y en los correspondientes archivos de respaldo. Esa pugna puede rastrearse tanto en las instrucciones de primera hora (título exacto de estas) como en los modelos de tarjeta-documento e impresos para solicitar su expedición.

El grupo más profesional de los vinculados al Servicio estaba formado por quienes se venían dedicando a trabajos de identificación personal desde principios del siglo, fundamentalmente desde los Gabinetes de Identificación, y que habían tenido a la dactiloscopia como centro de sus investigaciones.

En estas fechas existía un importante interés para la creación de un Servicio Nacional de Identidad Civil basado en la dactiloscopia que, como hemos visto ya en el capítulo IX, se había pretendido con anterioridad, y en los primeros años de puesta en marcha del Documento Nacional de Identidad se trata de reactivar. Aunque esta posibilidad no había sido contemplada ni en la Ley de 19 de enero 1943, ni en el Decreto de 2 de marzo de 1944, ni tampoco en la Orden de creación del Servicio de 15 de febrero de 1949, algunas de las instrucciones impartidas en la primera década de funcionamiento del DNI parecían ir dirigidas a su creación (Circular nº 3, de 21 marzo 1951), sin que hubiera un hilo conductor que permitiese distinguir con claridad qué se pretendía realmente, si únicamente la expedición de

un documento de identidad o la creación de un Servicio de Identificación Civil controlado por el Ministerio de la Gobernación.

La defensa por los lofoscopistas del Cuerpo General de Policía de un servicio que emplease la dactiloscopia como base, y su interés en implantarlo, se remontaba a los tiempos de Olóriz, quien, como hemos visto, ya en 1909 abogó por su creación. Posteriormente, el Decreto de 9 de abril de 1938, de creación del Servicio Nacional de Identificación, se convirtió en referencia obligada para quienes apostaban por extender la identificación dactilar a la totalidad de la población española mayor de 16 años.

Este Decreto fue incluso mencionado y considerado vigente en fechas tan lejanas como 1973, para diversos aspectos relacionados con el DNI.

Finalmente, la idea de la identificación civil de toda la población basada en la dactiloscopia quedó diluida con la simplificación impuesta por el rodaje y expansión del Servicio, de modo que, además de la impresión dactilar del dedo índice derecho, la fotografía y firma del titular quedaron como complemento de los datos personales obrantes en el Registro Civil y aportados para la expedición del Documento.

10.3.- Las aportaciones policiales al nuevo Documento.

En la génesis y desarrollo inicial del DNI es posible rastrear con cierta intensidad un fenómeno no visto respecto a los restantes documentos de identidad y viaje españoles: la voluntad de aportar ideas para conseguir un más perfeccionado documento de identidad. Que profesionales de distintas ramas del conocimiento (Derecho, Medicina, Policía) ofreciesen abiertamente sus ideas en prensa generalista y revistas profesionales especializadas es un hecho más que encomiable, y no ocurrido anteriormente con otros documentos de identidad.

Si desde los años 30 fueron personas ajenas al mundo policial como Dionisio Negueruela (1930), José Díaz (1941) o Alberto Fernández (1942), con la excepción

del miembro del Cuerpo de Investigación y Vigilancia José López de Sagredo⁶⁹, quienes habían escrito tratando bien de reconvertir las cédulas personales, bien tratando de crear un documento nuevo, muy al modo en que se había venido propugnando desde principios de siglo (Cristóbal Ruiz, Ángel de Gregorio), la Ley de 1943, y el Decreto de 2 de marzo de 1944, animaron a los profesionales de la Policía a aportar ideas en cuanto al contenido del documento y la forma de ponerlo en práctica, la organización del Servicio que ellos consideraban más conveniente y su imprescindible implantación.

Tanto la revista *Investigación*⁷⁰, órgano oficioso de divulgación del entonces Cuerpo General de Policía, como algunos diarios y semanarios en los que escribían policías, comenzaron a publicar artículos sobre lo que debía ser el nuevo documento de identidad, y diversos aspectos del mismo y su organización.

Merece especial atención José García García (1955), quien consideraba que la expedición del DNI debía ser [tarea de] un Negociado de la Policía, al que se debía adscribir el personal propio correspondiente.

Otros, como Valcárcel Toirán (1954), ponían el dedo en la llaga de la problemática inicial del Servicio, en cuanto a personal, ya que en muchas plantillas al estar los funcionarios destinados a tiempo parcial en el DNI originaban numerosos problemas por recarga de trabajo a otros compañeros.

A la vez de todo ello, la creación de un Servicio Nacional de Identificación parecía ser la idea fundamental para muchos, como Martín de Andrés (1943,a,b, 1954a-f), Planelles Lluch (1944, 1949), Peña Torrea (1944), González Suárez (1943,a-d), Paniagua Boyano (1943), Alonso Alonso (1943a,b, 1944), Carballada Carballada (1944).

⁶⁹ José López de Sagredo y Brú (1894-¿1963?). Miembro del Cuerpo de Investigación y Vigilancia, habló en 1928 en su obra "Dactiloscopia civil" de la "cartilla de identidad", y desarrolló su idea de identificación civil de toda la población en 1929, en su "Proyecto de un Archivo Nacional de identificación a base de la cartilla de identidad".

⁷⁰ En julio de 1961 desaparece la revista *Investigación*, la cual había publicado entre 1943 y esa fecha casi un centenar de artículos dedicados a diversos aspectos del Documento. Los siguientes años, ya con la revista *Policía Española*, desde enero de 1962, y luego su continuadora desde febrero de 1985, *Policía*, el número de publicaciones sobre el DNI disminuye de manera ostensible, pudiéndose rastrear poco más de una treintena de artículos en los últimos setenta años.

Desde el ámbito de los medios de comunicación, principalmente prensa, se recogen quejas del público, pero también iniciativas loables de policías, como la de González Suárez (1968), quien proponía un ingenioso sistema para evitar las colas a la hora de la expedición del Documento, explicando prolijamente el ahorro en tiempo y dinero que suponía su sistema, el cual puso en práctica en la Comisaría de El Ferrol con excelente resultado, al decir de la prensa de la época⁷¹.

Los hubo, como Prado Núñez (1952), quienes aprovecharon unas críticas vertidas en Radio Nacional de España acerca de algunos requisitos del DNI o las molestias que ocasionaba su expedición, y citando a un diario madrileño, las hizo suyas además de mencionar otras sobre los trámites de expedición, y ya entonces proponía la venta de impresos en estancos o papelerías, además de hacer de pasada una crítica a las colas en las oficinas de expedición.

Los artículos oficiales de difusión fueron pocos, en 1951 la revista Investigación dedicaba uno a la puesta en marcha del Documento, empezando con la visita, el 2 de marzo, del Director general de Seguridad, Francisco Rodríguez Martínez, a las oficinas del Servicio en la calle García Morato (ahora Santa Engracia), en 1962 la revista Policía Española entrevistaba a Manuel Vela Arambarri, Comisario General de Identificación, tratando de dar una nueva imagen del Servicio, al glosar lo alcanzado en los últimos años, y dejar claro que se trata de un servicio policial, en 1984 aparece una entrevista de González Aguado (1984a, b) al jefe del Servicio. Ya en la revista Policía, aparecen entre 2006 y 2023 hasta siete artículos dedicados a difundir las innovaciones introducidas en el proceso de expedición y glosar las bondades de los nuevos modelos, amén de hacer un recorrido histórico por los más de 75 años de funcionamiento del DNI.

En la cuna de los profesionales de la identificación, la Escuela General de Policía, también se suscitó la necesidad de aportar ideas, de tal modo que profesores como Piédrola (1945a, b, 1949, 1956, 1970a, b) o Muncharaz (1977) solicitaron a los futuros agentes su colaboración para ello, antes y después de la puesta en marcha del Documento.

71 Marius (1967), Areal, F. (1968), Ámbar (1968).

Sin olvidar que la propia normativa interna del DNI también demandaba ideas para su puesta en práctica y simplificación de trámites, pues la fotografía, firma, dactiloscopia y aún la propia gestión del proceso, suponían todo un novedoso reto.

La razón última del nacimiento del Documento, según el Decreto de de 2 de marzo de 1944, fue “la creación de [un] documento con carácter nacional y eficiencia plena en la acreditación indubitada de la personalidad individual”, siendo el mismo reflejo de la filiación de la persona que constaba en el Registro Civil”.

Antes y después de su puesta en marcha han sido discutidos los datos identificadores de la persona de su titular que debían ser incluidos en el mismo. No sin ciertas dudas, finalmente se incluyó la fotografía, firma e impresión dactilar de su titular como elementos sobre los que sustentar la veracidad de la identidad de la persona.

Complemento de todo lo anterior han sido reflejados en el Documento una serie de elementos identificadores complementarios (otro calificativo a la inclusión del estado civil, profesión o grupo sanguíneo no cabe) que fueron apareciendo y desapareciendo al socaire de los tiempos.

Una de las debilidades del primitivo Documento fue la ausencia de respaldo documental suficiente acerca de la veracidad de los datos de identidad del titular. Ya que se recurrió a métodos indirectos y poco seguros para acreditar la identidad de los solicitantes de este, en parte imbuidos por la ausencia de discusión acerca del origen de los que se aportaban (pese a la inconsistencia de los datos que documentos, entonces cercanos en el tiempo, como eran las cédulas personales y los salvoconductos, tenían), y en parte justificados por la destrucción de archivos registrales y bautismales durante el periodo 1936-1939.

La idea de recabar los datos obrantes en los Registros Civiles aparece ya en artículos de autores como Carballada (1944), quien siete años antes del inicio de la expedición del Documento citaba la necesidad de que el titular aportase datos de aquellos para la extensión del Documento, sustituible por el Libro de Familia⁷² o

⁷² El Libro de Familia era el documento oficial, portable, expedido por el Ministerio de Justicia desde 1915, que recogía todas las vicisitudes relativas al estado civil de una persona y su pertenencia a una familia.

Cartilla de Racionamiento⁷³, o Planelles Lluch (1944, 1949), quien se decantaba por la expedición del Documento no en el lugar de residencia, sino en el de nacimiento (discusión ya abandonada desde principios del siglo XIX) y la obligada consulta al Registro Civil para la primera expedición, incluso Martín de Andrés, que consideraba imprescindible y uno de los graves fallos su no solicitud, proponiendo que fuese el propio Servicio de Identificación Civil el que pidiese a los correspondientes Registros Civiles las certificaciones de nacimiento, evitando así posibles manipulaciones fraudulentas (Andrés y Andrés, 1954).

Hubo de transcurrir una década desde las primeras expediciones y un cambio de rumbo en la dirección del Servicio, profesionalizándolo policialmente, para que con el Decreto 357/62 aparezca ya de manera oficial y ordinaria el recurso a los Libros de Familia y Partidas de Nacimiento⁷⁴ y, tan sólo de manera extraordinaria y excepcional, a los registros bautismales, o a los fiadores y avalistas al decir “aparte de los avales ya exigidos”.

Las instrucciones recogidas en ese Decreto se dirigieron, entre otras cosas, a “de distinguir los documentos expedidos después de esta fecha [localizar fecha] de los obtenidos anteriormente, con documentación que no era la del certificado del Registro Civil, como por ejemplo, la cartilla de racionamiento de Abastecimientos y Transportes, que, lógicamente, carecía de garantías identificadoras” y, dicho sea de

Incluía los datos registrales imprescindibles para identificarla de manera cierta: filiación, localidad de nacimiento, Registro, Tomo y folio de la inscripción. Fue extendido como documento físico hasta el 30 de abril de 2021 y a partir del 1 de mayo de ese año se convirtió en un documento informático que tiene su reflejo en papel únicamente a requerimiento del titular.

⁷³ La Cartilla de Racionamiento fue el documento que permitía anotar las cantidades adjudicadas a cada familia de productos básicos de consumo (pan, cereales, carne), a partir de mayo de 1939 y hasta abril de 1952, cuya venta estaba restringida debido a la escasez de los mismos en la posguerra civil. Existieron también limitaciones para el consumo de tabaco y otros productos.

⁷⁴ La certificación de nacimiento (vulgarmente “partida”) es el documento que transcribe literalmente los datos de filiación de una persona recogidos en el correspondiente Tomo y Folio del Registro Civil de la población en que esta nació. Desde la normativa del D 357/1962 los Registros Civiles expiden por una sola vez certificación para expedir el Documento Nacional de Identidad, haciendo una anotación marginal en la hoja de Registro correspondiente. La Resolución de la Dirección General de los Registros y Notariado obligando a ello, de fecha 31 de marzo, se publicó en el Boletín de Información del Ministerio de Justicia número 551, de fecha 15 de abril de ese año (En escrito 1083, 5 mayo 1962 JSP Sevilla, citando escrito 3338 de la Comisaria General de Identificación, de 28 de abril).

paso, obligó a una depuración de datos existentes en los archivos del DNI y a la corrección de los erróneos.

El propio Registro vino a reconocer que el Decreto 357/62, en el que exigía la presentación del DNI para comparecer, personalmente y por escrito, y para formular solicitudes ante cualquier Autoridad o funcionario público, Notarios, Registradores, Tribunales, Juzgados y Oficinas en general, también obligaba al Registro Civil, pero no fue hasta 1976 cuando éste obligó a sus dependencias a exigir el Documento en sus trámites y recogió en sus documentos espacio para el número y fecha de expedición del mismo.

Durante los siguientes catorce años, tanto las Tarjetas-documento, como las Fichas-declaración y renovación, e incluso los Libros de Familia y los Libros de inscripciones de nacimiento de los Registros Civiles, recogieron anotaciones de diverso tipo (iniciales, fechas, sellos húmedos, números de DNI, estampillas, etc.) que permitieron asegurar que los datos filiatorios habían sido comprobados y que no se utilizaban para expedir más de un Documento de identidad.

A partir del Decreto 196/1976 y las subsiguientes instrucciones, fueron ya las anotaciones en los Registros Civiles la única y suficiente garantía, mediante la expedición de certificaciones de nacimiento con la finalidad exclusiva de la obtención del DNI.

El Registro Civil en numerosas ocasiones ha impartido instrucciones acerca de diversos aspectos relativos a la tramitación del Documento, como en el caso de los de expedientes de inscripción fuera de plazo por nacimiento o la especial atención dedicada al modelo de certificación de nacimiento especial para expedición del DNI (como ejemplo la OM del Ministerio de Justicia de 20 de julio de 1989).

10.4.- La expedición del Documento Nacional de Identidad.

Tras numerosas vicisitudes relativas a la elección del modelo de tarjeta-documento, fabricante de la misma y superar los obstáculos que la importación de diversos

materiales supuso, siete años después de promulgado el Decreto de creación el Documento Nacional de Identidad comenzó su andadura.

Las oficinas para su expedición se abrieron al público el sábado 17 de marzo de 1951, al menos en Castellón, donde fueron expedidos los dos primeros documentos de los que se tiene constancia, los números 18603001 y 18603002. Después se empezaron a expedir en Valencia, el día 20, Madrid el día 26 (en las oficinas de las calles Angosta de los Mancebos, 2, García Morato, 18 y Bravo Murillo, 231) y en Zaragoza el 2 de abril.

Para su puesta en marcha sirvieron de guía las “Normas generales para la organización del Servicio” de 15 de febrero de 1949, y las “Instrucciones provisionales para la organización y desarrollo del Servicio de implantación del Documento Nacional de Identidad” que fueron aprobadas el 30 de mayo de 1950⁷⁵.

El modelo original del Documento sufrió retoques y modificaciones entre el seleccionado en 1946 y el primero en ser expedido en 1951, y con el paso de los años se fue perfeccionando con la inclusión y supresión de determinados datos (grupo sanguíneo, profesión, estado civil), garantizando los relativos a la filiación, cambios de coloración de fondo, distintos plazos de validez de los documentos, etc.

75 Tradicionalmente, el Servicio se ha regido por instrucciones y normas de funcionamiento internos que han seguido el modelo de las impartidas por los distintos departamentos de la Administración policial. Algunas de ellas han sido publicadas en el Diario oficial del Cuerpo, la Orden General, como también aparecen en ella las disposiciones de rango superior que ven la luz originariamente en el BOE, y otras tienen una difusión menor (restringida oficialmente o no), limitándose al ámbito del propio Servicio, primero, y a la Comisaría General, División o Unidad responsable, después.

Las comunicaciones a las plantillas se hacían originalmente mediante escritos impresos, luego ciclostilados o fotocopiados, más tarde mediante teletipos, después a través del sistema MENSA-PAC y, por último, empleando el correo electrónico. En diferentes épocas se llegaron a superponer y combinar dos o más de los procedimientos enunciados, manteniéndose desde el principio la comunicación en cascada: desde los Organismos Centrales a las Jefatura Superiores y desde estas a las Comisarías Provinciales y Locales y los Equipos correspondientes.

La edición de manuales, recopilaciones de normativa, cursos presenciales de formación especializada, de formación electrónica, la propia difusión electrónica de la información, el material incluido en la página corporativa (la “webpol”), etc. han sido el necesario complemento para la adecuada formación e información de cuantos trabajan en el Servicio del DNI.

No solo la tarjeta-documento, también los impresos y documentos auxiliares fueron modificados y adaptados a lo largo de los años para simplificar la tarea de identificación y archivo.

La tarjeta elegida para los primeros Documentos tenía un fondo verde, que dejó oficialmente de emplearse el 16 de marzo de 1956⁷⁶, iniciándose al día siguiente el empleo de las correspondientes al 2º quinquenio, con la que se daba comienzo a un periodo de 34 años en el que el modelo básico y el color de la Tarjeta-documento apenas sufrieron variaciones, pese a los cambios acontecidos, incluidos los de fabricantes de esta.

En 1965 una Orden Ministerial cambió el modelo de la tarjeta, suprimió la firma del Director general de Seguridad, que había aparecido desde los primeros modelos en el anverso en un lugar preeminente, y desde entonces ya sólo apareció impresa la mención a Dirección General de Seguridad.

En total fueron cuatro los Directores generales de Seguridad cuya firma apareció en las Tarjetas-documento: Francisco Rodríguez Martínez (1942-1951), Rafael Hierro Martínez (1951-1957), Carlos Arias Navarro (1957-1965). y Mariano Tortosa Sobejano (1965).

Entre tanto, han sido tres los fabricantes de la Tarjeta-documento: Rieusset (1951-1982), Gáez (1982-1985) y la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (desde 1985), superponiéndose en determinados momentos las tarjetas de uno y otro fabricante.

En 1974 el Ministerio de la Gobernación inició los pasos para cambiar de modelo del Documento y, tras numerosas vicisitudes, en 1990 se realizó este cambio, con uno de nuevo formato y tamaño más reducido, en el que desaparecían datos tales como la impresión dactilar (que se conservó en el talón-foto), y aparecían otros como los caracteres de reconocimiento y lectura ópticos, al mismo tiempo que se conseguía su informatización.

⁷⁶ En realidad, esa tarjeta verde coexistió durante al menos dos años con la primera tarjeta azul, nombrada del "2º Quinquenio", debido a las dificultades de suministro de las nuevas y necesidad de agotar las existencias de las iniciales.

Con este modelo se pusieron en marcha unos procedimientos de gestión que trataban de reducir al mínimo las molestias al ciudadano, como era por primera vez la posibilidad de enviar por correo el impreso de solicitud de expedición o renovación a la oficina del DNI donde quisiera tramitarlo.

Pero si la informatización del DNI supuso un avance importante en muy diferentes áreas (gestión interna, cambio de imagen ante el público, etc.), no podemos olvidar que parte de sus objetivos de calidad en atención al ciudadano no fueron conseguidos por muy diversas razones (cita previa de funcionamiento inadecuado, imposibilidad de realizar todos los trámites en una sola visita, falta de calidad en la reproducción fotográfica, escasa colaboración de otros Organismos)⁷⁷.

Frente a estos, la implantación del DNle a partir del 16 de marzo de 2006 sí que supuso una auténtica revolución: fin de la impresión dactilar con tinta, fin de la cartulina soporte y paso al policarbonato, fin de los impresos de solicitud de renovación, expedición en una sola visita a las oficinas policiales, aparece el chip y nuevas posibilidades de uso gracias al mismo, etc.

La estructura organizativa del proyecto ya estaba en marcha el 17 de mayo de 2001, haciéndose la previsión de que estaría en funcionamiento en 2003, cosa que luego se verá imposible, demorándose su puesta en marcha hasta 2005.

El proyecto del DNle fue encuadrado dentro del Plan de Acción INFO XXI, sus principales propósitos eran: renovación del Documento en un único acto administrativo y comparecencia del ciudadano, e incorporación de la firma Digital

⁷⁷ Se ensayó la entrega del Documento a través de Correos, para evitarle al ciudadano el segundo desplazamiento a las oficinas expedidoras, procedimiento que pronto se vio ineficaz y problemático, durando el mismo apenas un año, de tal modo que ni tan siquiera se mantuvo hasta la total implantación del modelo.

Una segunda modalidad de entrega empezó el 9 de diciembre de 1991, cuando la FNMT, antes de entregar los Documentos al Servicio, remitía una carta al ciudadano indicando la finalización del trámite y el lugar en el que le sería entregado el documento, bien en la oficina correspondiente si había sido expedido en zona urbana, bien en su Ayuntamiento si lo había sido en rural. La carta fue suprimida a partir del 15 de octubre de 1992, con lo que la labor de Correos respecto al DNI finalizó.

A partir de esa fecha se volvió al sistema tradicional: comunicar al ciudadano, en la propia oficina expedidora, en el momento de su presentación, que pasados 30 días desde su confección podría pasar a recogerlo.

Avanzada. Posteriormente formó parte de los planes «España.es», diseñado para el desarrollo de la Sociedad de la Información, y el Plan «Conecta», del cual fue el proyecto estrella, bautizado como «eDNI» y dirigido a la implantación de un DNI electrónico.

La evolución del Documento llevó a la aparición de la versión denominada “3.0”, puesta en marcha en Lérida el 12 de enero de 2015 que, al margen del cambio de las tonalidades del soporte, incluía un chip de mayor capacidad que estaba certificado como dispositivo seguro para la creación de firma electrónica reconocida, otorgándole la misma validez jurídica que a la rúbrica manuscrita, pudiendo ser utilizado también como documento de viaje electrónico⁴.

El último cambio, en cuanto al modelo de tarjeta, se ha producido en 2021, en concreto el 2 de agosto, fecha de puesta en marcha en todas las oficinas de expedición del modelo denominado “europeo”, aunque los primeros expedidos oficialmente lo fueron en la Comisaría de Móstoles el día 2 de junio. Además de diversas innovaciones tecnológicas en cuanto al almacenamiento de la información, el cambio más visible de este nuevo DNI es la incorporación de la bandera de Europa en su anverso.

Los cambios relativos a esta última versión obedecen al cumplimiento de lo requerido en el Reglamento (UE) 2019/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 “sobre el refuerzo de la seguridad de los documentos de identidad de los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias que ejerzan su derecho a la libre circulación”.

10.5.- La Organización policial y el Servicio del DNI.

Desde el momento en el que ve la luz el Decreto de 1944, el Servicio del Documento Nacional de Identidad fue considerado con claridad por la Administración como parte de un Servicio Público. Pero, tanto los distintos concursos realizados (modelo del Documento, confección, mobiliario, equipamiento, etc.), como la primitiva peculiar organización del Servicio, y adscripción de personal

al mismo, y la forma de retribución de éste, lo convirtieron a los ojos de muchos en una empresa privada parasitaria de un servicio de la administración pública.

El 15 de febrero de 1949 (BOE del 17 y rectificado del 18) se promulgó la Orden relativa a normas de organización del Servicio para la implantación del Documento Nacional de Identidad, que recogía cuestiones tales como la dependencia de los funcionarios del Cuerpo General de Policía, Armada y Tráfico y Auxiliar de la Dirección General de Seguridad.

En un primer texto se hacían una serie de consideraciones en cuanto a la organización, puesta en marcha y mecánica de funcionamiento del mismo, que con la adecuación de las oficinas a la organización policial por regiones policiales dio un importante paso para el reajuste y acomodación a las estructuras del Cuerpo que había de llevar adelante la tarea, el Cuerpo General de Policía.

También este texto mencionaba a “las extintas oficinas de expedición de salvoconductos”, las cuales constituyen una interesante referencia en relación a la situación de España a los diez años de finalización de la Guerra Civil, donde salvoconductos, cédulas personales y tarjetas de abastecimiento disputaban a los carnets profesionales el espacio correspondiente a un documento de identidad personal aún por venir, y que en parte se abriría paso con las Instrucciones provisionales de 1950 para el Documento, donde se decía que “su posesión y presentación serán indispensables [...] se exigirá su exhibición en todos los actos de la vida ciudadana [...] acredita sólo la personalidad del poseedor; de ningún modo, sus buenos o malos antecedentes” tratando con ello de forzar al ciudadano a obtener el documento.

Hubo quien señaló la dificultad añadida que suponía que en muchos sitios “las horas de despacho al público para el documento [fueran] de cuatro a ocho de la tarde”, reconociendo que no era necesaria “especialidad alguna para las operaciones burocráticas del referido documento, porque todos los funcionarios están sobradamente aptos para ellas”, y proponiendo como solución convertir el Servicio en uno más de la Dirección General de Seguridad (Valcárcel Torián, 1954).

En 1952 (OG de 23 de junio), fue suprimida la Sección Tercera de la Comisaría General Político-Social (Carnets de Identidad) al tenerse en cuenta que el Servicio del DNI funcionaba dentro de la propia Dirección de manera autónoma, con lo cual se modificaban las Instrucciones para funcionamiento de la DGS de 16 de marzo de 1942.

En 1953 se había prescindido, de hecho, de la exigencia de concurrencia por fijación de edades, señalada en el Decreto de 1944, ateniéndose a todo aquel que solicitare el Documento en alguno de los 125 Equipos que ya funcionaban.

Los errores iniciales en la puesta en marcha del Servicio empezaron a ser identificados y resueltos formalmente tras la Orden Ministerial de 20 de enero de 1954, que modificaba la organización territorial, adecuándolo a las siete regiones policiales entonces existentes, y facilitaba normas para la adquisición del Documento.

Esta adecuación de las oficinas a la organización policial por regiones policiales vino a ser un importante paso para el reajuste y acomodación a las estructuras del Cuerpo que había de llevar adelante la tarea, el Cuerpo General de Policía, ya que el de Armada y Tráfico y los Cuerpos Auxiliar y Administrativo de la Dirección General de Seguridad eran meros auxiliares.

El Servicio pasó a ser uno más de los gestionados por el Cuerpo a partir de 1958, cuando por Decreto de 31 de octubre de ese año se le incluyó en la Comisaría General de Identificación, para cuyo cargo de Comisario general fue nombrado Manuel Vela Arambarri⁷⁸.

78 Manuel Vela Arambarri (1901-1973). Ingresó en el Cuerpo de Investigación y Vigilancia en 1926, con el número 1 de su promoción, siendo destinado al Laboratorio de Técnica Policial. Doctor en Leyes y discípulo policialmente de Mora, le sucedió como profesor de la Escuela de Policía y como jefe de los Servicios de Identificación Civil y Criminal. Jefe Superior de Policía de Vizcaya desde marzo de 1954, fue Comisario General de Identificación desde febrero de 1959 hasta 1968, siendo el primero y único que tuvo bajo su mando la identificación civil y criminal en España.

Escribió diversas obras de índole policial: *Identificación y Técnica policial*. Diana, Artes Gráficas. Madrid, 1943.- La identificación dactiloscópica: su demostración. *RI núm. 204, 1944*.- Apuntes sobre la invención y perfeccionamiento de las armas en la historia de la humanidad. En *Anuario legislativo de la Policía Gubernativa*. Madrid, 1956.

Poco después, las facultades sobre personal del Servicio que tenía el Ministro de la Gobernación fueron delegadas por éste en el Director general de Seguridad, dándose así un paso más en la simplificación organizativa del Servicio.

A partir del 1 de febrero de 1960 las operaciones que el Servicio del DNI venía realizando como Organismo autónomo pasaron a depender de la Dirección General de Seguridad, como uno más de los servicios de ésta y prestado por los funcionarios del Cuerpo General de Policía y Cuerpos Auxiliar y Administrativo de la Dirección General de Seguridad, en las Comisarías del Cuerpo General de Policía o en otras oficinas destinadas a este fin.

Hasta entonces, el personal que prestaba servicio en el Documento dependía directamente del Ministro de la Gobernación, y por Orden de 23 de julio de 1963 pasó a depender del Director general de Seguridad.

Desde aquella lejana fecha hasta hoy el Servicio ha sufrido numerosos cambios de ubicación dentro del organigrama policial, ya fuere la Dirección General de Seguridad, la Dirección General de la Policía o más precisamente, en el actual Cuerpo Nacional de Policía. Igualmente, los cambios han afectado al rango administrativo de la Unidad responsable de la expedición de los documentos para españoles y al equivalente en los departamentos periféricos. Pero desde entonces, y nadie lo ha vuelto a poner en duda, se trata de un servicio prestado por la Policía a toda la sociedad española.

De 1958 a 1968 existió la Comisaría General de Identificación, que estuvo dirigida por Manuel Vela Arambarri, a quien hemos mencionado antes, tiempo durante el cual se organizó policialmente la expedición y gestión del Documento. A partir de 1968, y hasta 1974, el DNI pasó a depender de la Comisaría General de Orden Público, cuyos jefes en esos años fueron Francisco de la Guardia Gilabert y Joaquín de la Calzada Errazquin, sin que hubiese elementos de gestión destacables. A continuación, desde 1974 a 1976 se denominó Comisaría General del Documento Nacional de Identidad, dirigida por Marino Arroyo Matute, primero, y luego por Ricardo Piney Gutiérrez, quien también fue Comisario General de Documentación desde 1976 a 1978, etapa en la cual se pergeñó el proceso de modernización de las

oficinas. Desaparecida esta⁷⁹, empezó a depender de la Comisaría General de Extranjería y Documentación, siendo Jefes del Servicio del DNI (con distintas denominaciones) Francisco Saavedra Zurita, Ángel Galán Díez, José Santiago Sánchez Aparicio⁸⁰, Antonio Rodríguez Martín y Pedro Polo García, quien pasaría a ser jefe de la nueva División de Documentación en 2013, luego seguido por Francisco Aranda Guerrero, Eduardo González Muñiz, Juan Enrique Taborda Álvarez y Francisco Antonio Herrero Fernández-Quesada.

10.6.- El personal del Servicio del DNI.

Ya desde el principio, incluso antes de la puesta en marcha del Servicio, se abogó por la profesionalidad y profesionalización de quienes trabajasen en el DNI, llegándose a mencionar que “el personal perteneciente a los equipos es el que ha de realizar las operaciones que requiere la formalización del Documento, con exclusión de toda colaboración y ayuda que sea ajena al nombrado por el Excmo. Sr. Ministro de la Gobernación”.

Sólo a partir de 1958, con la creación de la Comisaría General de Identificación se solucionaron los problemas de adscripción de personal, suprimiéndose las gratificaciones a los funcionarios desde el 1 de febrero de 1960, a los que se les empezó a adjudicar tarea de jornada completa y realizando el tránsito formal del Servicio desde Organismo Autónomo a uno más de la Dirección General de Seguridad, en el que prestar servicio tanto funcionarios del Cuerpo General de Policía otros del Cuerpo Auxiliar de Oficinas de la Dirección General de Seguridad y del Cuerpo de la Policía Armada⁸¹.

79 Gonzalo Cerrillo Maroto, Ángel Moneva Moneva, Miguel Fernández Robles, Pedro Julián García Juarranz y Luis Luengo Alfonso fueron los sucesivos Comisarios Generales hasta 1994.

80 Durante su mandato el DNI pasó de depender de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras a la Subdirección General de Gestión Económica, Técnica y Documental.

81 Desde 1959 las competencias de Tráfico las asumió la Guardia Civil, quedando poco después el Cuerpo nombrado sólo como Policía Armada.

La ley de 1984 de reorganización del personal de la Administración General del Estado, que suprimió los Cuerpos Administrativo y Auxiliar de la DGS, fue también un punto de inflexión en cuanto a la adscripción y profesionalización del personal.

Para el personal que presta servicio en el DNI, el grupo de trabajo básico ha sido siempre el Equipo, y este nombre es el que ha conservado desde el momento de la puesta en marcha del Servicio, aunque poco tiene que ver la composición inicial de cada uno de los Equipos y funciones de sus integrantes con la gestión actual de cada oficina de expedición del DNI.

En la actualidad la atención al ciudadano para su documentación (DNI y pasaportes) es prestada por 1500 funcionarios de los Cuerpos Generales de la Administración y 700 agentes del Cuerpo Nacional de Policía.

10.7.- La custodia de los datos personales de los ciudadanos.

Desde la puesta en marcha del Documento se organizó un sistema de archivo de todo el material producido y datos recogidos, por lo cual “el archivo del DNI siempre ha cumplido una doble función: la suya propia como soporte de la identificación civil del ciudadano y la de apoyo de la global actividad policial, fundamentalmente la operativa”⁸². El sistema, hasta 1991, se estableció partiendo de un archivo local apoyado en la “Tarjeta declarativa” (Ficha-declaración) y otro Central basado en la ficha auxiliar, entonces en el denominado “Censo de Inscritos”, ahora en la División de Documentación.

Tomando como referencia los datos, primero de las tarjetas de Abastecimiento, y luego de los Libros de Familia y Partidas de Nacimiento, se formó en cada Equipo un archivo biográfico de fichas, archivadas fonética⁸³ o alfabéticamente, según épocas y criterios, hasta su desaparición oficial con la puesta en marcha del DNI informatizado de 1990.

82 Circular sobre archivos locales, 1 de febrero de 1993.

83 En las Normas de Servicio de 1950 se decía que “comprenderá todas las letras del alfabeto, excepto la CH, H, V e Y, llevándose del siguiente modo los asuntos que correspondan a estas iniciales: los de la CH a la C, los de la H a la vocal que le siga; los de la V a la B, y los de la Y a la I”.

Todos estos cambios se produjeron en los primeros años, y más exactamente una vez que el Documento pasó a formar parte de la Comisaría General de Identificación, creada en 1958 y que aglutinó por vez primera, y única en España, identificación civil e identificación criminal bajo el mismo mando.

La informatización de todo el proceso, iniciada en 1990, originó, a medio plazo, la desaparición del archivo físico de fichas-declaración, que fueron sustituidas por los talones-foto, los cuales desaparecen ya con el DNle de 2006.

La preocupación por preservar la privacidad de los datos de identidad civil custodiados en este Archivo gestionado por un Cuerpo policial viene de antiguo. Si bien es cierto que en el contexto temporal en el que nace el Documento no era imaginable la pretensión de privacidad y separación entre actividad de identificación civil y actividad de identificación criminal, o meramente de investigación policial, que hoy día invade muy distintos ámbitos.

A principios de los años 70 surgen ya iniciativas para controlar el acceso a los archivos y los datos en ellos contenidos, que han ido aumentando en paralelo a las garantías de protección de estos, especialmente tras el RD 1245/85, de 17 de julio, “por el que se modifica y completa la normativa reguladora del Documento Nacional de Identidad” y, luego con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre, “de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales”, que aumentó la restricción de acceso a los datos y organismos a los que se permitía el acceso.

Actualmente, la gestión informatizada del Documento es desarrollada mediante el empleo de la aplicación informática ADDNIFIL, cuya estructura y fines viene recogida en la Orden INT/2287/2014, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Orden INT/1202/2011, de 4 de mayo, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal del Ministerio del Interior, de acuerdo con lo dispuesto en la antes citada LO 3/2018.

Hoy día menos del 3% del colectivo policial tiene acceso a los datos personales almacenados en esos ficheros informáticos, y aún dentro de los autorizados existen

diferentes niveles de acceso, todos los cuales son auditados de manera continua para garantizar su correcto uso.

XI. El pasaporte.

11.1.- Desde el inicio hasta el siglo XIX.

Si la justificación de ser de esta tesis se encuentra en los distintos documentos de identidad y viaje que la Policía ha gestionado en los últimos doscientos años, el pilar fundamental de todo el marco documental se encuentra en el pasaporte, documento anterior a la existencia de la Policía y que ha permanecido a lo largo del tiempo, adoptando muy diversas formas, hasta llegar a nuestros días.

Al igual que en otros países europeos, en España la existencia de emisarios reales que, portadores de cartas, mensajes o regalos, viajaban de un reino a otro es sobradamente conocida, y la protección Real de sus actividades también. Los documentos que los amparaban (a veces el propio mensaje) fueron una primigenia forma de pasaporte, muchas veces nombrada de forma distinta (salvoconducto, carta de seguro, pase, carta de amparo, carta de creencia, licencia, etc.) y su estudio lo realiza tradicionalmente la diplomática, tal y como han estudiado García Ruipérez y Galende Díaz (2004a, b).

Los viajes de Colón⁸⁴ y la posterior presencia española en América fueron una importante excusa para controlar los movimientos de población desde España a los nuevos territorios. Las autoridades solamente permitían viajar a los no “prohibidos” (cristianos viejos), por lo que se dificultó el pase a esas tierras de extranjeros (considerándose como tales incluso a los originarios de Aragón en los primeros años), también a las mujeres que no eran aceptadas si no viajaban con sus maridos que, al igual que vagabundos, gitanos y esclavos tampoco tenían posibilidad de pasar, y los delincuentes que fueron una minoría.

84 El propio Colón fue portador de dos salvoconductos en sus viajes con el objeto de identificarle ante las autoridades de las tierras que esperaba alcanzar por el Oeste, no precisamente las que descubrió. Los originales de los “salvoconductos para el descubrimiento del Nuevo Mundo” se conservan en el Archivo de la Corona de Aragón (Cancillería Real. Reg. 3.569, fols. 135 Vº y siguientes). La referencia hecha aquí a ellos lo es a través de la edición facsímil de los mismos de la Excm. Diputación Provincial de Granada (Granada, 1980).

Para moverse de un punto a otro del reino se necesitaba un documento, que también fue llamado “pasaporte” o “salvoconducto”, hasta que a partir de la Real Cédula de 18 de mayo de 1710, se limitan los pasaportes militares a los que fueren de servicio, con lo cual los militares que no iban de servicio quedaban implícitamente equiparados a civiles, situación ésta claramente diferenciada ya por una Real Orden de 15 de julio de 1741, aunque la norma debió ser posteriormente recordada en diversas ocasiones.

Las unidades militares en sus desplazamientos necesitaron de documentos que les amparasen, no sólo para su tránsito por diferentes territorios, sino también para que les fuesen proporcionados víveres y alojamiento con cargo al erario público, y a ese documento también se le llamó pasaporte.

Durante todo ese tiempo fueron sucediéndose las carreras en paralelo entre la generalización de la necesidad de identificar, la industrialización, la alfabetización del país, la progresiva complejidad de los documentos, con el aumento de los requisitos para su expedición y para garantizar la autenticidad de los datos recogidos.

La Iglesia católica, una avanzada tanto en la gestión de salvoconductos como en la de registros de identidad, en tiempos tan lejanos como la Edad Media tuvo influencia en cuanto a la aparición y desarrollo de los más tempranos pasaportes. Tal vez tenga esto que ver con la situación entonces de los Estados Pontificios, en los cuales la existencia de pasaportes propios está ya documentada.

Con anterioridad, por un lado, tenemos referencias legales al empleo de pasaportes (salvoconductos) en fechas tan tempranas como el año 1254, cuando viajeros de toda Europa empezaron a peregrinar hasta la tumba del Apóstol Santiago. Por otro, la actividad del rescate de cautivos cristianos de manos musulmanas, que Cipollone (1997, p. 117-136) sitúa ya en 1199, también nos habla de esos primitivos pasaportes.

No podemos precisar la fecha en la que aparece por vez primera en un documento español la palabra “pasaporte”, especialmente en esos momentos, cuando esos documentos estaban restringidos a unos colectivos muy concretos, como hemos visto. Y cuya generalización al común de la población no se extiende hasta que la persona es considerada como ciudadano.

El concepto de ciudadano surgido en Francia con la Revolución de 1789, pronto se trasladó a distintas naciones europeas, entre ellas España. Aquí, aprovechando la influencia napoleónica, la Administración importó el modelo francés de la misma para el establecimiento de la Policía y el control de la población, que permitió documentarla para cada uno de los aspectos del tráfico diario que lo necesitaban.

Esos documentos, en su mayoría nacieron con el objetivo de controlar los desplazamientos de la población, en definitiva, documentos de viaje. Sus nombres eran y fueron diversos: seguros, pases, pasaportes y salvoconductos, con los calificativos más variopintos: para el interior, para el extranjero, Ultramar, etc. Y la vida de estos varió a lo largo del siglo, en función del signo político del gobierno de turno y de la frontera de que se tratase, recibiendo distinto tratamiento según la nación que estuviese al otro lado de la raya.

No obstante, en España todos los procesos de identificación fueron, o bien parciales (militares) o bien voluntarios (pasaporte), y no se produce la obligatoriedad de la identificación para la totalidad de los ciudadanos, en el orden civil, hasta el año 1951 con el establecimiento del Documento Nacional de Identidad.

El siglo XIX vio además el auge de tres grupos que se convertirían en impulsores de la existencia y evolución de los pasaportes: los extranjeros que nos visitaban o utilizaban nuestro país en sus tránsitos, los propios viajeros españoles que salían y los emigrantes.

Al extranjero se le empiezan a aceptar sus propios documentos de viaje, sin que fuese preciso ya extenderle otros españoles para cuando estuviese en nuestro territorio, como ocurría hasta entonces. Al tiempo que a nuestros conciudadanos ven como en muchos de sus desplazamientos se les exigen por los países de tránsito o destino pasaportes, por lo que nuestras autoridades se ven obligadas a expedirlos, aunque no se considerase obligatorio para todos los españoles que viajaban.

En 1861 Francia eliminó el uso del pasaporte, seguida poco después por diversos países europeos, como España, que lo hizo desde 1863. Y así continuó la situación hasta que a principios del siglo XX los pasaportes se convierten en símbolo de la autoridad del Estado, no solamente para permitir entrar o pasar, también para salir. Y esto fue así con ocasión del inicio de la I Guerra Mundial.

La situación política, económica y social de España durante estos dos siglos ha dado lugar a que, en distintas oleadas, millones de españoles abandonasen nuestro país en busca de un futuro más próspero, y estos emigrantes hicieron necesaria la creación de normas diferenciadoras e incluso de pasaportes específicos para ellos.

Hasta aquí podemos decir que toda esa regulación fue fragmentaria, intermitente y, sobre todo, de ámbito nacional. El gran salto hacia la internacionalización de las normas sobre pasaportes, su reconocimiento, gestión, etc. no se produjo hasta el siglo XX, en buena medida obligado por los numerosos desplazamientos de población a que dio lugar la I Guerra Mundial.

Como consecuencia de ello, primero la Sociedad de Naciones, y luego su sucesora, la Organización de Naciones Unidas, auspiciaron la celebración de Conferencias, como la de París de 1920 o la de Ginebra de 1926, y la creación de Organismos, como la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)⁸⁵ en 1946, que desde entonces se han venido encargando de todo lo relativo a los pasaportes, estableciendo reglas comunes acerca de cómo extender esos documentos, la

⁸⁵ Conocida internacionalmente por sus siglas en inglés ICAO (*International Civil Aviation Organization*).

aceptación o rechazo de los mismos y también de nuevos estudios relativos a cuestiones técnicas.

Finalmente, se llegó a la definición del RD 896/2003 de 11 de julio, por el que se regula la expedición del pasaporte ordinario y se determinan sus características, que dice:

“el pasaporte ordinario español es un documento público, personal, individual e intransferible, expedido por los órganos competentes de la Administración General del Estado, que acredita, fuera de España, la identidad y nacionalidad de los ciudadanos españoles salvo prueba en contrario, y, dentro del territorio nacional, las mismas circunstancias de aquellos españoles no residentes”.

El camino recorrido ha sido largo y no fácil. Cada una de las menciones que se hacen: documento público, personal, individual e intransferible, que acredita la identidad y la nacionalidad de los ciudadanos españoles, necesitó de un largo proceso hasta lograr su aceptación tanto legal como generalizada, que iremos viendo de manera detallada a lo largo de esta tesis.

Hoy día el pasaporte ordinario supone aproximadamente el 99,5% de los que se expiden anualmente, y es una competencia compartida entre el Ministerio del Interior, en territorio nacional, y el de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC), para nuestros nacionales residentes en el extranjero, no obstante, han existido más de diez tipos diferentes de pasaportes, y otra veintena de documentos también han servido en algún momento para atravesar las fronteras legalmente.

11.2.- El siglo XIX.

Vistos los antecedentes de siglos anteriores, debemos considerar el XIX fundamental para la construcción de la figura del pasaporte, tanto como documento

de identidad como de viaje. Tal es así que, hasta la llegada de José I Bonaparte a España y la puesta en marcha de la Administración napoleónica, el pasaporte para civiles estaba bajo la tutela de las autoridades militares, que en 1710 empezaron a diferenciar la expedición para militares cuando estaban de servicio de la realizada para quienes lo hacían de manera particular, es decir, como los paisanos. Sin embargo, no menciona a estos últimos expresamente, debiendo esperar a 1741, (RO de 15 de julio) para ver una norma en la que ya se les citase de manera expresa.

No era el rey, ni los responsables del gobierno o sus representantes en distintos puntos del territorio nacional los encargados de extender estos documentos eran altos cargos militares los que aparecían como autoridades expedidoras en los pasaportes impresos.

No obstante, siguieron siendo militares los que extendían esos documentos para los de su estamento, hecho que no terminó hasta el siglo XX con la primera legislación respetuosa con los nuevos vientos que a nivel internacional soplaban para esta materia; junto a ello, la ausencia de archivos y registros oficiales centralizados fueron la norma general.

Ha sido, entre otros, García Ruipérez (2004, 2012) quien más detalladamente ha estudiado la Historia y normas que durante el siglo XIX permitieron documentar a los españoles, y los primitivos archivos de identidad civil de nuestro país, y a sus publicaciones recurrimos para orientar debidamente nuestras investigaciones.

Durante todo el siglo XIX de principio a fin se puede rastrear numerosa normativa en la que, poco a poco, se va racionalizando la expedición y uso de los pasaportes. Empezando por las normas sobre desplazamientos auspiciadas por el gobierno afrancesado a partir de 1809 y seguidas por las del gobierno de Cádiz en 1813, que las Juntas Provisionales Locales y Provinciales trataron de implantar en el territorio en el que ejercían su poder, hasta llegar al Decreto de 12 de marzo de 1917, con el que podemos decir que empieza la regulación moderna del pasaporte.

Los documentos expedidos por el gobierno afrancesado coexistieron durante un tiempo con los aprobados en las Cortes de Cádiz, puesto que hasta mayo de 1844 las normas emanadas del gobierno de Cádiz en cuanto a pasaportes tuvieron plena vigencia.

Si en aquellas fechas la expedición de pasaportes era realizada por autoridades militares, a sus cargos, competencias y prerrogativas deberemos remitirnos para saber qué ocurría entonces realmente, pero, por otra parte, es bajo el reinado de José I Bonaparte cuando, se empieza a regular la documentación de los ciudadanos. Esto trajo consigo una serie de novedades, ya que la expedición de las primeras cédulas y cartas de seguridad, amén de los pasaportes como documentos de viaje, supuso una cierta revolución en nuestro país, especialmente por cuanto extendió a la totalidad de la población no sólo la posibilidad, sino la necesidad de obtener documentos personales, fundamentalmente exigibles para desplazarse, aunque fuese dentro del propio país.

En esos inicios del siglo XIX la prerrogativa del poder político para la concesión de documentos a la generalidad de la población devino en la existencia de documentos de identidad para determinados ciudadanos cuya obtención era símbolo de afección al régimen. Aunque las cédulas de seguridad extendidas por las autoridades “afrancesadas” acabaron siendo casi un documento de adhesión al gobierno expedidor, lo cierto es que fueron, probablemente, los primeros documentos de identidad y viaje españoles generalizados, que permitían a sus titulares desplazarse tanto dentro del territorio nacional como la salida al extranjero.

En relación con la obligatoriedad de expedir o portar pasaporte, sin distinguir si era para el interior o para el extranjero, vemos varias normas anteriores al Reglamento de Policía de 1824, referidas a “todas las personas domiciliadas ó transeuntes en la provincia de Castilla la Nueva, que quieran salir de estos Reynos, soliciten sus pasaportes de esta primera Secretaría de Estado de mi cargo por medio del Gobernador del Consejo” (RO 22 junio 1805), o que “en lo sucesivo solo los

comandantes y gobernadores militares expidan todos los pasaportes que para embarcarse se soliciten por los paysanos” (Circular del Consejo Real, de 5 de junio de 1814), también “que por ningun caso se permita pasar á Francia persona alguna que no lleve pasaporte de la primera Autoridad de la provincia de donde proceda” (RO 29 agosto 1815), o que “todas las personas que entren ó salgan de España con direccion á Reinos extrangeros, ya sean súbditos de S. M., ó ya de otros Gobiernos, hayan de presentar su pasaportes” (RO 4 mayo 1816), “todo individuo que entre en España ó salga de ella [...] está obligado á llevar pasaporte” (art. Primero Reglamento de pasaportes, 10 noviembre 1818), “ninguna persona podrá viajar sin pasaporte” (art. 15 Reglamento de Policía de 11 de diciembre 1822).

El artículo 4 de la Constitución de 19 de marzo de 1812 decía que “La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”. Basándose en él, y con “la precisión de asegurar completamente la identidad de la persona”, el 15 de agosto de 1813 se despachó a los jefes políticos una Orden de la Gobernación de la Península (una de las 7 Secretarías del Gobierno constitucionalista de Cádiz) relativa a la expedición de pasaportes, con la que se enviaba un modelo de pasaporte para su confección uniforme en toda España. Basándose en el Decreto CCLXIX de 23 de junio de ese año, relativo a la “Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias”, en el cual se recogía que:

“tocará al gefe político visar y expedir, conforme á las leyes, los pasaportes en las provincias fronterizas á los viajeros que vengan ó vayan á país extranjero; y así los gefes políticos como los alcaldes, cada uno de por sí, podrán concederlos, y lo harán gratis á los que viagen por las provincias interiores cuando lo pidan los interesados, ó cuando el gobierno lo haya dispuesto para conservar el órden y la seguridad pública; pero en la milicia se observará lo prevenido en la ordenanza y decretos que á ella pertenezcan”.

También pasaportes para interior con el encabezamiento de “Gobierno constitucional de -nombre de la población-” ya se extendían en esas fechas, si bien

el documento carecía de escudo de armas y de membrete, aunque no de sello de la localidad.

Las normas de 1809, recogidas en el Reglamento de Policía, son las que amparan la puesta en marcha de esos primeros documentos, y no es hasta 1822 y 1824 cuando se producen nuevos hitos en cuanto a documentos y organización policial, y la distinción entre pasaportes para el interior y otros para el extranjero se hace evidente, aunque regulación de los de interior ya hubo antes (como vemos en la anteriormente citada de Cádiz de 15 de agosto de 1813).

Luego, ya el Reglamento de Policía de 1824 da paso a toda una serie de normas que permiten a los españoles equipararse, al menos en lo que a documentación personal se refiere, a los países europeos más avanzados.

11.2.1.- La Restauración absolutista.

El esfuerzo modernizador del país, en lo que al centro de interés de esta tesis se refiere, se dirigió en este siglo XIX a múltiples aspectos, todos ellos interrelacionados y de competencia policial en su mayoría: la formación de padrones de habitantes, el control de viajeros y extranjeros, la comprobación de la auténtica identidad de los ciudadanos y la expedición de documentos de identidad y viaje a los mismos. Si a esto unimos el establecimiento definitivo de qué autoridad debía ser la responsable de expedir, comprobar y validar los pasaportes a la entrada y salida tanto del país como en el interior de este, tendremos de este modo el cuadro completo.

Tras el regreso de Fernando VII a España en marzo de 1814, eran los comandantes y gobernadores militares los que expedían todos los pasaportes que para embarcar solicitaban los paisanos (Circular del Consejo Real de 7 de junio de 1814). Un año después el pasaporte era obligatorio para Francia, y exigido a quienes entraban. Apareciendo en 1816 noticias sobre su refrendo y coste (Circular del Consejo Real de 15 de julio de 1816). Dos años más tarde, en 1818, ya vemos un Reglamento

sobre pasaportes y sus derechos (Real Cédula de 10 de noviembre).

11.2.2.- *El Trienio liberal.*

Con los antecedentes del Gobierno afrancesado de José Napoleón y la legislación de las Cortes de Cádiz, es el Decreto de 6 de diciembre de 1822 el que aprobó el Reglamento provisional de Policía, que incluía un capítulo dedicado a “De la división de los pueblos y formación de padrones”. Solo dos meses después, el Decreto de 3 de febrero de 1823, que apenas llegó a entrar en vigor, aprobaba la Ley para el gobierno económico-político de las provincias. Allí se recogía por primera vez la confección de padrones de población con una finalidad no específica (militar, fiscal), y la creación de Registros civiles en los ayuntamientos (que ya había tenido un precedente en el Decreto de 23 de junio de 1813 de las Cortes de Cádiz).

11.2.3.- *La Década Ominosa.*

Al Reglamento de Policía 11 de diciembre de 1822 le siguió la Real Cédula de 13 de febrero de 1824, inmediatamente completada por la Real Orden de 20 de febrero de 1824, que aprobó los Reglamentos de Policía de Madrid y para las Provincias, luego en parte derogado por Real Orden de 31 julio 1824 (artículos 77 y 78 del Reglamento para las Provincias y 86 del Reglamento para Madrid), en aquella relativa a la expedición de pasaportes que invadía las competencias de los Jueces de Arribada.

Este Reglamento también establecía con claridad qué pasaportes eran competencia del Secretario de Estado y del Despacho (ahora Asuntos Exteriores), ya que el Reglamento de Policía de 1824 citaba, referido a los pasaportes diplomáticos, que era “privativo del primer Secretario de Estado y del Despacho expedir los pasaportes de [...]”, sin que se les mencionase textualmente como diplomáticos todavía.

La Real Cédula de 13 de febrero de 1824, que establecía las reglas para la Superintendencia general de la Policía del Reino, señalaba entre las atribuciones privativas de la Policía la de “formar padrones exactos del vecindario de los pueblos

del Reino”.

La primera Guerra Carlista (1833-1840) originaría una serie de documentos de identidad y viaje, emitidos por los seguidores del pretendiente, que permiten evaluar su grado de implantación y autoridad en determinadas zonas del territorio nacional.

Tras la muerte de Fernando VII la desaparición de las instituciones del Antiguo Régimen y el triunfo de la revolución liberal burguesa, se volvió al régimen local aprobado en las Cortes de Cádiz, como fue el RD de 23 de julio de 1835, para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino, la finalización de la prohibición de emigrar a América (RO de 20 de julio de 1835), o lo dispuesto el 18 de diciembre de 1836 cuando “restablecida la ley de 3 de febrero de 1823 sobre el gobierno económico-político de las provincias [...] pasaportes y licencias del ramo de protección y seguridad pública [...] a cargo de alcaldes constitucionales y de barrio”.

11.2.4.- El Bienio Progresista.

Durante el “Bienio Progresista” (1854-1856) se promulgó el Real Decreto del Ministerio de la Gobernación de 15 de febrero de 1854, que significó la sustitución definitiva de los pasaportes de interior y pases por las cédulas de vecindad y la desaparición de los refrendos, y debió significar un alivio para muchos ayuntamientos y para sus vecinos. Con este Decreto podemos decir que entramos en la etapa previa a la creación de un documento de identidad para la generalidad de la población.

Poco después, un Real Decreto de 16 de octubre de 1856 restableció en toda su fuerza y vigor las leyes de 1845, entre otras la RO de 21 de abril de ese año, sobre expedición y presentación de pasaportes.

11.2.5.- El Sexenio Revolucionario.

Tras el éxito de revolución de 1868, “la Gloriosa”, y la marcha de España de la Reina Isabel II el 13 de septiembre, los carlistas proclamaron automáticamente al pretendiente Carlos VII. Durante esos años se promulgó diversa legislación que nos

interesa señalar, relativa a pasaportes y la identificación de personas, como fueron la RO de 17 de diciembre de 1862 que puso fin a la obligatoriedad de los pasaportes, el Decreto de 21 de octubre de 1868, por el que se declaró obligatoria y en vigor la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856, más tarde una nueva Ley Municipal el 20 de agosto de 1870, que pretendió actualizar el contenido de la Ley de 1856, y ese mismo año se aprobó la Ley de Registro Civil.

La primera norma aprobada para la regulación de los pasaportes durante la Restauración fue una Instrucción, de 5 de agosto de 1870, relativa a la expedición de éstos para Francia (por así exigirlos este país a cuantos accediesen al mismo), seguida por la RO promulgada el 1 de julio de 1875, relativa a la necesidad de pasaporte para salir al extranjero o entrar en España, que se mantuvo en vigor hasta el 15 de junio de 1878, ya que una Circular del Ministerio de la Gobernación, de 10 de junio, los suprimiría desde tal fecha. Desde esa ROC nuevamente los pasaportes dejan de ser obligatorios, tanto para salir de España como para entrar en nuestro país.

11.2.6.- La Regencia (1885-1902).

Al inicio de la Regencia, como documento de identidad ya estaba en funcionamiento la cédula personal (1874-1943) que, en ocasiones, fue empleada para viajar al extranjero, haciendo las veces de pasaporte. Como también lo fueron las cédulas de vecindad y “cartillas de servicio”, a partir del 1 de enero de 1863, como consecuencia de la entrada en vigor de la RO de 17 de diciembre de 1862.

Durante la regencia de la reina María Cristina de Habsburgo-Lorena, la Real orden de 21 de agosto de 1891, sobre expedición de pasaportes vino a reiterar lo dispuesto en el Real decreto de 17 de diciembre de 1862⁸⁶, que había sido “restablecido con toda su fuerza por Real orden de 10 de junio de 1878”, luego

86 Los pasaportes fueron obligatorios desde 1815 hasta el 31 de diciembre de 1862. A partir de esa fecha sólo se expedían a requerimiento, por exigencia en los países de tránsito o destino. Volvieron a ser obligatorios entre el 1 de julio de 1875 y el 14 de junio de 1878. Desde esa fecha hasta 1917 su expedición vuelve a ser a requerimiento del viajero.

reiterado por Real orden de 15 de febrero de 1889 y nuevamente por esta última, que fue la que se utilizó hasta el RD de marzo de 1917.

Internacionalmente la obligatoriedad de expedición de pasaportes no era generalizada en aquellas fechas, por lo que ha de rastrearse prácticamente país a país la necesidad de portar pasaporte para viajar a cada uno de ellos, dado que sólo se expedía para viajar a los que lo exigían, bien como destino, bien como tránsito.

La pérdida de nuestras últimas colonias americanas y de Filipinas también se enmarca en este periodo temporal, por lo que con la expedición de los últimos pasaportes españoles en esos territorios para viajar a la metrópoli o al extranjero se cierra un interesante capítulo de la historia de este documento.

Al inicio de la Regencia, como documento de identidad ya estaba en funcionamiento la cédula personal (1874-1943) que, en ocasiones, fue empleada para viajar al extranjero, haciendo las veces de pasaporte. Como también lo fueron las cédulas de vecindad y “cartillas de servicio”, a partir del 1 de enero de 1863, como consecuencia de la entrada en vigor de la RO de 17 de diciembre de 1862.

11.3.- El siglo XX.

11.3.1.- *El reinado de Alfonso XIII.*

Es el reinado de Alfonso XIII (1902-1931) el periodo de tiempo, posiblemente, más interesante por lo que se refiere a la expedición de los modernos pasaportes ordinarios españoles.

Durante el mismo se pasa de una situación en la que no era obligatoria su expedición, y por lo tanto no estaban generalizados, a una primera normativa, el RD de 12 de marzo de 1917, que venía a completar y corregir lo dispuesto en la Real orden de 21 de agosto de 1891 (cuyo origen estaba, como hemos visto, en el RD de 17 de diciembre de 1862), y que se venía empleando a modo de instrucciones. El RD de 1917 incluye dos particularidades: habla de “pasaporte de identidad”,

consideración que no había tenido el documento hasta esa fecha, y menciona la necesidad de fotografía del titular, que de hecho se venía incluyendo desde al menos el mes de octubre de 1914.

Aunque a las Cédulas personales se las habilita como documento de viaje apto para traspasar fronteras en distintos momentos de los siglos XIX y XX, como también ya lo habían sido las cédulas de vecindad en mitad del siglo XIX, es en abril de 1917 cuando el Ministerio de la Gobernación reconoce la “validez” de la “Cartera de identidad e información para el emigrante”, creada por el RD de 23 de septiembre de 1916⁸⁷.

Apenas cinco años después, el 2 de mayo de 1922, un nuevo RD recoge lo dispuesto en la Conferencia de París de 1920 sobre “Pasaportes, formalidades aduaneras y billetes directos”, y marca tanto el fin de los pasaportes en folio y el inicio de las libretas (que ya se había producido en 1917) como la incorporación de los nuevos avances tecnológicos y científicos que permitían verificar la identidad de la persona (dactiloscopia y fotografía). De las primeras modificaciones posteriores cabría señalar las particularidades relativas a los pasaportes familiares que permitían incluir a los nietos o a los sobrinos carnales, además de los hijos, en los pasaportes individual y colectivo, que aparecen en el artículo 1 de la ROC de 7 de julio de 1926, no entendiéndose entonces el término “colectivo”, tal y como ahora lo vemos.

También la existencia de nuestras colonias y territorios, y del Protectorado español en el norte de África desde 1912, trajeron consigo algunas particularidades respecto a los pasaportes. Tanto de los territorios (Guinea, Ifni, Sahara) como de las ciudades en las que se expedían (Ceuta, Melilla, Segangán, Tetuán, Arcila, Alcazarquivir, Xáuen, Uxda, etc.) y de las autoridades que los firmaban, ya que, pese a tratarse de pasaportes ordinarios para civiles, en muchos casos eran autoridades militares las que los firmaban al ser las máximas responsables de tales territorios.

87 A lo largo de todo el texto será nombrada simplemente como la “Cartera”.

11.3.2.- La II República, 1931-1936.

La proclamación de la II República, el 14 de abril de 1931, afectó al régimen de expedición de pasaportes, si bien es cierto que se tardó casi cinco años en que viese la luz la nueva normativa que debía regularlos, ya que hasta la promulgación del Decreto de 4 de octubre de 1935 se mantuvo en vigor la normativa de 1922, lo cual no fue óbice para ciertos cambios “cosméticos” que se hicieron evidentes desde los primeros momentos.

Pero con el Decreto de octubre de 1935 se dio un paso muy importante: la confección de una libreta unificada para todo el territorio nacional, para lo cual se convocó en diciembre de ese año un concurso entre “casas nacionales” para el suministro de la nueva libreta de tapas verdes (color que se mantuvo hasta finales de 1988), que no entró en vigor el 1 de mayo de 1936.

En paralelo se mantuvo un pasaporte específico para emigrantes, que vino a sustituir a la Cartera desde 1930 y subsistió hasta 1939, e incluso la propia Cartera pervivió más allá de su fecha final de expedición oficial, en 1930, al menos hasta 1934.

11.3.3.- La II República, 1936-1939.

El gobierno legítimo de la República continuó expidiendo pasaportes durante todo el tiempo que duró la Guerra Civil, y lo hizo mientras pudo en todas aquellas capitales que permanecían bajo su control.

Los Puestos fronterizos bajo su control en cada momento, las fechas de apertura y cierre de las mismas y su estructura organizativa podemos verla en otros apartados de esta tesis, con lo cual la expedición de pasaporte debió ser harto complicada. La normativa de 20 de julio de 1937 sobre fronteras ya señala cuales son las terrestres que controla el gobierno legítimo (las de Cataluña y parte de la provincia de Huesca), y las marítimas, que llegan por el litoral mediterráneo desde Rosas hasta un punto de la provincia de Granada situado entre Castell de Ferro y Calahonda.

Hay que recordar que un pasaporte tiene su razón de ser para permitir el paso de una frontera, y durante la Guerra el control de estas fue uno de los objetivos prioritarios para uno y otro bando. En el caso del gobierno de la República, bajo su control quedó hasta el final de la Guerra el acceso a la frontera con Francia en su parte oriental, del resto, y desde el principio de la contienda, poco a poco fue perdiendo el control en beneficio del bando sublevado.

11.3.4.- *El bando sublevado y el gobierno de Burgos, 1936-1939.*

El inicio de la Guerra Civil supuso, como ya hemos dicho antes, un nuevo escenario para la expedición de documentos a los ciudadanos. En un principio, en el lado sublevado se empezaron a utilizar las libretas que se estaban empleando en esos momentos en las oficinas de pasaportes, por lo que únicamente cabe distinguir si los pasaportes fueron expedidos por uno u otro bando a la luz de la fecha, lugar de expedición y avatares de la contienda.

En paralelo a esto, en el bando sublevado el control sobre las entradas y salidas del territorio nacional fue, desde los primeros momentos, férreo. Al principio fue desde el “Cuartel General del Generalísimo” desde donde se gestionaron todas las autorizaciones de entrada y salida. Hasta tal punto llegó el control que el pasaporte devino en documento necesario, pero no suficiente, para la salida y entrada en el territorio controlado por las tropas de Franco, necesitándose un documento más, el salvoconducto, para poder llegar desde el lugar de residencia a la frontera.

Esta reaparición del salvoconducto en el escenario documental español, que vemos en extenso en el capítulo XVI, supuso una interesante novedad para el control de la población entre 1936 y 1955, que afectó de manera importante a la expedición de pasaportes y su control durante los primeros años.

11.3.5.- *La paulatina normalización de la vida de los pasaportes.*

Empezamos este período temporal en 1939 por ser este el año en el que finaliza nuestra Guerra Civil y con ello la, teórica, expedición de pasaportes únicamente por el gobierno vencedor de la contienda. De lo sucedido con el gobierno de la

República, ya en el exilio, hablaremos en otro lugar, por lo que aquí nos centraremos en el que debemos llamar, sin más, gobierno de España o Estado español.

Si el inicio de la Guerra Civil supuso una dicotomía en el proceso de expedición de pasaportes (que, como veremos en otro lugar, no se cerró hasta fecha tan próxima como 1977), el fin de la misma exacerbó, aún más si cabe, el control de entradas y salidas del territorio nacional. Las cifras de españoles que salieron por nuestras fronteras esos años pueden considerarse casi testimoniales. Según datos recogidos por Kreienbrink (2009, p. 15) “para el período entre 1939 y 1945 cifras de más de 20.000 personas [al año] que abandonaron el país a través de Portugal y Francia”, el cual cita a Yáñez Gallardo (1994, 120), cuando dice que “en 1949, la emigración volvió a superar por primera vez el umbral de las 50.000 personas [...] en total, entre 1946 y 1958 abandonaron el país aproximadamente 624.000 personas”.

Aunque la normativa básica de pasaportes databa de octubre de 1935, tan sólo sufrió retoques y modificaciones de rango reglamentario, e incluso inferior, que permitieron su supervivencia por más de 20 años, hasta 1958. Las modificaciones se recogieron primero en la Orden de la Presidencia de 8 de enero de 1940 y luego en la OG extraordinaria de 23 de febrero de 1942, bajo el epígrafe “Recopilación de Disposiciones complementarias y modificativas del Decreto de 4 octubre 1935 sobre pasaportes, extranjeros y paso de fronteras”. En esta última firmada por el Director General, Gerardo Caballero, y fechada el 21 del mismo mes, se hacen una serie de consideraciones que permiten ver las distorsiones que respecto al régimen ordinario de expedición y uso de los pasaportes se produjeron en aquellos años.

Por obra de la normativa de 1942 el pasaporte había visto su papel “reducido [...] a documento excepcional de identidad” que “no puede ser utilizado para el fin específico para que ha sido creado sin la expresa autorización de salida de España otorgada por [...]” el Director general de Seguridad. Aunque se le había dado una nueva función: sustituto del salvoconducto ordinario, obligatorio para poder desplazarse dentro del territorio nacional hasta después de finalizada la Guerra civil.

Con ello se evitaba la necesidad de justificar el motivo del viaje para expedir el pasaporte preceptuada en la de 1935, pero se limitaba su expedición “a aquellas personas de quienes conste de una manera indubitable su adhesión al Nuevo Estado”.

Con esa redacción del punto 1º de las normas generales sobre expedición de pasaportes ordinarios media España podía, en principio, salir con la sola autorización del Director general de Seguridad, sin explicar el motivo del viaje, y empleando además el pasaporte como salvoconducto interior, mientras que la otra media España debía atenderse a lo recogido en el punto 2º de esas normas, al considerar a esas personas como “desafectos al Glorioso Movimiento”, y a las cuales no se les extendería pasaporte hasta que la Dirección General de Seguridad autorizase su salida de España, “en cuyo caso dicho documento sólo será extendido para un solo viaje de ida y regreso, o de ida solamente”.

También aparecía claramente que “tanto los españoles como los extranjeros, para poder entrar en España, como para salir de ella, necesitan, además del pasaporte ordinario, estar autorizados expresamente para ello”.

Emigrantes, exiliados, militares, mujeres y política de visados son cinco áreas que pueden rastrearse durante este amplio periodo temporal y que permiten hacerse una idea cabal de cómo fueron las cosas en esos años. Vistos en conjunto podemos discernir la necesidad que, con el paso del tiempo, tuvo el Régimen de relajar el control a que sometía a sus ciudadanos facilitándoles tanto el acceso al pasaporte como a la salida del territorio nacional⁸⁸, cuando no al retorno sin implicaciones familiares, ya que las dificultades para volver a España que en esas fechas tenían

88 Poco a poco desaparecieron determinadas restricciones para viajar, como la obligatoriedad de portar salvoconductos para circular por todo el territorio nacional (sustituidos desde finales de 1945 por la Tarjeta Provisional de Identidad, y desde 1951 por el Documento Nacional de Identidad); los salvoconductos de zona fronteriza o “impermeabilizada” (9 octubre 1955); o los visados de salida para españoles (9 septiembre 1963).

muchos de nuestros compatriotas así como los requisitos de salida que los aquí residentes debían cumplir cuando querían viajar al extranjero se suavizaron, especialmente a partir de 1958 para, ya con la normativa de 1971 y 1977, ir alcanzando la normalidad en cuanto al proceso de expedición del pasaporte.

La unificación de las libretas tanto de Gobernación como de Exteriores hacia 1950, el final de los visados de salida para los españoles, en septiembre de 1963, y la posibilidad de viajar al extranjero sin pasaporte, tan sólo con el Documento Nacional de Identidad, desde el 1 de junio de 1982, son hitos fundamentales para señalar en este período temporal, que damos por finalizado con la expedición del primer pasaporte comunitario, en enero de 1989.

Posteriormente, la entrada en vigor del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, el 26 de marzo de 1995, con la supresión de fronteras internas en la Unión Europea, el final de los pasaportes familiares con la puesta en marcha del criterio del pasaporte como “documento público, personal, individual e intransferible” en 2003, anterior a la decisión de la OACI de 2009 de “una persona un pasaporte”, y la regulación del pasaporte provisional en 2013, son los momentos más significativos de la vida del pasaporte español en las últimas décadas.

11.4.- Organismos e instituciones internacionales.

Hasta el siglo XX la normativa que regulaba la existencia de pasaportes era de ámbito nacional, y prácticamente el único punto de coincidencia era el relativo a la limitación de viajes (entradas) de emigrantes que imponían ciertos países, siendo inexistentes los criterios supranacionales para la expedición, formatos y demás normas que debían regularlos. La disparidad de criterios llegaba hasta tal punto que había países que no expedían pasaportes a sus nacionales de manera ordinaria, haciéndolo tan solo a requerimiento del viajero por la exigencia de aquel en algún país de tránsito o en el de destino.

La necesaria coordinación internacional del uso de los pasaportes no se vivió hasta que la I Guerra Mundial, con los más de 7,5 millones de desplazamientos forzosos que originó, dio paso a los primeros acuerdos internacionales.

Atrás quedaban los ingentes movimientos de europeos que desde la década de los años 20 del siglo XX se estaban produciendo, muchos de ellos con la única y fundamental razón que la de buscar un mejor futuro para el emigrante y los suyos, y que en 1920 sumaban ya 55 millones de desplazamientos.

Con la Gran Guerra iniciada el 28 julio de 1914, diversos países del continente, como España (ya en octubre) o el Reino Unido (desde principios de febrero 1915), incluyeron en los pasaportes de sus nacionales la fotografía del titular. Pero hubo de esperarse al final de la guerra y a la celebración de la Conferencia de Paz de Versalles, para ver cómo uno de los acuerdos del Tratado, la creación de la Sociedad de Naciones (Société des Nations) o Liga de las Naciones (League of Nations), que buscaba un nuevo marco de relaciones internacionales tras los desastres provocados por la contienda, recogía la cooperación internacional como una de sus finalidades.

Bajo los auspicios de la Sociedad tuvo lugar en París, el 21 de octubre de 1920, una Conferencia referida a “pasaportes, formalidades aduaneras y billetes directos”, con el fin de adoptar formatos estándar para pasaportes y visados por todos los Estados signatarios, con disposiciones uniformes que regían su base, contenido, validez, y derechos de emisión. Una segunda Conferencia, celebrada en Ginebra en 1926, fijó las especificaciones adicionales y mejoras al formato de pasaporte estándar internacional.

En la Conferencia de París de 1920 se acordó que los pasaportes de tipo “internacional” se extendiesen en un modelo estandarizado, con formato de libreta o cuadernillo, con número de páginas predeterminadas y requisitos en cuanto a los datos de filiación, duración, autoridades expedidoras, etc. que debía incluir. Se estableció como fecha límite para su implantación y supresión de los restantes

modelos el 1 de julio de 1921.

Esta normativa se introdujo oficialmente en España con el Decreto de 2 de mayo de 1922, aunque libretas de pasaportes españolas existieron desde 1917⁸⁹, sin embargo, España tardó casi veinte años en conseguir la supresión de modelos distintos a la libreta y diez años más en conseguir la uniformidad en la expedición de estas.

11.4.1.- La Organización de Aviación Civil Internacional.

Finalizada la II Guerra Mundial fue la recién constituida Organización para las Naciones Unidas la que tomó pronto, a partir de 1946, a través del ECOSOC (Economic and Social Council), la responsabilidad acerca de los estándares y normas internacionales sobre los pasaportes, gestionándolo a través de la Organización de Aviación Civil Internacional, incluso antes de que en 1947 la Sociedad de Naciones desapareciese.

Desde entonces la OACI ha ido estableciendo los estándares para pasaportes y tarjetas de identidad, tratando de compaginar los cada día mayores requerimientos de seguridad con el aumento exponencial de los viajes transfronterizos, que en buena medida han tenido en el desarrollo de la aviación comercial⁹⁰ uno de sus fundamentos.

Hoy día provee la fuente colectiva principal de estándares para el viajero internacional, habiéndose construido a través de ella el fundamento para estándares de pasaportes y visados y de su producción y emisión a nivel mundial, al ser una Agencia especializada de las Naciones Unidas. Los signatarios ahora alcanzan el número de 191 Estados, haciendo de su normativa uno de los instrumentos legales internacionales con mayor aceptación en el mundo.

⁸⁹ La única excepción conocida hasta ahora es un pasaporte expedido en formato libreta por el Gobierno general de Filipinas, en 1891.

⁹⁰ Según datos OACI fueron 4.500 millones los viajeros internacionales en 2019. Los datos de los años 2020 y 2021 se han visto afectados por la epidemia del COVID-19, sin que en 2022 se hubiesen recuperado todavía las cifras de 2019.

11.4.2.- El Consejo de Europa.

Otro organismo internacional vinculado con los documentos de viaje es el Consejo de Europa⁹¹. Con la aprobación por el mismo el 13 de diciembre de 1957 en París del “Acuerdo europeo sobre el régimen de circulación de personas entre los países miembros del Consejo de Europa”, que entró en vigor el 1 de enero de 1958 y para España el 1 de junio de 1982, se trataba de facilitar los desplazamientos de menos de tres meses a los distintos países utilizando y permitiendo el uso, además del pasaporte, de documentos de identidad nacionales.

Con la puesta en funcionamiento del Acuerdo Europeo número 37, sobre circulación de jóvenes provistos de pasaportes colectivos entre los países miembros del Consejo de Europa, hecho en París el 16 de diciembre de 1961, que España ratificó el 28 de abril de 1982 y que había entrado en vigor para nuestro país a partir del 19 de junio de ese año, España admitió al entrada y salida de nuestro territorio, en las condiciones del Acuerdo, a nacionales de distintos países europeos a partir de fechas anteriores a la firma y ratificación del mismo mediante el sistema de Canje de Notas entre Estados⁹², pero no permitió la entrada y salida de nuestros conciudadanos en iguales circunstancias hasta la ratificación del mismo en 1982.

91 Creado por el Tratado de Londres de 5 de mayo de 1949, y al que actualmente pertenecen 47 países.

92 A partir de 1964 España canjeó Notas y firmó Acuerdos bilaterales con diversos países europeos para la supresión de visados y para facilitar el turismo, permitiendo a los ciudadanos de aquellos países viajar a España con sus pasaportes caducados de menos de cinco años o provistos de tarjeta de identidad. El cumplimiento recíproco de los acuerdos, el viaje de los españoles a esos países en iguales condiciones, no se produjo hasta la ratificación de los mismos con Alemania desde el 20 de diciembre de 1977, Suiza desde el 5 de enero de 1978, Francia y Benelux desde 6 febrero 1978, Mónaco desde el 26 de junio de 1978 y Portugal desde el 20 de julio de 1979.

XII. Los pasaportes del Ministerio del Interior.

12.1.- El pasaporte ordinario.

La propia existencia de los pasaportes, su autorización, expedición, archivo, control y verificación, constituyen una actividad de suma importancia para la Policía, que le ha dotado de un lugar de relevancia en el organigrama policial.

Las funciones que la Policía tiene asignada respecto de los pasaportes son la expedición de determinados tipos, como serían los ordinarios y colectivos en el territorio nacional, que veremos en este capítulo, así como también es responsable del control y verificación tanto de los expedidos por otros ministerios (el MAEUEC) como del control de todos ellos y de los extranjeros en sus entradas y salidas del territorio nacional.

12. 2.- La expedición del pasaporte ordinario y la organización policial.

En la Administración española el departamento encargado de la expedición de pasaportes ordinarios siempre ha estado vinculado al que ahora se llama Ministerio del Interior⁹³ que recibió múltiples denominaciones a lo largo de los últimos doscientos años⁹⁴. El departamento ha sido incardinado también en diferentes áreas del Cuerpo policial expedidor, cualquiera que fuese su denominación en cada momento. No solo ha sido su ubicación en un área u otra de la Corporación policial o Ministerial, también el rango asignado a la misma, al que se le ha conferido mayor o menor nivel según el momento histórico.

93 Una vez que los pasaportes para civiles empezaron a ser diferenciados de los destinados a los militares a partir de 1741, su expedición fue competencia teórica de diversas autoridades (militares, políticas, locales) que ya en el siglo XX fueron únicamente políticas (gobernadores civiles), y quedando exclusivamente a cargo de autoridades policiales a partir del último tercio del siglo XX.

94 Ministerio de la Gobernación, Fomento, Orden Público, Seguridad Interior, Interior, Justicia e Interior.

Dentro de la Organización policial, y con nivel de Dirección general o equivalente, los Servicios responsables de pasaportes y fronteras, los cuales no tienen razón de ser el uno sin el otro, fueron conocidos como Jefatura Superior de Policía del Estado Español, Jefatura del Servicio Nacional de Seguridad, Orden Público e Inspección de Fronteras, Comisaría General de Seguridad Interior.

Dentro de la Dirección General que fuese, (primero la de Seguridad, luego la de la Policía), el departamento encargado de las Fronteras, ha tenido distintos rangos a lo largo de su existencia, habiendo estado incardinado en la Comisaría General de Investigación Social, Comisaría General de Fronteras y Puertos, Comisaría General de Fronteras, Comisaría General de Orden Público, Comisaría General de Información, Comisaría General Político Social, Jefatura de Inspección de Fronteras, Comisaría General de Identificación, Comisaría General del Documento Nacional de Identidad, Comisaría General de Documentación, Comisaría General de Extranjería y Documentación.

Incluso con un rango inferior, lo que sería un tercer nivel, estaría en determinadas Comisarías Generales cuando fue considerada tan solo Negociado o Servicio, como ocurrió cuando se estableció el Servicio de Policía de Fronteras y Aeródromos (SPFPA), entre el 23 septiembre 1941 y el 30 de octubre de 1958, dentro de la Comisaría General de Fronteras.

La normativa de 1977, sobre demarcación territorial y funcional de las Fuerzas de Orden Público, señalaba como competencias de la DGS las de “expedición del documento nacional de identidad y de pasaportes, así como los controles de entrada y salida del territorio nacional[...] El Cuerpo General de Policía continuará ejerciendo en fronteras, puertos y aeropuertos sus funciones específicas[...] en lo que respecta al control de entrada y salida de nacionales y extranjeros por las mismas”.

Al año siguiente, con la reestructuración de la Dirección General de Seguridad, se adjudica a la Comisaría General de Documentación la expedición del DNI y

pasaportes, régimen de fronteras y extranjeros.

Posteriormente, en 1985, se consideraba al de “Fronteras y Extranjeros” como un Servicio dentro de la Comisaría General de Documentación, una de cuyas Secciones era la de “Fronteras y Límites”.

En 1988 también considera a “Fronteras y Extranjeros” como un Servicio, del cual hace depender a la Sección de “Pasaportes”, mientras que dependiendo directamente del Comisario General “existirán las Secciones de Delegación de Fronteras del Noroeste; Delegación de Fronteras del Suroeste; de Fronteras Aéreas y Marítimas”.

No olvidemos que durante bastantes años quienes eran responsables de la autorización de los pasaportes eran autoridades políticas, ya fuesen centrales, ya fuesen periféricas, y que con anterioridad a ellas lo fueron las militares.

El pasaporte fue extendido a civiles por autoridades militares, en determinados ámbitos territoriales, hasta el año 1976⁹⁵, mientras que se extendió en distintos momentos por autoridades políticas y administrativas (alcaldes, gobernadores, secretarios de Ayuntamientos, responsables de Hacienda) hasta 1988.

12.3.- El departamento de pasaportes.

El rango administrativo otorgado al departamento responsable de la expedición de pasaportes ha sido cambiante a lo largo de nuestra historia. Unas veces unido al de Fronteras, otras separado, lo cierto es que no solo la importancia y ubicación de ellos, también el ámbito competencial de cada departamento no ha permanecido constante, lo cual dificulta sobremanera su detallada investigación, especialmente

95 A lo largo del siglo XIX las Autoridades militares fueron perdiendo competencias para expedirlos a civiles (finalmente incluso las perderían para los propios militares), pero todavía durante el siglo XX, en los territorios coloniales y Protectorado español en Marruecos, al igual que ocurrió durante la Guerra Civil con los precedentes del gobierno de Burgos, fueron autoridades militares las que expedieron los pasaportes a civiles. Los últimos correspondientes a Ifni tienen como fecha límite 1969, y los del Sahara 1976.

en el siglo XIX, cuando la expedición estuvo vinculada muy directamente a las autoridades políticas, ajenas en buena medida a la estructura policial de cada momento.

Tampoco la estructura policial del siglo XIX permitía una presencia amplia, tal y como ahora la entendemos, en todo el territorio nacional. Recordemos que a la Policía no se la dotó de “fuerza”, es decir, de personal suficiente para el ejercicio de sus funciones hasta principios del siglo XX.

Desde principios del siglo XIX diferente normativa sobre pasaportes recogió tanto su establecimiento como los requisitos y el procedimiento de expedición, coste o autoridades responsables de su firma, que a lo largo de ese siglo fueron desarrollándose, al igual que los de control de estos. En una primera fase podemos hablar de requisitos negativos “no se darán pasaportes á [...]” (RO de 26 de septiembre de 1823), para seguir con otros ahora considerados fuera de lugar o innecesarios, como la exigencia de fiadores (RO 15 agosto 1813, Gobierno de Cádiz), y aumentándose o reduciéndose su número según la situación política del país, como resultó con la aparición de la exigencia de certificado de antecedentes penales desde 1937 (Orden de 9 de marzo, BO nº 140), aunque ya se exigió algo equivalente con anterioridad a los emigrantes, y para América se exigía la limpieza de sangre.

Lo dicho en el párrafo anterior podríamos denominarlo “situación frente a la Justicia”, que aparece ya en los expedientes para embarcar, y luego en la Cartera se reafirma con los antecedentes penales, a los que se añade la comprobación policial tras la Guerra Civil para, finalmente, ser únicamente la consulta policial a las distintas bases de datos la que queda.

Ya en una RO de 1808 se citan modelos o formularios de impresos oficiales, y aparecen unos rudimentarios procedimientos de gestión de estos al señalar que los Justicias entregan pasaportes a quienes conducen suministros a Madrid. Apenas diez años después, en 1818, en el Reglamento de 10 de noviembre sobre

pasaportes se establecía un primer corpus respecto a estos; se indicaban los datos que habrían de contener, los derechos que costarían, el destino de estos, y se establecía el archivo de respaldo de cada documento en el lugar de expedición. En ella no se habla para nada de descripción personal, pese a que venía empleándose desde al menos 1782, pero sí se establece la duración de los pasaportes, que sería de un año.

Poco después, en una Circular de 6 de agosto de 1823, se deja constancia de las dificultades existentes para acreditar la autenticidad de los pasaportes, y aún la certeza de que la persona que los porta sea su legítimo titular “por no conocer la autenticidad de los citados pasaportes”

Con este rodaje previo, es la Real Cédula de 13 de enero de 1824, la principal normativa aprobada durante todo el siglo XIX para regular la expedición de los pasaportes en España, en ella se manda cumplir el RD de 8 de enero sobre el establecimiento de la Superintendencia general de la Policía del Reino, y se recoge de manera pormenorizada el procedimiento para tramitarlos.

Más adelante, en una Circular de 18 de agosto de 1838, se recogen una serie de características de los pasaportes que, en el futuro, acompañarán a los documentos de identidad españoles: autoridad expedidora, extensión en hojas impresas conforme a modelo previamente publicado, firma de una autoridad competente, refrendo por la autoridad competente de los pueblos en los que se pernocte, número de registro, señas del portador, firma de éste o mención de que no sabe firmar. También aparece la distinción entre pasaportes ordinarios y los expedidos por el ministerio de Estado (luego conocidos como diplomáticos, en su artículo 4º).

Las fechas y normas en las que se exigía o no pasaporte para viajar al extranjero y a Ultramar (la distinción es importante, puesto que nuestros territorios ultramarinos al fin y al cabo eran territorio nacional) fueron cambiantes. La Real Orden de 17 de diciembre de 1862 suprimió los pasaportes para el extranjero y Ultramar desde el 1 de enero de 1863, pero estos se expedían si eran precisos para viajar a países que

los exigían.

Problema añadido fue el hecho de que la expedición de pasaportes a civiles no fue un procedimiento obligatorio y continuo en el tiempo durante el siglo XIX, tal y como se recoge en el RD de 17 de diciembre de 1862 que habla de su supresión a partir del 1 de enero de 1863, y que más tarde “los pasaportes para Ultramar y el extranjero fueron suprimidos en 14 de febrero de 1872 y 10 de noviembre de 1883, con relación a Ultramar, y en 10 de junio de 1878 en que se restableció el Real Decreto de 17 de diciembre de 1862 respecto del extranjero” (ROC de 7 de febrero de 1889).

Una Circular de 5 de agosto de 1870 da instrucciones para su expedición a quienes viajasen a Francia, por haberlos restablecido ese país. Posteriormente la Real orden de 1 de julio de 1875, vuelve a exigir el pasaporte para entrar y salir de España, y de nuevo por Circular de 10 de junio de 1878 se indicaba que para viajar al extranjero, a partir del 15 de ese mes se restablecía el RD de 17 de diciembre de 1862:

“queda suprimida desde la fecha indicada la expedición de pasaportes para el extranjero, no pudiendo exigirse á los viajeros otro documento que la cédula de vecindad que para identificar su persona necesitan todos los ciudadanos españoles”.

En la RO de 7 de febrero de 1889, aclarada el 15 del mismo mes, y reiterada el 21 de agosto de 1891, se recogía que los pasaportes se expedieron si los requería el país de destino o los de tránsito, de lo contrario no era preciso expedirlo “á los que se ausenten á Ultramar ó al extranjero, limitándose á exigirles la cédula de vecindad con los requisitos y documentos que en cada caso determinan las disposiciones vigentes”.

En el siglo XX, son la normativa española de 1917, en plena I Guerra Mundial, como la surgida tras las Conferencias de París y Ginebra, puestas en marcha en 1922 y 1935, y ya finalizada la II Guerra Mundial con las directrices establecidas por la OACI, los criterios relativos a formato, procedimiento de expedición y control de los

pasaportes se vio aún más estandarizado, ahora ya a nivel internacional.

La autorización y firma de los documentos se deja a cuenta de las autoridades políticas, aunque conforme aumenta el número de documentos a extender, la generalización de estos y la delegación en los responsables policiales ya en el año 1935, hasta llegar a la situación actual, en la que la garantía de la autoridad es genérica y la expedición se realiza de manera ordinaria por funcionarios públicos sin necesidad de firma o autorización previa al acto de expedición de este.

Prácticamente toda la normativa desde 1813 (RO de la Regencia de 15 de agosto de 1813, Gobierno de Cádiz) hasta hoy recoge los datos identificativos necesarios a incluir en el pasaporte, así como una serie de medidas tendentes a facilitarla y evitar su suplantación, que han ido evolucionando con el avance de la ciencia y el desarrollo de distintos procedimientos (fotografía, señas personales, impresión dactilar, firma), resultando la normativa del siglo XIX un tanto pintoresca a la luz de los criterios actuales, como cuando recogía la inclusión de “carruages ó caballerías que lleva” (VIII.4º de la RO de la Regencia de 15 de agosto de 1813), o más detallado aún “la nota de los criados, armas, carruajes y caballerías que lleva, y adonde se dirige” (Art. 15 del Reglamento de Policía de 11 de diciembre de 1822), pero esencial entonces.

Para la expedición se exigió que el solicitante acreditase su identidad, bien mediante un documento bien mediante una serie de garantías personales que desaparecieron mediado el siglo XX, dejando paso a documentos como la cédula personal, que ya se exigía a mediados de los años 20, o la partida de nacimiento, y más tarde el Documento Nacional de Identidad o el Libro de Familia. Tal es así que, para el pasaporte familiar, ya en 1942 se exigió, además de la partida de nacimiento, el Libro de Familia (Orden comunicada del Ministerio de la Gobernación, de 4 de febrero, norma tercera), luego el DNI con la anotación de haberse utilizado el Libro de Familia o la Partida de nacimiento para su expedición y, finalmente, sólo el DNI.

12.4.- La autorización de la expedición del pasaporte.

La asunción por el poder civil de la “autoridad” para conceder “libre y seguro pasaporte” no la vemos hasta finales del s. XVIII (1796-97), aunque es cierto que, como hemos dicho reiteradamente, en 1710 aparece ya una primera distinción, al separar los pasaportes para militares de servicio de aquellos que viajaban a título particular, manteniéndose entonces las autoridades militares como signatarias de los mismos, y luego ya, con la RO de 15 de julio de 1741, la clara distinción entre pasaportes para militares y para civiles.

Desde 1809 la Autoridad que expedía, visaba, refrendaba, adveraba o autorizaba los pasaportes varió. Haciendo un repaso cronológico a lo ocurrido en estos años vemos que aquellas van cambiando, y existen distinciones entre los mismos también según el tipo de pasaporte de que se trate (interior, extranjero, Ultramar, colonias, emigrante, personalidades), y según que éste sea expedido en Madrid o provincias, y con especialidades motivadas por razones de guerra (carlistas y civil) y sus posguerras.

Los Reglamentos de Policía para Madrid y para provincias de 20 de febrero de 1824 detallan claramente el proceso de concesión de los pasaportes, dedicándole el Capítulo X el Reglamento para Madrid y el Capítulo XII el Reglamento para las provincias. Al tiempo que se mantiene la distinción entre los de Indias de los restantes “mandando que los pasaportes para Indias se den como antes, sin que haga la policía mas que visarlos” (RO 27 julio 1824).

Poco a poco, a lo largo del siglo XIX fue circunscribiéndose la competencia sobre pasaportes a las autoridades políticas con mando sobre el “ramo de seguridad y protección pública” (1836), advirtiendo previamente que “ningún jefe ni autoridad se abroge la facultad de dar pasaportes”, aunque todavía en 1838 vemos como las autoridades militares siguen expidiendo pasaportes a este colectivo.

Desde 1844 fueron los gobernadores civiles los encargados de expedir, o autorizar con su firma, tales documentos (nombrados como “jefe político” en diversos momentos).

El papel de los agentes de la Autoridad y su vinculación con las autoridades políticas aparece ya de manera clara en 1844:

“[...]no se podrá expedir pasaporte alguno por el jefe político sin previa papeleta del celador del barrio, visada por el comisario, en la cual deberán constar el nombre y las señas de la habitación del interesado” (art. 20 Circular de 30 de enero de 1844 sobre Protección y Seguridad).

El mismo año, otras normas reiteran la competencia exclusiva de las autoridades políticas, que en 1845 es matizada y precisada caso por caso.

“expedidos por los jefes políticos en las capitales de provincia, en las comisarías de partido por los comisarios respectivos, donde no resida comisario por el celador, y por el alcalde en los pueblos donde no haya comisario ni celador; art. 3º “para expedir un pasaporte bastará por punto general una papeleta del celador del barrio, por la cual se acredite que el interesado está empadronado en el libro ó registro de vecinos de la celaduría” (Regla 1ª RO 21 de abril de 1845).

En el siglo XIX los pasaportes eran dados por las autoridades políticas, aunque otras, bajo distintas denominaciones, también los expedieron, como fueron las de Hacienda (pasaportes de interior), las carlistas (para todo lo concerniente a sus cambiantes dominios) y, especialmente, autoridades militares, que lentamente vieron reducidas sus competencias al ámbito castrense.

En el listado de autoridades habilitadas encontramos a estas nombradas como el “jefe político”, el alcalde, comandante, gobernador militar, primera Autoridad de la provincia, ministro de Estado, primera Secretaría de Despacho, capitanes generales de las provincias, comandantes generales, gobernadores de puertos y plazas, alcaldes constitucionales y de barrio, alcalde primero constitucional o comisario.

Las autorizaciones de expedición del pasaporte pasaron desde (el control) de las mismas por las autoridades locales (alcaldes) o provinciales (jefes políticos o gobernadores civiles), motivadas las primeras por el conocimiento directo y personal del solicitante y, posiblemente, por razones de afinidad política o no de las segundas.

Con la creación de la Dirección General de Seguridad en 1912 ésta se convirtió en la referencia obligada para estos documentos, tal es así que ya en el art. 4 del Decreto de 12 de marzo de 1917, sobre inscripción de extranjeros y pasaportes, se menciona a este Organismo al mismo nivel que los gobernadores civiles al decir que “se les expedirá por el Director general de Seguridad en Madrid, y por los Gobernadores civiles en las demás provincias”.

Vemos los pasaportes autorizados por la DGS o sus órganos desde 1917 (hasta esa fecha no eran obligatorios), refrendados los documentos por la firma de la Autoridad competente (Gobernador Civil, o por delegación de éste el Secretario General, el Jefe Superior de Policía -desde 1935-, o el Gobernador General del Territorio), que poco a poco quedó limitada a la policial, hasta que ahora con la internacionalización de las normas, desaparece su indicación expresa en los documentos.

Una nueva referencia aparece en el artículo 3 del Decreto de 4 de octubre de 1935, donde se dice que “los pasaportes de los españoles... serán concedidos por el Director general de Seguridad a los domiciliados en la provincia de Madrid; por el Delegado del Poder central para el orden público en las regiones autónomas; por los Gobernadores civiles en sus respectivas provincias, y por los Delegados del Gobierno a los de las plazas de Ceuta y Melilla”. No obstante, vemos pasaportes firmados por el Jefe superior de Barcelona en distintos momentos de la II República, en los vaivenes competenciales entre ese gobierno y el de la Generalidad.

El proceso de reorganización territorial sufrido por España durante la II República llevó a que en Cataluña los firmasen distintas autoridades, entre 1932, tras la

aprobación del Estatut, y 1937, con la desaparición de la Delegación General de Orden Público de Cataluña y asunción por el Gobierno de la República de tales competencias⁹⁶.

En un escrito de 16 de abril de 1936, del Director general de Seguridad, decía que:

“los señores Gobernadores civiles, Delegados del Gobierno en Mahón y plazas de Ceuta y Melilla [...] tan pronto llegue a su poder este escrito [...] ordene al personal administrativo del Gobierno de su digno cargo [...] se abstenga de intervenir en la recepción y despacho de los asuntos que quedan especial y exclusivamente atribuidos al Cuerpo de Investigación y Vigilancia” (OG de 17 de abril de 1936).

De esta forma, quedaba la expedición de los pasaportes a cargo exclusivamente del Cuerpo de Investigación y Vigilancia.

⁹⁶ La secuencia normativa referente a la expedición de pasaportes en Cataluña entre 1932 y 1939 es interesante y, hasta cierto punto, compleja, principalmente a causa de la deslealtad del gobierno de la Generalidad para con el de la República en distintos momentos, en lo concerniente al respeto de las competencias de cada uno de ellos.

Por Ley de 15 de septiembre de 1932 eran competencia de la Generalidad todos los servicios de policía de orden interior. Los servicios de Orden Público le fueron transferidos por Decreto de 15 de noviembre de 1933, restituyéndose al poder central todas las cuestiones de Orden Público el 24 de noviembre de 1934.

Posteriormente, por Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 2 de junio de 1936, se restablecen competencias de la Generalidad, y se produce la adaptación de servicios de policía y orden interior, que por Decreto de 17 de octubre de 1936 son reorganizados.

Por Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 4 de mayo de 1937 el Estado se hace cargo de nuevo de todas las competencias de seguridad en Cataluña. Por Decreto del 7 de ese mes se crean la Delegación de Orden Público y la Jefatura Superior de Policía, que permanecen hasta el 13 de septiembre. Siendo disuelta la Delegación por Decreto de 13 de noviembre, por estar el Gobierno en Barcelona.

Una Orden del Ministerio de la Gobernación de 19 de junio de 1937 había señalado que la Delegación de Orden Público dependería directamente de ese Ministerio, asumiendo todas las atribuciones que la Ley General de Orden Público atribuía al ministro de la Gobernación y a los Gobernadores civiles. Los pasaportes son a partir de esa fecha competencia de la Delegación de Orden Público.

Al margen de las normas aquí citadas, una forma fehaciente de saber quién ejercía en cada momento las competencias puede ser el estudio de las firmas de quienes los autorizaban y los sellos húmedos y secos que aparecían en los pasaportes expedidos en cada momento.

Tras la Guerra Civil, una Orden General extraordinaria de la Dirección General de Seguridad, de fecha 23 de febrero de 1942, sobre “recopilación de normas complementarias y modificativas del Decreto de 4 de octubre de 1935 sobre pasaportes, extranjeros y paso de fronteras” hacía una prolija y detallada relación de las personas que podían autorizarlos:

“la firma del Director y Secretario General de Seguridad y Comisario General Político-Social cuando sean expedidos por esta Dirección General, y con la del Gobernador Civil o Jefe Superior de Policía, en su caso, los tramitados en las provincias de su mando por los Negociados de Pasaportes y Extranjeros. Por delegación expresa de dichas Autoridades podrán autorizarlos con su firma el Jefe de la Sección 3ª “Fronteras y Extranjeros”, el Comisario jefe de la provincia o el Secretario General de la Jefatura Superior de Policía, respectivamente” (art. 22).

Posteriormente, en el D 3276/1971, de 23 de diciembre vemos que:

“la facultad para conceder o denegar los pasaportes corresponde al Director general de Seguridad. Será ejercida, por delegación de dicha autoridad y bajo la dirección de los Gobernadores civiles o Delegados de Orden Público, por los Jefes superiores, Delegados especiales y Comisarios provinciales y locales de Policía correspondientes” (art. 2).

Para desaparecer en 1977 la intervención de los Gobernadores civiles cuando leemos que:

“la competencia para la concesión de pasaportes corresponde, dentro del territorio nacional, al Director general de Seguridad. No obstante, esta facultad será ejercida, por delegación, por los Jefes Superiores de policía, Delegados especiales de la Dirección General de Seguridad y comisarios provinciales y locales del Cuerpo General de Policía” (art. 4 párrafo primero del RD 3129/1977, de 23 de septiembre).

En el RD 126/1985, de 23 de enero se hace una modificación al RD 3129/1977, de 23 de septiembre, que queda así:

“la competencia para la concesión de pasaportes corresponde, dentro del territorio español, al Director general de la Policía. No obstante, esta facultad será también ejercida, por delegación, por el Comisario general de Documentación, los Jefes superiores, los Comisarios provinciales y los Comisarios locales de Policía” (art. 4º párrafo primero).

En 1988 una nueva modificación del art. 11 del RD 3129/1977, de 23 de septiembre, hecha por el RD 1064/1988, de 16 de septiembre, deja la redacción como sigue “los pasaportes que se expidan dentro del territorio nacional serán autorizados con la firma del Director general de la Policía o, en su respectivo ámbito, con la del Comisario general de Documentación, de los Jefes Superiores, Comisarios provinciales y Comisarios locales de Policía y, en su caso, con las de los funcionarios expresamente habilitados para ello por los anteriores”.

Por último, en el art. 3, 2 a) del RD 896/2003, de 11 de julio, aparece como “la competencia para su expedición corresponderá a [...] los órganos de la Dirección General de la Policía que depende del Ministerio del Interior”.

12.5.- Autoridades expedidoras.

En nuestras posesiones en África, la autoridad que aparece autorizándolos también supone un plus de distinción respecto a los anteriores (gobernador militar, alto comisionado, delegado gubernamental, tal y como se lee en la Orden de Presidencia, de 23 febrero 1972 “en la provincia del Sahara al Gobernador general, quien podrá delegar la autorización y la firma de los mismos en el Secretario general”, pudiendo encontrarse también otras autoridades en el Protectorado español (1912-1956).

En el periodo 1939-1975 no sólo la firma de quien autorizaba el pasaporte, también la autorización para obtenerlo debería quedar también reflejada en este apartado.

En la primera mitad del siglo XX las Carteras, que se utilizaron en lugar de los pasaportes ordinarios, también tuvieron diferentes autoridades signatarias al ser distinto y múltiple el sistema de autorización, de tal modo que Secretarios judiciales y de ayuntamientos y Comandantes de Puesto de la Guardia Civil se encontraban entre quienes debían firmar, para autorizar la expedición de la Cartera, además de testigos particulares.

El pasaporte ordinario español se considera ahora como “un documento público, personal, individual e intransferible, expedido por los Órganos de la Administración General del Estado que en este real decreto se señalan, que acredita, fuera de España, la identidad y nacionalidad de los ciudadanos españoles salvo prueba en contrario, y, dentro del territorio nacional, las mismas circunstancias de aquellos españoles no residentes” (RD 896/2003 de 11 de julio) que, además a partir de 2003, con el modelo de pasaporte denominado vulgarmente “electrónico” vio desaparecer el epígrafe correspondiente a la Autoridad firmante (y autorizante) del mismo.

Si eso era referido a los expedidos por el Ministerio del Interior, respecto a los de Exteriores los pasaportes consulares también mostraban una autoridad distinta, por no mencionar lo que ocurría con los pasaportes de emergencia, provisionales o salvoconductos.

Eso en relación con los pasaportes ordinarios para el extranjero, puesto que otros más cualificados (diplomáticos, oficiales y de servicio) han sido tradicionalmente responsabilidad de otras autoridades, en este caso del Ministerio de Estado (ahora MAEUEC).

Respecto de los pasaportes diplomáticos, a cargo de la Primera Secretaría de Estado desde 1714, en algún caso quedó explicado de manera taxativa, tan pronto como en 1824, que la “expedición de pasaportes para los Estados Pontificios [...] que de aquí en adelante ninguna autoridad del reino, cualquiera que sea, conceda pasaportes para dichos Estados, y que estos se den exclusivamente por esta

primera Secretaría de mi cargo, como siempre se ha hecho para los Estados Pontificios” (RO de 22 de diciembre de 1824), y en 1846 (Circular del Ministerio de Estado de 3 de abril) ya aparece claramente que era el Ministro de Estado el encargado de autorizarlos.

12.6.- Control de pasaportes.

El control de los documentos se realiza por los agentes de la autoridad, bien a iniciativa propia durante sus labores ordinarias, bien mediante la comprobación de libros y registros (como en el caso de los alojamientos de viajeros) o, finalmente, en los puntos de entrada y salida del territorio nacional donde el viajero debe mostrar su documentación para traspasar el punto de control.

La expedición ha sido responsabilidad, entre otros, de la Comisaría General Político Social, Jefatura de Inspección de Fronteras, Comisaría General de Identificación, Comisaría General del Documento Nacional de Identidad, Comisaría General de Documentación, Comisaría General de Extranjería y Documentación, y ahora de la División de Documentación.

Si miramos hacia las fronteras, las mismas estuvieron en principio guarnecidas por personal militar. Solo a partir de la creación del Cuerpo de Carabineros existió una fuerza específica para “la seguridad y vigilancia de las costas y fronteras, hacer la guerra al contrabando, prevenir sus invasiones y reprimir a los contrabandistas, y para afianzar con respetable fuerza en favor de la industria y comercio nacionales la protección y fomento que procuran las leyes de aduanas, se organizará un cuerpo militar con este especial instituto, que se denominará Cuerpo de Carabineros de costas y fronteras” (art. 2º del RD de 9 de marzo de 1829).

Distinta a la vigilancia fronteriza es el control de las documentaciones de quienes entran y salen de España, labor desarrollada siempre por la Policía, con presencia en los Puestos fronterizos habilitados.

12.7.- Los archivos de los documentos de viaje españoles.

El archivo de los pasaportes se efectuó históricamente oficina por oficina, hasta la informatización de la expedición a partir de 1989. De cómo se efectuó en cada momento hablamos en extenso en el capítulo XII.

Cuando hablamos de documentos de identidad y viaje debemos hablar también, además de su finalidad, de sus archivos y sus garantías.

Esto es, mientras que un documento de viaje sirve para viajar, y debe permitir, o debe garantizar, la identidad de su titular; un documento de identidad sirve para eso mismo, acreditar la identidad de su titular, únicamente.

En ambos casos: viaje e identidad, los documentos han de garantizar la personalidad de su titular. Por eso, la primera pregunta que surge es ¿de dónde proceden estos datos ciertos?, y después, ¿dónde queda reflejada y garantizada la autenticidad de esos datos que aparecen en el documento que porta el ciudadano? Ambas preguntas tienen muy parecida respuesta: de los conservados en los correspondientes archivos, base fundamental y respaldo cierto del documento, por decirlo de una manera sencilla.

De la distinción entre identidad e identificación ya hablamos antes, quedando claro cómo resolver el problema de la veracidad de los datos que la persona aporta a la Administración. Aquí corresponde hablar de cómo se enlaza la autenticidad de los datos con el documento que porta el ciudadano.

El gran logro del documento de identidad portable fue desconectarlo (evitando la necesidad de tener que portarlo) del documento cierto que acredita su personalidad (certificado de nacimiento, básicamente). El nexo entre uno y otro es el archivo: el lugar en el que físicamente queda una copia del registro documental que permite expedir el documento de identidad o viaje portable a la persona.

Primero surge, con el respaldo normativo correspondiente, el archivo en el que se inscriben, p. ej., los nacimientos y, más tarde, el ciudadano se identifica civilmente a partir de esos datos registrados. Una copia de este documento es el que permite confeccionar un documento que el ciudadano puede portar fácilmente y que, al gozar de las garantías debidas, constituye una “externalización” o “consulta” del archivo matriz en el que queda depositado ese documento que garantiza su personalidad. De este modo, en España, son dos los archivos, uno el del documento que acredita el nacimiento y filiación de la persona (Acta de nacimiento), y otro el del documento que permite la expedición del pasaporte (Certificación de nacimiento).

En cuanto a las garantías del documento, varios son los aspectos que tratar: veracidad de los datos recogidos en él, autenticidad del documento en sí mismo (garantías) y autoridad expedidora (rango y auctoritas suficiente de la misma).

Por lo que respecta a la veracidad de los datos recogidos en el documento, hasta llegar al perfeccionamiento actual del sistema (certificación –única- del registro con finalidad exclusiva para la expedición del documento) lo cierto era que el margen para el error y el fraude existía, unas veces al amparo de las dificultades de comunicación entre poblaciones y la fragmentación de los archivos, otras a causa de la deficiente actuación de los funcionarios y autoridades a la hora de verificar los datos y confrontarlos con la persona a documentar y, una más, la ancestral confianza en que lo dicho por escrito era cierto.

Las primeras tentativas de formar archivos que permitiesen comprobar la autenticidad de los pasaportes expedidos a civiles la vemos en 1813, en normativa del gobierno de Cádiz:

“al expedirse el pasaporte, se extenderá y guardará en la Secretaría del Gobierno ó del Ayuntamiento un duplicado en con el mismo número, é igual en todo al principal, menos en las firmas del Gefe político y Secretario en los unos, y del Alcalde y Secretario en los otros, para que esta colección de pasaportes duplicados sirva de registro”.

Más tarde, en 1822, “en la secretaría de las autoridades políticas, que den los pasaportes, deberá quedar copia literal de cada uno de ellos para que sirva de registro”, en ambos casos se habla de dejar copias de los mismos en las oficinas expedidoras.

Poco antes, en 1818, se había optado por la confección de un libro registro de los mismos:

“se pondrá un libro en cada Capitanía general, Comandancia ó Gobierno, y se anotarán en él por números los pasaportes que se expidan con las circunstancias notadas en los artículos anteriores”.

Igual se ve en 1837 “en la oficina donde se espidan los pasaportes, se llevará un libro de rejistro [...]”.

Pero un primer paso en cuanto a la formación de un archivo nacional o conocimiento centralizado de los datos de expedición no lo vemos hasta el Real Decreto 2 mayo 1922, “de toda anotación en el registro y del visado de los pasaportes deberá remitirse copia a la Dirección general de Orden público”. Hasta entonces prácticamente sólo se había contemplado la existencia de archivos locales.

Qué se debía anotar y recoger en estos archivos quedó reflejado de manera detallada en 1935, “número de registro, fecha de la expedición, nombre y apellidos, fecha de nacimiento, pueblo de naturaleza y provincia, profesión, objeto del viaje, naciones para las que fué concedido, domicilio y observaciones”. Con anterioridad, quedaban en los registros duplicados o copias literales de los mismos (Orden de 24 septiembre de 1813, ROC de 20 de noviembre de 1818 y Reglamento de Policía de 11 de diciembre de 1822).

El pasaporte, que era un documento de expedición voluntaria, local y que precisaba autorización política (luego delegada en la Policía y controlada a nivel nacional e internacional) tras la Guerra Civil, sufrió una serie de restricciones en su expedición por razones fundamentalmente políticas que dieron lugar a la existencia de archivos

ajenos al Servicio y a la necesidad de consultar en estos archivos antes de autorizar la expedición del documento. Sin que en esos momentos todavía existiesen unos archivos centralizados que permitiesen a la Administración iniciar unos procedimientos tendentes a localizar con mayor facilidad los pasaportes expedidos y poder hacer consultas sobre los mismos. En normativa de 1942 (OG extraordinaria de 23 de febrero de 1942) se recogían de manera clara los criterios que, tras la Guerra civil, el gobierno impuso no ya para la expedición de pasaportes en sí mismos, sino para el control de la población a través de las denegaciones o no de la expedición de los pasaportes.

Para facilitar ese control, podemos citar el sistema establecido en 1942:

“A partir del 1º de enero de 1942 todos los Negociados de Pasaportes y Extranjeros comenzarán nueva numeración a partir del número uno y a continuación de ésta, y separada por una raya vertical, anotarán las dos últimas cifras del año correspondiente[...] idéntica mutación harán en todos los primeros de enero de los años sucesivos”.

Este sistema, que no era nuevo, debía facilitar la localización de la fecha original de expedición de cada pasaporte en su archivo, dado que el periodo de validez de los mismos era superior al año, aunque luego pudiese ser renovado a su caducidad un número de veces variable según la normativa del momento; y permitía identificar fácilmente el año de expedición del mismo, ya que al aparecer en la página primera de la libreta y en los sellos húmedos el nombre de la ciudad de expedición resultaba sencillo poder localizar en el libro correspondiente si el pasaporte había sido realmente expedido o no.

Años después, en 1958, se recordaba la obligación de llevar un libro-registro para expedidos, otro para renovaciones, ficha personal por cada uno de los expedidos; numerados con el número 1 a principios de cada año, etc. Esta normativa completaba la muy restrictiva y detallada de 1942 y que, entre otras cosas, incluía un procedimiento más completo para facilitar la localización de los datos de los pasaportes en los archivos en los que se encontrasen ante la, todavía, inexistente

centralización de los mismos.

El sistema permaneció inalterado hasta que en 1971 se señalaba que el pasaporte debía incluir en su página 1 el “radical y número de la oficina expedidora” (Circular DGS 3100/1971, de 22 de diciembre), lo cual sucede a partir del 15 de febrero de 1972. Este pequeño detalle supuso un primer paso hacia la modernización del control de expedición, sistema que con distintas variantes y un relativo perfeccionamiento en cuanto a llevanza y datos a incluir se mantuvo casi hasta la puesta en funcionamiento del pasaporte comunitario el 1 de enero de 1989.

Tanto las copias conservadas en los archivos como los números de registro asignados y listados en los libros-registro fueron prácticamente los dos únicos elementos de control que existieron hasta la informatización de los procesos de expedición y archivo.

Mientras, en los archivos correspondientes a las oficinas expedidoras se conservaban las solicitudes de pasaportes o de sus renovaciones, incluyendo fotografías actualizadas de los titulares. También a ellos debían ir copia de las comunicaciones, primero vía telegrama y luego teletipo que se hacían a la DGS, y desde donde se respondía con el sí o el no a la expedición del documento.

Ese proceso de modernización continuó con el paso dado en 1985, con la confección de los primeros pasaportes mediante “impresión mecánica” y culminó con la centralización de datos a nivel nacional a partir de la expedición del pasaporte comunitario en 1989, que supuso una medida adicional: la supresión de los libros-registro y de la gestión local de la expedición. Tan sólo la conservación, que no el archivo propiamente dicho, de las solicitudes de expedición de los pasaportes sirvió de tránsito hasta la total ausencia de conservación de cualquier soporte en papel relativo a la expedición.

Y no fue hasta el primer pasaporte comunitario, en 1989, que incluía una línea de caracteres OCR, cuando podemos decir que el documento estuvo informatizado.

Hasta ese momento la incipiente informatización lo era en los ámbitos de la tramitación (expedición) y archivo de este, no en el de la posibilidad de comprobación en frontera.

En cuanto al archivo, no es hasta ese año de 1989 cuando se puede hablar de un archivo nacional (en este caso ya informatizado) de los pasaportes expedidos por Interior, y 2006 como la fecha a partir de la cual la información referida a los pasaportes ordinarios expedidos por Exteriores es compartida con Interior. Es decir, han debido transcurrir casi doscientos años para que la centralización de los datos de los ciudadanos contenidos en los pasaportes esté en un solo archivo, ahora ya en formato digital.

Posteriormente, la implantación de nuevos criterios de la OACI y la unificación con la aplicación informática del DNI, denominada ADDNI-FIL, y regulada mediante la Orden INT/2287/2014, de 25 de noviembre, han sido dos hitos que han puesto al pasaporte español en el siglo XXI, convirtiéndolo en uno de los más seguros⁹⁷. Este pasaporte incluye ya en el chip que incorpora información tanto biométrica como de filiación, que permite verificar su autenticidad sin necesidad de cotejar con archivos, aunque también lo permite.

12.8.- Coste y reparto de los ingresos.

La expedición del pasaporte, y aún éste mismo, se convirtieron en una fuente de ingresos para la Administración que, paulatinamente, gravó cada acto de relación entre el ciudadano y aquella en su pretensión de documentarse para poder viajar al extranjero. Dirigiéndose el interés recaudatorio del Estado hacia varios frentes: cobro por los impresos necesarios para realizar los trámites, cobro por el proceso de expedición, timbres móviles y coste del visado o refrendo.

Es cierto que ha habido momentos y situaciones en los que la avidez recaudatoria del Estado no ha sido tal, llegándose al extremo de la gratuidad de los pasaportes

⁹⁷ Criterios recogidos en la web www.passportindex.org.

(1813, 1818 -sólo para indigentes-, 1822 -coste bonificado o exención para los emigrantes, retornos a costa del Estado, familias numerosas, etc.-), ahora también (art. 7.4 Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016) pero han sido la excepción y no la norma general.

La propia normativa que regulaba la expedición se hacía eco tanto del coste del documento y su expedición, como de la forma en que debían repartirse los ingresos. En fechas tan lejanas como 1816 (Circular del Consejo Real de 15 de julio) y luego posteriores, se recogió el coste de expedición del documento, como ocurrió con el Real Decreto 2 mayo 1922, “por derechos de expedición cobrará la Oficina correspondiente una peseta en metálico”, y tan próximas como la mitad del siglo XX (OG de 18 de octubre de 1949) aparece desglosado ese reparto, en esta ocasión con motivo de la expedición de pasaportes en poblaciones que no eran capitales de provincia.

Excepto en las ocasiones en las que fue entregado gratuitamente, parte de la recaudación por expedición del pasaporte, como también lo fue la de otros documentos, servía para cubrir los gastos de impresión (1816, 1818, 1936), los generados por todo el procedimiento necesario de expedición (RO 10 noviembre 1818), o se dedicó “á objetos de beneficencia á disposición de las diputaciones provinciales” (1822), sufragar el coste en sí del documento (1934), “gastos y demas eventuales de escritorio” (1818), “gastos de oficina” (Circular 30 enero 1844), “gastos de material” (1935, 1936, 1942), o “demas que ocasione la vigilancia que deben observar sobre las personas que se introducen ó salen de estos Reinos” (1816), etc.

El importe de lo que el ciudadano pagaba por la expedición de su documento tenía un destino que durante mucho tiempo fue a tercios (1818, 1942), y se mantuvo incluso hasta mediados de los años 50 del siglo XX (1949), sistema de cobro y reparto a nivel local que sirvió de excusa en no pocas ocasiones para pequeñas corruptelas.

Al procedimiento de recaudación y reparto se pone fin en 1958 con la ley de tasas oficiales, señalándose que “por gastos de expedición de cada pasaporte español, ya sea individual o familiar, así como por su renovación, y por el visado de salida se percibirá la cantidad que se determine por la Dirección General de Seguridad, conforme establece el artículo treinta y siete del Decreto de cuatro de octubre de mil novecientos treinta y cinco, de acuerdo con el régimen del Fondo Central de Tasas, Exacciones y Cánones del Ministerio de la Gobernación”.

Posteriormente la expedición de pasaportes quedará sujeta a la tasa convalidada por el Decreto 466/1960, de 10 de marzo, adaptada a las disposiciones de expedición de 1971, y el destino de las cantidades abonadas y su regulación legal quedaron fijados de manera general a partir de 1977, de tal forma que se abonan unas tasas por la expedición y se reintegra cada uno de los documentos empleados en el proceso de expedición y el propio documento. El último paso se dio con la entrada en vigor del RD ley 1/1986, de 14 de marzo, que suprimió los timbres móviles. Hoy día el coste del pasaporte se actualiza anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

12.9.- Refrendos y Visados.

Mientras que la concesión del pasaporte es un acto de soberanía del Estado para con sus súbditos, y con ello otorgarles su reconocimiento de ciudadanía y protección⁹⁸ cuando viajan fuera de las fronteras nacionales, su simple posesión no garantiza de manera automática la posibilidad de traspasarlas, ya que el acceso y tránsito por otro territorio ha de ser permitido por las autoridades de ese país, para lo cual tradicionalmente debió quedar manifiesta su voluntad en el pasaporte del viajero.

El Estado ha manifestado de forma expresa su voluntad sobre el extranjero mediante dos instituciones muy parecidas, el refrendo y el visado, consecutivas en

98 En otro lugar de esta tesis se contemplan las excepciones, cuando el Estado otorga la protección a no nacionales, bien porque carezcan de nacionalidad y documentos, bien porque (en determinadas épocas) se sustituía los pasaportes de los extranjeros por otros propios durante su estancia y desplazamientos por el país.

cuanto a su existencia y subsistente la última de ellas hoy día.

La más antigua fue el refrendo, que observamos ya en el siglo XIX, tanto en documentos de viaje para el interior⁹⁹ como para el exterior. Etimológicamente no es más que la autorización del documento (en este caso el pasaporte) por medio de persona hábil para ello, tal y como se recoge ya en una Circular del Ministerio de Hacienda de 27 de agosto de 1815 al decir que “las que vengan de aquel reino traigan sus pasaportes refrendados por los agentes españoles residentes en él, que presentarán á la Autoridad superior política de la provincia por donde se internen”.

En aquellas fechas el documento debía ser presentado a los agentes españoles en el exterior, quienes lo autorizaban y así lo hacían constar en el mismo, permitiendo entonces efectuar el viaje a su titular hasta nuestro país. Ya en España las autoridades políticas de la provincia por la que se internaba el sujeto procedían a la verificación de este y, nuevamente, lo refrendaban. De tal manera que el documento iba recogiendo toda una serie de refrendos que marcaban la ruta del viajero.

Las autoridades que efectuaban en refrendo variaron según las fechas y lugares en los que tuvo lugar, yendo desde “El ministro de Estado, los capitanes generales de las provincias, los comandantes generales y los gobernadores de los puertos y plazas” (Circular de 15 de julio de 1816), pasando por “el secretario del ayuntamiento” (1837) o el más genérico “la autoridad en aquellos pueblos del tránsito en donde el viajero haya pernoctado” (1838), hasta la precisión de “toca á los comisarios refrendar los pasaportes para los que viajan por el interior” (1844), y más concretamente los “Comisarios de protección y seguridad pública [...] se limiten en cuanto al servicio de pasaportes, al refrendo de estos documentos” (1844).

99 La necesidad de refrendo del “*pasaporte para lo interior*” (la presentación del documento por el titular en el ayuntamiento de cada localidad en la que pernoctaba se acreditaba por firma del secretario, fecha de llegada y fecha de salida) se estableció en 1835 y lo vemos en diferentes normas posteriores (BOPTo 05/01/837, BOPTo 26/08/1838, Circular 16/07/1839, Circular 30/01/1844, entre otras).

Ya en 1838 aparecen unidos los dos términos “en la expedición, visto y refrendo de pasaportes que los súbditos de las referidas repúblicas pidan para su patria ó para cualquier país extranjero”, para poco después, en 1844, encontrar una referencia clara relativa al visado, donde se dice que “serán visados los pasaportes por las mismas autoridades ó funcionarios á quienes compete la expedición [...]”, y otra más en 1922, donde se señala que “los pasaportes [de los ciudadanos extranjeros] serán visados necesariamente por el Cónsul español de carrera acreditado en el distrito correspondiente al punto donde resida el funcionario que los expida [...]”, y respecto de los españoles en 1958 también “los pasaportes de los españoles habrán de ser visados por la Dirección General de Seguridad antes de la salida de España, y por la Embajada, Legación o Consulado del país o países para donde vayan expedidos”.

Sobre los visados se reguló ya internacionalmente en la Conferencia de París de 1920, en la que, además de pasaportes ordinarios y colectivos, se habló de visados preliminares (requeridos únicamente en caso de que la validez del pasaporte fuera objeto de duda), de entrada (limitados a un viaje para los pasaportes que tuvieran esa validez, y un año para los pasaportes de validez 2 años), salida (abolida para todos, excepto para los nacionales del país) y tránsito (salvo por razones excepcionales, extendidos sin cuestionar las razones del visado de entrada en el país de destino, además de los visados de tránsito por otros países intermedios).

En España, nuestra Guerra Civil, la II Mundial y sus posguerras dieron lugar a situaciones anómalas respecto a los visados, como fueron su exigencia a los ciudadanos españoles tanto para entrar como para salir del territorio nacional, tal y como se recogía en la Recopilación de disposiciones complementarias y modificativas del D de 4 de octubre de 1935 sobre pasaportes, extranjeros y pasos de fronteras, al señalar que desde 1942 “tanto los españoles como los extranjeros, para poder entrar en España, como para salir de ella, necesitan, además del pasaporte ordinario, estar autorizados expresamente para ello. Esta autorización ha de constar necesariamente en el mismo del titular por medio de diligencia o visado, o en documento anejo al mismo” (art. 52 de la OG extraordinaria de 23 de febrero

de 1942).

La diligencia del visado de entrada o salida fue en los primeros años taxativa, tanto para los españoles como para los extranjeros, hasta llegar a la supresión del visado de salida para españoles el 9 de septiembre de 1963.

Se mantuvieron sin embargo limitaciones para militares y las exigidas a los mozos de reemplazo y mineros, que no desaparecieron por completo hasta los años 80 del siglo XX, además de particularidades para visados de emigrantes a determinados países de Hispanoamérica.

En el Protectorado español y los territorios coloniales, también pervivieron estos visados hasta el final de nuestra presencia, el 6 de abril de 1956.

En cuanto a la entrada, hasta 1959 los españoles que desde países europeos viajaban de regreso a España debían proveerse en nuestros consulados del correspondiente visado de entrada.

Desde finales de los años 50 y hasta bien entrados los 70 fueron suprimiéndose paulatinamente las exigencias de visado de entrada en España para los viajeros de distintos países, haciéndose de manera recíproca para los españoles que viajasen a esos. No obstante, la institución del visado ha subsistido y su desaparición sólo se consiguió en diversas ocasiones por acuerdos bilaterales, que ahora se han convertido en acuerdos entre la Unión Europea y el país en cuestión, debiendo España atenerse a tales criterios comunes.

12.10.- El pasaporte colectivo.

La denominación de “pasaporte colectivo” no ha tenido a lo largo de los siglos un significado unívoco, ni en cuanto a las personas que amparaba en cada momento, ni tampoco respecto de los requisitos para su obtención, uso y aceptación.

Aunque el origen del documento bien pudiera estar en los pasaportes para peregrinos de la Edad Media, que se desplazaban hacia y desde los distintos santuarios europeos, más cierto parece lo que puede seguirse de los pasaportes militares en los que se autorizaba el desplazamiento de Unidades completas, de militares solos, con sus ayudantes o familiares, o de militares conduciendo presos, amparados todos ellos por un sólo documento en el que se incluían los bagajes y auxilios que correspondían a los mismos.

También esos pasaportes eran utilizados para que un “colectivo” de personas viajase (emigrantes, familias), tratándose en realidad de pasaportes ordinarios¹⁰⁰ empleados para simplificar las tareas de documentación de esos viajeros, en cualquiera que fuese el concepto en el que hiciesen el viaje.

Incluso en tan lejanas fechas como 1741, momento en el que ya empieza a distinguirse la extensión de pasaportes a militares o a civiles, aparecen ya incluidos en un mismo documento más de una persona, civil, sin que se le adjudique todavía la denominación de “colectivo”.

El interés en documentar a varias personas, civiles, en un mismo pasaporte lo encontramos ya en la Orden de 15 de agosto de 1813 del gobierno de Cádiz, que en su apartado VIII dice que “se expresarán en el pasaporte [...] 3º la familia y criados del portador, el cual debe responder de ellos”, siendo clara la intención de incluir en él a la familia “amplia”, puesto que alcanza hasta los criados, entendiéndose a ese grupo de personas con vínculos de sangre y obligaciones contractuales como un “colectivo”. Para luego aparecer el término en la Real Orden de 14 de agosto de 1846¹⁰¹ cuando se indica que:

“en todo pasaporte colectivo se anoten al respaldo los nombres y apellidos y demás circunstancias de los miembros de una misma familia y de los criados

100 No perdamos de vista que el criterio “una persona un pasaporte” no se ha puesto internacionalmente en marcha hasta el año 2009, y que pasaportes españoles no individuales estuvieron teóricamente en vigor hasta el año 2013, fecha de caducidad de los últimos expedidos con el criterio anterior al RD 896/2003. Su no admisión en multitud de países hacen de ellos un capítulo prácticamente cerrado.

101 BOP de Toledo del 29 de ese mes y año.

que llevan para el inmediato servicio de la persona, sin comprender los demás individuos que viajen en compañía, los cuales deberán proveerse de pasaportes personales”.

Entre 1916 y 1939 se entrecruzan, superponen y confunden los términos en las disposiciones relativas a pasaportes familiares, colectivos y de emigrantes. La mención aquí a los tres se debe a que cada uno de ellos dio lugar a un tipo diferenciado de pasaporte, que tiene un apartado específico en esta tesis. De una manera cronológica, vemos en el RD de 23 de septiembre de 1916, como la normativa para emigrantes que crea la “Cartera de identidad é información del emigrante”, documento que sustituía al pasaporte para los españoles que viajaban al exterior en tal calidad, reconoce que con el nuevo régimen de documentación para estas personas “si bien se facilita la emigración individual, se dificultará y vigilará con mayor eficacia la colectiva”, de tal modo que la Cartera servía de documento único para todos los miembros de la unidad familiar amplia, muy amplia¹⁰², que realizasen la partida.

En las resoluciones de la Conferencia de París de 1920 sobre “pasaportes, formalidades aduaneras y billetes directos”, se mencionaba como pasaportes “colectivos” tanto a los pasaportes familiares (marido, esposa e hijos menores de 15 años), como a los de emigrantes (de los cuales no se detallaban particularidades en las Resoluciones, aunque dedicaba al transporte de estos un prolijo apartado). El RD de 2 de mayo de 1922 hace las mismas recomendaciones respecto de los primeros, y los segundos los podemos hacer equivaler a nuestra Cartera.

Esa dicotomía, o doble uso del término colectivo, tanto para pasaportes de emigrantes como para los familiares, se mantiene hasta la desaparición de unos y otros en 1939 y 2003, respectivamente, sin que a ambos tipos se les denominase específicamente como “colectivos”.

102 La Cartera recogía, en la página siguiente a la que incluía los hijos, otra que tenía como título “*Otras personas que integran la familia*”, y expresamente indicaba que “*se reseñarán en este lugar padres y hermanos políticos que vivan con la familia y se expatrien con ella; los mayores de quince años deberán ser portadores de Cartera propia*”, así como “*menores ajenos confiados a la guarda y custodia de la familia*” a diverso título.

El RD de 2 de mayo de 1922, de manera implícita¹⁰³ y la Conferencia de Ginebra de 1926 de modo claro, introdujeron una nueva modalidad de pasaporte colectivo, a la que nombran como “lista colectiva” que, pasado el tiempo, se constituiría en el paradigma de los mismos, y que continúa en vigor hasta nuestros días, y de las cuales se dice que “la Conferencia no ve objeciones para el uso en lugar de pasaportes para viajes colectivos por miembros de clubs o sociedades”, y que deben ser autorizadas por los gobiernos implicados.

Desde finales de los años 50 hasta mediados los 70 del siglo XX su uso vuelve a adquirir cierto relieve, pudiendo señalar como impulsora de ello a la Circular 330, de 30 de enero 1958, que señalaba sus requisitos¹⁰⁴, y el posterior Decreto de 20 de junio de ese año, por el que la Dirección General de Seguridad podía “autorizar en casos especiales pasaportes colectivos con arreglo a las normas que la misma establezca”, lo cual dio un lugar a gran número de escritos internos, especialmente hasta 1964, en los que se dejaba entrever que tales pasaportes eran una vía empleada no sólo para las peregrinaciones religiosas, sino también el medio utilizado por numerosas personas para visitar a familiares que permanecían allende nuestras fronteras desde el final de la Guerra Civil y, por último, un incipiente negocio para las agencias de viaje en el inicio del despegue económico de los años 60.

En 1971, cuando se habla de reciprocidad en su expedición, se dice que “en determinados casos pueden expedirse pasaportes colectivos con motivo de peregrinaciones, excursiones, etc., cuya validez quedará limitada a un solo viaje y siempre que exista reciprocidad con el país de destino” (art. 4, pár. 2 del D 3276/1971, de 23 de diciembre), y lo mismo se repite en 1977, “siempre que exista

103 “podrá el Gobierno pactar especialmente con los países limítrofes, y a título de reciprocidad, la concesión de ciertas exenciones encaminadas a facilitar en determinadas épocas la concurrencia de sus respectivos súbditos a playas, balnearios, santuarios o centros de turismo”.

104 Cuando se trataba de peregrinaciones a Lourdes, se autorizaban “para un solo viaje a Francia” con visado de salida y regreso, para lo cual el titular del grupo debería poseer pasaporte en vigor, mientras que para el resto de los integrantes de la “*lista colectiva*” (así la denominaba) bastaba con fotografía y aparecer ordenados por apellidos en el documento.

reciprocidad con el país de destino podrán expedirse pasaportes colectivos, con motivo de peregrinaciones, excursiones y demás actos de análoga naturaleza, cuya validez quedará limitada a un solo viaje” (art. 2, párr. 2, del RD 3129/1977, de 23 de septiembre).

Todavía en el año 1982 se ve ampliado su ámbito con la entrada en vigor el 19 de junio para España, del Acuerdo Europeo sobre circulación de jóvenes provistos de pasaportes colectivos entre los miembros del Consejo de Europa de 16 de diciembre de 1961, con una serie de requisitos bastante prolija ya que los destinatarios debían ser:

“jóvenes, hasta el día que cumplan veintiún años, [...] un jefe de grupo [...] veintiún años, cumplidos, ser titular de un pasaporte individual válido [...] todas las personas incluidas en un documento colectivo habrán de permanecer juntas [...] período de estancia [...] no excederá de tres meses [...] la autoridad que esté normalmente encargada de expedir los pasaportes ordinarios expedirá el documento de viaje colectivo [...] cada documento de viaje colectivo se expedirá, en principio, en un ejemplar único original”.

Se completa la normativa sobre pasaportes colectivos con la Decisión que el Consejo Europeo aprobó el 30 de noviembre de 1994, publicada en el DOCE el 19 de diciembre de 1994, y que para España entró en vigor el 1 de septiembre de 1995, por la que se establecían facilidades al desplazamiento entre el territorio de los Estados miembros de los escolares, nacionales de países no miembros de la Unión Europea ni del Espacio Económico Europeo, cuando son residentes en alguno de los Estados miembros.

El desplazamiento se hace en base a una lista expedida por el centro docente, no siendo exigible visado a dichos escolares, ni pasaporte o documento de viaje, en el supuesto de que no cuenten con este.

Y se cierra, hasta el momento, lo dicho sobre pasaportes colectivos con lo recogido en 2003, cuando se hablaba de su validez “siempre que exista reciprocidad [...]

entre los países miembros del Consejo de Europa [...] Dicho documento será válido para un solo viaje” (Disposición adicional única. Reciprocidad. RD 896/2003, de 11 de julio). Pese a ser aceptado en 17 países miembros del Consejo, únicamente cuatro de los 21 signatarios del Tratado lo expedían en 2016 (Reino Unido, Francia, Italia y Malta), con una progresiva desaparición por desuso y dificultades vinculadas con las garantías de seguridad exigidas.

Puede resumirse la historia de este tipo de pasaporte diciendo que su origen último estuvo en la necesidad de amparar en un solo documento a militares al frente de tropas o presos, figura luego extendida a civiles acompañados de familia, sirvientes y caballerías. Más tarde, los modernos criterios de individualización de los documentos de viaje los fue convirtiendo en un tipo residual, de tal forma que la expedición de pasaportes colectivos estaría prácticamente suprimida desde la puesta en marcha, en 2003, de la actualización de la normativa de OACI (Doc 9303), siguiendo el principio de “una persona-un pasaporte”¹⁰⁵, defendida por Francia ya en 1999, quedando circunscrito prácticamente nada más que para viajes terrestres y marítimos de jóvenes.

105 El RD 896/2003, de 11 de julio, ya mencionaba que “el pasaporte ordinario español es un documento público, personal, individual e intransferible”. Sin embargo, en su Disposición transitoria única recogía que “los pasaportes expedidos[...] conservarán la validez por el período que fueron expedidos”, lo cual afectaba especialmente a los pasaportes familiares que, teóricamente, pudieron emplearse hasta diez años después. Sin embargo, las restricciones en diversos países y la progresiva puesta en marcha del principio “una persona-un pasaporte”, hicieron prácticamente inviable su uso.

XIII. Los pasaportes expedidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

13.1.- Introducción.

Si bien la codificación de las relaciones diplomáticas entre Estados no tuvo lugar hasta el siglo XIX, tras el Congreso de Viena, siglos antes España había dispuesto ya de embajadas, tanto temporales como permanentes. Felipe V de Borbón creó en 1714 la Primera Secretaría o Secretaría de Estado, antecesora de lo que luego se conocería desde 1868 como Ministerio de Estado¹⁰⁶, más tarde (1938) ya como Ministerio de Asuntos Exteriores, entre 2004 y 2018 como Asuntos Exteriores y Cooperación y desde ese último año denominado Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Durante la Guerra de la Independencia, el gobierno de José I Bonaparte creó el Ministerio de Negocios Extranjeros, encargado de atender y coordinar la diplomacia del gobierno, en tanto que la dirección efectiva de la política exterior quedaba en manos del monarca. Las competencias del ministerio fueron establecidas en el artículo IV del RD de 6 de febrero de 1809, que entre otras recogía la del despacho de los pasaportes de los ministros y agentes diplomáticos al decir que “despachará los pasaportes de los ministros y agentes diplomáticos, tanto nacionales como extranjeros, precediendo para estos la petición de los embaxadores ó ministros de su nacion, y dará aviso de los que sean al ministro de Policía”.

El siguiente hito relevante fue la supresión del Ministerio de Estado por el Directorio de Primo de Rivera, entre el 3 de noviembre de 1928 y principios de 1930, asumiendo sus funciones la Presidencia del Gobierno, lo cual afectó a la expedición de pasaportes diplomáticos. Fue también en 1928 cuando los Cuerpos de funcionarios diplomáticos y consulares se unieron.

Pocos años después, la Guerra Civil supuso un periodo de, por un lado, dificultades para el gobierno de la República en cuanto a la gestión de su expedición y control,

¹⁰⁶ Durante la primera mitad del siglo XIX se utilizaron indistintamente las denominaciones de Primera Secretaría de Estado, Secretaría de Estado y del Despacho de Estado y Ministerio de Estado, acabando por imponerse esta última.

que se mantuvo hasta el final de la Guerra y aún después, y por otro la aparición de las autoridades de Burgos, que poco a poco fueron copando representaciones diplomáticas y, finalmente, obtuvieron el reconocimiento de la comunidad internacional.

El gobierno de Burgos creó el 2 de octubre de 1936 dentro de la Junta Técnica del Estado, y como parte de las instituciones político-administrativas del mismo, la Secretaría de Relaciones Exteriores, encargada formalmente de la política exterior y la propaganda, y sucesora de la oficina existente en la Junta de Defensa Nacional que entonces desaparecía. En paralelo existió una oficina diplomática, dentro de la Secretaría General del Jefe del Estado. La Secretaría de Relaciones Exteriores fue sucedida, a partir del 31 de enero de 1938, por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Sin embargo, pese al fin oficial del Ministerio de Estado con el término de la Guerra Civil, fue posible su continuación con el gobierno de la República en el Exilio (1945-1977), que continuó expidiendo estos documentos.

13.2.- El pasaporte ordinario en el exterior.

Nuestros compatriotas en el exterior son documentados a través del MAEUEC, tras la debida acreditación de la ciudadanía española de los solicitantes, distinguiendo la Administración si el español es “residente” en la demarcación consular o tan sólo “transeúnte”, y en función de una categoría u otra así será la documentación que se les expida, básicamente certificados de nacionalidad, salvoconductos, pasaportes ordinarios y pasaportes provisionales o de emergencia.

La expedición de los pasaportes ordinarios a los ciudadanos españoles residentes o transeúntes en el extranjero la viene realizando el MAEUEC ya desde el siglo XVIII, y actualmente lo hace a través de nuestras 117 Embajadas y 81 Legaciones y Consulados¹⁰⁷ repartidos por todo el mundo, lo cual supone una importante actividad realizada en estrecho contacto con las autoridades del Ministerio del Interior, intensificado especialmente en las últimas décadas, cuando la globalización

¹⁰⁷ La expedición de pasaportes en Colonias y territorios ultramarinos puede verse en el capítulo XV.

del transporte y los requerimientos internacionales a través de la OACI han hecho inevitable esa más que necesaria coordinación.

Durante muchos años no existió una comunicación lo suficientemente intensa entre los, entonces, Ministerios de la Gobernación y de Estado, al igual que tampoco la hubo entre las distintas oficinas dependientes de Gobernación, razón por la cual se dificultaban múltiples gestiones necesarias para la comprobación de la autenticidad, necesidad o personalidad del demandante del documento.

Los extendidos por nuestras autoridades en el exterior, en formatos previos a la libreta, los vemos desde el siglo XVIII hasta finales de la década de los 30 del siglo XX. Eran fácilmente identificables, puesto que el encabezamiento, data y sello de la Legación eran tres signos distintivos más que evidentes en cada uno de ellos. Respetando en líneas generales los criterios establecidos para su expedición en cuanto a fórmulas empleadas, distribución de textos y contenidos específicos, como ocurría con la descripción de la persona, únicamente la variedad de tamaños les convertía en diferentes, de Consulado en Consulado, siendo firmados de forma habitual por el Cónsul correspondiente o funcionario en quien éste delegase.

Las libretas empezaron a extenderse en los Consulados hacia 1920 de manera independiente en cada uno de ellos, y estuvieron personalizadas, casi de oficina en oficina, al recurrirse a impresores locales para su confección.

Esta personalización de las libretas se refería a la portada, en muy diversos colores, y en la cual aparecía de forma destacada el nombre de la ciudad en la que se expedía el documento, pero también se refirió al tamaño, que muestra innumerables variantes, y al número de páginas, que no siempre se respetó la recomendación de la Conferencia de París de que fueran 32, siendo más habitual entre los expedidos en los Consulados las de 16, pero encontrándonos también ejemplares de 8, 12, 20 y 24.

Ya en 1938 empiezan a verse modelos de libretas comunes a distintos Consulados, utilizando una misma portada y empleando la página 1 para diferenciar cada oficina consular, y eso continuó hasta el año 1949. Solo después de esa última fecha puede decirse que existió un modelo único de libreta para pasaportes ordinarios expedidos en el exterior, pese a que una Instrucción del entonces Ministerio de Estado, de 10 de junio de 1933, indicaba que a partir de 1 de julio de 1934 el modelo de libreta consular debía estar unificado, y su confección centralizada desde Madrid.

Con el pasaporte comunitario en marcha, a partir del 1 de enero de 1989, se inició un proceso de unificación de la expedición de estos pasaportes, tanto los gestionados por parte del Ministerio del Interior a través de la Aplicación del DNI y el pasaporte (ADDNIFIL), como de los que el MAEUEC expide a través de la aplicación informática SIGECO (Sistema de Gestión Consular), que empezó su andadura para esta área en el año 2002.

Esa coordinación informática permite unificar los criterios de Interior y Exteriores respecto a la expedición de los pasaportes ordinarios. Mientras que Interior busca la certeza en la identidad de la persona a documentar y la ausencia de inconvenientes para la expedición del documento, Exteriores (en tanto no se inició esta integración) únicamente buscó documentar a los españoles en el exterior, careciendo de un sistema regulado de control de la idoneidad del ciudadano para obtener su pasaporte.

13.3.- El pasaporte diplomático.

Si lo dicho en el capítulo XII se refería a los aspectos organizacionales de la expedición del pasaporte ordinario en territorio nacional, la normativa que regula la expedición de los pasaportes diplomáticos es fragmentaria y poco sistematizada, pese a que en el siglo XIX estaban ya reguladas las diferentes categorías de los

agentes diplomáticos, que luego se verían reflejadas en las distintas normas y rango de protección para los mismos¹⁰⁸.

En fechas tempranas del siglo XIX (1805) se decía que para viajar fuera de Castilla la Nueva los pasaportes los expediría la Secretaría de Estado por medio del Gobernador del Consejo, pocos años después se decía que los pasaportes para los Estados Pontificios los expediría exclusivamente esa Primera Secretaría (1824) y poco antes, el Reglamento de Policía de 20 de febrero de 1824 recogía la competencia del “primer Secretario de Estado y del Despacho” respecto de la expedición de pasaportes para determinadas autoridades y personas, lo que más tarde serían los pasaportes diplomáticos, pero sin nombrarlos todavía de esta manera; cosa que no ocurre de forma clara hasta el D de 10 de febrero de 1920.

Estos pasaportes fueron firmados por el Secretario de Despacho de Estado al menos hasta 1861, y expedidos no sólo por el Ministerio, sino por nuestras Embajadas durante distintos periodos de los siglos XIX y XX.

En 1838 ya tenemos normativa con explicación detallada de quién los expide y a qué autoridades y personas: “es privativo del ministerio de Estado expedir los pasaportes de los príncipes, consejeros de Estado, embajadores, Ministros, ú otros cualesquier agentes diplomáticos nacionales ó extranjeros, de los encargados de comisiones del Gobierno fuera de España, y en fin de los correos para el extranjero”.

Para los diplomáticos extranjeros con posterioridad bastó el documento expedido por sus autoridades nacionales y refrendado por las españolas, aunque vemos como todavía se expiden pasaportes españoles a diplomáticos extranjeros en normas de 1920.

Vemos regulación sobre estos pasaportes en 1846, cuando se dice que “será privativo del Ministerio de Estado expedir pasaportes a: Príncipes, grandes de

108 En el artículo CXVIII de la Convención de Viena de 1815 se mencionaba que su Anexo 17 recogería “el reglamento de categorías entre los agentes diplomáticos”, que modificaba a las categorías hasta entonces existentes, y posteriormente fue parcialmente reajustado por el Congreso de Aquisgrán de 1818 con una última rectificación en la Convención de Viena de 1961.

España, embajadores, ministros plenipotenciarios y residentes, encargados de Negocios, secretarios de legación, agregados y a todos los empleados dependientes de este ministerio, incluso los correos de gabinete”, para lo cual deben ser solicitados previamente por escrito. Sin que todavía veamos, ni en la norma ni en los propios pasaportes, la denominación de “diplomático”.

Amparados por este pasaporte han estado no sólo diplomáticos de carrera, también Grandes de España, altos cargos de la Administración, e incluso los “correos de Gabinete”. El abanico de altas personalidades susceptibles de ser amparadas por los pasaportes diplomáticos aumentó hasta alcanzar su máximo nivel en 1920, para pocos años después dar paso al más restrictivo Decreto de 1931, que aún restringe más su expedición en 1932, aunque la normativa de 1984 vuelve a abrir el abanico, que se amplía aún más en 2008.

El incremento en el número de personas susceptibles de tener derecho a un pasaporte diplomático puso en evidencia que ya desde antiguo determinados grupos de personas disponían de esos pasaportes, aunque realmente no deberían serles proporcionados, pero sí otros con nivel de protección inferior, pero superior al ordinario. Estos serían los pasaportes oficiales y de servicio, como era el caso de las personalidades que representaban al Gobierno de España en reuniones internacionales, congresos, etc.

Aunque se hace mención a estos pasaportes diplomáticos en la Conferencia internacional sobre pasaportes, aduanas y tránsito, celebrada en París en octubre de 1920, no es hasta 1931 cuando se atiende a las recomendaciones de la Conferencia¹⁰⁹, ya que en España, poco antes, respecto a ellos se decía en una RO de 10 de febrero de 1920 que el Ministerio de Estado expedía pasaportes a:

109 El Anexo III de la Conferencia de París, señalaba como destinatarios de estos pasaportes a:

- “1. Los altos dignatarios de la Casa de un Jefe de Estado.
2. Agentes diplomáticos y sus familias; agentes consulares y sus familias.
3. Miembros del Gobierno, Ministros de Estado, Presidente y Vicepresidente de las Cámaras legislativas y sus familias.
4. Oficiales del Ministerio de Asuntos Exteriores y sus familias.

“1º, Príncipes, Grandes de España y sus primogénitos, Ministros de la Corona que son o hayan sido, Caballeros de la insigne Orden del Toisón de Oro, Diplomáticos nacionales o extranjeros, Cónsules y Vicecónsules españoles y funcionarios de las carreras de Intérpretes, así como a los demás dependientes de dicho Departamento que vayan al extranjero en comisión de servicio.

2º, Personas encargadas de representar al Gobierno español en alguna Comisión, Congreso o Conferencia Internacional y a las que sean nombradas por otros Ministerios para desempeñar en el extranjero una Comisión de carácter oficial que haya sido acordada en Consejo de Ministros.”

Ese amplio campo de acción de la RO se ve restringido por otra de 2 de septiembre de 1927, en cuanto a los diplomáticos, al tiempo que estudia la creación de los de Honor, Oficial y Recomendado (tanto el oficial como el recomendado no excluían el trámite de paso por la DGS ni el pago de los derechos reglamentarios), y habla de la creación de una Comisión con miembros de Gobernación y Hacienda para redactar un Reglamento unificado, que debía presentarse al Consejo de Ministros antes del 1 de diciembre de ese año.

Ya durante la II República, un Decreto de 30 de junio de 1931 regula estos pasaportes, pero de forma más restrictiva e invocando la Conferencia de París de 1920 para ello; en la misma norma se incluye a personas que, posteriormente, serían amparadas por pasaportes oficiales y de servicio. Probablemente la interpretación de esta norma, y su corrección de 1 de octubre de 1932, dejó a los de tipo Oficial subsumidos en la misma. Posteriormente veremos la puesta en marcha, como documentos separados y diferentes, a los pasaportes oficiales (Orden de 22 de agosto de 1947) y los de servicio (RD 824/1978 de 2 de marzo).

La evolución de los pasaportes diplomáticos, en cuanto a formato, es más interesante que la de los ordinarios, si nos referimos al formato previo a la libreta. Puede observarse en ellos desde ejemplares miniados a todo color, al menos entre

5. Correos de gabinete y personas encargadas por el Gobierno con misiones oficiales ante Gobiernos extranjeros o ante Organismos internacionales.”

1848 y 1864, a otros simples, esquemáticos y monocromos vistos ya en 1861. Esta monocromía sería ya el santo y seña de esos pasaportes en formato folio hasta su desaparición, en los años 30 del siglo XX.

Cuando se pusieron en marcha las libretas, para distinguir los distintos tipos de pasaportes diplomáticos, según sus destinatarios más allá de las diferenciaciones por duración, se les dotó de un color de tapas distinto para cada uno de ellos, de tal modo que fuesen fácilmente distinguibles a simple vista.

Es a partir del Decreto de 1931 cuando los pasaportes diplomáticos se expiden en libreta¹¹⁰, sin que los de formato folio desaparezcan, al menos hasta 1939. Aquel Decreto recogía como destinatarios de los pasaportes diplomáticos a:

- a) Los miembros del Gobierno, el Presidente de la Cámara o Cámaras legislativas y sus familias.
- b) El personal diplomático y consular de carrera y sus familias. Rectificado el 30/10/1932, quedando como “el personal diplomático y consular, de Carrera, en activo, y sus familiares”.
- c) Las personas encargadas por el Gobierno de una misión oficial cerca de Gobiernos extranjeros y de organismos internacionales de carácter oficial.
- d) Los funcionarios del Ministerio de Estado en Misión oficial y los Correos de Gabinete.”

Entre las normas de 1931, 1932 y la de 1940, de la que más adelante hablaremos, el periodo de nuestra Guerra Civil supuso un difícil campo a la hora de precisar a quién documentar con estos pasaportes y, más importante aún, que los mismos fueran aceptados por las autoridades de otros países.

Por una parte, el gobierno legítimo continuó su actividad oficial hasta el 31 de marzo de 1939, con su maquinaria administrativa funcionando, cierto es que cada vez con más dificultades, pero documentando a quienes consideró oportuno.

110 El formato de los pasaportes diplomáticos se dejaba a la entera discreción de los Estados, de acuerdo con el apartado I.A.I.4 de la Conferencia de París de 1920. De manera que todavía en 1930 los vemos en folio, y ya en 1931 en libreta, aunque durante la Guerra Civil vuelven a verse en folio en ambos bandos.

Por otra, las autoridades del gobierno de Burgos iniciaron, desde los primeros momentos del levantamiento militar, un proceso de documentación de las personas que tenían una cierta relevancia, tratando de adjudicarles ese carácter de representantes oficiales, para lo cual pronto crearon una Secretaría de Relaciones Exteriores (2 octubre 1936) y más tarde un Ministerio de Asuntos Exteriores (30 enero 1938), que a la postre sería el sucesor del Ministerio de Estado, con el cual funcionó en paralelo durante poco más de un año.

Finalmente, el Gobierno de la República en el Exilio, con su Ministerio de Estado¹¹¹ continuó expidiendo pasaportes diplomáticos hasta 1977, apareciendo los mismos otorgados bajo la fórmula de “El presidente de la República española, y en su nombre el Embajador de España”.

A la normativa de 1931 (corregida en 1932) le siguen la de 1940, que contemplaba la existencia únicamente de pasaportes ordinarios y diplomáticos, es cuando se vuelve sobre ellos y los amplía a “todas aquéllas [personas] que por razón de su elevada jerarquía civil o militar, o por la importancia de la misión que se les confiera, lo acuerde así el Gobierno”, al tiempo que mantenía el Decreto de 1931 y su rectificación de 1932 respecto a los pasaportes diplomáticos. Esta norma, de facto, fue modificada, vulnerada o ignorada repetidamente, por otras relativas a los aspectos formales y color de las tapas de los distintos modelos de pasaporte diplomático en 1952 y 1972, las cuales no alteran sustancialmente lo dicho en 1931, de modo que esta norma y la de 1940 se mantienen hasta que las normas de 1984 primero, y más tarde las de 2008 actualizan la normativa sobre el pasaporte diplomático.

Tanto el tiempo de validez de estos pasaportes como el color de las tapas de sus libretas presentaron desde el principio diferencias con respecto a los ordinarios. Respecto a su validez, duraciones de 1, 2 o 3 años (esta última sólo a partir de la normativa de 2008, y ampliable a 5 en determinados casos) han sido las únicas

111 El Ministerio se denominó Presidencia y Estado entre febrero y agosto de 1947 (también entre febrero de 1949 y julio de 1951), Presidencia y Relaciones Exteriores entre agosto de 1947 y febrero de 1949, Estado y Relaciones Internacionales entre 1956 y abril de 1960, Estado y Secretaría del Consejo de Ministros desde mayo de 1960 a febrero de 1962, Negocios Extranjeros desde febrero de 1962 a febrero de 1971, y Presidencia y Negocios Extranjeros desde febrero de 1971 a junio de 1977.

recogidas, mientras que respecto a lo segundo, el color rojo ha sido tradicionalmente el elegido para las tapas de la mayoría de ellos, con la salvedad del empleo de tapas de piel, y las de color azul para esposas e hijos de diplomáticos y otras autoridades y dignidades.

La aparición de los pasaportes de servicio en 1978, dotados desde un primer momento de tapas azules, llevó aparejada la casi simultánea desaparición de los diplomáticos de igual color, que desde entonces únicamente se expiden con tapas de color rojo.

13.4.- El pasaporte de servicio.

El pasaporte “de Servicio” se crea por RD 825/1978 de 2 de marzo, y se destina “al personal de las Representaciones Diplomáticas y Oficinas Consulares de España en el extranjero, que, por no estar incluido en el concepto de Agente diplomático o funcionario consular, en el sentido que le atribuye el Derecho Internacional, no tenga derecho a la utilización del pasaporte diplomático”.

Expedido por el Ministerio de Asuntos Exteriores (y confeccionado en aquellas fechas por la Dirección General de Seguridad), sustituye al ordinario durante su validez, y caduca con el fin de la misión prestada por la persona.

Extendido también en libreta, le distingue su color, que será azul, y la leyenda introductoria en la portada “Pasaporte de Servicio”.

Ya en 1998 vemos que este pasaporte también se extiende a militares españoles en misiones en el extranjero, llegándose al extremo de no retirarles el pasaporte ordinario (como se hacía hasta ese momento con los del personal de las representaciones Diplomáticas y Consulares) debido a que “a veces les era también necesario en los países a que iban destinados” y “se trasladaban a lugares alejados de cualquier Representación Diplomática española” (escrito MAEC 19/02/98).

Un precedente a los mismos podríamos considerar a lo recogido en las instrucciones sobre pasaportes de agosto de 1940, que mencionaban en su apartado “Décimo tercero” dentro de los “pasaportes especiales” a “los interesados por los distintos departamentos ministeriales al conferir a sus funcionarios alguna misión oficial o de servicio”.

13.5.- El pasaporte provisional.

El pasaporte provisional es un pasaporte ordinario, gestionado actualmente por el MAEUEC, pero de características especiales en cuanto a expedición y períodos de validez, además de tener implícitamente restricciones de uso (limitaciones para acceso a determinados países, ausencia de posibilidad de incluir datos biométricos, etc.).

La exposición de motivos del RD 516/2013, de 15 de febrero, que lo estableció, argumenta su existencia en “la complejidad técnica” que supone la implantación del nuevo pasaporte biométrico, con los requerimientos del Reglamento (CE) n.º 2252/2004 del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros, modificado por el Reglamento (CE) n.º 444/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de mayo de 2009, y encontrando en este documento, de validez máxima doce meses, la fórmula que permite a las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares españolas documentar a nuestros conciudadanos en caso de urgencia.

Con anterioridad a esa fecha existieron pasaportes provisionales extendidos por nuestros consulados, al menos desde la década de los 50 del siglo XX expedidos por distintas Legaciones y Consulados.

XIV. Otros documentos en lugar del pasaporte.

14.1.- Documentos de identidad y viaje en lugar del pasaporte.

Veremos en este capítulo diferentes documentos que, sin ser técnicamente pasaportes, han sido empleados para traspasar las fronteras. Específicos para cada una de las diferentes españolas, su existencia estuvo muchas veces condicionada por las circunstancias políticas y sociales del momento a uno y otro lado de la línea fronteriza para la que se empleaban.

Se trata de documentos que con los criterios de seguridad actuales no tendrían razón de ser. Empleados en su mayoría en fronteras terrestres de países colindantes, gozaron de relativa aceptación entre los habitantes de uno y otro lado, residentes en sus proximidades y de paso frecuente.

Las razones últimas de su empleo fueron tanto la no obligatoriedad de los pasaportes en determinadas fechas como concesión graciosa de las autoridades en días de ferias y fiestas tradicionales a uno u otro lado, como lo recogido en la Conferencia de París de 1920, en su Recomendación I, (a), sobre acuerdos entre países colindantes para la exención del empleo de estos y sustitución por documentos que en la práctica garantizaran la identidad del portador.

Hay que indicar que la diferencia entre documento de identidad y documento de viaje, que afecta a este capítulo, la marcará una Directiva de la UE, la 2004/38/CE, que veremos en detalle en el capítulo XVIII.

Los documentos mencionados a continuación respetan las recomendaciones de la Conferencia de París de 1920, aunque en diferentes momentos alguno de ellos fuese nombrado también como “salvoconducto”.

14.2.- Certificado de nacionalidad.

El Registro de Nacionalidad de españoles se puso en marcha en nuestros consulados por Decreto de 5 de septiembre de 1871, y tenía como objeto recoger la inscripción de todo español domiciliado o transeúnte en el extranjero que deseara conservar la nacionalidad española.

Los certificados de nacionalidad expedidos por los consulados fueron empleados en sustitución de los pasaportes en diversos momentos del siglo XX, y es posible que también en el XIX, tanto para la protección del titular en su lugar de residencia (Jaffa, 1914) como para permitir desembarcar en puertos extranjeros a trabajadores del mar en lugar de la “libreta de inscripción marítima” (Cardiff, 1919). Especialmente en fechas en las que internacionalmente aún no se habían regulado convenientemente la expedición de documentos de viaje específicos para apátridas y refugiados, por una parte, y para marinos por otra.

Hoy día se trata de un documento de empleo residual ante la generalización del pasaporte y la obligatoriedad del DNI para los españoles mayores de 14 años.

14.3.- Certificados municipales y provinciales.

En ausencia de otros documentos, fueron certificados expedidos por los ayuntamientos o por los gobiernos civiles provinciales los que sirvieron para identificar adecuadamente y permitir el viaje a ciudadanos españoles, especialmente a emigrantes, en la primera década del siglo XX. Los hemos visto en sustitución de la cédula personal en fechas en las que ésta sustituía al pasaporte por no ser éste de expedición obligatoria.

Una RO de 7 de octubre de 1902 recogía que “los que se propongan emigrar á América ó dirigirse definitiva ó temporalmente por mar á otros países, deberán ir provistos [...] de la cédula personal correspondiente”, luego en la RO de 7 de abril de 1903 se mencionaba que “no necesitan obtener previamente pasaporte ó permiso especial de la Autoridad gubernativa y sólo en el caso de que para su mayor seguridad creyeran necesario proveerse de un documento de identificación,

podrán expedirlo los Gobernadores de las provincias en que residan ó de donde sean naturales los interesados, á solicitud de éstos y previa justificación de su personalidad y demás circunstancias” y, finalmente, la RO de 4 de noviembre de 1904 señalaba respecto a los documentos de identificación que “no es obligatorio proveerse de ellos, los que deseen obtenerlos para embarcar pueden solicitarlos del Gobierno civil”.

En todos los casos se trata de documentos expedidos antes de la promulgación de la Ley de Emigración de 1907, lo cual evidencia tanto la necesidad que tenía el viajero de estar debidamente documentado como de una Ley que regulase todo el proceso y permitiese amparar al emigrante.

14.4.- Pase de frontera.

Aunque el paso de las distintas fronteras con documentos distintos al pasaporte está confirmado al menos desde el siglo XIX, hasta los años 70 del siglo XX, éste se realizó, entre otros, con un denominado “pase de frontera” (Romero Bartomeus, 2011).

Con ese nombre o el de “pase de visita” existían documentos, cuando menos ya desde la década de los 50, destinado a sustituir al pasaporte, y que utilizan el DNI como documento de respaldo para su expedición. Empleados aún en 1978, su desaparición tuvo lugar con la puesta en marcha del DNI como documento apto para la salida y entrada de España en lugar del pasaporte, a partir del 1 de junio de 1982.

El “pase” era un documento válido por un solo día, principalmente para esos viajeros de “turismo comercial” de vecindad que en todas nuestras fronteras terrestres han necesitado un documento “menor”.

De existencia intermitente, se vio muy afectado por los avatares que en cada momento sucedían a uno u otro lado de las distintas fronteras, siendo en buena medida el termómetro del nivel de las relaciones diplomáticas entre los países.

Guerras, golpes de Estado, algaradas, actividades terroristas, rupturas de relaciones diplomáticas, etc. todo ello influía a la hora de permitir su uso en un momento dado.

En 1955 se les nombra como “pases de frontera” en el diario ABC (19 de junio de 1965, p. 54), y con igual nombre aparecen en la publicidad de las agencias de viaje de aquellos años en el mismo periódico (1 de enero de 1956, p. 18), distinguiéndose claramente del “salvoconducto especial de fronteras”, que estuvo en vigor hasta el 3 de octubre de 1955, y que no habilitaba para pasar la frontera, únicamente para transitar por la zona “colchón” próxima a ella, y así se aclaraba incluso en ese periódico (24 de abril de 1956, p. 43) indicando que se trataba de uno “de sólo un día de vigencia, que en los casos bien determinados concede el coronel D. Julio Ortega, jefe de la frontera norte”.

Hay que señalar que, ni el “Manual sobre pasaportes y paso de fronteras de españoles y extranjeros” de julio de 1966 ni el “Manual sobre pasaportes, extranjeros y pasos de frontera”, de julio de 1974, empleados por los funcionarios del entonces Cuerpo General de Policía destinados en los distintos Puestos fronterizos, recogían entre los documentos que habilitaban para el paso de fronteras este pase, signo inequívoco de ser un documento tolerado pero carente de regulación oficial al más alto nivel.

14.5.- Pase de internamiento en Francia.

La frontera hispanofrancesa vio como diferentes documentos, a cuál más particular, eran empleados para traspasarla, diferenciándose así del resto de fronteras terrestres españolas, que emplearon una menor variedad de estos.

Cronológicamente fue el “pase de internamiento” el primero usado en esta frontera, y del cual ya vemos ejemplares en el siglo XIX de estos primitivos pases fronterizos (Gerona, 1862)¹¹², con la denominación de “permiso para pasar a Francia a sólo los pueblos de la frontera”, sin que en ellos se concretasen límites ni personales ni de

112 Pases similares a estos existieron en Francia y el Reino Unido en las mismas fechas (1858), en concreto entre Dover y Folkestone (en el lado británico) y Calais y Boulogne (en el francés) (Lloyd, 2013, p. 14).

distancia, aunque los posteriores siguen su estela en cuanto a límite de internamiento.

A finales de los años 40, aparecen unos “pases fronterizos” para “residentes en esta población” que, expedidos de manera local por los distintos Puestos en la frontera hispanofrancesa permitían a sus titulares “efectuar un viaje a [...] y regreso en el día de la fecha”, sin que el titular estuviese autorizado a pernoctar en Francia y tampoco estaba “autorizado para internarse a más de 10 km de la línea fronteriza”. El documento en cuestión contenía espacio para la realización de hasta cuatro viajes, pero también incluyó la leyenda “utilizable durante el plazo de validez” estampada con tinta y sello húmedo.

La desaparición definitiva de estos salvoconductos y de los pases fronterizos se produjo a partir del 1 de junio de 1982, fecha a partir de la cual el empleo del DNI para traspasar la frontera es suficiente.

14.6.- Pase de “rayano”.

De uso cotidiano en las zonas fronterizas hispanofrancesa e hispanolusa, encontramos el término “rayano” en las OO.CC. 46 y 41 de la DGS, referidas al establecimiento de zonas de vigilancia especial de las fronteras francesa y portuguesa, para la primera de fecha 27 de septiembre de 1941 y de 10 de enero de 1942 para la segunda, en las que se establecieron unos salvoconductos especiales de frontera puestos en marcha el 7 de mayo de 1942, con el fin de “evitar el continuo paso clandestino de gente indeseable por la frontera”. En ambas se habla de su establecimiento en condiciones de reciprocidad con las autoridades de los respectivos países.

Luego volvemos a verlo en la OG de 14 de abril de 1945, que recogía la normativa para la expedición de un permiso especial para atravesar esa frontera denominado “tarjeta de rayano”. En ella se decía que “desde tiempo inmemorial vienen disfrutando los rayanos de ciertas facilidades para atravesar la frontera portuguesa en el normal ejercicio de su trabajo o modo de vida”.

El documento en cuestión no era más que una autorización para salir y entrar del país, sin que fuese precisa la exhibición de pasaporte (al que sustituía) ni para su solicitud (no aparecía con qué documento debía acreditarse la identidad, máxime cuando el DNI ni tan siquiera existía) ni para su uso.

Distinguía la norma entre rayanos españoles y portugueses, a los primeros les expedía el “permiso especial” la DGS, mientras que a los segundos era la Policía de Vigilância e Defesa do Estado (PVDE) portuguesa la que hacía lo propio. Pero señalar que la expedición de tarjetas seguía un criterio territorial: en España se expedían a los residentes en territorio español, tanto españoles como portugueses, y en Portugal se hacía lo propio con los residentes en ese territorio.

Con posterioridad a tal disposición diversos escritos aclaraban los trámites a realizar, como uno de 11 de julio de 1945 donde vemos que la Tarjeta de rayano sería válida durante el tiempo que “persista su condición de rayano, y su necesidad de atravesar diariamente la frontera” y permanecer en la “Nación vecina desde la apertura hasta el cierre del Puesto fronterizo y en ningún caso les dará derecho a pernoctar fuera de España”, también la necesidad de residir a no más de 10 kilómetros de la “raya”, distancia de la que tampoco podía exceder su internamiento en el territorio vecino.

14.7.- Pase de pastoreo.

El Tratado de Límites celebrado entre España y Francia, firmado en Bayona el 2 de diciembre de 1856, en sus artículos 15, 16 y 17 recogía ciertas particularidades respecto a pastos y ganados en diversos valles pirenaicos¹¹³, dejando constancia de

113 Art. 15. “Se ha convenido que los habitantes del valle de *Baigorry* tenga el goce exclusivo y perpetuo de los pastos de la porción del territorio de los *Alduides*, comprendida entre la línea que en el artículo 7º se ha trazado desde *Lindusmunua* á *Beorzubuztan* por *Isterbegui*, como límite divisorio de amas Soberanías y la cresta principal del Pirineo”.

Art. 16. “para disfrutar del goce exclusivo y perpetuo de pastos concedido en el territorio mencionado á los habitantes de *Baigorry*, podrán estos libremente, y sin pagar derechos, traer sus ganados á dicho territorio, estableciéndolos en él durante los meses del año que les convenga y con la facultad de hacer, según el uso del país, cabañas de madera y ramaje para el abrigo de los guardas, de los pastores y de sus ganados”.

una situación históricamente acontecida y que precisaba en esos momentos un reflejo escrito, y cuya actividad se ha mantenido hasta nuestros días en diversas facerías.

El paso del ganado de un lugar a otro, de un país al vecino, necesitaba que este fuese guiado por sus pastores, cosa que se ha hecho de manera habitual antes y después del Tratado, pese a lo cual se firmó un nuevo “acuerdo relativo al establecimiento de pases gratuitos para los fronterizos que lleven á pastar sus ganados de uno al otro lado de los Pirineos”, en Bayona el 18 de agosto de 1899 y publicado en la Gaceta de Madrid el 1 de febrero de 1900, entrando en vigor el 1º de marzo de ese año.

Sólo algunos periodos de guerras y violencias supusieron la necesidad de control de los pastores (que no del ganado, que ya lo estaba), como puede comprobarse en la Gaceta de Madrid de 16 de julio de 1915, casi un año ya después del inicio de la I Guerra Mundial, y en el cual se recoge el “acuerdo relativo al pastoreo en la frontera hispanofrancesa”, aprobado por Canje de Notas de 8-11 de julio de ese mismo año.

Ese Acuerdo obligaba “durante toda la duración de las hostilidades” a los propietarios y pastores que penetrasen en territorio francés, a proveerse de “pasaportes con fotografía [...] valederos por la duración del período de pastoreo”, otorgándose mayores facilidades a “los congozantes que practiquen el pastoreo diario” los cuales llevarían en sus pasaportes una nota con tinta roja “declarando que aquel documento es valedero para el ejercicio del derecho de pastoreo en el perímetro de [...] (á determinar) y con la condición expresa de que la duración de cada permanencia no exceda de cuarenta y ocho horas”.

Tras la Guerra Civil española, el férreo control a que se vio sometida la frontera hispano-francesa dio lugar a la aparición de unos “pases de pastoreo” expedidos por

Art. 17 “de igual exención disfrutarán los ganados del valle de *Baztan* que, por efecto de la costumbre hasta hoy establecida, atraviesan los *Alduides* franceses para ir en dirección de *Valcárlos* ó á su regreso. Dichos ganados no podrán detenerse á pastar á su paso por el territorio francés”.

la Jefatura de la Frontera Norte de España, con sede en Irún, que a partir de 1949 (BOE de 28 de enero) se extienden “con carácter general y uniforme a toda la frontera pirenaica” por los gobernadores civiles, y por delegación de ellos por los Jefes de Fronteras de los SPFPA, haciendo también referencia al Tratado de Límites Hispano-Francés de 2 de diciembre de 1856.

Se trataba de documentos extendidos por autoridades policiales y militares con responsabilidades en la zona fronteriza, viendo como en la provincia de Huesca en 1965 era el Comisario jefe provincial quien los firmaba, y en Navarra, todavía en 1981, era el jefe del Sector Occidental de la Frontera Norte, con sede en Irún, quien hacía lo propio.

La posibilidad de pasar de un lado a otro de la frontera únicamente con el DNI a partir del 1 de junio de 1982, seguida de la incorporación de España a la Comunidad Europea el 1 de enero de 1986 y la posterior entrada en vigor del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen el 26 de marzo de 1995, supusieron el fin de estos “pases de pastoreo”.

14.8.- Pase de visita a Gibraltar.

El Tratado de Utrecht de 1713, además de la Roca, contempla un total de 156 hectáreas de terreno neutral, de las cuales los británicos se han apoderado en diferentes momentos de parte de ellas, ocupando hasta la fecha 106. En ese terreno neutral el Reino Unido estableció en 1854 la conocida desde el lado español como “la Verja”, que más tarde fue ampliada entre 1908 y agosto de agosto de 1909 (Romero Bartomeus, 2011, p. 57). España, por su parte, estableció otra “Verja”, cuyas obras se iniciaron el 19 de noviembre de 1954, para que así “desde ese momento las autoridades españolas tuvieran la posibilidad de abrir y cerrar la Verja según su criterio y conveniencia” (Romero Bartomeus, 2011, p. 70; Torre del Río, 2000, p. 1707-1713), la cual señala el acceso a la frontera oficialmente no reconocida por España, denominada “puesto de Policía y control de La Línea”, en aras a la reivindicación de dicho territorio que actualmente tiene la consideración de

colonia británica, y del cual la ONU solicitó en 1968 su descolonización¹¹⁴.

Como consecuencia del establecimiento de esa Verja, el paso de un lado a otro se ha visto dificultado grandemente y ha necesitado, unas veces con mayor rigor que otras, de documentos que permitiesen el tránsito. Para ello, inicialmente era el cónsul de España en Gibraltar quien autorizaba el paso de la Roca a España, y así sucedió hasta el cierre de nuestro consulado en 1954, continuando luego su labor la Jefatura de la Frontera Sur (que ya extendía los “pases de visita” hacia Gibraltar).

Además de pasaportes ordinarios, fueron empleados para acceder al territorio salvoconductos y pases de visita. Pronto, durante nuestra Guerra Civil, los primeros salvoconductos fueron usados simultáneamente como permiso de trabajo, y se extendieron a quienes diariamente desarrollaban su actividad laboral en Gibraltar (la mano de obra española que históricamente ha desempeñado su labor allí), mientras que los “pases de visita” tenían una validez de seis meses y autorizaban el paso de hasta cuatro veces al mes “sin facultad de pernoctar ni de trasladarse a otro lugar del extranjero” y con un límite de dinerario en cada viaje (200 pesetas en 1954).

El primer gesto español reivindicativo del territorio, dentro del marco descolonizador de Naciones Unidas, se produjo con el cierre de la Verja ordenado por las autoridades españolas el 6 de junio de 1969. Cuando el 14 de diciembre de 1982 se volvió a abrir la Verja para peatones, el paso se permitió únicamente con pasaporte, y todavía en 1993 se recordaba la obligatoriedad de emplearlo para pasar esa frontera, para la que el DNI no era documento suficiente.

14.9.- Pase para los valles de Andorra.

Para estudiar la situación respecto a la frontera con Andorra y el paso de personas, en cuanto a documentación de las mismas, debemos contemplar tres aspectos: ciudadanos andorranos que visitaban España, españoles residentes en Seo de Urgel que pasaban hacia Andorra y el resto de los ciudadanos españoles.

¹¹⁴ Resolución 2429 de la XXIII Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 18 de diciembre.

Ya antes de nuestra Guerra Civil, para los españoles que quisiesen entrar en Andorra y sin validez para pasar a Francia, se estableció un salvoconducto específico que se denominó “autorización para entrar en los valles de Andorra”. Desde 1945 (Orden General nº 2480, de 1 de agosto) el modelo establecido incorporaba la impresión dactilar del funcionario que extendía el documento, con el fin de evitar las numerosas falsificaciones que se detectaban de los mismos, no desapareciendo el documento hasta ya entrados los años 60.

A partir del 1 de junio de 1941 cambia el sistema para los andorranos, a los que se les provee de un documento especial para circular por España, y a los españoles que desean visitar Andorra se les proporciona un “Permiso especial para Andorra”, dado por los Gobernadores civiles de las respectivas provincias de donde procedía el peticionario, y por lo que se refiere a los del partido judicial de Seo de Urgel, observándose su régimen de excepción, solamente necesitaban solicitarlo directamente y por medio de instancia del Jefe de la plantilla de Policía de Seo de Urgel, con informe favorable del alcalde del pueblo, en el sentido de ser “adicto al Glorioso Movimiento Nacional, y con esto, se les extiende el Permiso especial para Andorra [...] firmado por delegación del Sr. Gobernador, por el Jefe de esta Oficina”.

Durante los años 50, y especialmente los 60, se produjeron diversas modificaciones en la normativa, tendentes a suavizar los requisitos, para el paso, tanto para andorranos como para españoles, pero no fue hasta el 1 de diciembre de 1972 cuando entraron en vigor nuevas normas, que permitían la expedición de los “pases para Andorra” en todas las Jefaturas Superiores de Policía o Comisarías locales de Policía de España, y así se mantuvieron hasta su desaparición el 31 de diciembre de 1978, siendo un documento específico de paso de frontera alternativo al pasaporte internacional.

Todavía en el Manual sobre Pasaportes, Extranjeros y pasos de Fronteras de 1974 se habla de salvoconductos individuales, válidos para un viaje en el plazo de 30 días, y colectivos para un viaje en el plazo de 10 días a partir de la fecha de

expedición, aunque el uso del pasaporte siguió siendo obligatorio para viajar hasta el país¹¹⁵, hasta que cesó la expedición de los pases el 31 de diciembre de 1978. Ya que a partir del 1 de enero de 1979 se permitió viajar a Andorra con el Documento Nacional de Identidad.

115 A partir del 21 de diciembre de 1977 España comienza a otorgar plena validez a los distintos intercambios de Notas con diferentes países europeos para suprimir la obligatoriedad del pasaporte a la hora de cruzar las fronteras, lo cual no afectaba a la frontera andorrana.

XV. Pasaportes desaparecidos.

15.1.- Introducción.

El recorrido por la actividad policial de documentación y control de la población incluye una amplia relación de documentos ya desaparecidos pero que fueron de suma importancia durante su vigencia. Con muy diferentes vicisitudes acontecidas según del cual hablemos, deben quedar aquí reflejadas para conocer mejor el iter recorrido por cada uno de ellos.

Todos los mencionados en este capítulo gozaron de alguna especialidad, bien por el ámbito territorial de uso (para viajar dentro de España), por el titular (emigrantes, enviados), por el lugar de expedición (coloniales) o por el contexto histórico (guerras carlistas o Guerra Civil). Y todos desaparecen una vez que la razón inicial de su existencia ya no es tal.

España ha sido una nación que ha pasado por muy diversas vicisitudes a lo largo de su Historia en cuanto a territorios que ocupó, y relación de estos con la metrópoli. Esa situación de la España que tuvo hasta hace muy pocos años posesiones más allá de “la Península e islas adyacentes” como se le vino a denominar durante gran parte del siglo XIX, tuvo una directa influencia en quienes viajaron hacia o desde esas tierras, las autorizaciones para poder hacerlo y los documentos que a ello les habilitaban.

Si bien es cierto que el imperio colonial español empezó en 1492 y podemos darlo por finalizado en 1976, no debemos desconocer que durante casi cinco siglos los españoles tuvieron la posibilidad de viajar desde la metrópoli hacia esos territorios y, también, dentro de ellos.

Viajar desde España hacia América, Filipinas o África fue difícil para la mayoría de la gente, entre los siglos XVI y XIX, aunque esto suene extraño hoy día. Las autoridades dificultaban o, directamente, prohibían el desplazamiento a esos territorios a muchos españoles y por muy diversas razones.

Como vemos en otro lugar de esta tesis, los conceptos de ciudadanía, nación y fronteras no tienen especial relevancia para el tema que nos ocupa en este epígrafe hasta el siglo XIX, el cual constituye un interesante periodo, desde el punto de vista de la expedición de pasaportes, ya que, en determinados momentos de esa centuria, no fue necesario disponer de pasaporte para viajar al extranjero, aunque los desplazamientos a las posesiones coloniales sí que continuaban restringidos y el pasaporte fue exigido para entrar en las mismas.

La perspectiva desde la que aquí los contemplamos es triple: los expedidos a ciudadanos españoles para viajar desde la metrópoli a esos territorios (licencias de embarque, pasaportes para Ultramar, América o el extranjero), con el punto de inflexión en el momento en el que alcanza la independencia cada uno de ellos; los expedidos en cada uno de esos territorios (pasaportes ordinarios al considerar esas tierras como una parte más de España) que, habilitaban para viajar al extranjero, para acceder a otros puntos del territorio colonial español, o para acceder a la Península; los pasaportes específicamente expedidos en esos territorios bajo el epígrafe de “coloniales”, con las variantes que luego veremos. Para este epígrafe, quedaría el campo limitado estrictamente a aquellos lugares considerados de hecho colonias o nombrados simplemente como “territorios” para distinguirlos del común de la Nación (y aún dentro de los coloniales propiamente dichos habría que estudiar las limitaciones impuestas a los oriundos de esas tierras para viajar fuera de ellas).

Para viajar hacia y desde nuestras posesiones en los diferentes continentes, no existió un criterio único, ni éste se mantuvo durante siglos para un mismo territorio. Vicisitudes políticas, militares y sociales tuvieron influencia en distintos momentos para facilitar o dificultar el acceso a esos territorios, y aún desde los mismos a la Península u otros lugares. Un repaso a lo sucedido en cada uno de los continentes nos permitirá comprobar cómo el pasaporte con la denominación de colonial tuvo una existencia más que limitada.

No existieron pasaportes coloniales, con tal denominación, para ninguno de esos territorios, considerados “de Ultramar” hasta su independencia, y a los que ni tan siquiera alcanzaron los formatos de finales del siglo XIX, tan solo los dos primeros tipos considerados al inicio de este epígrafe (expedidos a ciudadanos españoles para viajar hacia las islas y los expedidos en ellas para retornar o viajar al extranjero) pueden encontrarse.

Los pasaportes para los territorios de Ultramar terminaron oficialmente con la liquidación, de mala manera, del imperio colonial español de América y Filipinas a finales del siglo XIX. Desde entonces España únicamente retuvo los territorios africanos, tanto los del golfo de Guinea, poseídos por España desde mediados del siglo XVIII, como los del norte y costa oeste del continente. Y en estos tampoco la situación fue clara de manera continua. Además, con la aparición del Protectorado en el norte de África, en la primera década del siglo XX, no se continuó con la línea de emitir pasaportes específicos para tales territorios con la denominación de “Ultramar”, sino que recibieron denominaciones concretas para cada uno de ellos.

Los términos “América”, “Ultramar” e “Indias” fueron empleados de manera, podríamos decir, indistinta. Únicamente la diferenciación entre estos territorios y “el extranjero” se mantuvo hasta, como máximo, 1898, sin que podamos afirmarlo con rotundidad, ya que los territorios españoles en África constituían otra área colonial plenamente diferenciada y las denominaciones oficiales no se afianzaron claramente hasta pasado un tiempo.

Para los desplazamientos interiores, tanto en América como en Filipinas y en África, existieron cédulas de vecindad, salvoconductos y pasaportes, expedidos por los representantes del gobierno en cada uno de los distintos territorios, tratándose de establecer una Administración lo más parecida posible a la existente en la Península.

15.2.- América y Filipinas.

La expedición de autorizaciones a españoles para viajar hacia América se produjo casi desde los primeros momentos, y están ya documentadas en el siglo XVI. Sin embargo, no es hasta el siglo XIX cuando se producen las primeras oleadas de emigración masiva a ese continente, en especial a partir de 1820, cuando los procesos de independencia y pérdida de los territorios españoles en América, que se inician con el de Jamaica en 1655, y terminan en 1898 con las de Cuba y Puerto Rico, están en plena efervescencia. Al mismo tiempo, el convulso siglo XIX español empujó a muchos de nuestros compatriotas a emigrar. Tiempo atrás, en 1790, la Casa de Contratación de Sevilla había dejado de funcionar y con ello su papel respecto a la expedición y control de las licencias de embarque (documento imprescindible para viajar a América y Asia) y pasaportes había pasado a los Juzgados de Arribadas.

En 1835, en la RO de 20 julio, vemos cómo se trata de prestar atención a todos los posibles aspectos de la situación,

“que se continúen expidiendo por los ministerios las licencias de embarque para los dominios de Indias á todos los empleados del Estado, de cualquier clase que fueren, que hayan de pasar á aquellos dominios [...] que cualquiera particular que haya de trasladarse á ellos desde la Península haga una sumaria información en expediente gubernativo por ante el subdelegado de Policía del distrito ó partido á que corresponda el pueblo de su domicilio [...] y que [...] se le expida por el mismo subdelegado el correspondiente pasaporte a[...] que a los habitantes de los dominios de Ultramar que viniesen á la Península con pasaporte de aquellas autoridades, y hayan de retornar á los mismos dominios, no se les ponga embarazo para su embarco por las citadas autoridades de Marina, siempre que presenten visados y corrientes los pasaportes por la del fuero del respectivo individuo”.

La última complicación la suponía las vicisitudes motivadas por la obligatoriedad o no de portar pasaporte para según qué países y en qué momentos, que se ve en el último tercio del siglo XIX cuando se trata de suplir la ausencia de obligatoriedad de

expedición de los pasaportes con el empleo de otros documentos “la simple cédula de vecindad sea suficiente documento para pasar á las provincias españolas de Ultramar” (Circular 14 febrero 1872) y más tarde la Real orden Circular 7 febrero 1889 permite ver que las normas sobre expedición de pasaportes no se cumplían por igual en todo el territorio español, y que la normativa en vigor no debía ser bien conocida, puesto que las explicaciones dadas eran claras cuando decía que:

“pasaportes para Ultramar y para el extranjero, á pesar de que tales documentos fueron suprimidos en 14 de Febrero de 1872 y 10 de Noviembre de 1883, con relación á Ultramar, y en el 10 de Junio de 1878 en que se restableció el Real decreto de 17 de Diciembre de 1862 respecto del extranjero [...] cese la costumbre [...] de expedir pasaporte á los que se ausenten á Ultramar”.

Coinciden también en este siglo XIX la presencia y competencia de autoridades tales como jueces de Arribadas, jefes políticos y policías, autoridades militares, etc. Es decir, el pasaporte para América reúne en sí todas y cada una de las autoridades e instituciones que en cada momento tuvieron competencia en cuanto a la gestión, expedición y control de los pasaportes y ciudadanos a los que se les expedía.

15.3.- África.

A diferencia de lo ocurrido en América y Filipinas, nuestra presencia en África, iniciada siglos después, tiene su inicio a partir de nuestra presencia en el territorio de Guinea, que la tuvo permanente desde 1778, y que tocó a su fin a partir de las Resoluciones de Naciones Unidas sobre descolonización, como la 1514 de 1960, y la 2072 de 16 de diciembre de 1965, que instaban al gobierno de España como potencia administradora, a descolonizar los territorios de Ifni y Sahara Occidental.

15.3.1.- Guinea española.

A los españoles residentes los territorios del Golfo de Guinea fueron a los únicos a los que se les expidieron pasaportes nombrados como “coloniales”, unas veces con esa denominación expresa y otras no, entonces bajo los epígrafes de “Guinea”, “Territorios españoles en el Golfo de Guinea” o “Provincia de Guinea”, al menos

desde 1907. Fueron extendidos en Santa Isabel, Bata, Fernando Poo, Río Muni y Elobey, con diferentes tipos, formatos y períodos de validez hasta que, finalmente, Guinea se independizó de España el 12 de octubre de 1968. De los de formato libreta existieron diferentes modelos de los cuales están personalizados en sus portadas, permitiendo así diferenciarlos de los expedidos en la metrópoli.

15.3.2.- El Protectorado Norte.

Los territorios españoles de la costa norte y oeste africana tuvieron una muy diferente organización político-administrativa según el período que estudiemos y, en paralelo a ello, se produjo la gestión de documentos de identidad y de viaje en los mismos.

Es a partir del Tratado Franco-español de Madrid de 27 de noviembre de 1912 cuando España empieza a ejercer su papel como Potencia en los denominados “Protectorado norte” y “Protectorado sur”, organizando el territorio administrativamente con un RD de 27 de febrero de 1913.

Establecida la capital en Tetuán, la ocupación formal del territorio se inició en 1913 y finalizó en 1927, después de las cruentas guerras de esos años, de triste recuerdo. En el capítulo relativo a la Autoridad expedidora, en esos territorios del norte de África, aparece una dispersión de aquellas que sólo puede entenderse a la luz del régimen de gobierno a que estuvieron sometidos en cada momento esos territorios, existiendo varias especialidades a estudiar desde el punto de vista de los pasaportes, que podemos ver cronológicamente en el tiempo, poniendo como punto de partida el momento en el que España empezó a gestionar sus territorios en esta zona del continente, hasta terminar en el momento actual.

Las dos porciones de territorio que le correspondieron a España estaban separadas por el que se denominó “Protectorado francés”. De forma que el “Protectorado norte” español ocupaba desde la desembocadura del río Mulaya en el este, frente a las islas Chafarinas, hasta más abajo de Larache, en la cuenca del Lucus, mientras que el “Protectorado sur” abarcó desde el sur del río Draa hasta el territorio de Seguía el

Hamra. Ese fraccionamiento del territorio también afectó a la gestión documental de la población, tanto autóctona, como de la potencia administradora o de otros países del continente europeo, al igual que ocurrió con Ifni y el Sahara.

15.3.3.- Ifni.

Entre 1860, fecha de reconocimiento por el sultán de Marruecos de los derechos españoles sobre este punto de la costa africana, y 1934, fecha de ocupación efectiva española, el territorio estuvo deshabitado; en esa fecha lo ocupó formalmente España con presencia militar, cuando el coronel Osvaldo Capaz Montes se estableció allí, en el que se denominó desde entonces territorio de Ifni.

Protectorado hasta 1952, estuvo incorporada al África Occidental Española por Decreto de 20 de julio de 1946.

Las autoridades españolas extendieron pasaportes en el territorio de Ifni al menos durante los años 50 y 60 del siglo XX, nombrándolos bajo el título de "Territorio de Ifni".

15.3.4.- Sahara.

Más al sur, los territorios de Saguía el Hamra y Río de Oro fueron reclamados por España desde 1885, aunque no tuvieron presencia permanente nuestra hasta el año 1934. Antes de esa fecha las actividades pesqueras y la presencia militar fueron las únicas reseñables.

Desde el 20 de julio de 1946 los territorios de Río de Oro y Saguía el Hamra, bajo la denominación de "Sahara español" formaron parte, junto con Ifni, de la llamada África Occidental Española. La denominación del territorio como tal desapareció el 10 de enero de 1958, y desde esa fecha el territorio se denominó Sahara español del cual desaparece el calificativo "español" desde la Ley de 19 de abril de 1961 de la Jefatura del Estado.

En él, además de pasaportes se expedieron otros documentos, como el DNI, tanto a los españoles allí residentes y un documento de identidad diferenciado a la población local.

La documentación, tanto de la población local, como de los “europeos” residentes en estos territorios y quienes deseaban visitarlos, por cualquier razón que fuese, tuvo especialidades respecto a lo que sucedía en la metrópoli.

Los pasaportes se expedían a españoles allí residentes, eran tanto para autorizarlos a viajar dentro del Protectorado como para hacerlo hacia la Península o el extranjero. En algunos casos permitían únicamente que el titular se trasladase a la Península, es decir, se consideraba que el Protectorado español no era territorio nacional, era el extranjero. Igualmente fueron precisos salvoconductos para viajar desde allí hasta la metrópoli.

De otro lado, los españoles que querían viajar desde la Península a esos territorios necesitaban un permiso especial o “autorización expresa” de la Dirección General de Marruecos y colonias, desde el 5 de julio de 1933, dejando claro que “no se permitirá la entrada ni permanencia en las colonias españolas del África occidental (a excepción de las del Golfo de Guinea), zona sur de nuestro Protectorado en Marruecos y Territorios del Sahara”.

Los documentos de viaje para visitar esos territorios (salvoconductos y visados), tanto para españoles como para personas de otras nacionalidades, “europeos” se les denominaba, primero fueron gestionados por el Alto Comisariado, para luego ser los organismos dependientes de la Presidencia del Gobierno y más tarde derivados hacia el Ministerio de la Gobernación.

15.3.5.- Ceuta y Melilla.

Las ciudades de Melilla y Ceuta, españolas desde 1497 y 1640, respectivamente, continúan siendo dos baluartes españoles en el norte de África, y aunque técnicamente no fueron parte del Protectorado norte, su ubicación geográfica y

forma de documentar a residentes y visitantes hizo que en determinados momentos tuvieran documentos de identidad locales y pasaportes personalizados, como el resto de las provincias españolas.

Ya en 1930 a los españoles se les exigía autorización para desembarcar allí, “excepto los militares, funcionarios civiles y sus familias que acrediten su condición; aquellos que siendo domiciliados en las referidas plazas tengan pasaporte expedido por las Autoridades de las mismas para venir a España y regreso, y los que estén en posesión de pasaporte para otras naciones, incluidas las plazas de Soberanía y zona de Protectorado”. Más tarde, las Instrucciones recogidas en la OG 20 agosto 1940, que se remitían al D de 4 de octubre de 1935 sobre pasaportes, señalaban que era “obligatorio para los nacionales que hubiesen de desembarcar en las plazas de Ceuta y Melilla estar en posesión de pasaporte ordinario”, y todavía en 1952 (OG 23 octubre) se les continuaba exigiendo a los españoles residentes en dichas Plazas, ya sin ningún otro requisito.

15.4.- Los pasaportes carlistas.

Las tres guerras carlistas desarrolladas durante el siglo XIX supusieron aportaciones al mundo de los documentos de identidad españoles, no sólo por razón de las autoridades expedidoras, sino también porque, además del común de la población, algunos de los destinatarios de los mismos (antiguos soldados, militares, intelectuales, políticos exiliados, etc.), permitieron especialidades que los convirtieron en únicos, puesto que no ha habido otro periodo de la Historia de España que permitiese la generación de documentos similares (nuestra Guerra Civil es otro apartado con especialidades, pero perfectamente distinguibles de las del siglo XIX).

La presencia de diferentes autoridades, unas isabelinas y otras carlistas, en distintas zonas del territorio nacional durante esos años, dio pie a la intermitente puesta en funcionamiento de diversos documentos cuyo seguimiento historiográfico sólo es comprensible con una lectura en paralelo de la Historia de España en ese siglo, momento a momento, y casi provincia a provincia.

En nuestro caso vamos a centrarnos en los pasaportes, tanto de interior como para viajar al extranjero, pese a que hubo momentos en los que las autoridades carlistas expedieron otros documentos, como salvoconductos o pasaportes para tránsito por su territorio.

Los de interior fueron los más comunes, expedidos por las Diputaciones de las distintas provincias, su encabezamiento permitía distinguirlos desde un principio, ya que mientras los isabelinos incluían en su esquina superior izquierda un cajetín con la leyenda “Gobierno de la provincia de [...] Vigilancia Pública” en algunos de los carlistas vistos se lee “La Diputación general del M. N. y M. L. Señorío de [...]”, y en otros “Real Junta Gubernativa de Navarra”.

Estos pasaportes estaban destinados a ciudadanos españoles residentes en poblaciones controladas por los partidarios de la sucesión carlista, mientras que los salvoconductos o pasaportes entregados en frontera lo fueron para extranjeros que pretendían atravesar territorio bajo el control de esas autoridades.

No sólo las Diputaciones, también autoridades eclesiásticas (al menos durante la I Guerra Carlista) expedieron pases para personal de la curia, como puede comprobarse en los fondos del Archivo General de Navarra (AP_JG.CARLISTA, Leg. 77).

Respecto de los pasaportes para salir al extranjero, las autoridades carlistas expedieron los necesarios para permitir el viaje y salida del territorio español, puesto que controlaron amplias zonas de la línea fronteriza con Francia.

Como consecuencia de sus derrotas en cada una de las guerras, se produjo la huida y exilio de carlistas de las diferentes zonas, cuyos desplazamientos y retornos tienen interés en cuando a la documentación de ellos, así, carlistas de la zona de Levante huyeron tras la tercera guerra hacia Argelia, donde republicanos y carlistas pudieron desplazarse con facilidad, debido a que Francia no exigía el pasaporte

desde 1861 y desde 1863 no era obligatorio para viajar al extranjero los españoles. Sin embargo, los sucesos de Cartagena de 1885¹¹⁶ obligaron a las autoridades a exigir en frontera documentos que permitiesen identificar a los viajeros tales como “cédulas de identidad o documentos equivalentes al suprimido pasaporte” dice Vilar Ramírez (1989), especialmente a quienes, vinculados con esos sucesos, desde el sureste español huyeron hacia Argelia para regresar entre 1885 y 1890 acogiéndose a medidas de indulto.

15.5.- La II República en el exilio.

Este es un asunto poco conocido, ocultado durante años a la opinión pública española, por razones obvias, e ignorado oficialmente por las Autoridades policiales de frontera.

Tras la finalización de la Guerra Civil española la situación respecto a los documentos de identidad de los españoles en el exilio, y en especial respecto a los pasaportes, se vio dificultada. No hablaremos aquí de aquellos españoles que más pronto o más tarde plantearon su retorno a nuestro país, y a los que el gobierno de Franco ponía dificultades que, con el paso de los años, se vieron suavizadas. Se trata aquí de hablar de la actividad que el gobierno de la República, ya en el exilio, mantuvo para documentar a nuestros compatriotas fieles al mismo y de esta forma tratar de mantener viva la ilusión de un pronto retorno tanto de ellos como del gobierno a suelo patrio.

Para entender la situación hay que recordar que el gobierno de la II República española continuó su actividad y se estableció en el exilio, primero en México (1939-1945) y más tarde en París (1946-1977). Siendo 1945 el año a partir del cual retomó su actividad respecto a la localización, identificación y documentación de cuantos españoles habían abandonado España como consecuencia de la guerra y derrota del gobierno legítimo de la República, tratando de mantener viva la memoria de España en ellos.

¹¹⁶ Una epidemia de cólera que causó más de 300 muertos en la ciudad.

En septiembre de 1953, desde París, este gobierno emitió una Circular relativa a la reorganización consular, con el fin de documentar a los españoles exiliados, centralizando la tarea en el Consulado General de México.

El gobierno en el exilio extendió certificados de nacionalidad y pasaportes, tanto ordinarios como oficiales y diplomáticos. Principalmente destinados a residentes en países de Iberoamérica, permitieron viajar a sus portadores por aquellas naciones que continuaron considerando al gobierno de la República como el legítimo de España. En orden cronológico, entre 1945 y 1946 reconocieron oficialmente al Gobierno de la República española en el Exilio: Méjico, Guatemala, Panamá, Venezuela, Polonia, Yugoslavia, Rumanía, Checoslovaquia, Hungría, Albania y Bulgaria.

Las sucesivas medidas tomadas por los distintos gobiernos de Franco respecto a los exiliados, que paulatinamente permitieron el retorno de gran parte de ellos, contribuyeron a la práctica extinción de esos documentos, de los cuales se debieron expedir alrededor de 2000, según los datos obrantes en los archivos de la FUE, a un cada vez más reducido grupo de incondicionales.

Hasta su disolución el 21 de junio de 1977, el Gobierno de la República Española en el Exilio mantuvo su pequeña y languideciente maquinaria burocrática en marcha, cuyo reflejo en los libros en los que se llevaba el control de los documentos de identidad y viaje expedidos puede seguirse hasta sus últimos días, y de los cuales todavía en 1972 hay constancia de la expedición de pasaportes diplomáticos (FUE, fondo México, 1947).

15.6.- El pasaporte oficial.

Este pasaporte, expedido por el entonces Ministerio de Estado, tuvo una incierta fecha de nacimiento, como tipo distinto a los diplomáticos, la cual puede inferirse de distinta normativa del siglo XX, puesto que si bien el Decreto de 10 de febrero de 1920 da pie a la consideración de éstos, como hace también la Conferencia de París de octubre de ese año, si nos atenemos a lo dicho en el punto 5 del Anexo III

de la misma¹¹⁷, lo cierto es que con el interés de amparar viajes oficiales se documentó a determinados ciudadanos, primero con pasaportes diplomáticos y luego con otros de cuya existencia diferenciada ya hay constancia tras la Guerra Civil.

No fueron una novedad ni invención española, puesto que ya en 1918 los Estados Unidos de América establecieron este tipo de pasaportes para personal de alto rango, personal no diplomático (y sus familias) de sus legaciones, y funcionarios del gobierno en misión oficial (Lloyd, 2008). Con iguales criterios, pero sin una diferenciación taxativa, como es la creación de este tipo, fueron extendidos pasaportes diplomáticos españoles.

De la segunda parte del apartado primero y de la totalidad del segundo de la norma de 1920¹¹⁸ se infiere la inexistencia de pasaportes oficiales y de servicio en tales fechas, puesto que los diplomáticos amparan las personas y misiones que luego cubrirían esos.

La RO de 10 de febrero de 1920 y el Decreto 30 de junio de 1931 adjudicaban pasaportes diplomáticos a los funcionarios del Estado que debían representar al Gobierno en viajes oficiales al extranjero, aunque ya en la RO de 2 de septiembre de 1927 se hablaba de la creación de los pasaportes Oficiales, de los cuales no vemos su puesta en marcha formal en esas fechas, aunque el momento de su desaparición puede situarse en la disposición derogatoria genérica del Decreto de 30 de junio de 1931¹¹⁹.

117 “5. Correos de gabinete y personas encargadas por el Gobierno con misiones oficiales ante Gobiernos extranjeros o ante Organismos internacionales”.

118 “así como a los demás dependientes de dicho Departamento que vayan al extranjero en comisión de servicio.

2º, Personas encargadas de representar al Gobierno español en alguna Comisión, Congreso o Conferencia Internacional y a las que sean nombradas por otros Ministerios para desempeñar en el extranjero una Comisión de carácter oficial que haya sido acordada en Consejo de Ministros”.

119 Todavía el D 3129/1977, de 23 de septiembre, sobre pasaporte ordinario, lo menciona.

La normativa de 1927 restringió el ámbito de los titulares de pasaportes diplomáticos y decía que se estudiaría la creación de los pasaportes: De Honor, Oficial y Recomendado. Respecto de los Oficiales decía que sería “para cuantas personas vayan al extranjero en comisión del servicio o con representación ante Congresos, Exposiciones o casos análogos los que serán expedidos por los respectivos Ministerios y debiendo mencionarse en ellos la Real orden que confiere la correspondiente comisión o representación”, y los pone en marcha a partir del 1º de enero de 1928. La norma de 1931 vuelve a situar dentro de la órbita de los diplomáticos a varios de los que más tarde serían oficiales y de servicio¹²⁰.

Sin embargo, en el Decreto de 1931 se vuelve a incluir entre los diplomáticos a “c) las personas encargadas por el Gobierno de una misión oficial cerca de Gobiernos extranjeros y de organismos internacionales de carácter oficial”; para encontrarnos en la 1940 la certeza de su existencia real al tiempo de su desaparición oficial.

Pese a lo dicho en el párrafo anterior, entre 1940 y 1947 existió una pugna soterrada entre los ministerios de la Gobernación y de Asuntos Exteriores en relación con estos pasaportes. Mientras Gobernación decía en una Orden del 8 de enero de 1940 que quedaban “suprimidos los pasaportes oficiales y cualesquiera otros que no sean los aludidos en el apartado primero de esta Orden [diplomáticos y ordinarios]”, a los pasaportes oficiales los reducía a uno ordinario en el que constaría el carácter oficial del viaje del titular, aunque luego dijese que:

“con el pasaporte ordinario -como condición previa indispensable- extendido en la forma que se indica en los anteriores apartados, podrá solicitarse del Ministerio de Asuntos Exteriores el documento que de modo formal acredite, ante el extranjero, el carácter oficial del viaje, en los términos en que venía haciéndose en los llamados pasaportes oficiales”.

120 “a) miembros del Gobierno, el Presidente de la Cámara o Cámaras legislativas y sus familias.

b) personal diplomático y consular de carrera y sus familias.

c) personas encargadas por el Gobierno de una misión oficial cerca de Gobiernos extranjeros y de organismos internacionales de carácter oficial.

d) funcionarios del Ministerio de Estado en Misión oficial y los Correos de Gabinete.”

Debió volver a dictarse normativa para su expedición en fecha que debe situarse entre el 8 de enero de 1940 y el 11 de octubre de 1941, o tal vez nunca dejaron de expedirse, pese a lo ordenado en 1940, ya que volvemos a verlos en 1941, aunque poco después, en 1942, nuevamente parece desmentirlo un escrito en el que se decía que “la Dirección General de Seguridad se reserva el derecho exclusivo de la concesión de pasaportes ordinarios para viajes oficiales a que se refiere el artículo 5º de la Orden de 8 de enero de 1940”.

No es hasta cinco años después cuando en una Orden de Exteriores, de 22 de agosto de 1947, ya se dice que “con el fin de reglamentar la expedición de pasaportes oficiales”, y se regula el procedimiento de solicitud de estos al Ministerio de Asuntos Exteriores, desde el 1 de septiembre de ese año para “todos los funcionarios o particulares que deban salir de España, en comisión de servicio al extranjero”.

En una Orden comunicada de Gobernación, de 4 de febrero de 1952, se vuelve a hablar de ellos, entonces expedidos “para Comisiones que vayan al extranjero en misión científica, de conferencias, congresos internacionales, etc.”, y para los cuales el Ministerio de la Gobernación dispone que “se reduzcan los trámites para la expedición de pasaportes oficiales, ordinarios y a empleados públicos, no exigiéndose a los peticionarios otros documentos que los estrictamente indispensables”. El 19 de mayo de ese mismo año se explicaba en una Orden del Ministerio de Asuntos Exteriores, que el solicitante de pasaporte oficial debía estar provisto de “pasaporte corriente con la debida autorización de salida de España”, y en 1956 Asuntos Exteriores comunicaba a Gobernación, entre otras cosas, que “el pasaporte oficial blanco” (este era su color, amén de un formato distinto al de los pasaportes ordinarios) continuaba en vigor.

Este pasaporte se encontraba, como el diplomático y el de servicio, por encima del ordinario en cuanto a garantías, y tenía una validez tasada por la propia misión u objeto del viaje, careciendo de validez si no iba acompañado del pasaporte ordinario

de su titular (Manuales de Fronteras de 1966 y 1974), pero mientras que el oficial había de acompañar al ordinario durante la vida de aquel, cuando se expedía el de servicio el ordinario se entregaba a cambio del mismo, devolviéndose al final de la misión. Desapareció implícitamente con la creación del pasaporte de servicio del RD 925/1978, de 2 de marzo, que se destina, entre otros, a los titulares del hasta entonces pasaporte oficial, si bien no aparece una disposición derogatoria formal que lo suprima.

XVI. El salvoconducto.

16.1.- Un documento de vida intermitente.

Un paréntesis en la secuencia histórica de documentos de identidad y viaje de estos doscientos años es el originado por la intermitente presencia de los salvoconductos en la vida española.

Hagamos un poco de historia para poner en contexto este documento y su importancia a la hora de hablar tanto de los de viaje como de los de identidad, tanto en España como fuera de nuestro país, ya que el salvoconducto es el primer documento de viaje (también con funciones de identidad) que vemos en Occidente, y que está con nosotros desde hace casi mil años. Tengamos en cuenta que de su evolución y transformación surgieron otros documentos, especialmente a partir del siglo XIX, que hemos estudiado de manera detallada en otros capítulos de esta tesis.

Decir en pocas palabras qué es un salvoconducto resulta sumamente complicado, ya que se han usado en diferentes lugares del mundo desde épocas pretéritas, dejando múltiples ejemplos y en cada uno de ellos ha mostrado alguna particularidad. Sin una denominación única y permanente desde los primeros momentos, y a veces sin una idea clara de qué era y qué no era, se hace difícil el consenso acerca de lo que es, y de lo que fue este documento que, llamado de diferentes maneras, ha sido utilizado en diversas etapas de la historia en todo el mundo.

Nuestra tesis doctoral, de manera consciente, no indaga en el periodo que abarca desde los primeros registros medievales acreditados en Europa, hace más de setecientos años, y el siglo XIX, con el fin de mantener en perspectiva únicamente la importancia de los salvoconductos desde el punto de vista policial. Dicho de otra manera: para nosotros la relevancia de los salvoconductos estriba en el hecho de que han formado parte de la actividad policial de identificación, y también de control, de los ciudadanos desde que aparece la Policía hasta el día de hoy. En ese período ha habido momentos en los que la labor ha sido compartida con los militares, y otros

de total exclusividad, pero siempre ha existido actividad policial respecto de los mismos.

En la alta Edad Media, en algunas naciones europeas se empezaron a usar unos documentos con los que garantizar la protección a sus portadores para el paso por un territorio y para el traslado de mercancías. También los peregrinos, que se desplazaban en busca de santuarios y otros lugares de culto y veneración, dieron pie a un colectivo necesitado de documentos y protección en sus viajes, y de ello hemos hablado en extenso en el capítulo II. Estos documentos eran para unos primitivos pasaportes, para otros simples salvoconductos.

En España, al igual que en otros países europeos, es sobradamente conocida la existencia de emisarios reales que, portadores de cartas, mensajes o regalos, viajaban de un reino a otro. También la protección Real de sus actividades. Los documentos que los amparaban, a veces el propio mensaje, recibieron distintos nombres: salvoconducto, carta de seguro, pase, carta de amparo, carta de creencia, licencia, pasaporte, etc. (García Ruipérez y Galende Díaz, 2004,a,b). Su estudio lo realiza tradicionalmente la diplomática.

A partir del siglo XVI los gitanos sufrieron por toda Europa restricciones en sus movimientos y se extremaron las precauciones con ellos a la hora de documentarlos¹²¹, lo cual se hacía mediante salvoconductos grupales.

En la Edad Media el término salvoconducto se confundía con el de pasaporte. Solo hacia el siglo XVIII podemos ver ya una diferenciación clara entre un documento y otro. En la normativa española vemos cómo se le nombra de manera concreta y específica, diferenciándolo del pasaporte.

En España para desplazarse de un punto a otro del reino, se necesitaba un documento, llamado “pasaporte” o “salvoconducto”. A partir de la Real Cédula de 18 de mayo de 1710 se disocian los pasaportes militares de los destinados a civiles, claramente diferenciados por una Real Orden de 15 de julio de 1741, norma que

121 Real Pragmática Sanción de 14 de mayo de 1717, otras de 1746 y 1749, Reales Cédulas de 1783 y 1791.

debió ser posteriormente recordada en diversas ocasiones debido a los numerosos incumplimientos de la misma.

En 1721, en una solicitud del Sacro Colegio Romano, con ocasión del fallecimiento del Papa Clemente XI, en la que se decía “El Abad Ferari, con permiso del Sacro Colegio, ha tomado el carácter de Agente del Cardenal Alberoni; y entre sus pretensiones solicita una, pidiendo un salvoconducto por espacio de tres meses, para venir à Roma”.

Data del año 1730 un escrito que recoge:

“por el gran Consejo de Negros, que tiene el Rey actual [de Marruecos] Muley Abdalà, se ha expedido una Patente, ò Salvoconducto, à favor de los Religiosos Descalzos Misioneros de la Orden de San Francisco, en que se les concede licencia para estàr libremente en aquellas Provincias, y con especialidad en las Ciudades de Fèz, Salè, y Tetuan, para ir, y venir à tierra de Christianos, y también para mantener en su Hospital de Mequinèz diez y seis Religiosos, y un Cirujano, à fin de asistir à los Cautivos Españoles enfermos” (s. rfa.).

Hacia 1784 se mencionaban también los salvoconductos para facilitar el paso de personas que transportaban mercancías, acompañadas de unos documentos llamados “guías” para el tránsito de estas por las distintas alhóndigas.

En realidad, los salvoconductos no solamente son pasaportes interiores, carentes de función en tiempos de paz, muestra residual de las limitaciones gubernativas – civiles y militares- a la libertad de movimiento por el interior de un Estado, también son documentos de viaje que permiten el paso de un Estado a otro en ausencia de acreditación que identifique al sujeto como nacional de un determinado país.

Es cierto que el documento llamado salvoconducto, que en un principio tuvo grandes similitudes con el pasaporte, continúa vigente hoy día, aunque técnicamente es en realidad diferente a aquel. Cómo cambiaron los viejos salvoconductos a pasaportes, y la auténtica naturaleza de éstos y aquéllos, es una materia compleja que varía de país a país.

Hoy en día el salvoconducto, que nació vinculado a la figura del pasaporte, con la cual se confunde tanto terminológica como funcionalmente hasta bien entrado el siglo XIX, ha quedado configurado como una autorización para desplazarse por un territorio, incluso para salir o entrar en el mismo, necesitando de un documento adicional que acredite la personalidad del portador. El pasaporte, por el contrario, es un documento autónomo de identidad y viaje para entrar o salir de un territorio, normalmente un país, expedido por la autoridad competente de aquél del que es nacional el portador y visado o autorizado por la autoridad del país de tránsito o destino.

El salvoconducto está vinculado íntimamente a los términos de frontera, guerra, territorio y autoridad. Sin una autoridad reconocida que pueda expedirlos no existe salvoconducto. Si no existe frontera, nadie nos impedirá el paso. Sin un territorio que se necesite atravesar no es preciso. Y si no hay guerra o crisis sanitaria, es difícil hoy día que exista el salvoconducto.

El término salvoconducto es todavía usado de manera ocasional para señalar la seguridad ofrecida por una autoridad o gobierno a un extranjero para que pueda entrar y atravesar los territorios sobre los cuales ese gobierno tiene jurisdicción o control. Se distingue del pasaporte porque puede ser proporcionado a enemigos, además de amigos, personas neutrales o ciudadanos del propio país. Salvoconducto también es el nombre del instrumento dado al capitán de un barco para realizar un determinado viaje.

Desde el siglo XVIII al XX los salvoconductos gozaron de relativa importancia en diversos momentos de nuestra historia, entre los que podemos señalar epidemias, golpes de Estado, revoluciones y guerras. Pero, como hemos dicho antes, su vida sigue en España un camino diferente a la de los pasaportes desde el siglo XIX, y pueden considerarse el Decreto de 6 de febrero de 1809 y el Reglamento General de Policía del Reino, de 8 de enero de 1824 como los momentos de inicio de esa diferenciación, pese a no incluir ninguno de los dos a los salvoconductos como documentos de identidad o viaje a expedir y, claro está, a emplear de manera habitual por los civiles.

Hasta el siglo XIX la comprobación de la existencia, autenticidad y uso apropiado de estos documentos no era patrimonio exclusivo de las autoridades policiales, fundamentalmente porque no existían tal y como hoy día las conocemos. Su expedición y empleo estaba vinculado a diversas prerrogativas y usos (diplomático, exploración, misiones comerciales, sanitario[...]) muy distintos a los estrictamente militares (guerras, revoluciones, golpes de Estado) o policiales.

Superada esta etapa primigenia, ausente la distinción entre salvoconducto y pasaporte, y una vez distinguidos y diferenciados plenamente uno y otro, la vida del primero es intermitente y esporádica. Aparece únicamente cuando es estrictamente necesario, de tal modo que lo vemos en golpes de Estado, graves algaradas, situaciones de emergencia sanitaria y guerras, de los siglos XIX al XXI, de modo que su presencia puede señalarse de forma bastante precisa, al igual que su vigencia temporal.

En el siglo XIX los salvoconductos florecieron gracias a diferentes guerras, empezando por la de “las Naranjas”, siguiendo por la de la Independencia, las tres Carlistas, también la Revolución “Gloriosa” y el surgimiento de la I República. Además de las razones políticas pesaron también las sanitarias; con las epidemias de peste, cólera o fiebre amarilla sufridas por diferentes ciudades de España. En el siglo XX se mantuvieron por la Semana Trágica de Barcelona, el levantamiento de Jaca, la Revolución de Asturias, las elecciones de febrero de 1936, la Guerra Civil, y su posguerra. No olvidemos tampoco los salvoconductos extendidos en el Protectorado y colonias de España en África, que sobrevivieron hasta 1976. Ahora en el siglo XXI, ha sido el Estado de Alarma por razones sanitarias decretado entre el 14 de marzo y el 21 de junio de 2020 el que ha provocado su resurgir. En este último caso con la particularidad de seguir un modelo oficial, pero ahora extendidos por empresas y particulares, a diferencia de los anteriores, que fueron casi todos ellos expedidos por una autoridad reconocida.

Otra fuente de producción de estos documentos han sido los golpes de Estado. España sufrió entre los siglos XIX y XX un total de nueve, de los cuales se consumaron dos¹²².

También los vemos pocos meses después de la revolución de septiembre de 1868, durante las semanas en las que un movimiento de corta duración limitado a algunas provincias pretendió crear una República federal (1869)¹²³. Apenas cuatro años más tarde la I República debió ser también motivo para la expedición de salvoconductos.

En cada uno de esos períodos históricos anteriores al siglo XX la extensión de salvoconductos por parte de las autoridades militares fue un hecho habitual ante la inexistencia generalizada de documentos de viaje. Ya en el siglo XX, también, pero de manera puntual, las autoridades civiles hicieron uso de sus potestades para la extensión de estos, especialmente aquellas de reciente implantación en territorios que habían alcanzado la independencia, como fue el caso del final de nuestra presencia en el Protectora Norte de África.

Si este es el panorama global, debemos decir que, de forma residual o complementaria a la existencia de los pasaportes han surgido salvoconductos sustitutivos de los documentos de identidad y viaje para un único viaje de retorno desde el extranjero a España debidamente regulados en el RD 116/2013, de 15 de febrero, sobre pasaportes provisionales y salvoconductos. Y también que los extranjeros residentes en España, cuando retornan a su país de origen, en determinados supuestos emplean salvoconductos expedidos bajo la denominación de “autorización de regreso”¹²⁴.

122 Los golpes tuvieron lugar el 3 de enero de 1874 (Pavía), 24 de junio de 1926 (“Sanjuanada”), enero de 1929, 12 de diciembre de 1930 (sublevación de Jaca), 10 de agosto de 1932 (“Sanjurjada”), 18 de julio de 1936 y 23 de febrero de 1981, todos ellos fallidos. Únicamente prosperaron los de septiembre de 1923 (Primo de Rivera) y 5 de marzo de 1939 (Casado).

123 El Directorio Republicano Federal de Valencia surgió con la insurrección republicana federal iniciada el 8 de octubre en esa ciudad (el estado de guerra se había decretado el día 6) y se extendió por varias provincias, siendo sofocada nueve días después de su inicio.

124 Las autorizaciones de regreso están reguladas en el artículo 5 del RD 557/2011, que desarrolla el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. Para más detalles ver el capítulo XVII.

16.2.- El salvoconducto y la Guerra Civil.

El auge de los salvoconductos españoles en el siglo XX se vivió durante la Guerra Civil. Como en todos los momentos convulsos de la historia, implicó la urgente necesidad de controlar a la población, tanto la civil como la militarizada, además de proveer de las oportunas autorizaciones para sus desplazamientos a los militares alistados y reclutados.

Dado que el golpe militar no tuvo un rápido desenlace, y que derivó en una lucha fratricida, la aparición de los salvoconductos en los primeros momentos se ha convertido para los investigadores en un trabajo sujeto a exploraciones ciudad a ciudad, y a veces caso a caso, como son las primeras referencias a salvoconductos, vistos ya desde el día 19 de julio de 1936, al menos en la provincia de Salamanca.

Desde el campo de los sublevados las normas, obviamente, tenían una procedencia militar, mientras que desde el lado gubernamental en distintas provincias los salvoconductos fueron extendidos por el Gobernador Civil; en otras, a pesar de existir un gobierno central civil, fueron autoridades militares de segunda fila las que muchas veces dispusieron acerca de la libertad de movimientos de los ciudadanos. Frente a la rigidez establecida por los militares sublevados para la concesión de salvoconductos, señalada una y otra vez por las normas iniciales, las escasas que conocemos del gobierno de Madrid muestran la presencia desde muy pronto de los comités políticos de diferentes partidos y sindicatos en la cadena de responsables de las autorizaciones. Y en ocasiones la directa acción de los representantes de organizaciones sindicales, políticas, o comités de variadísima naturaleza, amparando a sus militantes.

Esa particularidad añadida, que en el lugar del Gobierno hubiese desde el primer momento otras personas auto-declaradas como autoridades emitiendo y visando salvoconductos, llevó a que cualquiera que se sintiera investido de una capacidad mínima de ejercicio de autoridad o fuerza pudiera expedirlos o refrendarlos. Agrupaciones políticas, sindicales, comités de defensa, etc. fueron dejando su huella de forma no reglada en estos documentos. Muchas veces con la imperiosa necesidad de imponer la firma, sello y garantía de más de una de ellas, un

documento era expedido por una agrupación, organización, etc. y luego refrendado por otras, de forma que el ciudadano recibía el plácet de la práctica totalidad de la comunidad en la que residía.

Lentamente los carnets de los distintos partidos, sindicatos o comités, y más tarde los permisos de trabajo, improvisados salvoconductos en los primeros momentos fueron dejando paso a los salvoconductos oficiales (Alonso Millán, 2013).

Estos documentos tuvieron distintos firmantes. Los emitidos por militares tenían como destinatarios a personal militar, y a civiles para acceder a zonas de guerra; pero también emitieron salvoconductos autoridades y organismos civiles muy diversos: gobernadores civiles, autoridades de prensa y propaganda, partidos políticos, sindicatos y comités de muy distinta índole. Todo ello, con el fin de controlar a la población y tratar de impedir el desplazamiento de informantes, espías y adversarios.

La extensión, más bien la exigencia del salvoconducto, se realizó por las autoridades legalmente reconocidas, que tenían capacidad y legitimidad para ello, solamente en los casos estrictamente necesarios por las necesidades de la guerra (zonas de vanguardia, línea del frente, evacuación, etc.). Se delimitó claramente la zona para la que era necesario su uso y la autoridad que debía concederlo o denegarlo.

Esta limitación en cuanto a la extensión y uso obedecía a la necesidad de considerar de facto lo que de iure debía ser una situación de legitimidad y normalidad en todo el territorio español, con la consiguiente libertad de circulación para todos los ciudadanos. Salvo, claro está, en las zonas donde se producían enfrentamientos.

La normativa del Gobierno legítimo relativa a la expedición de salvoconductos es escasa. Sobre todo, en los primeros meses de la contienda, con las autoridades del Gobierno central aún en Madrid, gran parte del territorio peninsular en sus manos y Cataluña actuando de manera autónoma.

¿Cuál fue la razón de esta escasez de normativa? Creemos que el Gobierno entendió que no precisaba implantar nuevos criterios, que bastaba con el

documento hasta ese momento existente para el común de la población, las cédulas personales (justificante de pago de un impuesto, pero que al fin y al cabo permitía la identificación de los mayores), y en Cataluña también a través de los carnets electorales.

Una vez iniciada la contienda, al estar sometida cada población a uno u otro poder, surgieron los salvoconductos tanto para civiles como para militares en el lado gubernamental con las fluctuaciones del frente, las carreteras y pueblos cambiando de bando, los desplazamientos de población internos generados por los avances y retrocesos de unos y otros y la presencia de las distintas unidades militares y grupos armados.

En el interior del territorio controlado por el Gobierno de la República se otorgaron desde los primeros momentos salvoconductos por organizaciones políticas, sindicales, milicias armadas y autoridades locales o de otro ámbito territorial, con muy distinta finalidad a la propia y típica del salvoconducto. Desde los salvoconductos otorgados por los autodenominados “Comités Antifascistas” a periodistas extranjeros, pasando por aquellos que los distintos Comités de milicianos entregaban a quienes debían entrar o salir del territorio que ellos controlaban, o los proporcionados por las Milicias Antifeixistes en Cataluña entre el 27 de julio y el 1 de octubre de 1936¹²⁵, o documentaciones tan peculiares como los carnets del Consejo de Aragón¹²⁶. A los autorizados a salir de España llegó un momento en el que se les extendió un salvoconducto para facilitarles el tránsito

125 Las Milicias Antifaixistes fueron creadas por el Gobierno de la Generalitat el 21 de julio de 1936 ante la presión de la CNT y la FAI. Tuvieron entidad administrativa y militar, constituyendo un poder paralelo al de la Generalitat hasta su autodisolución oficial el 1 de octubre. A partir de esa fecha fueron integradas en la Consejería de Defensa, en la que gozaron de gran autonomía. Su Comité Central reunió a gentes de todas las fuerzas del Frente Popular y fue dirigido de facto por el anarquista Juan García Oliver, ejerciendo su poder e influencia fundamentalmente en la ciudad de Barcelona.

126 El Consejo Regional de Defensa de Aragón se constituyó como entidad administrativa autónoma en la zona oriental de Aragón el 6 de octubre de 1936, siendo inicialmente reconocido por el Gobierno y fijando su sede en Caspe. Gozó de gran autonomía, pero fue disuelto por el propio gobierno de la República el 10 de agosto de 1937 tratando de coordinar los esfuerzos gubernamentales, una vez retomado el control sobre Cataluña tras los sucesos de mayo de ese año.

hasta la frontera, donde el pasaporte sería el documento que efectivamente les permitiría salir¹²⁷.

La regulación de estos documentos para civiles fue diversa, dispersa y muy escasa en contraste con lo ocurrido en el bando sublevado, como más adelante veremos, sin que perdamos de vista tampoco las peculiaridades debidas a la descentralización administrativa de España, con varios casos dignos de estudio.

Por una parte, las autoridades vascas, que se estrenaron como gobierno el 7 de octubre de 1936, utilizaron documentos propios, aunque vieron cómo en pocos meses desaparecía el territorio sobre el que ejercer su poder.

También las autoridades de Cataluña, asumieron competencias sobre expedición de pasaportes en 1934, que finalmente retornaron al gobierno central en 1937. Los hemos visto en detalle en el capítulo XII.

Los sucesivos gobiernos de la República desde el inicio de la guerra, y los cambios de sede del mismo, de Madrid a Valencia (donde estuvo desde el 7 noviembre 1936 al 30 de octubre de 1937), y de ahí a Barcelona (hasta el 24 de enero de 1939), además de la descentralización parcial de las competencias de seguridad y la ostensible falta de un criterio único a la hora de establecer normas y la capacidad de hacerlas cumplir, llevó a una compleja situación normativa que dificultaba sobremanera el debido control de la población.

En las poblaciones y provincias que se mantuvieron leales al Gobierno hasta el final no se relajó la disciplina en algunas unidades, y sus hombres continuaron respetando escrupulosamente la necesidad de portar salvoconductos hasta el último día de la guerra.

La otra cara de la moneda es la situación que de facto se iba creando en el territorio ocupado por las tropas de Franco. En él se hacía preciso controlar, primero, y luego documentar a la población. Para ello, como solución de emergencia, se recurrió a la extensión de salvoconductos, carentes de regulación normativa en los primeros

127 “Para el viaje desde el lugar de solicitud al fronterizo por donde el viajero deba salir de España, se precisará el salvoconducto, no pudiendo ser sustituido éste por el propio pasaporte que es documento exclusivamente útil para el paso de fronteras”. Circular sobre “Normas generales para la consecución y visado de Pasaporte”, Punto 7, junio de 1937.

momentos. Los firmaba y autorizaba, lógicamente, la autoridad militar, haciéndose esto con suma rapidez.

En el bando sublevado la puesta en marcha de estos documentos se hizo imprescindible desde los primeros días, especialmente de las poblaciones que iban pasando a su control, carentes como estaban de maquinaria burocrática y de archivos que permitiesen documentar, identificar y, sobre todo, controlar a la población (especialmente la no afecta).

La normativa sobre salvoconductos, en el bando sublevado, fue promulgándose con cierta premura. Tres meses después del Alzamiento ya vemos un sistema organizado de expedición que se va implantando en las poblaciones que pasan a manos de las tropas alzadas y en las zonas fronterizas. Especialmente en los pasos autorizados, controlados como objetivos estratégicos desde los primeros días del golpe.

A finales de 1936 se promulgaron unas primeras normas, que en noviembre del año siguiente se hicieron más detalladas. Posteriormente fueron complementadas y modificadas en diversas ocasiones, algunas de ellas contradictorias, hasta que desde 1947 sólo continuaron en vigor los salvoconductos fronterizos, los cuales desaparecen para Portugal y Francia en 1955, y que desaparecen definitivamente en 1982¹²⁸.

Fue durante el año 1937 cuando el bando sublevado reguló de manera detallada la expedición de salvoconductos, pases de libre circulación, pasaportes y carnets de identidad provinciales. Del estudio de esa documentación es fácil deducir que la magnitud de la tarea obligó a relajar poco a poco la enorme presión inicial para restringir su expedición, para lo cual aparecieron nuevas autoridades de menor rango con competencias para emitir tales documentos, con lo cual la tarea se vio algo aliviada.

Los órganos de gobierno iniciales (Junta Técnica del Estado y Gobierno General del Estado Español) no hicieron más que dar carta de naturaleza a las directrices

128 Existieron salvoconductos con el nombre de “pase para Andorra” hasta el 31 de diciembre de 1978 y como “pase de pastoreo” hasta el 1 de junio de 1982 (cuando se empezó a permitir el uso del DNI en lugar del pasaporte para atravesar la frontera francesa).

militares de los primeros meses. Sus disposiciones fueron la plasmación por escrito de las directrices militares emanadas desde el Cuartel General del Generalísimo.

La expedición de los salvoconductos, entre los sublevados, dependía en 1937 del Cuartel General del Generalísimo, Estado Mayor, Sección 2ª, salvoconductos, aunque otras autoridades militares y policiales los expedían antes y después de esa fecha¹²⁹.

A principios de ese año se empezó a extender un carnet de identidad que hacía las veces de salvoconducto ordinario de ámbito provincial en la zona donde los sublevados se iban estableciendo, incluso en alguna provincia que desde el primer momento fue leal a los alzados.

Las autoridades locales podían autorizar el viaje dentro de la provincia. Para la salida fuera de la provincia era “necesario que los interesados formalicen instancia a este Gobierno civil, en las que expresen las causas de ello, avalada por dos personas de solvencia e informada debidamente, acompañando dos fotografías y certificado médico de vacunación antivariólica y antitífica, si ha de dirigirse a alguna de las provincias de reciente liberación”¹³⁰.

En un principio existió una gran desorganización, solapándose autoridades, instrucciones y autorizaciones a otorgar. Se mezclaban los conceptos de salvoconducto, pase de libre circulación, pasaporte militar (autorización de viaje a cargo del Estado), pasaporte para el extranjero, etc. Esto unido al continuo crecimiento del Ejército, formación de unidades y movilidad de estas, creó una situación que obligó a revisar exhaustivamente la normativa emanada de las diferentes autoridades a finales de 1938.

Debemos tener presente que las distintas normas implantadas por las autoridades militares se diseñaron para ejercer un férreo control sobre la población y evitar

129 Agentes de Investigación y Vigilancia, comandantes de Puesto de la Guardia Civil, comandantes militares, gobernadores civiles, alcaldes, etc. Fue pareja una descentralización de las expediciones por necesidades operativas a una concentración de autoridades expedidoras para determinados tipos de salvoconductos (entrada y salida de España o acceso a frentes).

130 Prensa local Cáceres, fecha próxima y posterior al 26 de marzo de 1937.

interferencias de esta en las operaciones militares, siendo más tarde delegadas en autoridades civiles, bien cuando se trataba de zonas de retaguardia, bien cuando la contienda había finalizado.

En el lado de los alzados, en los primeros momentos, especialmente en las zonas de vanguardia, fueron las autoridades militares las que casi de manera exclusiva expedieron estas autorizaciones de tránsito, conforme avanzaron las fechas, y algunas zonas iban quedando alejadas de los frentes; por una parte, descendía el rango de la autoridad expedidora, por otra se abría el abanico de las mismas. Debutaron en este terreno algunas autoridades políticas, locales o provinciales, aunque muchas veces no dejaban de ser militares, a los que se habían entregado esas responsabilidades.

Constatamos multitud de variantes respecto a los salvoconductos, desde la Autoridad que los extendía al ámbito territorial autorizado, pasando por la duración, el coste o las excepciones a su concesión y uso. Todo ello teniendo en cuenta que era un documento de emergencia, con escasas garantías en cuanto a medidas de seguridad, muy dado a falsificaciones, compraventa y uso fraudulento. Sus infractores eran perseguidos con extremado celo y rigor.

16.3.- Posguerra y declive del salvoconducto.

Los avatares de la guerra, la formación del nuevo Estado, su organización y dependencia evidente de determinados colectivos, motivaron una serie de excepciones a los salvoconductos que ya empezaron a verse a finales de 1937¹³¹, muy pocos meses después de la puesta en marcha de la primera normativa de ámbito general.

131 La consideración de las cédulas personales como documento bastante tuvo una vida intermitente. Ya en un escrito fechado el 2 de diciembre de 1937 se dice que “dentro de cada provincia, y para los habitantes residentes en poblaciones de las mismas, servirá de salvoconducto la cedula o carnet de la milicia Nacional, autorizado al objeto por los Comandantes Militares, o en su defecto por los Alcaldes, de una vez para siempre, mientras dichas autoridades estimen que los portadores son de toda garantía por su ideología e identificación con el Movimiento Nacional”. Posteriormente, un telegrama de la DGS de 9 de marzo de 1940 prohíbe su habilitación como salvoconducto, aunque algunos gobernadores civiles (Barcelona) las habilitaban en su territorio, volviéndose a autorizar su uso como tales de ámbito provincial en escrito de 31 de enero de 1941 de la DGS.

En 1941 se tenían en cuenta los carnets profesionales y las cédulas personales que, como ya lo habían sido en distintos momentos desde 1937, sustituyeron a los salvoconductos dentro de la provincia, en la confianza de que el sistema establecido permitiera ejercer un más férreo control de la población. Baste decir a modo de ejemplo que, hasta junio de ese año, era preciso exhibir el salvoconducto incluso para comprar un billete de tren o de coche de línea. Esta necesidad cesó dos años después, al encargarse la Brigada Móvil del control de los viajeros en ruta¹³².

Podríamos decir que el problema de la identificación de los españoles estuvo resuelto en esas fechas con una simple dicotomía: que la documentación extendida tuviera validez intraprovincial o interprovincial. Pero no resultó ser así, como hemos visto, a las cédulas personales se les hizo equivaler el salvoconducto, al tiempo que los carnets profesionales, también los políticos y sindicales, hacían sus veces.

Tal y como se recogía en la norma sobre el “carnet de identidad” de 1937, éste equivalía al salvoconducto para desplazamientos dentro de la provincia. Pero quienes deseaban salir de la misma estaban “obligados a proveerse de salvoconducto”¹³³.

Señales evidentes de que ese control no era todo lo efectivo que se esperaba fueron la supresión de las cédulas personales por Ley de 19 de enero de 1943, las cuales hemos visto en el capítulo VIII de esta tesis, y el posterior Decreto de 2 de marzo de 1944 para la creación del Documento Nacional de Identidad, visto en el capítulo X. La puesta en marcha de este último se demoró hasta 1951, dando lugar a una lenta agonía de los salvoconductos, y al alumbramiento en 1945 de un efímero documento de identidad que, aunque con el carácter de “provisional”, se extendió de forma heterogénea durante varios años en las zonas rurales: la Tarjeta Provisional de Identidad, que hemos visto en el capítulo IX de esta tesis.

La posibilidad de que salieran de España personas buscadas por la Justicia, o que otras armadas entrasen desde Francia, obligó a tomar una serie de medidas excepcionales para los movimientos de la población en las provincias fronterizas,

132 Iniciado con un escrito del Jefe del Servicio Nacional de Seguridad a los Gobernadores Civiles 19 de abril de 1939 y finalizado mediante un Telegrama de la DGS de 19 de junio de 1941.

133 Boletín Oficial de la Provincia de Badajoz, 20 de marzo de 1937.

extendiéndose hasta 1955 los salvoconductos denominados “especiales de frontera” y de “zona impermeabilizada”, para las franjas de terreno lindantes con Francia y Portugal y establecidas en 1941 y 1942.

En el interior también existieron salvoconductos para las llamadas “zona de guerra¹³⁴”, aquellas partes del territorio en las que continuaron actuando partidas armadas hasta principios de los años 50.

En tanto no se consiguió documentar con el DNI a la población no se suprimieron en la práctica los salvoconductos, y aun así sobrevivieron tipos residuales, como los obligados para el acceso a nuestros territorios en África y Andorra, o los necesarios para que retornasen desde el extranjero nuestros compatriotas indocumentados.

La primera Orden de posguerra sobre salvoconductos a expedir en Madrid es del 6 de abril. Fue publicada en prensa dos días después. En ella se recogía una drástica prelación en cuanto a autorizaciones y denegaciones de los salvoconductos, iniciándose con un radical “personas que han colaborado con los rojos: No se les dará salvoconducto, bajo ningún concepto” (ABC, 8 de abril de 1939, p. 27).

En la tarea de control estricto de la población la actividad militar fue pronto diluyéndose y emergió al mismo tiempo el control civil, que ya se había visto en el transcurso de la guerra.

Menos de dos meses después, la Orden de 2 junio de 1939 del Ministerio de la Gobernación sobre “Normas para la ejecución de la censura postal y telegráfica, censura de Prensa y expedición de salvoconductos” resultó ser la fundamental para la expedición de salvoconductos. Desde entonces fueron detrayéndose de ella las futuras excepciones a la necesidad del documento.

Aparecía en su articulado una dicotomía entre autoridades militares, que expedirán pasaportes, autorizaciones y salvoconductos de viaje a los militares, mientras que a los civiles se los emitirían autoridades civiles, las cuales remitirían al final de cada

134 Bando de Salvador de Sandoval, coronel de Caballería y jefe de las Fuerzas Operantes en la Zona de Guerra de Piedrabuena (Ciudad Real) el 2 de agosto de 1941. Menciona un Bando de Guerra referido a la circulación por la Zona de Guerra, obligando a la posesión de salvoconducto a los mayores de 15 años “incluso a las Autoridades”. Anotación en el salvoconducto de las sanciones impuestas por transitar sin él. Documento provisional para quienes procedan de “puntos o incluidos en la Zona de Guerra”, provistos “a su paso por el primero pueblo de la Zona”.

decena a la Autoridad Militar de la Región, relación nominal de los salvoconductos de libre circulación que hubiesen expedido “a fin de que pueda mantenerse una acción vigilante sobre las personas que tengan antecedentes peligrosos, en relación con la defensa nacional”.

La orden se completaba con unas “normas a que en lo sucesivo habrá de ajustarse la expedición de salvoconductos para circular por el interior del territorio nacional”. Se mencionaba que serían para todo mayor de 16 años que necesitase salir de la localidad en la que habitase; serían por un mes, aunque se podría obtener uno por 6 meses si hubiese de viajar por el territorio nacional (esta autorización llevaría fotografía y huellas dactilares del interesado, y sería cursada y autorizada por la Jefatura del Servicio Nacional de Seguridad). Los funcionarios públicos y sus familiares no necesitarían salvoconducto si disponían de carnet profesional o permiso de su Jefe para efectuar el viaje.

Alcaldes y gobernadores civiles sustituyeron a las diferentes autoridades militares; los propios gobernadores civiles delegaron pronto el ejercicio de su autoridad en los jefes policiales y de la Guardia Civil. De este modo hicieron más directo y eficiente el contacto entre las autoridades y los solicitantes de salvoconductos y su control, aunque las órdenes procedentes de los distintos Cuerpos de Ejército fueron impartidas al menos hasta el otoño de ese año.

Se estableció una diferenciación entre salvoconductos de ámbito provincial y nacional, con la subsiguiente delegación clara de autoridades, locales (alcalde, comandante de Puesto de la Guardia Civil, etc.) para los provinciales. Para proveerse del salvoconducto de ámbito nacional era precisa la cédula personal y un aval de Falange Española Tradicionalista y de las JONS, del alcalde, o de dos personas de reconocida solvencia cuya firma estuviese garantizada por la Jefatura de FET y de las JONS. Esa distinción fue pronto conculcada y rebajada, indicando con ello que no era posible ejercer de manera eficiente un control centralizado de la población.

Los alcaldes fueron autorizados a expedir salvoconductos válidos por seis meses “para viajar por todos los puntos de la Nación, excepto por las poblaciones de Ceuta y Melilla”, desde el 26 de junio de 1940. Al mismo tiempo que les quedaba

“prohibido en absoluto autorizar las cédulas personales de vecindad” como salvoconductos.

Como hemos visto más arriba, las excepciones a la norma general con el empleo de documentos sustitutivos del salvoconducto, unas veces por razón de la persona, otras por determinadas celebraciones (ferias, romerías, fiestas locales, fechas conmemorativas locales o nacionales de nuevo cuño, corridas de toros, etc.) y otras más por la paulatina laxitud a la hora de exigir el documento, que ya habían empezado durante la guerra, todo ello indicaba las dificultades para ejercer un control efectivo sobre la población, y lo innecesario de la medida para determinados colectivos. A medio plazo, la degradación de normas y rangos de autoridades emisoras llevó a la extinción de esos documentos.

El empleo de determinados documentos en lugar del salvoconducto tuvo lugar desde, al menos, 1938. Entre ellos se encontraba la Tarjeta del Servicio Nacional de Transfusiones de Sangre, mencionada en telegrama de 23 de abril de 1938, que la habilitaba como salvoconducto para zona liberada, luego fueron los carnets de los funcionarios públicos (Circular Ministerio de la Gobernación de 5 de junio de 1939), pronto seguida por los de miembros de la FET y de las JONS (26 de agosto de 1939), que se vio continuada por una Disposición de 20 de noviembre que amplió la exención también al carnet del Colegio de Abogados y una posterior Circular del 29 de enero del año siguiente que suprimió la obligación de los salvoconductos a sacerdotes, siempre que acreditasen su personalidad con documentos que les identificasen como tales.

Las disposiciones ampliando las excepciones continuaron con la equivalencia de los billetes de servicio o pases de libre circulación de agentes y obreros ferroviarios (15 de marzo de 1940) que luego amplía para determinados profesionales la Circular de la DGS de 31 de enero de 1941, señalando que:

“carnets profesionales de Abogados, Agentes Comerciales, Arquitectos, Dentistas, Farmacéuticos, Ingenieros, Maestros Nacionales, Médicos, Notarios, Periodistas, Peritos Agrícolas, Practicantes, Procuradores, y en general, todas aquellas personas que ejerzan alguna carrera o profesión oficialmente colegiada, y reconocida por el Estado, tendrán validez de

salvoconducto para circular libremente por el territorio Nacional, siempre que lleve adherida la fotografía de los interesados y se hallen expedidos por el Presidente de los respectivos Colegios”.

Más adelante fueron los empleados de la Compañía Telefónica Nacional (1943)¹³⁵, Agentes comerciales (1945), Somatenes (1947)¹³⁶ y así hasta completar un amplio espectro de profesionales con una mínima cualificación o necesidad de prestación de servicios.

A pesar de todo lo relatado en los párrafos anteriores, la existencia de los salvoconductos ordinarios válidos para uno y seis meses (el primero de ámbito provincial y el segundo nacional), quedó sentenciada a partir del 1 de enero de 1948 por Orden del Ministerio de la Gobernación¹³⁷. Solo subsistieron los salvoconductos para “zonas de guerra” donde actuaban partidas armadas, que persistieron hasta la desaparición de estos. Así como los especiales para las zonas fronterizas, en vigor hasta 1955¹³⁸.

16.4.- El momentáneo final de los salvoconductos.

La desaparición de los salvoconductos hay que vincularla a varias causas, unas temporales y otras territoriales: si antes del final de la contienda la equivalencia de numerosos documentos al mismo hizo que se crease, de facto, una división entre los favorecidos por las excepciones y los condenados a someterse a los diferentes procesos de solicitud para conseguirlos, durante la posguerra tres fueron los motivos que llevaron a su desaparición: la Tarjeta Provisional de Identidad expedida por la Guardia Civil (de teórico uso hasta la implantación del DNI gestionado por la

¹³⁵ Circular de 22 febrero de 1943. BOP Gerona nº 24, 25 febrero.

¹³⁶ Circular de 26 de febrero de 1947. BOP Gerona nº 27, 1 marzo.

¹³⁷ Telegrama del Director general de Seguridad a los Gobernadores civiles, de 2 de enero de 1948. Cit.: BOP Gerona de 8 de enero.

¹³⁸ Hasta 1951 se dictaron “bandos de guerra” con el fin de restringir la libertad de movimientos de la población y combatir los últimos focos de resistencia de la guerrilla rural en zonas muy concretas de la Península.

Policía), la supresión de las zonas “impermeabilizadas” tanto de frontera como en el interior, tras la desaparición de los guerrilleros y el incremento de las facilidades de tránsito interno e internacional.

Todavía en el “Manual sobre Pasaportes, Extranjeros y Pasos de Frontera” (1974) se hablaba de los salvoconductos para Andorra, Francia y Portugal. El Manual calificaba como “salvoconductos colectivos” lo que en realidad eran “pases de visita” o “autorizaciones de paso colectivas”, empleadas en lugar del pasaporte. Se extendían con la simple presentación del DNI para viajes normalmente de menos de veinticuatro horas, sin derecho a pernoctar en el país visitado.

Desaparecidas las excepcionales circunstancias de guerra y posguerra, una vez superadas las limitaciones y dificultades para viajar al extranjero, el salvoconducto tornó a ser un documento de viaje residual y sustituto del pasaporte cuando, por unas u otras razones, la persona careciese de él en el momento de disponerse a viajar.

Los salvoconductos relativos a nuestra presencia en América y Filipinas, difíciles de rastrear, desaparecieron con la pérdida de cada uno de los distintos territorios. Los documentos necesarios para viajar desde la Península e islas adyacentes hasta ellos fueron las autorizaciones de embarque y los pasaportes (denominados “para Ultramar”, “para América” o “para el extranjero”). Aunque el término salvoconducto no se empleó para tales viajes, sí que existieron salvoconductos durante las luchas y guerras en pos de la independencia de aquellos territorios, emitidos por autoridades militares y responsables insurrectos.

Es posible que en esos territorios se empleasen salvoconductos por los viajeros, exploradores y aventureros españoles pero extendidos al modo medieval, esto es, proporcionados por nuestras autoridades como documento de garantía en sus viajes al internarse en tierras desconocidas. Nada que ver con los salvoconductos otorgados por una autoridad para el paso por su territorio a personas tanto locales como foráneas.

Perdidas esas tierras, de nuestras menguantes posesiones quedarían pendientes de estudio los salvoconductos para las de África, el Protectorado español de Marruecos y nuestras Plazas de Soberanía en el norte del continente.

Solo desde el momento en el que existe presencia española permanente en cada uno de esos territorios podemos plantear la existencia o pertinencia de los salvoconductos¹³⁹. De este modo, el ámbito temporal de los mismos también queda muy limitado y perfectamente acotado para cada uno de ellos.

Desde la creación en 1913 del Alto Comisionado de la Zona de influencia en Marruecos hasta la desaparición en 1976 de la Dirección General de Promoción del Sáhara diversos fueron los organismos responsables de la administración de los diferentes territorios en el norte de África y de extender las autorizaciones de entrada y salida a los mismos¹⁴⁰, además de las autoridades locales, que los extendieron para la circulación interna.

Ajenas a lo que sucedía en la Península, nuestras posesiones gozaron de una cierta protección que evitaba el acceso a las mismas. Las pertinentes autorizaciones para desembarcar o establecerse en ellas fueron el mayor obstáculo para la llegada de viajeros procedentes de Europa.

Los allí asentados estuvieron sometidos a un régimen especial de documentación, tanto para su permanencia como para sus desplazamientos internos y sus viajes hacia y desde la Península. El salvoconducto, como documento independiente o como diligencia en el pasaporte ordinario, era el documento básico (baste como ejemplo lo recogido en OG de 24 de mayo de 1944).

139 La presencia española permanente más antigua, inicialmente militar, es la referida a los territorios del golfo de Guinea (ya en 1861 la isla de Bioko era un presidio), seguida por Río de Oro (contaba con subgobernador en 1890), La Güera (anexionada en 1924 a Río de Oro), Seguía el Hamra (reconocida ya en 1912), Cabo Juby (tomó posesión de este territorio el capitán Fernando Bens Argandoña el 29 de julio de 1916) y, finalmente Ifni (tomó posesión de este enclave el capitán Oswaldo Fernando Capaz Montes el 6 de abril de 1934).

140 El 15 de diciembre de 1925 se creaba la Dirección General de Marruecos y Colonias, que dependería directamente de la Presidencia del Gobierno (sustituyendo a la Oficina de Marruecos - creada en 1924-). De ella dependían la Alta Comisaría de España en Marruecos y los Gobernadores del Sahara español. Fue suprimida en 1934 y sus funciones reorganizadas, para ser nuevamente recreada por el Gobierno de la República en julio de 1936.

En 1938, por el Gobierno de Burgos, se creó el Servicio Nacional de Marruecos y Colonias, dependiendo de la Vicepresidencia del Gobierno.

Finalizada la Guerra, en agosto de 1939 se creaba la Dirección General de Marruecos y Colonias, dependiente de Asuntos Exteriores, pero que desde el 15 de enero de 1942 pasa a depender de la Presidencia del Gobierno, en 1956 se le denomina Dirección General de Plazas y provincias africanas, y en 1969 Dirección General de Promoción del Sahara, la cual es disuelta en 1976.

Durante la Guerra Civil, por parte del gobierno de Burgos, al menos desde el 2 de diciembre de 1937 (Normas para pasaportes al extranjero y salvoconductos - AGMAV,C,1266,24 1/1), se exigió el salvoconducto no sólo para circular por España, también para entrar y salir del país, además del pasaporte, ya que este último de por sí no habilitaba para la salida o entrada del país, como bien recogía la citada norma. Pocos meses después, ya finalizada la Guerra Civil, se podía leer “tanto para la entrada como para la salida por las Fronteras Nacionales se requerirá, lo mismo a españoles como a extranjeros, la presentación de salvoconductos [...] independientemente del Pasaporte de carácter internacional“, y así continuó la situación hasta el año 1940 cuando el criterio cambia al decir que “los españoles provistos de pasaportes[...] podrán utilizar este documento para circular por territorio Nacional sin necesidad de salvoconducto” (Telegrama DGS de 5 de marzo de 1940, reiterado el 27 de abril, en oficio del 4 de mayo de la Comisaría provincial de Cáceres).

En fecha tan lejana a la Guerra y cercana a nosotros como 1974, tenemos en el “Manual sobre Pasaportes, Extranjeros y Pasos de Fronteras” editado en julio de ese año una clasificación de salvoconductos para atravesarlas, organizada según las distintas fronteras terrestres, en las que se mencionan las andorrana, francesa y portuguesa¹⁴¹, omitiéndose lo referido a Gibraltar al estar en aquellas fechas cerrado el cruce de la Verja, y sin que aparezcan datos en relación con Ceuta y Melilla.

Sin embargo, diversos tipos de salvoconductos, para empleo en situaciones y lugares muy concretos, llegaron casi hasta nuestros días.

141 Para la de Andorra habla de salvoconducto individual válido para un viaje en el plazo de 30 días, y colectivo de hasta 25 personas también para un solo viaje en el período de 10 días. Y para Francia y Portugal habla de hasta cuatro tipos: larga permanencia, para 6 días sin limitación de distancia (suspendidos en esas fechas); carta-permanencia, de 24-48 horas sin limitación de distancia; rayanos, 3 meses sin pernoctar; servicios, un año en régimen de reciprocidad.

16.5.- Otros tipos de salvoconducto.

16.5.1.- De desembarco.

Aparece mencionado en la OG extraordinaria de 23 febrero de 1942, en su norma 63, y referido a los visitantes extranjeros, cuando se decía que “cuando por los Jefes de Puestos se haga uso de la facultad que les concede la norma 9 de la ORDEN GENERAL EXTRAORDINARIA de 27 de octubre de 1941 estableciendo los S.P.F.P.A., al entregarles el salvoconducto para desembarcar les serán recogidos los pasaportes, que les serán devueltos a cambio de aquellos al regresar a bordo. Igual concesión podrá hacerse por los Puestos de Policía de la Frontera con los extranjeros rayanos de la misma, siempre que exista reciprocidad”.

16.5.2.- De alta montaña pirenaica.

Común a la necesidad de pases de rayano, pases fronterizos, de pastoreo, o pases de internamiento hasta 10 km, (vistos todos en el capítulo XIV) otro colectivo que necesitó ver regulada su actividad a un lado y otro de la frontera fue el de los montañeros.

Dado que las montañas no saben de fronteras, el paso de un país a otro durante una expedición es una de las situaciones más comunes y, además, no considerada por el expedicionario como una infracción a norma alguna, máxime cuando las barreras físicas suelen ser inexistentes (todo lo más un amojonamiento con mayor o menor antigüedad y grado de conservación variable) y el control administrativo nulo en esos puntos, ya que los puestos habilitados, y a través de los cuales debe realizarse la salida y entrada en el territorio nacional, son tasados, escasos y situados en lugares de más fácil acceso para el común de la población.

Desde el 1 de julio de 1967 los excursionistas españoles y franceses pudieron pasar de un lado a otro de los Pirineos en aplicación del “Convenio [suscrito] entre España y Francia relativo al cruce de la frontera por los turistas en la alta montaña pirenaica”.

En ese Convenio se consideraba como zona de “alta montaña” aquella de altura superior a los 1.500 metros y que no contase con lugares habilitados permanentemente, la delimitaba con precisión y creaba un documento específico para su empleo en la zona: “un salvoconducto especial, bilingüe, expedido por la Comisaría del puesto fronterizo más próximo al punto por donde quieran cruzar la frontera[...]”. Esto para quienes no fuesen miembros de una Asociación montañera, pues a estos se les permitía acceder (además de ir provistos con la documentación normalmente exigida para el paso de frontera) con una tarjeta expedida por la Federación Española de Montañismo (FEM) o la Federation Française de Montagne, o por las Sociedades o clubs afiliados a uno u otro de esos dos Organismos.

La Tarjeta de la FEM inicialmente permitió el tránsito por sí misma, pero posteriormente tan solo “habilitaba” para la obtención del salvoconducto específico que se puso en marcha, redactado en francés y en español, y que se conseguía en las Comisarías de Policía y Puestos fronterizos.

Los modelos desarrollados, tanto de tarjetas como de salvoconductos, dejaron de emplearse a partir de 1982¹⁴², cuando para el cruce de fronteras únicamente se exigió el DNI a los españoles (a los franceses ya desde antes se les permitía entrar con la Carte d'Identité desde el 6 de febrero de 1978 en aplicación de Acuerdo firmado con España) y, definitivamente innecesarios con la entrada en vigor del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen el 26 de marzo de 1995.

16.5.3.- Para ciudadanos españoles en el extranjero.

Tenemos constancia de la extensión de salvoconductos por nuestros consulados desde, al menos, el siglo XIX, con o sin esa denominación específica en el propio documento, pero no es hasta después de la Guerra Civil cuando vemos diversa normativa relativa a la extensión de salvoconductos a nuestros nacionales en el

142 Con la entrada en vigor para España, el 1 de junio, del Acuerdo Europeo sobre el Régimen de Circulación de Personas entre los países miembros del Consejo de Europa, de 1958.

exterior. Entonces los consulados proporcionaron salvoconductos para retornar a España, válidos para un solo viaje, a personas que, o bien habían salido de nuestro país durante la guerra desde fronteras no controladas por el gobierno de Burgos o bien lo habían hecho de forma clandestina.

Hasta 1947 la entrada en España de exiliados se produjo con enormes dificultades y sujetos a estrictas y restrictivas condiciones que implicaban el empleo de salvoconductos especiales en sustitución del pasaporte que traían hasta su llegada a la frontera. Aplicándoles la normativa correspondiente, y dejando constancia de ello en el propio pasaporte con la indicación de que había sido “concedido en virtud de autorización de 1º de marzo de 1947, acogido a sus beneficios”. Si aparecía el pasaporte con la mención “no acogido a sus beneficios” el titular debía suscribir a la entrada una declaración jurada de sus actividades durante el Movimiento, que era remitida por el Puesto a la Sección de Repatriaciones de la Comisaría General de Investigación Social (en 1949 Comisaría General Político-Social).

Al margen de esa normativa tan específica de posguerra, la entrada en España sin pasaporte estuvo regulada por diversas Instrucciones de la Dirección General de Asuntos Consulares, una de ellas, la 155/85, sobre expedición de salvoconductos a españoles indocumentados en el extranjero; otra posterior, de 15 de marzo de 1995, sobre expedición de pasaportes ordinarios y salvoconductos en el extranjero, en la que se recoge que al español que no pudiera identificarse, tuviese urgente necesidad o conveniencia de viajar a España, y no pudiese esperar permisos o consultas, se le ofrecería la posibilidad de viajar con un salvoconducto, extendido “en una hoja de papel con el membrete de la Representación, en la que se fijará al margen una foto del interesado y se sellará, igual que se hace para los pasaportes”; y una tercera, de 10 de junio de 2005, sobre expedición de pasaportes ordinarios, pasaportes provisionales y de salvoconductos.

En la actualidad la normativa está recogida en el RD 116/2013, de 15 de febrero, sobre pasaportes provisionales y salvoconductos. Lo define como un documento que sirve exclusivamente para viajar a España, que se puede expedir a aquellas personas que estén indocumentadas, bien por carecer físicamente de documento de identidad o de viaje, bien porque estos no puedan emplearse por estar caducados, y

deseen retornar a nuestro país urgentemente. Según esta normativa pueden otorgarse salvoconductos, para un solo viaje, a nacionales españoles indocumentados que, encontrándose en el extranjero, deseen regresar a nuestro país.

16.6.- Salvoconductos y estado de alarma.

De manera inesperada el salvoconducto ha tenido una nueva vida, motivada en esta ocasión, como lo fue en múltiples ocasiones en los siglos XVII al XIX, por razones sanitarias. En este caso ha sido la gestión de la pandemia provocada por el COVID-19 que, en la primavera de 2020, obligó a cerrar las fronteras y a limitar los movimientos de la población, llegando al extremo de confinarla en sus casas para evitar la dispersión incontrolada de la enfermedad.

Entre los años 2020 a 2022 se ha promulgado diversa normativa, tanto estatal como autonómica relativa a las limitaciones de movilidad de los españoles, y salidas y entradas del territorio nacional, como consecuencia de la evolución de la crisis sanitaria. Las primeras de esas medidas se incluyeron en la normativa sobre el estado de alarma declarado por el Real Decreto 643/2020 de 14 de marzo de 2020, y a continuación lo fueron por diversas órdenes de los Ministerios de Sanidad, Interior y Transportes, Movilidad y Agenda Urbana¹⁴³.

Apareció en la Orden SND/307/2020 de 30 de marzo, por la que se establecían los criterios interpretativos para la aplicación del Real Decreto-ley 10/2020 de 29 de

¹⁴³ Aunque han sido catorce los ministerios que en algún momento tuvieron que dictar resoluciones para atender la gestión de la crisis sanitaria originada por el COVID-19, fueron los ministerios de Sanidad e Interior los que llevaron el peso de la gestión de la movilidad de los ciudadanos desde el principio.

La Orden INT/657/2020 de 17 de julio, “relativa a los criterios para la aplicación de una restricción temporal de viajes no imprescindibles desde terceros países a la Unión Europea y países asociados Schengen por razones de orden público y salud pública con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19”, fue la norma troncal relativa a los desplazamientos internacionales, habiendo sido modificada en más de una veintena de ocasiones, siendo la última el 14 de noviembre de 2022 (Orden INT/1086/2022).

Para los desplazamientos de los ciudadanos dentro del territorio nacional, y aún dentro de la misma población de residencia, las normas dictadas lo fueron no solo de carácter nacional, también autonómico. La normativa básica estaba recogida en la Orden del Ministerio de Sanidad SND/307/2020, de 30 de marzo, por la que se establecían los criterios interpretativos para la aplicación del Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, incluyendo el “modelo de declaración responsable para facilitar los trayectos necesarios entre el lugar de residencia y de trabajo”, publicado el mismo 30 de marzo.

marzo, y el modelo de declaración responsable para facilitar los trayectos necesarios entre el lugar de residencia y de trabajo. En el texto indicaba que los trabajadores tenían derecho a exigirlo a su empleador y su Anexo recogía el modelo a emplear para que las empresas pudiesen extenderlo a sus trabajadores. Se le denominaba “declaración responsable”, aunque técnicamente fuese un salvoconducto.

El modelo básico de certificado (se trató de evitar el empleo del término salvoconducto) venía recogido en la Orden del Ministerio de Sanidad, SND/307/2020, de 30 de marzo, por la que se establecían los criterios interpretativos para la aplicación del Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, incluyendo el “modelo de declaración responsable para facilitar los trayectos necesarios entre el lugar de residencia y de trabajo”, publicado el mismo 30 de marzo.

En diferentes fechas de esos años, según las Comunidades Autónomas y nivel de riesgo, los empresarios debieron certificar que los portadores de estos documentos eran trabajadores suyos que debían realizar labores presenciales. Incluso los viajes desde el extranjero hacia España de trabajadores considerados “esenciales” debieron ser autorizados por organismos estatales como el Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas (CNPIC).

Antes y después de este documento hubo otros “de conveniencia” a iniciativa popular y que buscaron, entre otras opciones, el respaldo policial con la simple adición de un sello húmedo en los mismos.

16.7.- La Policía y los salvoconductos.

Los salvoconductos son documentos temporales para tiempos excepcionales, que inicialmente se rigen por criterios extraordinarios y casi siempre son reflejo de una actividad militar ejercida sobre la población civil.

Transcurrido tiempo suficiente para que la situación se considere normalizada, los salvoconductos desaparecen o bien pasan a ser gestionados por autoridades civiles.

Ese movimiento de aparición, desarrollo, transformación y desaparición del documento se ve soportado por las distintas normas que dan cuerpo legal a la existencia del mismo.

En España, la aparición y desaparición del salvoconducto en distintos momentos de nuestra Historia ha seguido la pauta arriba descrita. Y ha hecho posible que la actividad policial tuviese importancia durante un buen número de años, más allá de las circunstancias iniciales que dieron lugar a su instauración.

Si bien la existencia de la Policía desde casi hace 200 años permite hacer un más fácil seguimiento de lo acaecido, no deja de ser evidente que la actuación de los distintos cuerpos policiales respecto a estos documentos fue limitada hasta 1936, circunscribiéndose a la faceta de control de los mismos. Es a partir del inicio de la Guerra Civil cuando autoridades civiles de distinto signo y rango (gobernadores civiles, alcaldes, jefes de Policía) aparecen vinculadas tanto a la reglamentación como a la expedición y control de esos documentos.

Durante la Guerra Civil el Gobierno mantuvo sus estructuras administrativas. El Ministerio de la Gobernación fue el pilar, socavado en su autoridad durante buena parte de la contienda por organismos ajenos al propio gobierno, del que emanaron normas relativas a salvoconductos¹⁴⁴.

Por su parte, aunque el Gobierno de Burgos empleó fundamentalmente Autoridades militares para promulgar las instrucciones de cada momento, ya el 26 de marzo de 1937 aparece una Orden del Ministerio de la Gobernación relativa a salvoconductos. Posteriormente, a partir de abril de 1939, la gestión de los salvoconductos será casi exclusivamente competencia del Ministerio de la Gobernación.

En principio la labor policial se limitó al control de los documentos en la vía pública, trenes, carreteras y fronteras, siendo esa su labor más dilatada en el tiempo.

144 Véase para ello el Boletín de la DGS de 8 de octubre de 1936.

Inicialmente las comprobaciones se circunscribían a verificar la certeza de los datos aportados respecto a la personalidad del titular, difíciles de cotejar más allá del documento de identidad que acompañase al salvoconducto. No podemos decir que un mayor control fuese inexistente, pero sí complicado de efectuar de manera sistemática y homogénea en todo el país, por razones obvias.

Solo acabada la guerra, con la asunción por las autoridades civiles del Ministerio de la Gobernación de la gestión de los salvoconductos para el personal civil, al fin y al cabo, la inmensa mayoría de la población, se inicia ese control efectivo. A partir de ese momento la Policía expide los salvoconductos, haciéndolo de una manera más profesional y continuada¹⁴⁵.

Al argumento de que a partir de entonces el salvoconducto pierde su carácter de documento excepcional para convertirse en herramienta de control de la población suele responderse que el estado de guerra se mantuvo en determinadas zonas de España hasta 1951¹⁴⁶.

145 Pese a no existir un registro centralizado con datos fidedignos acerca del número de salvoconductos expedidos, cálculos indirectos llevan a cifrar el total de los tramitados en sus diversas modalidades por la Policía en más de 50 millones, solo entre 1939 y 1985. Cifra más que respetable para un documento teóricamente excepcional.

146 Diversos autores (Manuel Ballbé, Álvaro Dueñas, Francisco Espinosa, Borja de Riquer, Angel Viñas) señalan como final del estado de guerra la fecha del 7 de abril de 1948. Todos ellos se refieren, sin citarlo textualmente, al Decreto de la Presidencia del Gobierno de esa fecha, publicado en el BOE del 16, “por el que se resuelve la competencia suscitada entre el Juzgado Permanente número dos de la Zona Aérea de Marruecos y el Juzgado de Primera Instancia de Tetuán”, que en un farragoso Considerando número cinco señala como un “supuesto inaceptable” suponer que en diciembre de 1946 estuviese vigente el Estado de Guerra, argumentando que la regulación de presos y detenidos de 9 de enero de 1940, la promulgación del Fuero de los Españoles el 17 de julio de 1945 y la reforma de la Ley de Orden Público de 18 de octubre de ese mismo año eran textos jurídicos que derogaban tácitamente tal estado de guerra por oponerse a los mismos. Para continuar en el Considerando número seis con la mención expresa de que “en mil novecientos cuarenta y seis no estaba ni puede estar vigente el Estado de Guerra”.

Ballbé (1983, p. 406 y ss.) dice que “el Bando de la Junta de Defensa Nacional de Burgos de 28 de julio de 1936, declaratorio del estado de guerra”, no fue derogado y se mantuvo en el tiempo hasta marzo de 1948, según diversa doctrina del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado. A continuación, la línea argumental del Tribunal cambió, y prueba de ese cambio es la cuestión de competencia más arriba citada, resuelta en términos contundentes, y cuya resolución, leída con detenimiento, desmiente la afirmación del final del estado de guerra en fecha 7 de abril de 1948.

Mientras tanto, “bandos de guerra” fueron dictados hasta, al menos, 1951 en aquellas zonas en las que, fundamentalmente, el Ejército combatió a partidas armadas, cuyo final teórico tuvo lugar en 1952.

16.8.- Autoridad expedidora.

En el organigrama policial para la expedición, control y gestión de los salvoconductos la cúspide fue la Dirección General de Seguridad. De ella emanaban las circulares e instrucciones referidas a la expedición, control y explotación de la información obtenida a partir de los datos de los solicitantes y del empleo que hacían de los mismos.

Por debajo de la DGS se encontraban vinculadas a los salvoconductos dos de sus Comisaría Generales, la de Orden Público y la Político-Social. Un escalón más abajo los Gobiernos Civiles, Jefaturas Superiores de Policía y Comandancias de la Guardia Civil. En esa pirámide descendente el nivel inferior lo constituían los ayuntamientos y puestos fronterizos.

El rango de las autoridades que firmaban los salvoconductos descendió conforme el volumen de estos aumentó y la simplicidad para su expedición fue mayor dando pie con ello a unas mayores facilidades de expedición y un menor control sobre las mismas.

Durante la guerra, por parte del Gobierno, vemos entre otras firmas en los salvoconductos: las del Ministro de la Gobernación (18 enero 1939, para salida al extranjero), Director general de Seguridad (28 mayo 1937, 25 septiembre 1937), Comisario General de Investigación Social (para salida al extranjero, 19 de septiembre de 1937), Delegado Regional de Sanidad (por el ministro, 25 de noviembre de 1936), Delegado de Evacuación del Ministerio de Trabajo y Asistencia Social (27 mayo 1938).

En el bando sublevado, sometido a directrices militares desde el principio, la cúspide de la pirámide la constituía el Cuartel General del Generalísimo, que fue delegando paulatinamente competencias en otros militares y en responsables del embrionario Gobierno (Junta de Defensa, Junta Técnica del Estado). En cuanto las circunstancias lo permitieron esta delegación alcanzó a los gobernadores civiles y alcaldes.

Para cumplir con la finalidad de control que el salvoconducto suponía, la autoridad expedidora estaba directamente relacionada con el ámbito territorial para el que el documento era válido. De este modo y de menos a más, las autoridades eran el alcalde, para los de ámbito local, comarcal, e incluso provincial desde marzo de 1937, el gobernador civil, para los de ámbito provincial y el Director general de Seguridad para los de ámbito nacional¹⁴⁷.

El 16 de mayo de 1940 el Ministro de la Gobernación autorizaba a los Gobernadores Civiles para que delegasen en los alcaldes la expedición de los salvoconductos válidos por seis meses “para viajar por todos los puntos de la Nación, excepto por las poblaciones de Ceuta y Melilla¹⁴⁸”. Madrid también era excepción, ya que “respecto a la Capital, subsistirá el régimen en vigor”. Indicaba la necesidad de informe y de plasmar la impresión dactilar del solicitante ante la Inspección de Investigación y Vigilancia o Puesto de la Guardia Civil y reiteraba la prohibición de emplear las cédulas personales en sustitución de los salvoconductos¹⁴⁹. También señalaba que la “fotografía que han de llevar éstos y la que queda unida a la instancia, serán selladas con el de ese Ayuntamiento a fin de evitar su cambio”.

No podemos dejar de mencionar que en los primeros momentos de la posguerra algunas autoridades expedieron salvoconductos para sus funcionarios, como ocurrió con el Ministerio de Agricultura.

Durante 1955 aparece la normativa que pone fin a los salvoconductos de frontera, los únicos que pervivían en España en esas fechas. Suprimidos los salvoconductos fronterizos y terminada nuestra presencia en el Protectorado marroquí, quedaron como zonas de empleo de salvoconductos los territorios africanos (Ifni, Sahara,

147 El Director general de Seguridad podía delegar en los Comisarios generales de Orden Público o Político-social. Con anterioridad al Director las autoridades a nivel nacional habían sido el Jefe del Servicio Nacional de Seguridad y el Secretario General del Estado español.

148 Para Ceuta y Melilla se aplicaba lo dispuesto en el art. 39 del Decreto de 4 de octubre de 1935, sobre desembarcos en esas poblaciones en el cual se señalaba que “no se permitirá desembarcar en ellas a los españoles que no vayan provistos de pasaporte expedido con arreglo a lo que se determina en el presente Decreto”.

149 Circular DGS de 22 de mayo de 1940 a Gobernadores Civiles.

Guinea) y las fronteras terrestres, no solo de Andorra y Gibraltar, sino también de Francia y Portugal¹⁵⁰.

Hasta aquí hemos visto lo ocurrido con los documentos de identidad y viaje españoles y para ciudadanos españoles en los últimos doscientos años, cuyo resumen puede verse en el **Cuadro 6**. Ciertamente la mayoría de la población del país, pero en próximos capítulos abordaremos la documentación de extranjeros, ciudadanos comunitarios y aquellos carentes de nacionalidad, imprescindibles también para cerrar el panorama global de los documentos en nuestro país.

150 Inexistentes ya los salvoconductos “especiales para zona fronteriza”, los aquí mencionados son los empleados para traspasar las fronteras y permitir a nuestros compatriotas salir por un breve espacio de tiempo de España y retornar a ella.

DOCUMENTO	año inicio	año final
salvoconducto	s XIII	varias
pasaporte ordinario	s XIV	vigente
licencia de embarque	s XVII	1834
pasaporte interior	1710	1854
carta vecindad	1710	1854
cédula de entrada	1809	1814
cédula seguridad	1809	1814
cédula seguridad	1824	1835
pase	1835	1854
pasaporte para Ultramar	s XIX	1898
cédula vecindad	1854	1870
pasaporte diplomático	s XIX	vigente
cédula empadronamiento	1870	1874
pasaporte carlista	1872	1876
cédula personal	1874	1943
pasaporte Guinea española	1907	1968
cartera identidad emigrante	1916	1930
pasaporte territorio Ifni	post 1934	1969
pasaporte Sahara	post 1934	1975
Tarjeta Provisional Identidad	1945	1951
Documento Nacional Identidad	1951	vigente
pasaporte oficial		1978
pasaporte de servicio	1978	vigente

Cuadro 6.

Documentos de identidad y viaje, relación cronológica.

Algunos de los documentos de identidad y viaje estudiados tuvieron fechas de inicio anteriores al periodo temporal objeto de esta tesis, con fechas de inicio inciertas. Otros tantos fueron de vida efímera, fruto de las vicisitudes políticas del siglo XIX principalmente. Hoy en día únicamente continúan en vigor cuatro de ellos, uno de identidad (nuestro DNI) y tres tipos de pasaportes.

XVII. Los extranjeros en España.

17.1.- Los extranjeros en España.

La presencia de los extranjeros en España ha sido constante desde el principio de los tiempos. La identificación de una persona como “forastero” o “extrangero” está ya recogida en normativa legal de distintos reinos de la Península Ibérica desde el siglo XIII, como lo hizo Jaime I de Aragón en las Cortes de Valencia, el 9 de septiembre de 1238, cuando dispuso sobre la jurisdicción de todos los jueces y los fueros correspondientes que “el extranjero que no es obligado a responder de ningún ciudadano o que reclamase de éste dentro del reino, no sea obligado a dar ninguna fianza o prometer guardar el derecho del lugar, excepto que sea vagante sin lugar cierto de estancia, siendo entonces obligado a responder en el lugar que se le reclame, dando seguridad si alegase que tiene estancia segura” (Libre III. Ru. V. XIII).

En prácticamente todas las disposiciones sobre esta materia hasta principios del siglo XX se hacen notar las dificultades para llevar a cabo la identificación y control de los extranjeros, el fracaso de las normas previas que en cada momento se promulga trata de subsanar aquellas deficiencias.

Además de la protección del extranjero por sus autoridades consulares, mencionada ya en la Real Cédula de 20 de julio de 1791, una de las medidas que inicialmente se adoptaron fue la inscripción en sus respectivas Legaciones, siendo un fracaso “ya porque unos no se presentan á ser matriculados, ya porque otros no tienen obligación de hacerlo” (Circular 20 diciembre 1836), y los listados elaborados por los Gobiernos civiles, que serían cotejados posteriormente.

Las restricciones al contacto con el extranjero para evitar la “contaminación” con todo lo foráneo, afectó tanto a los españoles que pretendían salir más allá de nuestras fronteras (científicos estudiando en otros países, políticos liberales que deseaban conocer qué pasaba en otros países) como a los que regresaban y a los extranjeros que pretendían entrar, unos y otros a veces cargados con libros y

papeles perseguidos por la Inquisición o la censura.

Para la investigación de esta tesis nos hemos centrado en lo ocurrido a partir del siglo XVIII para acreditar la normativa existente en esas fechas y cómo a partir de entonces ha evolucionado hasta el día de hoy, sin entrar a valorar en profundidad otra normativa previa.

Prácticamente todas las disposiciones sobre extranjería promulgadas en España desde 1762 se atienen a un mismo esquema: cómo entrar, permanecer y salir de nuestro territorio, la diferente consideración que merezcan los extranjeros en función del tiempo que vayan a estar en nuestro país y a qué actividades se van a dedicar, las autoridades responsables de autorizarles, los diferentes tipos de autorizaciones para trabajar, los diferentes documentos de que se les proveerá y el catálogo de infracciones y sanciones.

La cuestión que aquí nos interesa, a los efectos de esta tesis, se refiere a la documentación a proporcionar por nuestras autoridades a dichos extranjeros. Determinar cuál es la autoridad responsable de autorizar su entrada, permanencia o salida, que no aparecen de manera tan clara y detallada como sería de esperar, pero que es lo que vamos a intentar explicar.

Otra cosa es a qué grupo de extranjeros se documenta al margen de sus pasaportes y a cuál no. Aquí entran en liza las diferentes consideraciones y categorías dadas a los extranjeros en España: transeúntes, domiciliados, residentes, emigrantes, etc. en las que son clasificados, bien en función del lugar de residencia (emigrantes, Ley de 1870), bien del tiempo de estancia (como ya vemos en una Orden de 1762), que normalmente implica que los transeúntes no son documentados en nuestro país.

Encontramos ya unas primeras normas sobre extranjeros en una Pragmática de 1623, reformada en el tomo III, tít. XI, ley I de la Novísima Recopilación, relativa a “permiso á los extranjeros católicos y amigos de la Corona para venir á exercitar

sus oficios en estos Reynos”, seguida por un bando de 6 de junio de 1703 sobre “facultad de residir en estos Reynos los extranjeros católicos que tengan las calidades que se previenen; y expulsion de los que se hallaren sin ellas”.

Más tarde son una Resolución de la “Junta de Extranjeros”, de 8 de marzo de 1716, sobre “circunstancias que deben concurrir en los extranjeros para considerarse por vecinos de estos Reynos”, y una Orden de 10 de marzo de 1762 en la que se plantea ya la distinción entre extranjeros transeúntes y domiciliados acerca del tiempo necesario para distinguir el uno del otro, considerando que “el que mora diez años con casa poblada en estos Reynos para no ser reputado por transeúnte, con la condición de que no se halle afecto á el Pabellón, y Consulado de su Nación, y no haya demostrado o hecho gestión de ello” (AHN-Estado, 26/1080).

Hasta aquí prácticamente el interés radicaba en diferenciar entre transeúntes y vecinos, y la autorización o no para trabajar en España. A continuación, y debido a que la “Junta de Estrangeros” había sido suprimida por Real decreto de 21 de diciembre de 1748, fue la denominada “Real Junta de Comercio y Moneda y Dependencia de Extranjeros” a la que se encomendó, por Real Cédula de 28 de junio de 1764, la formación de “lista” de extranjeros “para que se rehaga anualmente una matrícula de los extranjeros que existan, vayan, y vengan de España” (AHN-Estado, 629, 1/3-20).

Se trataba de un primitivo registro de estos, a confeccionar con periodicidad al decir:

“que anualmente se forme en todos los Puertos y lugares de comercio una lista de los comerciantes y demás personas extranjeras que haya en ellos con separación de las Naciones [...] renovándola cada año”, y sigue “remitiendo todos los años copia de ella por mano del Secretario que es o fuese de mi Real Junta de Comercio por lo perteneciente á Dependencias de Extranjeros” (RC de 28 de junio de 1764 en AHN-Estado, 629, 1/3-20).

También explicaba dónde y cómo debería llevarse ese control:

“Que en las Secretarías de mis Capitanías Generales Comandancias Generales y en las de las demás Capitales de las demás provincias que no están sujetas a Capitanías ni Comandancias Generales tengan un libro en donde firmen los que residan en ellas y se ponga en él los que resulten de las relaciones que deverán enviarles los demás Pueblos de sus distritos” (RC de 28 de junio de 1874 en AHN-Estado, 629, 1/3-20).

También en la citada se habla del fuero que deben gozar los extranjeros, si de transeúntes o de domiciliados (estos últimos reputados como vasallos).

Solamente un año después, la Orden de 25 de mayo de 1765 (AHN-Estado, 647/21), recoge el tratamiento como vasallos (domiciliados) de los extranjeros que se dediquen a “oficios mecánicos”, dando la opción a todo extranjero de ser considerado transeúnte o vasallo.

En 1782, aparece una Real Cédula sobre reciprocidad para juzgar y aplicar penas en España a transeúntes y domiciliados extranjeros, en lugar de remitirlos a sus países, seguida por la Circular de 20 de julio de 1791 “sobre salida ó permanencia de extranjeros en la Corte y el Reyno”. Esta última Circular, con su Instrucción del 21 de ese mes, regula la materia, pero la complejidad de la empresa hizo que ambas debieran ser explicadas en un nuevo escrito de 2 de septiembre del mismo año:

“que se proceda á la formación de matrícula ó lista de extranjeros exístentes en la Corte, y demas Pueblos del Reyno, con distinción de los que fueran avecindados ó transeúntes, y expresion de sus nombres, patria, religion, y motivo de residir en España” (Circular de 20 de julio de 1791, punto 1).

En esa legislación de 1791 ya vemos una mención a quienes buscan asilo o refugio, que no son objeto de este epígrafe, cuando en el Punto IX se dice “que los extranjeros que vienen á buscar asilo ó refugio se dirijan por caminos o rutas que señalen los Generales de las fronteras á los pueblos que tambien señalen [...] hasta

obtener Real licencia para permanecer ó internarse”. Prueba del interés en diferenciar entre extranjeros propiamente dichos (ya sean transeúntes -aunque con criterios en parte distintos a los ahora empleados- o avecindados) y aquellos que buscan la entrada, paso o permanencia en nuestro país como una actividad de emergencia.

En esa fecha eran los Alcaldes de Cuartel y los de Barrios los encargados de confeccionar la matrícula de extranjeros en Madrid, encomendando a Virreyes, Capitanes Generales y Gobernadores de las fronteras señalar a los extranjeros “las rutas y Pueblos interiores en que se hayan de presentar los que dieren justo motivo para obtener licencia”.

Esas normas del siglo XVIII citadas aquí son las primeras conocidas, las cuales tomamos como referencia para resaltar la actividad oficial hacia el extranjero antes de la existencia de la Policía, aunque la normativa de rango menor sobre el particular continuó generándose,

En fecha 11 de julio de 1814 una Circular a los Alcaldes de Barrio, transmite lo ordenado por el Excmo. Señor General ministro de Seguridad Pública (al que se lo ha ordenado el Rey), y solicita que:

“en el interin que yo concluyo la exacta matricula que estoy haciendo y tomo todo el debido conocimiento del cuartel de mi cargo, se sirva usted pasarme a la mayor brevedad posible y con orden reservada, una lista exacta de todos los extranjeros que habiten en su barrio” (AHN-Consejos, 9403).

Hasta llegar a la Real Cédula de 13 de enero de 1824 sobre Policía, que incluye entre las competencias privativa de ésta la de “formar padrones exactos del vecindario de los pueblos del Reino” (art. XIII.1ª), y que hemos visto en detalle en el capítulo VI.

La siguiente norma general que encontramos es la Circular del Ministerio de la Gobernación de la Península, de 20 de diciembre de 1836, que habla sobre

certificados de identidad y formación de listados, y que ordenaba “formar un padron de todos los extranjeros que residan y viajen por la Península”, al tiempo que se exigía a los extranjeros que presentasen:

“el certificado que se haya librado a cada uno; tanto por las cancillerías de las embajadas y ministerios como por los consulados, del que se tomará la correspondiente razón, devolviéndola al interesado”.

La introducción de esta Circular indica que había fracasado el intento de conocer los datos precisos acerca de esos extranjeros después de habérselo solicitado a las “respectivas cancillerías” de los distintos países, “porque unos no se presentan a ser matriculados, y ya porque otros no tienen obligación de hacerlo”, y ante la falta de datos se opta por la formación del padrón.

Los cinco puntos de la Circular nombran en cascada a quienes deben, o no, incluirse en el padrón de extranjeros. Se instituye a los jefes políticos provinciales (gobernadores civiles ya en esa fecha) como responsables de este padrón en las capitales y los alcaldes constitucionales en los pueblos. Estos remitirán los listados a sus respectivos jefes políticos, quienes a su vez “formarán y remitirán una lista general de los extranjeros que existan en su provincia”.

El RD del Ministerio de Estado, de 17 de noviembre de 1852, sobre extranjería, para Península e islas adyacentes, podemos considerarlo como la primera norma sobre la materia que va más allá de la mera orden de confección de listado y distinción entre los diversos tipos de extranjeros, a los que distingue entre extranjeros domiciliados y transeúntes, indicando que:

“para ingresar en territorio español deberá todo extranjero presentar en el primer puerto ó pueblo fronterizo adonde llegue, el pasaporte visado por el agente del Gobierno español á quien corresponda; la Autoridad local refrendará este pasaporte en los términos acostumbrados” (art. 6 RD de 17 de noviembre de 1852).

Luego indica en el art. 7 que no pueden viajar los extranjeros por el reino con el pasaporte de la Legación o consulado de su nación y encarga, en el art. 9, que “en los Gobiernos civiles de todas las provincias se formarán y llevarán matrículas o registros... de los extranjeros que residiesen o viniesen á residir en el reino, con separación de las dos clases”.

Cuando ya nuestro imperio colonial estaba más que mermado, el 4 de julio de 1870 se promulgó una ley de extranjería para nuestras provincias en Ultramar. Esta ley clasificaba a los extranjeros en su art. 3 en domiciliados, transeúntes y emigrados. La identificación de los extranjeros en “territorio español de Ultramar” se recoge en el art. 6, en el que se dice que al extranjero se le “expedirá un certificado [...] para que acredite la identidad de su persona en cualquier punto del territorio adonde quiere dirigirse [...]”, y que lo obtendrá del “Registro de extranjeros que al efecto se llevará por los Gobierno superiores civiles, y en el del Consulado de su nación”. Respecto del domicilio, en su art. 17 dice que “el domicilio se pedirá al Ayuntamiento ó Autoridad local del pueblo en que se pretenda fijarle”.

Una Circular de la Dirección General de Seguridad, de 18 de marzo de 1887, establecía un registro de “extranjeros domiciliados en la Península” y ordenaba que se formasen en los Gobiernos de provincia para los extranjeros residentes en la capital y en los pueblos para los de sus respectivas localidades. Incluía un modelo de la hoja que debía incluirse en cada libro Registro de extranjeros.

No debió surtir los efectos deseados la Circular de aquella efímera Dirección General de Seguridad y nuevamente fue recordada la necesidad de inscripción en Gobiernos civiles y Consulados por Reales Órdenes Circulares de 3 de octubre de 1895, 19 de septiembre de 1901 y 18 diciembre 1902, que nuevamente se ve en 1917.

El RD de 12 de marzo de 1917, dedicado a extranjeros y pasaportes para españoles, recoge en su art. 6, párrafo 2, “deberán presentar pasaporte con los requisitos indicados en el art. 2º [expedidos por las Autoridades competentes de las

naciones de las que sean súbditos] expedido por el Consulado respectivo, procediéndose en su vista á la inscripción y visado del mismo”, además de dar lugar a la expedición de un “documento que lo acredite [al extranjero como residente en España]”. A continuación, en el art. 7, se habla de las cédulas de inscripción para “extranjeros refugiados é internados”, indicando la necesidad de su extensión y la asignación de lugar de residencia a los mismos, entre otras disposiciones.

La normativa 1922, el RD de 2 de mayo, en su art. 1 habla de la obligación que tienen los extranjeros de “traer pasaportes que acrediten su identidad, y para residir en el Reino, obtener la autorización correspondiente”, así como la necesidad de visado del mismo en la Dirección General de Orden Público o por Gobernadores civiles o Alcaldes. Y en el art. 9 además de señalar la obligación de “renovar anualmente la inscripción en el registro de extranjeros correspondiente” se indica que “a los extranjeros comprendidos en el párrafo segundo del artículo séptimo [prófugos, desertores, refugiados políticos o responsables de delito] se les expedirá una cédula de inscripción” (art. 9.2).

Un Decreto de 23 de enero de 1934, que deroga otro de 8 de diciembre de 1933, ambos referidos a la inmigración de extranjeros en las islas Baleares, detalla prolijamente toda las vicisitudes referidas a la actividad oficial respecto de los extranjeros, y señala, en su art. 7, que el Registro de extranjeros “se llevará en las Comisarías de Vigilancia o, en su defecto, en las Alcaldías”, las cuales darán “cuenta la Dirección General de Seguridad, por el medio más rápido, de toda anotación que se efectúe en el Registro de extranjeros” (art. 8). También habla en su art. 10 de la extensión de un “certificado de residencia para extranjeros”, del cual adjunta modelo, tras haberlo detallado en el art. 13.

Posteriormente a esta normativa tenemos el Decreto de 4 de octubre de 1935 sobre pasaportes y extranjeros, que en su art. 19 señala que quienes tengan permiso de residencia podrán optar por una “carta de identidad profesional”. Hasta este momento las “cédulas de inscripción o pasaportes anotados en los correspondientes Registros de extranjeros” tenían una validez anual, renovable (art. 22). Esa

anotación en el pasaporte la habíamos visto anteriormente con la normativa de 1917 citada como “visado” del mismo.

El Decreto de 2 de marzo de 1944 de creación del DNI, en su artículo 6 decía que “el Documento Nacional de Identidad se expedirá por el siguiente orden de prelación: [...] k) Los extranjeros no exceptuados después de los tres meses y antes de los seis de hallarse con residencia en España”, y así se mantuvo esta disposición hasta que el Decreto 357/1962, de 22 de febrero, en su artículo primero dispuso que el DNI “se expedirá únicamente a los españoles”, obligando a recordar a las distintas Comisarías y Puestos fronterizos que la “autorización de residencia” era el “documento exclusivo de identificación para los extranjeros residentes en España” (Circular 125/62 de la Comisaría General de Fronteras).

La normativa de 4 de octubre de 1935 se mantuvo en vigor hasta el Decreto 522 de 14 de febrero de 1974, que regulaba el régimen de entrada, permanencia y salida de extranjeros de España, y que distinguía entre las situaciones de tránsito, visita, permanencia y residencia. Los permisos de permanencia, se decía entonces, “podrán ser discrecionalmente concedidos por la Dirección General de Seguridad” (art. 17), y si el extranjero tenía “el propósito de residir en España más prolongada o indefinidamente podrá obtener autorización de residencia” (art. 19.1), la cual, una vez inscrita en el Registro correspondiente “se librará un carnet o tarjeta individual a su titular, cuyas características se determinarán por la Dirección General de Seguridad, acreditativo de la condición de residente” (art. 20.1).

En la primera Ley de Extranjería de la democracia, la LO 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, se distingue únicamente entre estancia y residencia (art. 13.1), indicando que la residencia debe ser autorizada por el Ministro del Interior (art. 20.2). En el caso de que la residencia sea para trabajar simultáneamente el extranjero deberá obtener un permiso de trabajo, que se lo expediría el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (art. 15.1) “ambos permisos serán de idéntica duración y se expedirán en un documento unificado” (art. 25.2).

El Reglamento de ejecución de esta ley (RD 1119/1986, de 26 de mayo), en relación a las autoridades competentes, dice en su art. 23.1 que “corresponde a los Gobernadores civiles la competencia para la instrucción de los expedientes y para la concesión o denegación de los permisos de residencia iniciales y ordinarios, y a la Dirección General de la Policía respecto a los especiales y a los que se puedan conceder a los refugiados y asilados”.

Sobre la tarjeta de residencia es el art. 24 el que señala que “una vez inscrito en el Registro de Extranjeros el permiso de residencia concedido, se librá una tarjeta individual a su titular, cuyas características se determinarán por el Ministerio del Interior, acreditativa de la condición de residente”.

Respecto a la identificación, y en desarrollo del art. 4.2 de la LO 7/1985, que decía que “los extranjeros que, por su residencia o interés, se relacionen con España, deberán cumplir los requisitos de identificación que se determinen”, el Reglamento de esa Ley decía que:

“los extranjeros [...] serán dotados, a efectos de identificación, de un número personal, único y exclusivo, de carácter secuencial y sin ninguna significación”, y en el art. 67.3 se indicaba que “el número personal de extranjero deberá ser otorgado de oficio, por la Dirección General de la Policía” (art. 67.1 del RD 1119/1986).

Años después, el RD 155/1996, que aprueba el Reglamento de ejecución de la LO 7/1985, de 1 de julio, en su artículo 49, incluye una nueva clasificación de los permisos de residencia (inicial, ordinario, permanente y por circunstancias excepcionales), hace competentes para tramitar las solicitudes a “las Oficinas de Extranjeros o, en su defecto, la Comisaría de Policía de la localidad donde pretende fijar su residencia el extranjero” (art. 56.1), y mantiene la competencia para resolver las solicitudes de los permisos de residencia en manos de los Gobernadores civiles, excepto para aquellos que lo son por circunstancias excepcionales “que serán concedidos por la Dirección General de la Policía si se aprecian razones de seguridad nacional” (art. 57.2).

La misma norma habla del “número de identidad de extranjero” en el art. 61 cuando dice que “serán dotados, a efectos de identificación, de un número personal, único y exclusivo, de carácter secuencial”, y les “será aplicable a los documentos mencionados la normativa vigente sobre presentación y anotación en las oficinas públicas del documento nacional de identidad, cuya normativa tendrá carácter supletorio de las normas sobre utilización en España de los documentos de identidad de los extranjeros” (art. 62.3). Dicho número iría incorporado a una Tarjeta de Extranjero.

La Tarjeta de Extranjero se vio regulada posteriormente por Orden de 7 de febrero de 1997, que la define como “el documento único y exclusivo destinado a dotar de documentación a los extranjeros en situación de permanencia legal en España” (art. Primero.1), luego modificada por Orden INT/2058/2008, de 14 de julio, en lo concerniente al número de Identidad del Extranjero.

Al “Número de identidad del extranjero” se refirió anteriormente el RD 2393/2004, de 30 de diciembre, diciendo que sería otorgado de oficio por la Dirección General de la Policía, y con él:

“serán dotados [todos los extranjeros que obtengan un documento que les habilite para permanecer en territorio español], a los efectos de identificación, de un número único, personal y exclusivo, de carácter secuencial [...] que deberá figurar en todos los documentos que se le expidan o tramiten” (art. 101 del RD 2393/2004).

Hasta llegar a la vigente Ley de extranjería, la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por la LO 8/2000, de 22 de diciembre, y modificada por la LO 10/2011, de 27 de julio, la que ha sufrido cuantiosas reformas, especialmente desde el punto de vista reglamentario.

El 20 de julio de 2001 se promulgó el RD 864/2001, Reglamento de ejecución de la LO 4/2000, reformada por la LO 8/2000. Posteriormente se aprobó el Reglamento de la LO 4/2000 por RD 2393/2004, de 30 de diciembre, modificado por RD 1162/2009, de 10 de julio, también por RD 557/2011, de 20 de abril (que aprueba el Reglamento de la LO 4/2000), RD 844/2013, de 31 de octubre, que lo modifica, como también lo hacen el RD 903/2021, de 19 de octubre y el RD 629/2022, de 26 de julio.

Toda esa normativa de los últimos veinticinco años presenta una escasa incidencia en lo relativo a la documentación de extranjeros y normativa con relación a las autoridades competentes sobre la materia, posiblemente porque el procedimiento de control de los mismos estaba lo suficientemente rodado y no precisaba otras innovaciones que las motivadas por los novedosos procedimientos de informatización de archivos y documentos.

Es a partir de la Ley Orgánica 7/1985 cuando apreciamos unos primeros movimientos dirigidos a incrementar la presencia de otros ministerios implicados en el control de la actividad, fundamentalmente laboral, de los extranjeros en nuestro país, reduciéndose de este modo la presencia policial en todo el proceso de autorización, identificación y control de extranjeros.

Es por ello que ahora la actividad policial de control de extranjeros se comparte entre las oficinas policiales de Extranjería y las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, y en la actividad relacionada con los extranjeros participan hasta doce ministerios, haciendo prevalecer la actividad laboral o de estudios del extranjero y su integración social sobre el control de su presencia en el territorio español.

Posiblemente un cuadro estadístico en el que se recoge la evolución de las cifras de extranjeros en España resuma con mayor claridad la necesidad de reenfocar la actividad de control de extranjeros desde la óptica policial a otra más centrada en la actividad laboral de los mismos. El enorme salto desde las cifras de 1791, cuando se estimaba que existían en España unos 14.000 extranjeros domiciliados, a las de

los últimos 20 años es más que evidente, como vemos en las series documentadas desde principios del siglo XXI, que elevan la cifra a un total de 5.407.490 a fecha 1 de enero de 2022, cuya evolución más reciente puede verse en detalle en el **Cuadro 7**.

Año	Total España	españoles	extranjeros	% extr./total	% extr./esp
2002	41.035.271	39.297.299	1.737.972	4,24	4,42
2003	41.827.836	39.465.808	2.362.027	5,65	5,98
2004	42.547.454	39.646.666	2.900.788	6,82	7,32
2005	43.296.335	39.866.131	3.430.204	7,92	8,60
2006	44.009.969	40.079.053	3.930.916	8,93	9,81
2007	44.784.659	40.335.225	4.449.434	9,94	11,03
2008	45.668.938	40.582.643	5.086.295	11,14	12,53
2009	46.239.271	40.852.612	5.386.659	11,65	13,19
2010	46.486.621	41.084.042	5.402.579	11,62	13,15
2011	46.667.175	41.354.734	5.312.440	11,38	12,85
2012	46.818.216	41.582.186	5.236.030	11,18	12,59
2013	46.727.890	41.655.210	5.072.680	10,86	12,18
2014	46.512.199	41.835.140	4.677.059	10,06	11,18
2015	46.449.565	41.995.211	4.454.353	9,59	10,61
2016	46.440.099	42.022.582	4.417.517	9,51	10,51
2017	46.527.039	42.107.583	4.419.455	9,50	10,50
2018	46.658.447	42.095.485	4.562.962	9,78	10,84
2019	46.937.060	42.096.853	4.840.207	10,31	11,50
2020	47.332.614	42.105.708	5.226.906	11,04	12,41
2021	47.398.695	42.030.424	5.368.271	11,33	12,77
2022	47.432.892	42.025.402	5.407.490	11,40	12,87

Cuadro 7.

Población de España, serie histórica (2002-2022).

La población de España ha evolucionado en los últimos 20 años, reflejando una mayor presencia de extranjeros en la misma, tal y como muestran los datos del Instituto Nacional de Estadística a 1 de enero de cada uno de esos años.

Desde un 0,12% de extranjeros presentes en nuestro país en 1791 hasta el 12,87% de enero de 2022 la cifra ha evolucionado, de manera intermitente, pero con un despegue importante a partir de la última década del siglo XX.

Antes de continuar digamos que, a partir de 1986, se abre un nuevo apartado en cuanto a la documentación de extranjeros en España, motivado por el ingreso de nuestro país en la Comunidad Económica Europea (ahora Unión Europea), con lo cual hubo de tenerse en cuenta la aparición de un nuevo grupo de ciudadanos “los comunitarios”, extranjeros con unos especiales privilegios, superiores a los que pueden disfrutar los procedentes de países terceros. A este nuevo grupo le dedicaremos un capítulo específico, concretamente el XVIII.

También hemos de señalar aquí otro grupo, en este caso numéricamente menos relevante, aunque de importancia humana y política mayor, es el constituido por los refugiados, asilados y apátridas, a partir de la firma por España de los Convenios de 1951 y 1954, la Ley 5/1984, de 26 de marzo, sobre asilo y la Ley 9/1994, de 19 de mayo que la sustituye. Sobre ellos hablaremos en el capítulo XIX en páginas más adelante.

17.2.- La documentación de los extranjeros.

La diversa normativa sobre régimen de extranjería producida desde finales del siglo XVIII ha dado lugar a la aparición de diferentes documentos de identidad destinados a los extranjeros en España, que ahora vemos de manera cronológica. Esta historia de los documentos de identidad y viaje proporcionados en España a los extranjeros también está íntimamente ligada a la actividad policial, si bien es cierto que su inicio es posterior a la de los documentos de los ciudadanos españoles.

Los censos, registros o matrículas de extranjeros fueron los primitivos mecanismos diseñados para controlarlos, ordenados a veces para colectivos concretos, tal y como aparece en 1764 cuando se habla de confeccionar la “lista de los comerciantes y demás personas extranjeras” (AHN-Estado, 629, 1/3-20), y en 1773 diciendo “se formen listas de los comerciantes que haya” (Cédula de 7 de julio), también “los extranjeros refugiados e internados en territorio español, sean militares o paisanos, que se hallen bajo la salvaguardia de las Autoridades españolas, serán provistos así mismo de pasaporte militar o de cédula de inscripción” (art. 10 RD 2

mayo 1922) y los sospechosos de introducir libros y papeles que pudiesen excitar el interés de los opositores a la Corona.

No parece que hubiese existido un interés especial en que los extranjeros dispusiesen, en nuestro país, del mismo documento que los españoles, salvo dos excepciones: la primitiva prohibición a los extranjeros de utilizar sus pasaportes y sustitución de estos por otros españoles (en RD de 15 de marzo de 1821, implícitamente en art. 26 del Reglamento de Policía de 11 de diciembre de 1822, pero prohibida esta práctica por Orden de 8 de agosto de 1823) y la mención del apartado 11 del Decreto de 2 de marzo de 1944 de creación del Documento Nacional de Identidad (luego corregido por el Decreto 357/62 de 22 de febrero).

Al margen de estos dos momentos mencionados en el párrafo anterior, siempre, desde 1836, a los extranjeros se les ha documentado de manera diferente a los españoles, bien es cierto que con alguna confusión entre el acto administrativo de la concesión del derecho a permanecer o residir en España y el documento portable en el que se refleja el mismo, como veremos a continuación, agrupados por denominaciones, en la serie de documentos que han ido apareciendo a lo largo de estos dos siglos.

En ausencia de esos documentos específicos fue el pasaporte el empleado para recoger en el mismo las autorizaciones concedidas, como vemos en el párrafo segundo del artículo 6 de D de 12 de marzo de 1917, cuando se dice que “deberán pasaporte con los requisitos indicados en el art. 2º, expedido por el Consulado respectivo, procediéndose en su vista á la inscripción y visado del mismo”, situación que se mantuvo hasta la entrada en vigor del D de 4 de octubre de 1935.

Los términos de permiso de entrada, estancia, temporal de residencia y residencia pueden considerarse sinónimos a los nombrados como “autorización de”, obligando a una meticulosa lectura de la normativa en cada momento, dado que la sustitución de un término por otro no alteró de manera importante el significado de lo que se pretendía con la autorización o permiso en cuestión.

La única excepción sería el permiso de entrada, vinculado a una resolución administrativa que facultaría al extranjero a acceder al territorio nacional y cuyo control se efectuaría en el Puesto fronterizo correspondiente.

También hay que señalar el periodo excepcional relativo a nuestra Guerra y posguerra Civil, que ofrecen una serie de documentos de vida relativamente efímera desaparecidos cuando las circunstancias que dieron origen a los mismos decayeron.

17.2.1.- Autorización de entrada.

Así como la posesión de un pasaporte indica que el país expedidor reconoce a su titular como nacional del mismo y le autoriza a salir de su territorio, la entrada en otro país no está garantizada si las autoridades de este no lo permiten.

Los refrendos y visados exigibles en determinadas fechas y a nacionales de distintos países, cuya normativa ya hemos visto en el capítulo XII, y al cual nos remitimos, suponen un nivel reforzado de control de acceso, otorgado en un punto alejado de la frontera (un Consulado) y por una Autoridad no policial (dependiente de Asuntos Exteriores).

En ausencia de refrendo o visado, o además de ello, en determinados momentos las autorizaciones de entrada de extranjeros quedaron reflejadas en sus pasaportes, en los cuales se estamparía “un cajetín de “Entrada” o de “Salida” que contendrá: lugar de la frontera por donde lo verificó, fecha, procedencia y medio de locomoción empleado, determinando, en su caso, el número, marca y matrícula del vehículo” (art. 8 D 4 de octubre de 1935). El simple estampado del pasaporte indica que ha sido verificado por el agente de fronteras y autorizada la entrada en el territorio nacional.

Normativa cambiante, muchas veces incluso de país en país, en función del estado de las relaciones diplomáticas entre las diferentes naciones y el contexto político

internacional, las mayores restricciones y control de acceso tuvieron lugar en nuestra posguerra civil. Un ejemplo de estas viene recogido en la OG extraordinaria de 9 de diciembre de 1941, que establece el Servicio Central de Extranjeros, para controlar esos accesos a partir del 1 de enero de 1942.

En los años 40, en el reverso de la solicitud para entrar en España, se leía que el solicitante quedaba “enterado de que por mi entrada y permanencia en España quedo sometido a las leyes y reglamentos dictados en materia de Policía, control monetario y leyes reguladoras de la permanencia de extranjeros y trabajo de los mismos en territorio nacional”.

17.2.2.- Autorización de estancia.

En los momentos de mayores restricciones a la entrada en nuestro país durante la posguerra, los extranjeros, previo a su desplazamiento al territorio nacional, debían cumplimentar un impreso para entrada y estancia. El trámite se realizaba en nuestros consulados, y sin el mismo la persona no podía traspasar la frontera.

Ese documento era recogido por los funcionarios del SPFPA, y sustituido por un impreso en formato tríptico establecido para el control de sus desplazamientos dentro del territorio nacional hasta su salida, formando parte de las medidas de control de movimientos y acceso de extranjeros a España, tal y como se recoge detalladamente en la OG extraordinaria de 9 de diciembre de 1941.

17.2.3.- Autorización de permanencia.

Mientras que la entrada en el país puede serlo tanto para una simple travesía de este hacia otro¹⁵¹, como para una estancia por tiempo indeterminado, el concepto de

¹⁵¹ Esa autorización aparece como visado de tránsito en la OG extraordinaria de 23 de febrero de 1942, en su apartado 33.

permanencia en el país ha tenido diversas interpretaciones a lo largo de los años. Vinculada la permanencia con los términos transeúnte y residente (ver capítulo VI para una más detallada explicación), diversa normativa menciona la autorización a permanecer o el término “permanencia”, entre otras el art. 14 del Decreto de 4 octubre 1935, que lo limita a 90 días, o en la OG extraordinaria de 23 de febrero de 1942, en la que se indicaba que nuestros representantes consulares podían concederla por un máximo de un mes, o también en la normativa de 1974 (art. 18.2 D 522/1974 de 14 de febrero), referido a estancias en España por periodos de tiempo superiores a 90 días en un periodo de 180 para nacionales de terceros países.

17.2.4.- Cédula de registro de extranjeros domiciliados.

Mencionada implícitamente en el párrafo segundo del artículo 6 del RD de 12 de marzo de 1917, “los extranjeros que residieren en territorio español con casa abierta y ocupación conocida, que estuvieren inscritos en los Registros de sus Consulados y de los Gobiernos Civiles... expidiéndosele el documento que lo acredite”. La denominación hay que entenderla por analogía a lo dicho en el párrafo tercero de dicha norma, referido a la “cédula de inscripción” para prófugos, desertores y refugiados políticos extranjeros.

Este documento fue entregado a los extranjeros domiciliados para acreditar su inscripción en el Registro de extranjeros. Hasta ese momento únicamente constituía su documentación “el certificado que se haya librado a cada uno, tanto por las cancillerías de las embajadas y ministerios como por los consulados, del que se tomará la correspondiente razon, devolviéndolo al interesado” (art. 1 Circular 20 diciembre 1836), al margen de sus pasaportes.

17.2.5.- Cédula de inscripción.

Aparece ya mencionada en el párrafo tercero del artículo 6 del RD de 12 de marzo de 1917, referido a “prófugos, desertores y refugiados políticos extranjeros” cuando dice que “les expedirán una cédula de inscripción”. Modelo de esta fue difundido en instrucciones aparte, y ejemplo de ella vemos en el número 87 de la Revista Técnica

de la Guardia Civil, de fecha 31 de marzo de 1917.

17.2.6.- Certificado de residencia.

Documento que acredita la inscripción en el Registro de extranjeros y la concesión de esta, es citado en el art. 6 del D de 8 de diciembre de 1933, para estancias superiores a 30 días e incluye además el modelo del mismo, luego lo vemos en el D de 23 de enero de 1934. El formato (cartulina plegada de 20x14 cm), aunque con el título de “tarjeta de residencia”, continuó en vigor hasta el año 1996, fecha en la que se cambió su formato al de una tarjeta igual tamaño al del Documento Nacional de Identidad de los españoles, de acuerdo con el RD 155/1996, ya con el nombre de “Tarjeta de extranjero”.

17.2.7.- Autorización de residencia para extranjeros.

Aparece mencionada en el art. 17 del D de 8 de diciembre de 1933, que menciona su tamaño en el D de 23 de enero de 1934. Es el “documento exclusivo de identificación para los extranjeros Residentes en España” (Circular 125 de la Comisaría General de Fronteras, 1962). Se les proporcionaba si tenían permiso de permanencia (art. 19.1 D522/1974, de 14 de febrero), y como consecuencia de ello “una vez inscrita en el Registro correspondiente la autorización de residencia concedida, se libraré un carnet o tarjeta individual a su titular” (art. 20.1 de la misma norma).

17.2.8.- Tarjeta de residencia.

Era el documento físico que acreditaba la autorización o permiso de residencia del extranjero en España. Denominada como “certificado de residencia” en la normativa de 1933 y 1934, y como “autorización de residencia” en la de 1935, y que luego vemos en el D 522/1974, de 14 de febrero.

17.2.9.- Tarjeta de Identidad de Extranjero.

Regulada por Orden del Ministerio del Interior de 7 de febrero de 1997, “la Tarjeta de Extranjero es el documento único y exclusivo destinado para dotar de documentación a los extranjeros en situación de permanencia legal en España” (art.

Primero.1).

La Tarjeta incluye el “número de identificación del extranjero”, tal y como se le menciona en el artículo 6º a), párrafo primero, de esa Orden Ministerial de 1997, incorporado como perfeccionamiento a la existencia de la inscripción de los extranjeros en los registros correspondientes, y la adjudicación a los mismos de las tarjetas identificativas pertinentes.

Posteriormente el Número de identidad del Extranjero (NIE) aparece regulado en diversas normas, tales como el art. 58 del RD 864/2001, de 20 de julio, el cual dice que los extranjeros “serán dotados, a efectos de identificación, de un número personal, único y exclusivo, de carácter secuencial”, también en la Orden INT/2058/2008, de 14 de julio, que modifica la Orden de Interior de 7 de febrero de 1997, sobre la estructura del NIE, en la Orden INT/2058/2008, de 14 de julio y en los artículos 206 y 210.2 del RD 557/2011 de 20 de abril, el último de los cuales indica que es “el documento destinado a identificar al extranjero a los efectos de acreditar su situación legal en España”.

17.2.10.- Autorización de regreso.

Para aquellos extranjeros legalmente residentes en nuestro país y que desean viajara al suyo de origen, se estableció un documento denominado “autorización de regreso”, recogido en el artículo 5 del RD 557/2011, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (artículo 25.2), modificado por la LO 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la precitada LO 4/2000, y las Instrucciones DGI/SGRJ/07/2006, sobre la legitimación y representación para la presentación de solicitudes de autorización de regreso y entrega de dichas autorizaciones; y la DGI/SGRJ/07/2008, sobre solicitudes de autorización de regreso en las que se acredita una situación excepcional.

Se extiende la Autorización, con una validez máxima de 90 días, a titulares de una autorización de residencia o estancia, o de identidad de extranjero en vigor,

debiendo acreditar que el viaje responde a una situación de necesidad y concurren razones excepcionales.

17.2.11.- Carta de invitación.

Regulada por la Orden PRE/1283/2007, de 10 de mayo, por la que se establecen los términos y requisitos para la expedición de la carta de invitación de particulares a favor de extranjeros que pretenden acceder al territorio nacional por motivos de carácter turístico o privado, que menciona el Código de fronteras Schengen (Reglamento (CE) nº 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, de 15 de marzo de 2006) como referencia última para su establecimiento.

Con ella se trata de acreditar que el extranjero tiene garantizado el requisito del hospedaje, para lo cual, quien suscribe la carta debe “realizar una invitación a favor de un extranjero asumiendo el compromiso de costear, durante el periodo de estancia del beneficiario, todos los gastos relativos a su alojamiento”, dirigiéndose para ello a la Comisaría de Policía.

El modelo de la carta fue establecido por la entonces Comisaría General de Extranjería y Documentación, tal y como el apartado sexto de la Orden requería.

17.2.12.- Permiso de permanencia.

Lo vemos, entre otras normas, en el art. 14 del Decreto de 4 de octubre de 1935 “el visado de presentación a que se refiere el artículo anterior será gratuito y dará derecho a permanecer durante tres meses en territorio nacional”, y más adelante en el Decreto 522/1974 de 14 de febrero, “los permisos de permanencia... se harán constar mediante diligencia en el pasaporte” (art. 18.2), y eran previos a la autorización de residencia (art. 19.1).

17.2.13.- Permiso de residencia.

Aparecen mencionados en diferentes normas y con una distinta ordenación en cada una de ellas, así, clasificados en iniciales, ordinarios, especiales y el destinado a refugiados y asilados en el art. 24.1 del RD 1119/1986, como inicial, ordinario,

permanente y por circunstancias excepcionales en el art. 49.1 del RD 155/1996, y como temporal y permanente en el art. 40 del RD 864/2001.

Hasta aquí la enumeración de las autorizaciones y permisos para extranjeros de carácter ordinario. Las excepciones a las mismas, como son las relativas al personal diplomático y de organismos internacionales, pese a aparecer en distintas normas desde el siglo XVIII, no las recogemos por su reducidísimo número y prácticamente nula incidencia en la actividad policial.

17.2.14.- Título de viaje.

Es el documento que se le proporciona a los extranjeros carentes de pasaporte de su país de origen, por diversas razones, pero que no se encuentran dentro de los supuestos de protección internacional.

Su antecedente estaba en los pasaportes “especiales” mencionados en el Decreto de 4 de octubre de 1935, y desde el 27 de septiembre de 1971, con la entrada en vigor el Decreto 2048/71, de 23 de julio, que crea el Título de Viaje, es este documento el que se les proporciona.

La normativa fue actualizada en 1983 por Orden del Ministerio del Interior de 18 de abril y posteriormente por la Orden INT/2231/2011, de 21 de noviembre, que es la actualmente en vigor.

17.3.- Menores extranjeros.

Aunque no es nueva, la problemática sobre los menores extranjeros tiene desde casi un cuarto de siglo una gran importancia debido a lo sensible del tema, especialmente cuando se trata de menores no acompañados.

De ese término se habla en el art. 35 LO 4/2000, redactado de acuerdo con la modificación efectuada por la LO 8/2000, cuando se dice en el apartado 1 que “en los supuestos en que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado localicen a un extranjero indocumentado cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se le dará, por los servicios competentes de protección de menores, la atención inmediata que precise, de acuerdo en lo establecido en la legislación de

protección jurídica del menor, poniéndose el hecho en conocimiento inmediato del Ministerio Fiscal”.

Vuelven a ser mencionados en el RD 864/2001, de 20 de julio, Reglamento de la LO 4/2000, que le dedica la Sección 6ª a los Menores Extranjeros, específicamente los artículos 62 y 63.

Posteriormente es el RD 2393/2004, de 30 de diciembre, que les dedica el Título VIII, artículos 92 a 95 y el Capítulo V del Título X, cuyo artículo 111.1 dice que “en la Dirección General de la Policía existirá un Registro de menores extranjeros no acompañados, a los solos efectos de identificación”. Su mera creación es un indicio del nivel alcanzado por la presencia de este sector de la población en nuestro país.

En el RD 557/2011, de 20 de abril, se menciona a los menores en sus artículos 139 y 146, también lo hace el Título XI, dedicado por entero a los menores, desde el artículo 185 al 198, siendo interesante el Capítulo V, por cuanto se refiere nuevamente al Registro de Menores No Acompañados en el artículo 215, señalando que “estará coordinado por las Fiscalía General del Estado”.

17.4.- El control de los extranjeros: el Registro de Extranjeros.

La normativa sobre extranjeros, que la vemos desde al menos 1764, como hemos dicho en diferentes lugares de esta tesis, ordenaba la confección de listas, matrículas o registros de extranjeros, de tal manera, que en unos casos de manera expresa y en otros de manera implícita, puede colegirse la existencia de un doble control: provincial (en cuanto a la confección de las listas) y central de los mismos (en cuanto a la obligación de remitir esas listas a Madrid).

Puede rastrearse lo aquí dicho en normativa promulgada desde 1764, tal como la Real Cédula 28 junio 1764, Real Cédula 20 julio 1791, Circular 20 diciembre 1836, Circular 5 junio 1838, art. 9 RD 17 noviembre 1852, art. 6 Ley 4 julio 1870, Circular DGS 18 marzo 1887, ROC 18 diciembre 1902, art. 6 RD 12 marzo 1917, art. 9 RD 2 mayo 1922, art. 7 D 8 diciembre 1933, arts. 7 y 8 D 23 enero 1934, art. 15 D 4

octubre 1935, art. 20 D 522/1974 de 14 de febrero, sin que aparezca la denominación expresa “Registro Central de Extranjeros” hasta el RD 1119/1986, de 26 de mayo, que lo recoge en los artículos 24 y 68, haciéndolo más tarde el art. 60 del RD 864/2001 y el art. 213 del RD 557/2011.

Ese control de los extranjeros ha sido una de las constantes tareas policiales en los dos últimos siglos, recordado en distintos Reglamentos con la obligación de llevar los correspondientes libros referidos a ellos, como ocurre en los artículos 24.1 y 4 del Reglamento de 1873, y en el artículo 8 Primero y Tercero del Reglamento de 1877.

Una vez en el interior del territorio nacional, el control del extranjero se exige desde el mismo momento en que éste decide alojarse en España. Ese interés existió desde al menos el siglo XVIII, encontrando normativa al respecto tanto relativa a su condición de extranjero como a la de viajero, recayendo las obligaciones de comunicar la presencia de estos en los responsables de los establecimientos hosteleros. Basten como ejemplo las que aquí citamos correspondientes a normativa de los siglos XX y XXI, en las que de manera expresa se les menciona en los arts. 10 del RD 12 marzo 1917, Art. 13 del RD 2 mayo 1922 y Art. 16 del D 4 octubre 1935, y de forma genérica en los arts. Segundo D 1513/1959, Art. 12 de la LO 1/1992 y art. 25 de la LO 4/2015.

Aparecen las menciones “Registros de Extranjeros” en diferentes momentos, pero el primero ordenado probablemente sea el señalado en la Real Cédula de 28 de junio de 1764. Estos primitivos Registros (“matrícula” decía la norma) eran llevados en cada provincia, remitiendo copia de lo anotado a la Real Junta de Comercio, donde debía formarse un Registro Central.

Posteriormente encontramos mención a los “Registros de Extranjeros” en el artículo 9 del RD de 17 de noviembre de 1852, art. 6 de la Ley de 4 de julio de 1870, Circular de la DGS de 18 de marzo de 1887, artículo 9 del RD de 2 de mayo de 1922, artículos 7 y 8 del Decreto de 23 de enero de 1934, artículo 22 del Decreto de

4 de octubre de 1935, artículo 20 del Decreto 522, de 14 de febrero de 1974, artículo 13.2 de la LO 7/1985, de 1 de julio, y artículo 24 del RD 1119/1986, de 26 de mayo.

La práctica totalidad de los Registros mencionados más arriba eran de ámbito provincial, remitiéndose en algunas fechas copia de los mismos “a Madrid”, donde se pretendió ya en 1887 (Circular DGS de 18 de marzo) “el [Registro] general de esta Dirección”, o existía la obligación de dar “cuenta a la Dirección General de Seguridad, por el medio más rápido, de toda anotación que se efectúe en el Registro de extranjeros” (art. 8º, D 23 enero 1934).

Digamos de paso que, tras finalizar la Guerra Civil, la obsesión de la Dirección General de Seguridad porque se supiese “en todo momento el itinerario que sigue en nuestro territorio cada extranjero que entra en España”, llevó tomar una serie de medidas recogidas en la OG extraordinaria de 9 de diciembre de 1941, calificada de “Secreta”¹⁵², enfocada a coordinar el trabajo de las distintas oficinas del SPFPA y Comisaría del Cuerpo General de Policía (CGP), y proporcionaba detalladas instrucciones de lo que debía hacer cada una de ellas con respecto a la entrada, desplazamiento y salida del territorio nacional de los extranjeros.

Es interesante señalar que era la entonces denominada Oficina Central de Control la que gestionaba lo relativo a entrada y estancia de extranjeros en nuestro país y que en 1941 decidió asignar a cada extranjero un número correlativo, a imitación del “sistema adoptado por el Ejército Español en Marruecos para los moros alistados en sus filas”, al tiempo que se creaba el Servicio de Control de Extranjeros, para el cual se impartían instrucciones y se mencionaba el 1 de enero de 1942 como fecha para iniciar sus actividades (OG extraordinaria -secreta- de 9 de diciembre de 1941).

Luego ya vemos una detallada mención a un “Registro Central de Extranjeros” en el

152 Y tanto es así que, por una parte, salvo excepciones, no fue encuadernado el ejemplar recibido en cada dependencia policial con las demás correspondientes a ese mes y año, como habitualmente se hacía, y por otra, dos normas de la citada OG (los números 12 y 13) ni tan siquiera fueron publicadas en la misma, apareciendo dos líneas de puntos en su lugar.

artículo 68.1 del RD 1119/1986, de 26 de mayo, donde leemos que “en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13.2 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, en la Dirección General de la Policía (Comisaría General de Documentación) se llevará un Registro Central de permisos de residencia de extranjeros. La información contenida en este Registro será puesta a disposición de los órganos de las Administraciones Públicas que lo requieran”.

La llegada de gran parte de los extranjeros a nuestro territorio es para trabajar, y tal circunstancia fue tenida en consideración desde muy pronto. Ya la vemos en el siglo XVIII, como ocurre en la Cédula de 22 de junio de 1773, sobre formación de listas de comerciantes, pero es a partir del siglo XX, cuando además del control ejercido por el ministerio de la Gobernación, el de Trabajo toma también cartas en el asunto, de tal forma que la documentación de los extranjeros que ejercían su profesión o trabajo en España debía ser doble, por una parte la del Ministerio de la Gobernación con la que acreditaba su situación legal (tarjeta o permiso de residencia) y la de Trabajo la que le permitía ejercer su actividad laboral (permiso de trabajo o tarjeta de identidad profesional).

Ambas documentaciones, en principio disociadas, quedan reflejadas en un mismo documento a partir de la LO 7/1985, de 1 de julio, cuyo artículo 15.2 señalaba que “ambos permisos serán de idéntica duración y se expedirán en un documento unificado”. Desde entonces la documentación del extranjero en España ha ido evolucionando, como hemos visto en páginas anteriores, hasta recoger en un solo documento (Tarjeta de Identidad del Extranjero), tanto su Número de Identificador Extranjero, como el tipo de permiso del que dispone en nuestro país y el trabajo para el que, en su caso, está autorizado.

XVIII. España en la Unión Europea.

18.1.- La ciudadanía comunitaria.

España ingresó en la entonces llamada Comunidad Económica Europea el 1 de enero de 1986, habiendo firmado el Tratado de Adhesión el 12 de junio de 1985 en Madrid, y a partir de aquella fecha, el acervo comunitario¹⁵³ ha ido formando un interesante corpus legislativo.

Entre otras consecuencias, nuestra entrada en aquel grupo, entonces de diez países, ahora de veintisiete, ha llevado a la inclusión en nuestra legislación de la normativa correspondiente a la ciudadanía europea y los derechos individuales de los ciudadanos. Tales derechos vienen recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), los cuales son la base sobre la que asienta la formación de la identidad europea.

La idea de crear una ciudadanía europea asociada a derechos y deberes precisos surgió ya en los años sesenta, teniendo como base la libre circulación de personas prevista en el marco de los primeros Tratados.

Fue durante los años setenta cuando se inició la labor preparatoria sobre esta materia, que aparece ya recogida en el TUE adoptado en Maastricht en 1992, en el cual se estableció en su artículo 2 como uno de los objetivos de la Unión “reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión”. En ese TUE, los antiguos artículos 17 al 22 estaban dedicados a la ciudadanía y se mantuvieron cuando el TUE se convirtió en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE),

¹⁵³ Conjunto normativo vigente en la Unión Europea. Comprende las normas originarias contenidas en los tratados fundacionales o en sus modificaciones, la legislación derivada dictada para el desarrollo de los tratados, las declaraciones y resoluciones dictadas por los organismos europeos y también los tratados internacionales suscritos por la UE. Engloba también los objetivos políticos de la UE. El acervo comunitario debe ser aceptado por los países candidatos antes de su adhesión a la UE.

quedando ahora recogidos en la Segunda Parte, bajo la rúbrica “No discriminación y ciudadanía de la Unión”, les dedica los artículos 18 al 25.

Por último, cabe indicar que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, hecha en Niza el 7 de diciembre de 2000, ofrece en su capítulo V, artículos 39 al 46, la base jurídica sobre esta materia.

Partiendo del concepto de ciudadanía nacional, la ciudadanía de la Unión complementa la nacional sin sustituirla y suma a los derechos y deberes vinculados a la ciudadanía de un Estado miembro el conjunto de derechos y deberes de la ciudadanía de la Unión, caracterizada por un vínculo entre el ciudadano y la Unión, definido por derechos, obligaciones y la participación de éste en la vida política.

Se exige ser nacional de un Estado miembro para ser ciudadano europeo, reconociendo de este modo que la ciudadanía se basa en la existencia de un espacio político europeo, del que se derivan derechos y obligaciones, pero formada por ciudadanos que no comparten la misma nacionalidad. La nueva forma de ciudadanía no cuestiona la existencia de la nacionalidad propia de cada uno de los Estados miembros.

En el artículo 20.1 del TFUE se establece claramente que “será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro”. Luego, en el artículo 21, se recoge el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembro; otro derecho es el de acogerse, en el territorio de un tercer país (Estado no perteneciente a la Unión Europea) en el que no está representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado, derecho recogido en el artículo 23.

Digamos por último que la ciudadanía de la Unión no va acompañada de la garantía concreta de derechos fundamentales y, a diferencia de lo que ocurre con las ciudadanía nacionales, no impone expresamente deberes a los ciudadanos de la Unión, tal y como puede verse en el artículo 20, apartado 2 del TFUE “los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. Tienen, entre otras cosas, el derecho”.

18.2.- Los documentos de la Unión Europea para ciudadanos de la Unión.

Al hablar de documentos de la Unión Europea para ciudadanos de la Unión nos vamos a referir a un terreno mixto, puesto que se trata de documentos expedidos bien por autoridades comunitarias a miembros de las instituciones de la Unión (salvoconducto UE), bien expedidos por las autoridades de los distintos países de la Unión a ciudadanos comunitarios (Documento de Viaje de Emergencia).

18.2.1.- El salvoconducto de la Unión Europea.

Cronológicamente es el documento más antiguo. Regulado inicialmente en los Reglamentos nº 2 del Consejo de la Comunidad Económica Europea y nº 2 del Consejo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica de 1 de julio de 1958 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº 17, de 6 de octubre), ambos recogían el modelo inicial del documento para los miembros de la Asamblea Parlamentaria Europea, incluyendo el formato de éste.

El salvoconducto nuevamente aparece en 1969 en el Reglamento (CECA, CEE, EURATOM) nº 1826/69 del Consejo, de 15 de septiembre de 1969 “por el que se fija la forma de los salvoconductos expedidos a los miembros y agentes de las instituciones”. Es una norma breve, de apenas dos artículos, en el primero de los cuales se dice “los salvoconductos que se expidan a los miembros y a los agentes de las instituciones se librarán con arreglo al modelo que figura en el Anexo”, y en el segundo “quedan derogados los Reglamentos nº 2 del Consejo de la Comunidad Económica Europea y del Consejo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica de 1 de julio de 1958”.

Este documento se utilizó por funcionarios españoles adscritos a la CEE, dada la vigencia de éste hasta la fecha de creación del salvoconducto UE que veremos más adelante.

En 2007 hubo una comunicación de la Comisión al Consejo acerca de un “Proyecto de Reglamento del Consejo por el que se establece la forma de los salvoconductos expedidos a los miembros y otros agentes de las instituciones”.

Posteriormente, es el Reglamento (UE) n° 1417/2013 del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 por el que se establece la forma de los salvoconductos expedidos por la Unión Europea, el que en su Considerando (19) dice que “es necesario establecer un periodo transitorio entre la entrada en vigor del presente Reglamento y el 24 de noviembre de 2015, durante el cual siga siendo posible expedir y utilizar salvoconductos extendidos con arreglo al Reglamento (CECA, CEE, Euratom) n° 1826/1969”.

Los salvoconductos iniciales, puestos en marcha en 1958 y 1969, tenían formato folio, sin que en las normas reguladoras se indicasen dimensiones de estos, sin embargo, el que está ahora en vigor tiene formato libreta.

18.2.2.- El Documento Provisional de Viaje.

Este documento fue puesto en marcha por Decisión de los representantes de los gobiernos de los Estados miembro, reunidos en el seno del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativa al establecimiento de un documento provisional de viaje (96/409/PESC) para ciudadanos de la Unión Europea, cuyo primer modelo, de formato uniforme, no tenía establecido tamaño, y entró en vigor el 1 de enero de 2001.

Esta norma fue seguida por la Directiva (UE) 2015/637 del Consejo, de 20 de abril de 2015, sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países y en cuyo artículo 9, f) se indicaba que uno de los tipos de asistencia consular era la “necesidad de documentos provisionales de viaje como dispone la Decisión 96/409/PESC”.

La norma de 1996 fue derogada por la Directiva (EU) 2019/997 del Consejo, de 18 de junio, “por la que se establece un documento provisional de viaje de la UE”, derogando la Decisión 96/409/PESC. Se refiere a un documento de viaje para ciudadanos de la Unión Europea no representados en terceros países y que necesitan viajar (hacia su país de origen), incluyendo la norma el nuevo formato y tamaño del documento.

Para España es oportuno señalar el Real Decreto 561/2019, de 9 de octubre, por el que se completa la transposición de la Directiva (UE) 2015/637 del Consejo, de 20 de abril de 2015, sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países y por la que se deroga la Decisión 95/553/CE.

Este documento provisional de viaje, o salvoconducto comunitario para nacionales de otros Estados miembro de la UE, lo expiden las autoridades consulares españolas a ciudadanos de otro país de la UE que no tengan representación en el país de expedición del documento, para que el ciudadano carente de su pasaporte nacional pueda retornar a su país de origen. Su validez se limita al viaje y, excepcionalmente, puede durar más de 15 días.

18.3.- Los documentos de la Unión Europea para ciudadanos no comunitarios.

Este segundo grupo documental se refiere a los documentos propios de la Unión Europea pero destinados a personas no nacionales de los Estados miembros. Surgidos como consecuencia de la necesidad de documentar a personas que, por diferentes motivos, se encuentran en el territorio de la Unión y, o bien deben efectuar su salida del mismo o bien deben transitar hasta un punto determinado de ésta.

18.3.1.- Documento para la expulsión de nacionales de terceros países.

Cronológicamente fue el segundo documento puesto en marcha por la UE, que lo hizo mediante una Recomendación del Consejo, de 30 de noviembre de 1994, relativa a la “adopción de un documento de viaje normalizado para la expulsión de nacionales de terceros países que carezcan de documento de viaje y tengan decretada su expulsión”, en nuestro caso, del territorio español y a los que por falta de representación diplomática o consular de su país de origen en España o por negativa de dichas representaciones a documentarlos, no sea posible materializar la expulsión al carecer de documento de viaje.

De acuerdo con dicha Recomendación, es un documento destinado a la “lucha contra la inmigración, la residencia y el trabajo no autorizados por parte de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros”, que recomendaba que “a partir del 1 de enero de 1995 el documento de viaje normalizado adjunto, válido para un solo trayecto, sea utilizado, si fuere necesario, por todos los Estados miembros cuando se expulse a nacionales de terceros países del territorio de la Unión”.

18.3.2.- Salvoconducto para solicitantes de asilo en el Espacio Schengen.

Incluimos este documento aquí debido a la práctica superposición del territorio de la Unión Europea con el denominado “Espacio Schengen”¹⁵⁴, que tiene su origen en el Acuerdo alcanzado el 14 de junio de 1985, por los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la “supresión gradual de los controles en las fronteras comunes”. Su Convenio de Aplicación fue firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República Italiana por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990. Fue ratificado por España el 23 de julio de 1993 y publicado en el BOE de 5 de abril de 1994.

El Acuerdo entró en vigor el 26 de marzo de 1995 para los entonces Estado miembro, y ha continuado ampliando su campo de actuación hasta sumar hoy un total de 27 países del continente europeo, suprimiendo las fronteras interiores entre los Estados miembro, permitiendo la libre circulación de personas, mercancías y capital entre ellas y manteniendo unas normas comunes de control de las fronteras exteriores.

En las Disposiciones finales del Convenio, en su artículo 134, se señala que “las Disposiciones del presente Convenio únicamente serán aplicables en la medida en que sean compatibles con el Derecho comunitario”, de tal forma que el texto ha sido incorporado al acervo comunitario como parte integrante de la normativa de la Unión.

¹⁵⁴ Bulgaria, Chipre, Irlanda y Rumanía no pertenecen, a fecha 31 de mayo de 2023, a este espacio de seguridad, del que sí forman parte Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

De acuerdo con el Título II, Capítulo 7 del Convenio, sobre “responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo”, recoge en los artículos 28 al 38 una prolija y detallada serie de posibles vicisitudes que pueden acontecer a los solicitantes de asilo en el territorio de la Unión, para los cuales se establece un “salvoconducto para el Espacio Schengen destinado a facilitar la circulación del solicitante de asilo con destino al Estado Miembro responsable de la tramitación de su solicitud” (OG de 16 de agosto de 1995). Salvoconducto que, en ningún caso, faculta para el cruce de una frontera exterior, ni es documento probatorio de la identidad de la persona que lo porta.

18.4.- Los documentos españoles para ciudadanos comunitarios.

Los Estados miembro, a partir del momento de su pertenencia a la Unión, han disociado la figura del extranjero de la correspondiente al ciudadano comunitario, de esta manera, las diferentes legislaciones nacionales sobre extranjería, como ocurre con la española, distinguen entre los extranjeros de terceros países (no miembros de la Unión) y los ciudadanos comunitarios. A estos últimos, además del reconocimiento de los derechos inherentes a su condición de ciudadanos de la Unión, se les proporcionan por las autoridades nacionales de los Estado miembro en los que residan documentos específicos que acreditan debidamente su condición.

18.4.1.- Tarjeta de residencia de Ciudadano de un Estado Miembro de la CEE.

El primero de estos documentos lo encontramos mencionado en el art. 6 del RD 1099/1986, donde se habla de la Tarjeta temporal de Residencia y de la “Tarjeta de residencia de Ciudadano de un Estado Miembro de la CEE”. En el mismo artículo, en su apartado 5, se señala que el ciudadano comunitario al llegar a España debe comunicar en el Puesto de Policía o Comisaría de Policía el “lugar donde tenga el propósito de permanecer”.

Después, el RD 766/1992, de 26 de junio, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de las Comunidades Europeas, las menciona

en los artículos 6.2 y 6.3, pero antes, en su art. 3 remite a la LO 7/1985 e iguala al ciudadano comunitario con el extracomunitario cuando dice que “la entrada, permanencia y trabajo en España de los nacionales de Estados miembro de las Comunidades Europeas que no acrediten la concurrencia de los requisitos prevenidos en el presente Real Decreto, se regirán por los preceptos de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España, y normas reglamentarias vigentes sobre la materia”. Esos requisitos, básicamente, son los relativos a la inscripción en el Registro Central de Extranjeros si su estancia en España es superior a tres meses.

Y en el art. 9 se habla de “las solicitudes de la expedición de las tarjetas previstas en el artículo 6 [se refiere a las tarjetas temporal de residencia y de residencia] deberán presentarse en el plazo de un mes a partir de la fecha de entrada en España y serán tramitadas por la Oficina de Extranjeros de la provincia donde pretenda permanecer, o fijar su residencia el interesado o, en su defecto, por la correspondiente Comisaría provincial de Policía”.

El RD 737/1995, de 5 de mayo, modificaba (realmente hacía precisiones) el RD de 1992. Ambos derogados, ahora en vigor tenemos el RD 240/2007, de 16 de febrero, sobre la entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Islandia, Liechtenstein y Noruega), que ya contempla la no obligatoriedad de la tarjeta en determinados supuestos.

Esa no obligatoriedad de la tarjeta de residencia en determinados supuestos inicialmente viene recogida en el artículo 6.1 del RD 178/2003 al decir que “podrán residir en España sin necesidad de tarjeta de residencia expedida por las autoridades españolas para tal fin” y, a continuación, la Directiva de 2004/38/CE del Parlamento y del Consejo, de 29 de abril de 2004, “relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembro” de la UE pedía en su considerando 13 que no se expidiese si no era necesario, debiendo “restringirse la

exigencia de una tarjeta de residencia a los miembros de la familia de ciudadanos de la Unión que no sean nacionales de un Estado miembro por períodos de residencia superiores a los tres meses”. Digamos aquí que la normativa indicada en este párrafo se generó como consecuencia de un acuerdo alcanzado en Marsella en julio de 2000 por los Ministros del Interior de Francia, Alemania, Italia y España.

18.4.2.- El Certificado de registro de ciudadano de la Unión Europea.

La Directiva 2004/38 CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 29 de abril de 2004, en su artículo 8.1 dice “para periodos [de residencia] superiores a tres meses el Estado miembro de acogida podrá imponer a los ciudadanos de la Unión la obligación de registrarse ante las autoridades competentes”, y luego en su apartado 2, señala que “el plazo fijado para el registro no podrá ser inferior a tres meses a partir de la fecha de llegada. Se expedirá inmediatamente un certificado de registro”.

Ese certificado de registro de ciudadano de la Unión Europea acredita la inscripción en el Registro Central de Extranjeros de los ciudadanos de un Estado miembro de la UE o de otro Estado parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, ya que aquellos “que pretendan permanecer o fijar su residencia en España durante más de tres meses estarán obligados a solicitar un certificado de registro o una tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión” (art. 3.3 del RD 240/2007 de 16 de febrero), y a “solicitar personalmente ante la oficina de extranjeros de la provincia donde pretendan permanecer o fijar su residencia o, en su defecto, ante la Comisaría de Policía correspondiente, su inscripción en el Registro Central de Extranjeros” (art. 7.5 de la misma norma).

Finalmente, la Orden PRE/1490/2012, de 9 de julio, en su artículo 2 habla de la “presentación e inscripción [del ciudadano de la UE] en el Registro Central de Extranjeros”, detallando en su punto 1 que “las solicitudes de inscripción como residentes de los ciudadanos previstos en el artículo 1 [ciudadanos de un Estado miembro de la Unión Europea o de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y de Suiza [...] para residencia en España por un periodo superior a tres meses], se ajustarán a lo previsto en los apartados 5 y 6 del

artículo 7 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero”. En tanto que en el punto 4 del mismo artículo se indica que “el certificado se expedirá de manera inmediata”.

XIX. La protección española.

19.1.- El contexto histórico de la protección.

El concepto de “protección española” probablemente no es muy conocido hoy fuera del ámbito de trabajo de las organizaciones no gubernamentales y personal especializado de los ministerios de Asuntos Exteriores e Interior, pero tiene una larga raigambre en el ámbito jurídico y de la cooperación internacional.

Es importante, antes de seguir, señalar que en este capítulo hablaremos únicamente de los “documentos de protección” destinados a quienes se encuentran en situación de riesgo, sin mencionar a los documentos de identidad ordinarios para extranjeros residentes en España, a los cuales les dedicamos el capítulo XVII de esta tesis.

Tres son las áreas referidas a la protección española que vamos a considerar fundamentalmente en este capítulo:

- a) La destinada a los sefardíes, para los cuales la actividad de nuestras autoridades ha sido intermitente desde el siglo XIX y que, en distintos momentos, trató de facilitar el acceso a la nacionalidad española de los mismos.
- b) La prestada desde nuestros Consulados a nacionales de diversos países que debieron abandonar los mismos, bien por razones religiosas, bien por razones ideológicas o políticas, y a los cuales se les proporcionaron documentos españoles ante la ausencia en esas fechas de documentos ad hoc acorde con su situación.
- c) La ofrecida de acuerdo con los criterios internacionales de protección, iniciando la explicación desde el momento en el que, en las primeras décadas del siglo XX, se considera una cuestión que necesita la atención de la comunidad internacional, hasta que, finalmente, España ratifica las diferentes Convenciones sobre refugiados y apátridas que han sido auspiciadas por la Organización de las Naciones Unidas.

Queda fuera del estudio detallado, más allá de su mención, el denominado “asilo eclesiástico”¹⁵⁵, regulado ya en el Concilio de Lérida del año 546, que aparece también en Las Partidas de Alfonso X el Sabio (Partida Primera, Ley Primera, Título XI), en el que leyes civiles contemplan cánones de derecho eclesiástico vigente en diferentes fechas (Bodelón, 2004).

Este asilo sufrió diversos cambios, en su mayor parte restrictivos, a partir del siglo XV, que llevaron a su práctica desaparición durante el reinado de Fernando VI.

Es a partir de la Constitución francesa de 1793, cuando la figura del asilo pasa de manos de la Iglesia a las del Estado. El art. 120 de esa Constitución señalaba que “el pueblo francés da asilo a los extranjeros desterrados de su patria por la causa de la libertad, se lo deniega a los tiranos”.

La protección de la persona, cualquiera que sea la razón de su persecución, queda reflejada en un documento proporcionado por el país protector y que permite al protegido acreditar su situación legal ante cualquiera que se lo requiera.

Tan sencilla explicación requirió más de medio siglo de discusiones políticas, numerosos encuentros internacionales y, desgraciadamente, el sufrimiento por parte de millones de personas desamparadas que no encontraban forma alguna de escapar a persecuciones al no estar protegidas por autoridad alguna fuera de su lugar de origen.

El pasaporte, como hemos tenido ocasión de ver en los capítulos XI a XV, en sí mismo es un documento que sitúa bajo la protección de sus autoridades nacionales al titular, pero cuando una persona es desposeída de su nacionalidad por su propio Estado, o su país se niega a documentarlo, o es perseguida “por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opciones

¹⁵⁵ Este asilo proporcionaba “*inmunidad de las iglesias o templos, por virtud de la cual los criminales refugiados en tales lugares no podían ser extraídos de los mismos o lo eran mediante ciertas solemnidades*” (Bodelón, 2004, p. 15).

políticas”¹⁵⁶, corriendo grave riesgo si cae en manos de las autoridades del mismo o de otro, se hace necesario protegerlo internacionalmente si la persona quiere desplazarse de un país a otro o, simplemente, dentro del país que la acoge.

Para lograr este propósito, históricamente se han buscado diversas soluciones, una de las cuales fue la de proporcionar a los ciudadanos desposeídos de nacionalidad y, por tanto, sin documentos que pudieran ser reconocidos internacionalmente, otros propios del protector, primero utilizando los mismos documentos que sus nacionales y luego utilizando otros creados expresamente para este colectivo.

Sin necesidad de remontarnos a la protección Real ejercida durante la Edad Media por distintos reyes y en circunstancias muy concretas, entendemos que las figuras ahora vigentes comenzaron su desarrollo a finales del siglo XVIII. Es en 1791 cuando ya vemos una Cédula Real, de 20 de julio, con Instrucciones para la misma del día 21, bajo la rúbrica “matrícula de los extranjeros residentes en estos reynos”, que debió ser aclarada el 2 de septiembre, diciéndose entonces en el punto IX de la misma “que los extranjeros que vienen á buscar asilo ó refugio se dirijan por caminos o rutas que señalen los Generales de las fronteras á los pueblos que tambien señalen [...] hasta obtener Real licencia para permanecer ó internarse”. Ciertamente es la única mención sobre asilo y refugio territorial que hemos visto en la Novísima Recopilación.

Nuevamente aparece en nuestra legislación en el Decreto XL de las Cortes Generales de 28 de septiembre de 1820 “concediendo á los extranjeros un asilo seguro en el territorio español para sus personas y propiedades”, que en sus cuatro artículos recoge las líneas maestras del asilo territorial español para el futuro.

Esa asunción del asilo territorial se vio seguida de la abolición del asilo eclesiástico de manera implícita en el artículo 115 del Código Penal de 1822, al señalar que “la nación española no reconoce dentro de ella ningun asilo donde los delincuentes obtengan la impunidad de sus delitos, ó la disminución de las penas que señalan las leyes”.

156 Art. I.A.2 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 julio 1951.

Más adelante, el 4 de diciembre de 1855, aparece ya una primitiva Ley de Asilo, breve, con apenas cinco artículos, en la que aparece un concepto de asilo muy diferente al hoy día internacionalmente aceptado al declarar el territorio español “asilo inviolable para todos los extranjeros y sus propiedades”, en lugar de ser un derecho individualizado otorgado en función del cumplimiento de unos requisitos tasados para su concesión. Esta ley de asilo, dicho sea de paso, estuvo en vigor hasta nada menos que 1984.

En un principio, a muchas de esas personas (no españolas) se les documentó desde nuestros Consulados mediante certificados de nacionalidad que, incluso, fueron utilizados como documentos de viaje, y que, sobre el papel, únicamente tenían que ver con su presencia en un determinado lugar, la desposesión violenta de sus propiedades o la religión¹⁵⁷ del que era así documentado.

19.2.- La protección española de los sefardíes.

La investigación acerca de esos certificados de nacionalidad, que fueron expedidos por nuestras oficinas consulares en el extranjero en diferentes momentos y lugares durante los siglos XIX y XX, nos permite confirmar su vinculación con el ánimo protector de la medida adoptada por nuestras autoridades¹⁵⁸. Fundamentalmente dirigidos a sefardíes, podemos decir que protegieron sus vidas y sus desplazamientos, muchas veces no completamente voluntarios (fundamentalmente, pero no en exclusiva, en el área mediterránea), y que necesitaban de un amparo documental del que carecían por diferentes razones.

El interés de España hacia ese grupo se inició en el siglo XIX, cuando las tropas de O'Donnell entraron en Tánger y Tetuán en 1860 y la sociedad española tuvo entonces conocimiento de que seis mil judíos vivían allí (Martín Asuero, 2007). También se produjeron las primeras aproximaciones a las colonias existentes en el

¹⁵⁷ Muchas veces el criterio de la religión o fe profesada por el perseguido se ha encontrado detrás de esos problemas de desposesión o persecución.

¹⁵⁸ Martín Asuero (2007) hace referencia a dos normas para Estambul, de las cuales desconocemos su contenido.

Mediterráneo oriental, entre ellas la existente en Salónica, a la cual Pulido (1905) prestó atención; y se incrementó a principios del XX (Morcillo Rosillo, 2014).

A finales del siglo XIX, el gobierno español ofreció su protección a sefardíes que vivían en Rusia (1881) dice Martín Asuero (2007) con ocasión de las migraciones forzosas de rusos posteriores a la muerte del Zar Alejandro II, y diversas acciones diplomáticas se desarrollaron respecto de los residentes en la ribera del Mediterráneo hasta que el Decreto de Primo de Rivera de 20 de diciembre de 1924 en el que se menciona a los “antiguos protegidos españoles, o descendientes de estos”, les ofreció no sólo protección, sino también la posibilidad de adquirir la nacionalidad española.

Durante la II Guerra Mundial volvieron a tener relevancia los pasaportes de protección otorgados por diversas legaciones españolas a ciudadanos de varios países europeos, de religión judía, perseguidos por el régimen nazi. Diversos autores como Ysart (1973) o Lisbona (1993, 2005) han escrito sobre el particular, y el preámbulo de la Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España, también recoge las raíces históricas de esa protección.

Fundamentalmente la protección consistió en proporcionarles un documento de viaje español para facilitarles el camino hacia zonas seguras, tales como el Protectorado español en el norte de África, Portugal, América y el Mediterráneo oriental, aunque los hubo que terminaron afincándose en España, sin llegar a dar el salto a esos países.

Normas posteriores, como el Decreto ley de 29 de diciembre de 1948 “por el que se reconoce la condición de súbditos españoles en el extranjero a determinados sefardíes, antiguos protegidos de España” obligaron a dictar una Circular del Ministerio de Asuntos Exteriores para su aplicación, debido a que ese mismo año terminaba el régimen de capitulaciones establecido en la Convención de Montreaux

de 8 de mayo de 1937. La fecha límite para acogerse a la protección debió ser prorrogada cada seis meses hasta en tres ocasiones¹⁵⁹.

La protección española ha continuado después, y de ella hay que señalar dos operaciones puntuales para documentar a sefardíes, una con ocasión de la Guerra de los Seis Días (Operación “Pasaporte 128”¹⁶⁰, que alcanzó a 1500 personas y fue desarrollada en tres operaciones entre 1967 y 1971) y otra con motivo de las guerras de la antigua Yugoslavia (Operación “Sefarad '92”, para los judíos bosnios de Sarajevo, rescatando a 154 entre mayo y septiembre de 1992 en 3 grupos, y luego otros 247 más de 59 grupos, gestionados por Organizaciones No Gubernamentales), además de otras seis operaciones menores y colaterales¹⁶¹.

Todas estas normas desembocaron finalmente en la Ley 12/2015 de 24 de junio, “en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España”, jalonando casi siglo y medio de esfuerzos protectores españoles hacia un colectivo muy concreto.

19.3.- La protección española antes de la firma de los acuerdos internacionales.

Un segundo apartado relativo a la protección española, entre la primitiva Ley de Asilo de 1855 y la actualidad, lo encontramos en diversas acciones por parte de nuestras autoridades destinadas a la protección de personas por razones políticas e ideológicas, algunas de ellas desprovistas de nacionalidad por su gobierno.

¹⁵⁹ Con anterioridad a esta fecha, primero el Ministerio de Estado, y luego el de Asuntos Exteriores, emitieron diversas Instrucciones y Circulares para aclarar y concretar los límites del ejercicio español de esa protección, como fueron las número 857 (1924), 962 (1927), 1005 (1928), 1020 (1928), 1208 (1932), 1240 (1932), 1285 (1933) y 1308 (1933).

¹⁶⁰ Se extendieron sobre libretas de pasaporte ordinario, con una validez por un año y únicamente con la leyenda distintiva “de conformidad con las instrucciones del telegrama circular”, en la que aparecía la mención 128.1 ó 128.2 (según la oleada de que se tratase) para poderlos identificar (Lisbona Martín, 2005, p. 198 y ss.).

¹⁶¹ La diplomacia española también desarrolló acciones en Egipto (1956-58), Marruecos (1957-1961 y 1967), Líbano (1969-1972), Irak (1950) y Sudán (1970), para proteger a judíos sefardíes.

Las guerras balcánicas, la I Guerra Mundial y el final del Imperio Otomano (acontecimientos de los que hablaremos en extenso más adelante) originaron desplazamientos de población que llevaron a nuestras autoridades a extender pasaportes y certificados españoles para proteger a esas personas.

Paradigmático fue lo ocurrido antes y durante la guerra civil en Rusia (1917-1923), cuando muchos ciudadanos eligieron el exilio en lugar de someterse al nuevo régimen soviético. Con la promulgación del Decreto de Lenin de 15 de diciembre de 1921, todos los rusos en el exilio fueron desposeídos de su nacionalidad. Como consecuencia de ello se estima que entre 800.000 y 1.4 millones de personas repentinamente se encontraron sin patria. En esas fechas España se hizo cargo de la representación de los asuntos de los ciudadanos rusos ante las autoridades austrohúngaras, y les ofreció protección, fundamentalmente desde nuestros Consulados en Viena, Berlín y San Petersburgo, de modo que estos ciudadanos pudieron viajar por Europa documentados con pasaportes españoles.

A todos los mencionados hasta aquí se les proporcionaron, como hemos dicho más arriba, bien pasaportes españoles, bien certificados extendidos por nuestros Consulados en los que se acreditaba que se encontraban bajo la protección de nuestras autoridades. Protección a no nacionales españoles por parte de nuestras autoridades en las dos primeras décadas del siglo XX que debió estar amparada en instrucciones consulares. La posibilidad legal de esta expedición de pasaportes y otros documentos de protección a extranjeros -como serían los certificados de nacionalidad consulares- continuó hasta el Tratado de Lausana de 24 de julio de 1923¹⁶², que anuló el de Sevrès¹⁶³ para el Imperio Otomano y fijó las fronteras de la Turquía moderna. Este Tratado acabó con el sistema de Capitulaciones en

162 También supuso un importante reasentamiento de población turca en Grecia y griega en Turquía pese a las garantías de protección a las minorías que se recogían en el Tratado.

163 Firmado el 10 de agosto de 1920 entre Turquía y las naciones aliadas de la I Guerra Mundial (excepto Rusia y Estados Unidos), que dejó al Imperio Otomano sin la mayor parte de sus antiguas posesiones. Previamente, en la Conferencia de San Remo (abril 1920) a Francia se le dio un mandato sobre Siria y a los británicos otro sobre Palestina y Mesopotamia. El Tratado, aceptado por el Sultán Mehmed VI y el gobierno otomano, fue rechazado por los nacionalistas que, encabezados por Mustafá Kemal Atatürk, tomaron el poder y combatieron contra griegos y armenios, hasta que la Conferencia de Lausana de 1923 confirmó sus victorias (lograron mantener la posesión de toda Anatolia y parte de la Tracia Oriental).

Turquía¹⁶⁴ y con la actividad de representación de los intereses de un país por parte de otro¹⁶⁵.

De esta forma, esa protección extensa que un país prestaba a ciudadanos de otras nacionalidades hoy en día solamente alcanza a los propios. Cosa distinta es que en la actualidad un país represente los intereses de otro (porque el representado no mantenga relaciones con el país de representación). En este caso el país delegante ofrece todo su apoyo logístico e infraestructura para que quien le representa pueda defender sus intereses, tanto de sus nacionales como sus intereses comerciales y de otra índole.

Cronológicamente deberíamos señalar aquí una norma española, el Real Decreto de 12 de marzo de 1917, relativo a la “presentación y expedición de documentos de identidad para los súbditos extranjeros que entren en territorio nacional y para los súbditos españoles que regresen á la Patria”, que en su artículo 6 cita a la “cédula de inscripción” para “prófugos, desertores y refugiados políticos extranjeros” como el documento que debía expedírseles a los mismos. Esta es la primera mención que hemos encontrado a un documento a expedir en territorio español a refugiados.

Poco después, a partir del 1 de enero de 1926, vemos ya un “certificado de identidad” que se les proporciona a “los extranjeros actualmente sin nacionalidad... para que les sirva de pasaporte y no significa en manera alguna que el portador es

164 Posteriormente, la Convención de Montreaux de 8 de mayo de 1937 supuso la abolición del sistema de extraterritorialidad para los extranjeros en Egipto, conocido como Capitulaciones, que España firmó a través del gobierno de la República.

En Derecho Internacional Público se trataba de un régimen mantenido entre ciertas potencias europeas y diversas naciones o simples pueblos de Asia o África, fundado en los Tratados suscritos para regular la situación de los extranjeros seculares, a fin de quedar fuera de las leyes religiosas musulmanas, obligatorias para los súbditos del antiguo Imperio otomano. Los extranjeros, en virtud de tales convenios, quedaban sometidos a la jurisdicción de los tribunales consulares de sus Estados respectivos. Para los nativos que no fueran musulmanes existían los “milletts”. El régimen subsistió en Turquía hasta 1922 y en Egipto hasta 1937.

165 “Con la desaparición del Imperio Otomano, otros nacientes estados de los Balcanes y del Mundo Árabe deciden adoptar la misma medida”, mientras que en el D-L de 29 de diciembre de 1948 se dice que “el próximo año de mil novecientos cuarenta y nueve termina, de acuerdo con lo establecido en Montreux el ocho de mayo de mil novecientos treinta y siete, el régimen de capitulaciones” (Lisbona, 2015, p. 7).

protegido del Gobierno español”¹⁶⁶. El documento era válido únicamente para el país de destino y aquellos otros de tránsito para los cuales apareciesen los correspondientes visados en el documento.

La actividad de las autoridades españolas desde el último tercio del siglo XIX no había sido ajena a lo acontecido en las mismas fechas en el contexto internacional para la protección de personas desprovistas de nacionalidad o perseguidas y que fue construyéndose desde esas fechas, sin no pocas dificultades.

19.4.- La primitiva protección internacional.

A nivel mundial fueron las Guerras Balcánicas de 1912 y 1913¹⁶⁷, las que originaron los primeros desplazamientos y reasentamientos masivos de población del siglo XX en Europa, como dice Cervera Gil (1998, p. 191-211) haciendo un buen resumen histórico de la génesis de los distintos Organismos Internacionales encargados de los refugiados, seguidos poco después por los debidos a la persecución de los armenios en el Imperio otomano entre 1915 y 1916¹⁶⁸, continuados por los ocasionados por la I Guerra Mundial y los motivados por la Revolución Rusa de 1917 que forzó a más de 1.4 millones de rusos a desplazarse debido a los conflictos ideológicos con el gobierno comunista.

¹⁶⁶ Real Orden de 7 de diciembre de 1925 del Ministerio de la Gobernación, mencionada en la Circular 902 de 22 de diciembre de 1925 del Ministerio de Estado.

¹⁶⁷ La primera entre el 8 de octubre de 1912 (todas las fechas de esta Nota de acuerdo con el calendario gregoriano) y el 30 de mayo de 1913, finalizó con el Tratado de Londres. La Liga Balcánica (Bulgaria, Grecia, Montenegro y Serbia) pretendía expulsar al Imperio otomano de Europa y repartirse su territorio, terminando con la victoria de la Liga, que conquistó la Macedonia otomana y la mayor parte de la Tracia. Como consecuencia de las desavenencias entre los vencedores a la hora de repartir el territorio ganado, Bulgaria declaró la guerra a sus antiguos aliados, combatiendo entre el 29 de junio y el 10 de agosto de 1913, firmándose un nuevo tratado de paz, el de Bucarest, que modificó el reparto territorial del Tratado de Londres; esta segunda guerra fue ganada por Serbia, Grecia, Rumanía y el Imperio otomano (que recuperó algunos de los territorios perdidos en la primera guerra).

¹⁶⁸ Entre el 24 de abril de 1915 y febrero de 1916 gran parte de la población armenia residente en el Imperio otomano (alrededor de 3 millones de personas) fue obligada a desplazarse desde sus lugares de residencia a puntos distantes cientos de kilómetros dentro del mismo. Muchos de ellos fueron confinados en asentamientos próximos a lugares hoy pertenecientes a Siria e Irak. En el camino, y también debido a la actuación de los soldados otomanos, más de 1 millón de personas falleció.

El problema de los desplazados movió las conciencias de multitud de personas en el continente europeo, entre ellas la del explorador y estadista noruego Fridtjof Nansen¹⁶⁹, quien impulsó personalmente que tanto instituciones como gobiernos tomaran cartas en el asunto, siendo nombrado en junio de 1921 por la Sociedad de Naciones como Alto Comisionado para los Refugiados.

Pocas semanas después se convocó una Conferencia Internacional, auspiciada por la Secretaría de la Sociedad de Naciones, celebrada en Ginebra el 22 de agosto de 1921¹⁷⁰, y en la que España no tomó parte. Esta Conferencia supuso el primer paso para documentar a las personas desplazadas, dándoles status legal y otorgándoles existencia jurídica.

En 1922 se puso en marcha el que pronto sería conocido como “pasaporte Nansen”, primer instrumento internacional diseñado en beneficio de los refugiados, recogido en el “Acuerdo de 5 de julio sobre la expedición de certificados de identidad a los refugiados rusos”. Se trataba de un documento expedido como sustituto del pasaporte, que más tarde se extendió a otros grupos de refugiados y apátridas, así como a las personas privadas de pasaportes emitidos por su propio país, que permitía la libre entrada y tránsito en otros países, para hacer posible que se desplazaran hacia donde pudieran encontrar trabajo o donde tuviesen familiares o amigos. La propuesta se refería exclusivamente a la expedición de certificados de identidad para refugiados para uso como documento de viaje.

169 Fridtjof Nansen (1861-1930), fue un explorador, científico, diplomático y humanitario noruego; gran deportista e innovador en diversos campos (zoología, neurología, exploraciones polares), además de estudiar Zoología en la Royal Frederick University de Christiania (actual Oslo) y trabajar como conservador del museo de Bergen fue representante del gobierno noruego en Londres (1906-1908) donde colaboró en las negociaciones sobre el Tratado de Integridad que garantizó el status independiente de Noruega frente a Suecia.

En agosto de 1921 la Cruz Roja Internacional lo nombró Alto Comisionado para la hambruna de Rusia (“la ayuda Nansen”). Poco después fue nombrado Alto Comisionado para los Refugiados rusos por la Sociedad de Naciones, contexto en el cual se originaron los “pasaportes Nansen”.

Nansen, como Alto Comisionado para la repatriación de prisioneros de guerra (de la I Mundial), dirigió el trabajo de intercambio de entre 380 y 450.000 de estos prisioneros, y por lo cual recibió en 1922 el premio Nobel de la Paz.

170 España fue considerado Estado signatario después de la segunda conferencia, que tuvo lugar también en Ginebra, entre el 3 y el 5 de julio de 1922, bajo la dirección del Dr. Van Heel, director de la sección judicial de la Secretaría de la Liga de Naciones.

La idea del documento procedía de un representante de la Cruz Roja Internacional, Edouard August Frick, quien en el otoño de 1921 propuso una tarjeta de identidad que pudiese funcionar como pasaporte reconocido por acuerdos internacionales, a la que nombró como “el pasaporte Nansen” y de cuyos detalles se encargó Hugh McKinnon Wood¹⁷¹.

Originalmente, esos certificados de identidad fueron extendidos en una simple hoja de papel y no, como más tarde ha ocurrido con los documentos de viaje de refugiados, en libretas para asemejarse a un pasaporte nacional. Los primeros no contenían indicaciones acerca del periodo de validez del certificado de identidad, y mencionaban expresamente que de ninguna manera tenía derecho el portador a volver al país de expedición sin una autorización especial.

En los últimos modelos se especificaba que el periodo de validez debería ser normalmente de un año. En relación con el derecho de retorno, se hicieron estipulaciones a su debido tiempo para autorizar al portador a volver al país de expedición dentro del periodo de validez del certificado. Al mismo tiempo se especificó que las limitaciones al derecho de retorno sólo podrían ser introducidas en circunstancias excepcionales.

Después del fallecimiento de Nansen, en 1930, por una resolución de 30 de septiembre de ese año, el Alto Comisionado para los Refugiados de la Sociedad de Naciones fue sustituido por la Oficina Internacional Nansen para los Refugiados, bajo la Autoridad de la misma, comenzando sus trabajos el 1 de abril de 1931, con las tareas de socorro inmediato y asistencia a los refugiados con vistas a un establecimiento permanente [del procedimiento a seguir con los refugiados].

La Secretaría de la Sociedad de Naciones había asumido la responsabilidad de atender a los apátridas y a los refugiados internacionales, y delegando en la Oficina Nansen sus responsabilidades en ese ámbito. Con la escasez crónica de los fondos necesarios para sostener sus propias operaciones y proporcionar asistencia a los

171 Hugh McKinnon Wood (1884-1955), fue un experto británico en Derecho Internacional, que llegó a ser Consejero jefe del Secretariado de la Sección Legal de la Sociedad de Naciones.

refugiados, la Oficina obtenía su financiación, en parte mediante contribuciones privadas, pero principalmente con las tarifas que se cobraban por el certificado Nansen, así como con el producto de la venta de sellos en Francia y Noruega.

Esta tarea de protección había llevado a amparar a otros grupos de población, además de los rusos que habían huido de su país durante la Revolución bolchevique, como eran los armenios procedentes de Asia Menor, asirios de Irak, caldeos de Turquía y turcos hostiles al nuevo régimen otomano, a todos los cuales se les denominó "Refugiados Nansen", y a los que en 1935 se les unieron los sarros alemanes.

Entre tanto, en 1933 se creó en Londres un Alto Comisariado para los Refugiados procedentes de Alemania, dotado con fondos privados, y ajeno a la Sociedad de Naciones (a la cual pertenecía Alemania).

En 1938 a la Oficina internacional Nansen le fue concedido el Premio Nobel de la Paz por sus esfuerzos para establecer los pasaportes Nansen. Poco después, en septiembre de ese año, fue cerrada y su actividad y la del Alto Comisariado para los Refugiados procedentes de Alemania fue continuada por la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, una nueva Agencia con cuartel general en Londres.

Poco antes, en julio de 1938, la cuestión de los refugiados procedentes de Alemania y Austria fue tratada en una Conferencia celebrada en Evian por iniciativa del presidente Roosevelt, decidiéndose la creación de un Comité Intergubernamental para los Refugiados (IGCR)¹⁷², también con sede en Londres.

Ya en febrero de 1939 tanto la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados como el Comité Intergubernamental para los Refugiados estaban dirigidos por la misma persona, Sir Herbert William Emerson.

El IGCR extendió su mandato en abril de 1943 a todos aquellos que habían debido abandonar su país por razones raciales, políticas o religiosas, y asumió el 31 de

172 *Intergovernmental Committee for Refugees.*

diciembre de 1946 la misión del Alto Comisariado al disolverse la Sociedad de Naciones.

Los pasaportes Nansen resultaron ser un gran éxito que debe ser atribuido a la Sociedad de Naciones. En 1942 ya eran emitidos por gobiernos de 52 países, y de ellos se extendieron aproximadamente 450.000 hasta 1946, cuando fueron sustituidos por el documento acordado en la Conferencia de Londres¹⁷³.

Realmente, podemos decir que hasta esta fecha estábamos en la “prehistoria” de la protección internacional de los desplazados y perseguidos, de acuerdo con nuestros criterios actuales.

19.5.- La protección internacional desde la Segunda Guerra Mundial.

La necesidad de amparo y protección a personas había continuado como consecuencia de la situación creada por el más de medio millón de refugiados españoles que se desplazaron hacia Francia, Reino Unido y Latinoamérica durante y tras la Guerra Civil española¹⁷⁴ y lo sucedido durante la II Guerra Mundial, tanto con la protección otorgada por diplomáticos de distintas nacionalidades a quienes eran perseguidos por el régimen nazi por razones de índole religiosa o étnica, como por los millones de refugiados y apátridas que la propia II Guerra Mundial originó¹⁷⁵.

¹⁷³ Conferencia intergubernamental para la adopción de un documento de viaje para refugiados, celebrada en Londres entre el 8 y el 15 de octubre de 1946. Adoptó un documento de viaje del cual se adjuntaba un modelo en el Acta del Acuerdo.

¹⁷⁴ En 1945 había unos 94.000 españoles en Francia a los que se les podía considerar refugiados, y en 1949 eran alrededor de 125.000, según datos procedentes del Jefe del Servicio de Información y de Estadística de la Delegación de la IRO en París (Cervera Gil, 1998, p. 191-211).

En mayo de 1947 oscilaban entre 150.000 y 180.000, según un informe de la *International Rescue and Relief Committee* (IRRC), y la Comisión Preparatoria de la IRO en Ginebra aceptó como buena la cifra de 184.000.

Estos datos sobre el número de refugiados coinciden aproximadamente con los que recoge en sus obras Vilar Ramírez (2006 y 2012) y son citados en otros apartados de esta tesis.

¹⁷⁵ En 1946 eran 1.675.000 las personas consideradas como refugiadas en Europa, África y Oriente Próximo por el Comité Internacional de la Cruz Roja.

En esos momentos España estuvo en los dos lados del mundo de la protección de personas: por una parte, nuestros compatriotas necesitados de protección al huir del nuevo régimen español, que desde 1945 tuvieron en Francia la condición legal de refugiados; por otro, nuestras Legaciones en Europa y norte de África (Argel, Atenas, Berlín, Budapest, Bucarest, Burdeos, Milán, Niza, París, Saint-Étienne, Sofía, Vichy) proporcionando pasaportes colectivos y salvoconductos de protección a perseguidos por el régimen nazi.

Durante la II Guerra Mundial, el 9 de noviembre de 1943, se firmó por 44 países en Washington la creación de un organismo destinado a “planear, coordinar, administrar u organizar la administración de medidas para ayudar a víctimas de guerra en cualquier área bajo el control de cualquiera de las Naciones Unidas¹⁷⁶ mediante la provisión de comida, combustible, ropa, alojamiento y otras necesidades básicas, médicas y otros servicios esenciales”. Este organismo, responsable de Ayudas y Rehabilitación (UNRRA)¹⁷⁷, propuesto por el presidente Roosevelt en junio de 1943 empezó a funcionar en 1945 en los Balcanes, y terminó sus actividades en 1947, después de atender a siete millones de desplazados y refugiados, gestionando 762 campos de refugiados en el momento de su cese de actividades, además de documentar a estas personas.

Aunque la Sociedad de Naciones desapareció legalmente el 31 de julio de 1947, poco antes le sucedió la Organización de Naciones Unidas, cuya creación se acordó en la Conferencia de San Francisco de junio de 1945¹⁷⁸. Poco después, en la

176 El término se utilizaba en aquella fecha para nombrar a los países aliados en la II Guerra Mundial y había sido acuñado originalmente por Roosevelt en 1942.

177 *United Nations Relief and Rehabilitation Administration.*

178 La Conferencia de San Francisco estaba basada en la que se conoció como “Declaración de las Naciones Unidas”, documento firmado el día de Año Nuevo de 1942 por el presidente de los EE.UU., Franklin Delano Roosevelt, el primer ministro británico Winston Churchill, el diplomático y enviado del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión Soviética, Maxim Litvinov, y el Ministro de Asuntos Exteriores de China, Tse-Ven Soong, en el que se comprometían a poner su máximo empeño en la guerra y a no firmar una paz por separado.

Esta Declaración, a su vez, estaba fundamentada en la “Carta del Atlántico”, programa común de propósitos y principios enunciados de manera conjunta por Roosevelt y Churchill, firmada el 14 de agosto de 1941.

Conferencia de Postdam (17 de julio-2 agosto de 1945), se decidió acoger favorablemente en el seno de la Organización a los países neutrales y a algunos afectados por la guerra, pero no a España, sobre la cual se decidió no aceptarla en la ONU, y para lo cual se votaron resoluciones condenatorias en el Consejo de Seguridad y Asamblea General¹⁷⁹. Esta decisión tuvo, entre otras consecuencias, la ausencia de nuestro país en diversos foros internacionales de interés para la documentación de personas.

La Organización de las Naciones Unidas encargó a comienzos de 1946 a su Consejo Económico y Social (ECOSOC)¹⁸⁰ estudiar el problema de los refugiados, preconizando el mismo la creación de una nueva institución, la Organización Internacional para los Refugiados (IRO)¹⁸¹, de carácter internacional y provisional, que sucedió al Comité Internacional para los Refugiados. Tuvo dos grandes problemas en un principio: la exclusión de las personas de origen étnico alemán y la imposibilidad de trabajar en áreas controladas por los soviéticos. Esta última

Al día siguiente de la firma en San Francisco, el 26 de junio de 1945, se sumaron los representantes de otras 22 naciones (Australia, Bélgica, Canadá, Costa Rica, Checoslovaquia, El Salvador, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, India, Luxemburgo, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Panamá, Polonia, República Dominicana, Unión Sudafricana, Yugoslavia), y más tarde se adhirieron otros (México, Colombia, Iraq, Irán, Liberia, Paraguay, Chile, Uruguay, Egipto, Siria, Francia, Filipinas, Brasil, Bolivia, Etiopía, Ecuador, Perú, Venezuela, Turquía, Arabia Saudita, Líbano).

179 Resoluciones del Consejo de Seguridad números 4 (29/04/1946), 7 (26/06/1946) y 10 (04/11/9146), y 39 (1) de la Asamblea General, de fecha 12 de diciembre de 1946.

Años después, el 14 de diciembre de 1955, España fue admitida en la ONU como miembro de pleno derecho, antes lo había sido en la FAO (1951), OACI (1951), OMS (1952) y UNESCO (1953).

180 *Economic and Social Council.*

181 La *International Refugees Organization* fue la Agencia especializada de Naciones Unidas que tomó el relevo de la UNRRA en 1948, cesando en sus operaciones en 1952, cuando fue continuada por la UNHCR. Su Comisión preparatoria tuvo lugar a finales de 1944, y su fecha fundacional fue el 20 de abril de 1946, y su constitución aprobada por la Asamblea General de NNUU el 15 de diciembre de 1946. Con 19 Estados parte y 17 signatarios del Tratado que finalmente entró en vigor el 20 de agosto de 1948, llegando a ser 26 los Estados miembro de la Organización.

Controvertida en su origen, en cuanto a la ayuda o no a “*personas de origen étnico alemán*”, y disputas entre los Aliados occidentales y la Unión Soviética, la IRO únicamente trabajó en áreas controladas por las fuerzas Aliadas de ocupación occidentales, atendiendo durante sus cinco años de actividad alrededor de 10 millones de personas, con un gasto aproximado de 400 millones de dólares, de los que el 40% fueron aportados por los Estados Unidos.

Su primer Director General fue William Hallan Tuck, al que siguió J. Donald Kingsley.

circunstancia se encuentra como causa de que la definición de refugiado a la que se llegó en la Convención de 1951 fuera amplia, detallada pero incompleta.

Ni en la constitución y desarrollo de la UNRRA ni de la IRO hubo participación española. Con la Guerra Civil todavía reciente, y el apoyo prestado por el gobierno de Franco a los países del Eje, resultaba de todo punto inimaginable tomar parte en reuniones de ámbito internacional, máxime cuando su objetivo era el auxilio a desplazados, de los que nuestra guerra de 1936-39 había provocado más de 200.000.

El gran número de nuevos refugiados necesitados de la adopción de un documento de viaje después del final de la II Guerra Mundial, que fuese lo más parecido a un pasaporte y que pudiese ser ampliamente reconocido, dio lugar a que un documento como ese fuera proporcionado por los “Acuerdos de Londres” de 15 de octubre de 1946 relativos al documento de viaje para refugiados¹⁸². Era en formato libreta, acorde con el modelo que se adjuntaba al acuerdo, y su validez podría ser 1 ó 2 años a discreción de la autoridad expedidora. Debía ser válido para el mayor número posible de países, y el portador debía tener derecho a regresar al territorio de la autoridad expedidora dentro de su periodo de validez. Únicamente en casos excepcionales podría ser limitado este derecho de retorno a un periodo de no menos de tres meses. Las estipulaciones relativas a ese documento fueron, de hecho, muy parecidas a esas que ahora regula la Convención de Documentos de Viaje de 1951.

En 1948 veintiséis Estados se constituyeron como miembros de la IRO, que ese año empezó a existir como tal. El 40% de su presupuesto lo proporcionaba Estados Unidos, y atendió a 10 de los 15 millones de personas que en Europa permanecían desplazadas.

Es importante señalar que la IRO cesó en sus operaciones en 1952 con la aparición de la Oficina de Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR)¹⁸³, cuya creación

¹⁸² La “Constitución de la IRO” fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1946, especificando el campo de operaciones de la IRO.

183 *United Nations High Commission for Refugees.*

fue precedida de los acuerdos logrados en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y seguida de la de los Apátridas de 1954.

Las Convenciones sobre Refugiados y Apátridas permitieron armonizar, bajo las directrices de Naciones Unidas, las actividades de los distintos países sobre los integrantes de estos colectivos, entre otras las relativas a su documentación. En la actualidad autoridades nacionales, además de Naciones Unidas, expiden documentos a los apátridas y refugiados. Estos documentos incluyen el Certificado de Identidad o Título de Viaje y el Documento de Viaje, además del laissez-passer de Naciones Unidas.

España, no tanto su gobierno como los cientos de miles de nuestros compatriotas que salieron de nuestro país como consecuencia de la Guerra Civil, se vieron envueltos en los procesos de documentación como refugiados en los países donde se encontraban, en unas fechas en las que aún no existía un nuevo documento internacional de viaje para ellos¹⁸⁴.

Si bien es cierto que los diferentes gobiernos españoles no se implicaron a la par que otras naciones occidentales desde el principio del siglo XX en la resolución del problema de los desplazados y refugiados, no lo es menos que nuestras Legaciones ofrecieron protección a ciudadanos residentes en Rusia, primero, luego a otros en el Imperio Otomano y más tarde a quienes eran perseguidos en los países ocupados por la Alemania nazi, especialmente a judíos sefardíes residentes en la ribera mediterránea oriental.

Ya hemos dicho que los primeros documentos de protección españoles fueron certificados y cédulas de identidad expedidas por nuestras oficinas consulares, y más tarde pasaportes ordinarios, a los que durante la II Guerra Mundial se añadieron tanto pasaportes colectivos como salvoconductos.

No fue hasta el Decreto de 4 de octubre de 1935 sobre pasaportes y extranjeros cuando se recogen por primera vez en nuestra normativa tanto la consideración de

184 Algunos refugiados españoles en Francia dispusieron de pasaportes Nansen franceses, además de documentos expedidos por la UNRRA y la IRO, en tanto que, en sentido contrario, no disponemos hasta el momento de noticias de la existencia de pasaportes Nansen españoles expedidos por nuestras autoridades.

manera genérica de las personas carentes de nacionalidad¹⁸⁵ como el tipo de documento a proporcionarles¹⁸⁶, sin que los términos “apátrida” o “refugiado” apareciesen en esos momentos en el texto legal. El documento proporcionado fue un pasaporte ordinario denominado “especial”¹⁸⁷.

Es en 1942 cuando por vez primera se hace la mención a que “este pasaporte es conocido con el nombre de NANSEN o de apátridas”¹⁸⁸ referido al pasaporte “especial”.

Este pasaporte también se utilizó para documentar en determinadas circunstancias a las mujeres “españolas que hayan perdido la [nacionalidad] suya por su matrimonio con súbdito extranjero y que por las leyes del país de su esposo no pueden obtener para el viaje el pasaporte de su nueva nacionalidad, les será expedido otro especial de acuerdo con lo que dispone el artículo 25 del Decreto, adaptando a cada caso concreto las diligencias previstas en dicho artículo. Este pasaporte es el conocido con el nombre de NANSEN o de apátridas” (art. 16 OG extraordinaria de 23 febrero de 1942).

185 “En otro caso, acreditarán con documentos oficiales, debidamente legalizados, la pérdida efectiva de su nacionalidad de origen o que se encuentran sin ella, bien por causas ajenas a su voluntad, por no existir representación consular en nuestra Nación o porque su nacionalidad sea dudosa”.

186 “se les facilitará por las Autoridades a quienes compete la expedición de un pasaporte ordinario, con validez máxima de tres meses, para ir a un país determinado, con tránsito por otro y volver a España, en la cubierta del cual, con caracteres muy visibles en tinta roja, se hará constar la palabra “especial” (Art. 25).

187 Se trataba de un “En la primera hora de las destinadas a visado se consignará, también en tinta roja, que el pasaporte es expedido porque en el titular, de origen (indíquese la nación), concurre alguna de las circunstancias que se especifican en el párrafo y artículo [17] antes mencionado; que la expedición del documento no significa que su poseedor sea protegido del Gobierno español...” (Art. 25).

No debe confundirse éste con otros pasaportes también denominados “especiales” en la normativa española, como fueron los expedidos por la Primera Secretaría de Estado, que luego serían conocidos como diplomáticos en los siglos XIX y XX, los “especiales para obreros” extendidos en la década de 1930, o los expedidos para viajar a países del “Telón de Acero” en los años 60 y 70, y que no eran más que pasaportes para un sólo viaje y destino. También cabría señalar que en 1918 la prensa (un suelto del “Correo de la Mañana”, de 27 de junio de 1918) hablaba del “pasaporte especial” que proporcionarían las autoridades portuguesas para poder acceder al país a los ciudadanos españoles.

188 Art. 16 de la Recopilación de disposiciones complementarias y modificativas del Decreto de 4 de octubre de 1935 sobre pasaportes, extranjeros y paso de fronteras (OG 23 de febrero de 1942).

Más adelante serán el Decreto de 2 de julio de 1954, que remite al de 4 de octubre de 1935, del cual es copia textual (excepto que aquél no habla de prórroga por 6 meses del pasaporte); y más tarde el Decreto de 20 de junio de 1958, que se remite al de 1954, y para los cuales dice que “regirá lo preceptuado en el Decreto de dos de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro”, los que adopten igual terminología.

Sin embargo, la desconexión entre las disposiciones internacionales y las actuaciones del gobierno español continuaron, tal como ocurrió con el Acuerdo Europeo número 31, de 20 de abril de 1959, sobre exención de visados para los refugiados, que España no ratificó hasta 1982.

Ya en el “Manual sobre pasaportes y paso de fronteras de españoles y extranjeros”, de julio de 1966, se anticipan cambios respecto a la situación documental al decirse que “interín no exista un “Título de Viaje” para apátridas, se seguirán empleando los pasaportes corrientes”, y así continuó la situación, empleándose los pasaportes “especiales” en ausencia de un documento específico para tales personas y circunstancias.

Por fin, en 1971, por Decreto 2048, de 23 de julio, se estableció el documento denominado “Título de Viaje”, “con validez de un año, para efectuar hasta tres salidas con destino a los países que se determinen y tránsito por otro u otros”¹⁸⁹. Posteriormente aparece en el Decreto de 18 de abril de 1983, y más tarde en la Orden INT/3321/2011, de 21 de noviembre, relativa a lo recogido en el RD 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que recoge en su art. 1 que se “podrá expedir un título de viaje con destino a los países que se especifique, en el que se prevea el regreso a España... a los extranjeros que se encuentren en España que acrediten una necesidad excepcional de salir del territorio español y no puedan proveerse de pasaporte propio, por encontrarse en alguno de los casos expresados en el apartado segundo del artículo 34 de la Ley Orgánica 4/2000”.

189 Circular 2106/71, de 18 de septiembre, instrucciones sobre visados de salida en Títulos de Viaje.

Este “Título de Viaje” del Decreto 2048/1971, de 23 de julio, es una primera aproximación española a las regulaciones internacionales relativas a las dificultades de desplazamiento de personas que se encuentran en territorio nacional o bajo la protección de nuestras autoridades, en fechas en las que las Convenciones de 1951 y 1954 aún no habían sido ratificadas por España, y simboliza una primera armonización, al menos en cuanto a nombre, características y uso, de los documentos de viaje para apátridas, refugiados y extranjeros documentados por nuestro país, que no llevó a cabo esas ratificaciones hasta tener un mandato constitucional, recogido en el artículo 13.4, el cual señala que “la ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España”.

En cumplimiento de ello, España firmó el 22 de julio de 1978 el Instrumento de Adhesión a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967, que entraron en vigor para España el 12 de noviembre de 1978 la Convención y el 14 de agosto el Protocolo de 1967.

Una de las consecuencias de la entrada de España en la entonces Comunidad Económica Europea, fue la ratificación del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, de 19 de junio de 1990, puesto en práctica a partir del 26 de marzo de 1995. Dicho Convenio establece en el Título II, Capítulo 7 un “salvoconducto para el Espacio Schengen destinado a facilitar la circulación del solicitante de asilo con destino al Estado Miembro responsable de la tramitación de su solicitud” (OG de 16 de agosto de 1995). Documento que en ningún caso faculta para el cruce de una frontera exterior, ni es documento probatorio de la identidad de la persona.

Posteriormente, el 24 de abril de 1997, España firmó el Instrumento de Adhesión a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, la cual entró en vigor en nuestro país el 10 de agosto de 1997¹⁹⁰.

190 Reglamento recogido en el RD 865/2001, de 20 de julio.

Para completar el grupo de documentos de protección, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, de Asilo y protección subsidiaria, recoge en su artículo 4 que también están sujetos a la protección subsidiaria “las personas de otros países y [a] los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas” y serán debidamente documentados de acuerdo con lo recogido en el art. 36, d) de la citada Ley.

La razón de traer toda esta historia a estas páginas es debido a que todos los documentos españoles aquí citados, extendidos entre 1917 y la actualidad, lo han sido por la Policía, dentro de sus competencias administrativas de documentación de españoles y no españoles residentes en el territorio nacional.

Los números referidos a esos documentos no son excesivamente altos, tal y como se puede ver en el **Cuadro 8**, pero tienen un alto simbolismo en cuanto al compromiso internacional y humanitario de España.

	Apátrida	Asilo	refugio	protección subsidiaria	estancia por razones humanitaria	otro tipo de protección
1984		20		N/A		
1985		294		N/A		
1986		850		N/A		
1987		513		N/A		
1988		555		N/A		
1989		264	73	N/A		
1990		490		N/A		
1991		313		N/A		
1992		543		N/A		
1993		1287		N/A		
1994		627		N/A		
1995		464		N/A		
1996		243		N/A		
1997		156		N/A		
1998		208		N/A		
1999		172		N/A		
2000				N/A		
2001				N/A		
2002	2			N/A		
2003	10			N/A		
2004	4			N/A		
2005	4			N/A		
2006	3		168	N/A		
2007	3		225	N/A		345
2008			151	N/A	126	
2009	2		179	162	8	
2010	3		263	350	15	
2011	5	337	359	630	21	
2012	32	233	245	287	12	
2013	248	203	207	325	4	
2014	388	384	386	1199	2	
2015	1017	218	218	802		
2016	1873	369	369	6500		
2017	586	626	616	4192		
2018	861	620	670	2558		
2019	1790		1659	1569		
2020	1803		4359	1401	45262	
2021	282		5362	2026	13017	

Cuadro 8.

La protección española.

Se observan diferentes lagunas motivadas por las fechas de firma por nuestro país de las Convenciones internacionales de 1951 y 1954, y la legislación nacional sobre Protección Subsidiaria (2009). Igualmente muestra picos de actividad con ocasión de crisis humanitarias (Siria, Venezuela).

XX. Los documentos personales en el mundo.

20.1.- La internacionalización de las normas para documentar a las personas: de la Conferencia de París a la Organización de Aviación Civil Internacional.

Varias fueron las circunstancias que motivaron un cambio a nivel mundial respecto a la forma de documentar a las personas, por un lado, los procesos migratorios de finales del siglo XIX y principios del XX que afectaron a más de 30 millones de personas de todo el mundo, por otro, el desarrollo de las comunicaciones, impulsado por el ferrocarril, que iba extendiéndose por doquier, el tercero, la I Guerra Mundial y, por último, los desplazamientos forzados de personas ocurridos en el primer tercio del siglo XX.

Todas esas circunstancias motivaron la celebración en París en octubre de 1920 de una conferencia internacional, auspiciada por la Sociedad de Naciones, sobre “pasaportes, formalidades aduaneras y billetes de viaje”, que sentó las bases de la documentación de personas para el cruce de fronteras y estableció el primer modelo estandarizado de pasaporte en formato libreta.

La Conferencia fue seguida por otra en 1926 que completó lo acordado seis años antes, una vez que los viajes se habían retomado de manera ordinaria.

Sin embargo, fue el organismo sucesor de la Sociedad de Naciones, la Organización de las Naciones Unidas, la que tomó el relevo en todo lo concerniente a viajes internacionales y documentación de los pasajeros.

En 1946 se crea la Organización de Aviación Civil Internacional, organismo que desde esa fecha es responsable del establecimiento de los estándares internacionales para los documentos de viaje.

A diferencia de los documentos de viaje, los documentos de identidad han seguido un camino distinto, diferente de país en país, unos vinculados a los Registros civiles (casi siempre ubicados en el ámbito de los ministerios de Justicia), otros a los Registros electorales y varios de ellos relacionados con el domicilio y residencia de la persona, con un carácter eminentemente local.

Sin embargo, cuando estos documentos de identidad incluyen criterios establecidos por la OACI tienen la posibilidad de convertirse, también, en documentos de viaje, como más adelante veremos.

La iniciativa de la OACI de redactar especificaciones normativas para pasaportes y otros documentos de viaje sigue la tradición establecida por las conferencias de la Liga de las Naciones sobre pasaportes en los años veinte, así como la labor de su sucesora, la Organización de las Naciones Unidas.

El mandato de la OACI de perseverar en su función de liderazgo tiene su origen en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional (“Convenio de Chicago”) que abarca una gama completa de requisitos para que las operaciones de aviación civil se ejerzan en forma eficiente y ordenada, lo cual comprende disposiciones para el despacho de personas por los puntos de control fronterizos, o sea: a) el requisito de que las personas que viajen por vía aérea y las tripulaciones de aeronaves obedezcan los reglamentos de inmigración, aduanas y pasaportes (Artículo 13); b) el requisito de que los Estados simplifiquen las formalidades para el cruce de fronteras y eviten todo retardo innecesario (Artículo 22); c) el requisito de que los Estados colaboren en estos asuntos (Artículo 23); y d) el requisito de que los Estados elaboren y adopten normas y procedimientos internacionales respecto a las formalidades de aduana e inmigración [Artículo 37 j)].

Siguiendo este mandato, la OACI redacta y mantiene normas internacionales en el Anexo 9 — Facilitación, del Convenio de Chicago, que los Estados miembros han de poner en práctica. En la elaboración de tales normas es precepto fundamental que, si las autoridades han de facilitar las formalidades de inspección para la inmensa mayoría de los viajeros usuarios del transporte aéreo, esas mismas autoridades tengan un grado satisfactorio de confianza en la fiabilidad de los documentos de viaje y en la eficacia de los procedimientos de inspección. La creación de especificaciones estándar para los documentos de viaje y los datos contenidos en ellos está encaminada a nutrir esa confianza.

La labor de la OACI en materia de documentos de viaje de lectura mecánica empezó en 1968 cuando el Comité de Transporte aéreo del Consejo creó el Grupo de expertos sobre la tarjeta-pasaporte, al que se le encargó que redactara las

recomendaciones para una libreta o tarjeta de pasaporte normalizada que fuera susceptible de lectura mecánica en pro de acelerar el despacho de pasajeros por los puestos de control de pasaportes. El Grupo de expertos hizo una serie de recomendaciones, entre las que figuraba la adopción del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) como técnica preferida para la lectura mecánica debido a su madurez, eficacia en función del costo y fiabilidad.

En 1980 se publicaron las especificaciones y textos de orientación elaborados por el Grupo de expertos como primera edición del Doc 9303, con el título de “Pasaporte susceptible de lectura mecánica”, que Australia, Canadá y Estados Unidos emplearon como guía para comenzar a expedir pasaportes de lectura mecánica. Con objeto de actualizar y refinar las especificaciones que fueron en su día redactadas por el Grupo de expertos, la OACI estableció en 1984 el Grupo técnico asesor sobre documentos de viaje de lectura mecánica (TAG/MRTD) compuesto por funcionarios gubernamentales especializados en la expedición e inspección de pasaportes y otros documentos de viaje en frontera.

Más tarde las atribuciones de este grupo fueron ampliándose para incluir, primero la elaboración de especificaciones para visados de lectura mecánica y después para tarjetas de lectura mecánica que pudieran emplearse como documentos oficiales de viaje, los documentos de identidad nacionales.

En 1998, el Grupo de trabajo sobre nuevas tecnologías del TAG/MRTD inició su labor para establecer el sistema de identificación biométrica más eficaz y los correspondientes medios de almacenamiento de datos para usar en aplicaciones MRTD, en particular en relación con la expedición de documentos y consideraciones de inmigración.

El Doc 9303 integra diversos documentos independientes en los cuales se agrupan especificaciones de carácter general (aplicables a todos los MRTD) así como específicas sobre el formato de esos documentos. En la sección 5.1 “Estructura del Doc 9303” figura una reseña general. Estas especificaciones no tendrían carácter de normas para los documentos nacionales de identidad. No obstante, un Estado cuyos documentos de identidad son reconocidos por otros Estados como documentos de

viaje válidos diseñará estos documentos de identidad de modo que se ajusten a las especificaciones de las distintas versiones avanzadas del Doc 9303.

En 2004, la Asamblea de la OACI afirmó que la Organización debería emprender con carácter altamente prioritario la labor de cooperación respecto a especificaciones para reforzar la seguridad y la integridad de los documentos de viaje.

Además de la Organización Internacional de Normalización (ISO), las entidades consultoras del TAG/MRTD comprenden a la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA), el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI), y la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL).

En 2005, los 188 Estados miembros de la OACI existentes en esa fecha aprobaron la nueva norma de que todos los Estados debían comenzar a expedir pasaportes de lectura mecánica con arreglo al Doc 9303, no más allá del año 2010. A más tardar para el año 2015 debían haber caducado todos los documentos de viaje que no eran de lectura mecánica. La norma al respecto se publicó en la decimotercera edición (2011) del Anexo 9 — Facilitación.

Las secciones relativas a las especificaciones técnicas del Doc 9303 han recibido la aprobación de la Organización Internacional de Normalización con carácter de norma ISO 7501. Esta aprobación se hace posible mediante un mecanismo de enlace que permite a los fabricantes de documentos de viaje, dispositivos de lectura mecánica y otras tecnologías, proporcionar asesoramiento técnico al TAG/TRIP bajo los auspicios de la ISO. Mediante esta relación de trabajo las especificaciones de la OACI han alcanzado, y se espera que continúen recibiendo, la categoría de normas mundiales empleando un procedimiento simplificado dentro de la ISO. El mecanismo de enlace con la ISO se ha empleado con éxito no sólo para avalar nuevas especificaciones de documentos de viaje como normas ISO, sino también para aprobar enmiendas de las especificaciones. Por consiguiente, las revisiones

que se hagan más adelante al Doc 9303 se tramitarán del mismo modo que antes se hacía para obtener la aprobación de la ISO¹⁹¹.

20.2.- Documentos de identidad vs documentos de viaje.

La discusión entre documentos de viaje y documentos de identidad existe desde el momento en el que se establecen los primeros documentos personales. Con todas las imperfecciones y falta de garantías para conseguir identificar plenamente a la persona que existían en los primeros momentos, con las dificultades existentes para poder viajar de aquellos tiempos, con el sedentarismo casi absoluto de la población, pocas eran las personas que necesitaban documentos para viajar.

Con una población eminentemente rural, asentada en núcleos de tamaño medio o reducido, y con un control de esta basado en el conocimiento directo y personal por parte de las autoridades municipales, un documento de identidad se hacía innecesario.

El documento de viaje solamente era necesario fuera de la localidad en la que alguien había nacido, mientras que el documento identificativo era personal e intransferible y debía llevarse encima siempre, incluso en la propia localidad, para poder saber en todo momento quién era quién, y su posesión era obligatoria (Turrado Vidal, 2010).

2.3.- El pasaporte como documento de identidad.

La consideración del pasaporte como documento de viaje ha convivido en diferentes periodos de la Historia con la de documento de identidad que en otras ocasiones le ha adjudicado su normativa específica.

La autorización para viajar que representa el pasaporte, en realidad, no puede estar

¹⁹¹ Epígrafe elaborado a partir del Documento 9303. Documentos de viaje. OACI (8ª ed.). https://www.icao.int/publications/Documents/9303_p1_cons_es.pdf

disociada de su consideración simultánea como documento de identidad, ni de la autoridad que permite el viaje al portador del documento, el cual debe estar sobradamente identificado cuando se tramita la expedición de este.

Tal vez sea en ese momento en el que el ciudadano plenamente identificable solicita le sea expedido un documento de viaje cuando nace la cualidad de documento de identidad del pasaporte al haber sido ésta acreditada ya ante la Autoridad. De este modo tenemos que, empleando un documento de identidad como garantía de autenticidad de datos, se permite la expedición de otro, que también puede emplearse como de identidad, aunque su finalidad específica sea autorizarlo para viajar.

A veces el pasaporte sustituye al documento de identidad dentro del territorio nacional para actos diferentes al viaje, por lo que en esos momentos se le puede considerar como documento de identidad.

Tal y como se recogía en la Circular del Ministerio de la Gobernación de 6 de febrero de 1936, con ocasión de las elecciones a “Diputados a Cortes y Concejales”, en ella se indicaba que “los electores de uno y otro sexo podrán utilizar [...] pasaportes expedidos por las autoridades gubernativas” para poder identificarse aquellos “sobre cuya identidad se susciten las dudas”, “para las elecciones convocadas y las que se convoquen en el futuro”, o el Telegrama de 5 de marzo 1940 del Director general de Seguridad, indicando que podía utilizarse para circular por España en lugar del salvoconducto, reiterado por escrito del 4 de mayo de ese año. Más recientemente, en 2003, se define el pasaporte como “documento público, personal, individual e intransferible [...] que acredita [...] la identidad y nacionalidad de los ciudadanos españoles” (art. 1 RD 896/2003, de 11 de julio).

A la inversa, y al margen de los pasaportes para el interior de los que hablamos en detalle en el capítulo VII, también existió en diversos momentos de la Historia la necesidad de pasaporte para desplazarse dentro del propio territorio español y

posesiones (viajes a Ceuta, Melilla, Protectorado español,¹⁹² colonias en África, colonias en América). Probablemente como consecuencia de considerar a “España” únicamente al territorio peninsular, entendiéndose entonces la necesidad de expedición de pasaporte para viajar a esos territorios.

Y existe una tercera situación, que es cuando a un documento de identidad se le habilita como documento de viaje, es decir, como pasaporte, de la que hablaremos más adelante.

La obligatoriedad o no del pasaporte en según qué fechas dio lugar a que otros documentos se empleasen en lugar de él, no sólo para viajar, sino también para identificar fidedignamente a su portador. Y los organismos internacionales han tratado en diversos momentos de incentivar el uso de documentos alternativos al pasaporte. Así, la Conferencia de París de 1920, al hablar de exenciones de pasaporte, decía en su Recomendación I Pasaportes (a), que “esos Estados contiguos deberían, cuando ello fuera posible, llegar a mutuos acuerdos con vistas a eximir de las formalidades de los pasaportes a toda clase de personas que portasen documentos que en la práctica puedan ser tomados como garantía de su identidad”.

Pero esta posibilidad no era nueva para España, donde ya había sido utilizada en diversas ocasiones y con distintos documentos en el siglo XIX y, con posterioridad a esa recomendación, volvió a utilizarse de manera intermitente. Empezando por el uso que se dio los pasaportes para el interior y terminando por los salvoconductos regulados en 2013, hasta casi una veintena de documentos españoles distintos al pasaporte han sido empleados para traspasar las fronteras en algún momento de nuestra Historia reciente. Unos fueron válidos para cualquier frontera (pasaportes de interior, cédulas de vecindad y personales, Documento Nacional de Identidad, libreta de inscripción marítima) y otros específicos para una en concreto (“rayanos” para

192 En “las plazas de Ceuta y Melilla [...] incluso a la Zona del Protectorado, no se permitirá desembarcar en ellas a los españoles que no vayan provistos de pasaporte expedido con arreglo a lo que se determina en el presente Decreto [...] los pasaportes prescritos en el presente artículo, por expedirse para parte del territorio nacional, están exentos de los derechos de timbre y expedición”. Art. 39 D 04 de octubre de 1935.

Portugal, fronterizos, pastoreo y alta montaña pirenaica para Francia, pase de visita para Gibraltar, salvoconductos para Protectorado y colonias, o pase para los valles andorranos en el caso de Andorra), incluso certificados municipales y cédulas de nacionalidad fueron empleados en su lugar.

Documentos todos ellos desaparecidos, de vida relativamente corta, cuya finalidad última en muchas ocasiones era facilitar las relaciones transfronterizas de los habitantes de esas zonas.

20.4.- El DNI como documento de viaje.

El DNI nació como documento de identidad, y así lo recogen tanto el Decreto de creación de marzo de 1944 como las Instrucciones de puesta en marcha y funcionamiento del Servicio de 1950 y 1951.

Posteriormente, en el Decreto 357/1962, de 22 de febrero, se recogía que “este Documento, que se titula Nacional, deben poseerlo únicamente los españoles”, corrigiendo así lo dicho en el artículo 6, k) del Decreto de 1944, en el que se decía que debían poseerlo también “los extranjeros no exceptuados después de los tres meses y antes de los seis de hallarse con residencia en España”. Se fijaba así con claridad su carácter nacional, remitiendo a los extranjeros a su normativa específica, al tiempo que se señalaba que los menores de 16 años también lo podían solicitar, permitiendo así documentar a cualquiera, aunque fuese de manera voluntaria, desde el momento de su nacimiento. Ambas circunstancias eran un primer paso para su consideración futura como documento polivalente.

Más tarde, el artículo 1 del Decreto 196 de 6 de febrero de 1976 decía “el documento nacional de identidad es el documento público que acredita la auténtica personalidad de su titular, constituyendo el único y exclusivo justificante completo de la identificación de la persona”.

El Documento se convirtió, también, en documento de viaje desde el momento en el que los españoles pudieron viajar al extranjero, en concreto a todos los países

miembros del Consejo de Europa¹⁹³, tan solo con la exhibición del DNI. Esto ocurrió a partir del 1 de junio de 1982, ya que el Acuerdo de esa Institución del año 1957 para facilitar los desplazamientos de ciudadanos dentro del territorio europeo (en vigor desde el 1 de enero de 1958), no fue firmado y ratificado por España hasta ese año¹⁹⁴.

Los nacionales de algunos de esos países habían podido entrar en España únicamente con sus documentos de identidad desde fechas anteriores a la ratificación por España del Acuerdo gracias a que en nuestro país canjeó Notas con los mismos, aunque no existió en principio reciprocidad, debido al férreo control que el gobierno español ejercía sobre nuestros compatriotas en esas fechas, restringiendo sobremanera los viajes al exterior, para los cuales incluso se exigió visado de salida hasta el 9 de septiembre de 1963¹⁹⁵.

Con esta decisión del Consejo el DNI, en principio un documento de identidad, se convertía así también en documento de viaje al habilitar para el tránsito de fronteras, al menos de las europeas, al considerar ese marco supranacional como un nuevo ámbito territorial dentro del cual el ciudadano europeo puede circular únicamente provisto de su documento de identidad nacional, al tiempo que se hacía “Unión” por encima de las soberanías nacionales.

Posteriormente, la creación del Espacio Schengen por acuerdo de 14 de junio de 1985, al que España se adhirió en 1991, y que está en vigor desde el 26 de marzo

193 España se adhirió formalmente al Consejo de Europa el 24 de noviembre de 1977.

194 Instrumento de Ratificación de 27 de abril de 1982 del Acuerdo Europeo sobre el Régimen de Circulación de Personas entre los países miembros del Consejo de Europa, hecho en París el 13 de diciembre de 1957, que entró en vigor el 1 de enero de 1958, y para España el 1 de junio de 1982, ya que el Plenipotenciario español lo firmó en Estrasburgo el 31 de julio de 1981, y se ratificó el 27 de abril de 1982 (BOE de 1 de julio).

195 A partir de 1964 España canjeó Notas y firmó Acuerdos bilaterales con diversos países europeos para la supresión de visados y para facilitar el turismo, permitiendo a los ciudadanos de aquellos países viajar a España con sus pasaportes caducados de menos de cinco años o provistos de tarjeta de identidad de su país. El cumplimiento recíproco de los acuerdos, el viaje de los españoles a esos países en iguales condiciones, no se produjo hasta la ratificación de los mismos, con Alemania desde el 20 de diciembre de 1977, Suiza desde el 5 de enero de 1978, Francia y Benelux desde 6 febrero 1978, Mónaco desde el 26 de junio de 1978 y Portugal desde el 20 de julio de 1979.

de 1995¹⁹⁶, supuso un impulso al empleo del DNI como documento de viaje en lugar del pasaporte, facilidades de tránsito fronterizo que vienen recogidas en el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

20.5.- Sistemas comparados de documentos de identidad y viaje¹⁹⁷.

Las recomendaciones de la Conferencia de París de 1920, y las posteriores de OACI tendentes al establecimiento de unos requisitos comunes para los documentos de viaje, extensibles también a los de identidad que puedan utilizarse para viajar, hacen necesario ver qué ocurre más allá de nuestras fronteras respecto a ambos tipos de documentos.

Visto que España dispone de documento de identidad y de pasaporte, ambos utilizables para ambas funciones, y que son expedidos por autoridades policiales, deberíamos preguntarnos si lo mismo ocurre en otros países alrededor del mundo.

Comprobaremos qué países no disponen de documento de identidad nacional para sus ciudadanos, a diferencia de aquellos que sí disponen de ese documento nacional y lo pueden emplear para viajar en lugar del pasaporte y los países a los que se les permite hacerlo.

Las diferencias entre países a lo largo del mundo a la hora de documentar a sus ciudadanos son muchas, tanto a nivel de gestión, como de autorizaciones para permitirles viajar al exterior.

¹⁹⁶ Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999, el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen está integrado en el marco institucional y jurídico de la Unión Europea en virtud de un protocolo anexo a dicho Tratado, de acuerdo con el cual los nuevos Estados miembros de la UE deben aplicar la totalidad del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen.

¹⁹⁷ Este epígrafe ha sido redactado a partir de la información proporcionada por la comunidad internacional de Consejeros, Agregados y Oficiales de Enlace policiales con base en Londres y la de Oficiales de Enlace basados en Europol-La Haya, pertenecientes a más de cincuenta países, a los cuales se les solicitó responder a un cuestionario sobre documentos de identidad y pasaportes en sus respectivos países, forma de gestión de los mismos, autoridades competentes, etc.

Podemos hablar de aquellos en los que existe una mínima intervención del Estado, como ocurre en los países anglosajones, en los que el pasaporte es el único documento, imprescindible para viajar por obligación internacional, y la esfera de privacidad del individuo se extiende hasta el punto de impedir el establecimiento de documentos de identidad nacionales, sustituidos por el permiso de conducir, el número de la seguridad social o la mera comprobación de su inclusión en el registro electoral.

Otro grupo sería el formado por aquellos que vinculan la identificación de la persona a sus responsabilidades ciudadanas como electores, como ocurre en Latinoamérica (Colombia, Perú).

Un tercero, los que consideran al mismo tiempo todo tipo de desplazamiento, ya sea de sus ciudadanos hacia el exterior como de los extranjeros que entran, como ocurre en Guatemala.

Anticipemos ya que existen múltiples excepciones para el uso del pasaporte entre distintos grupos de países, siendo únicamente necesario entre ellos el uso de un documento de identidad nacional.

Entre esos grupos de países que permiten viajar a sus nacionales simplemente con un documento de identidad nacional podemos señalar los siguientes:

Benelux. La Unión Aduanera del Benelux, formada por los Países Bajos (Holanda), Bélgica y Luxemburgo en enero de 1948, con vocación también del libre tránsito de personas, cuyo Convenio relativo a la transferencia del control de personas en las fronteras exteriores data de 1960.

Asociación Europea de Libre Comercio, más conocida por sus siglas en inglés (EFTA -European Free Trade Agreement-). Cuyos países integrantes entraron a formar parte del Espacio Schengen en distintos momentos, así Islandia y Noruega lo hicieron en 1996, Suiza en 2004 y Liechtenstein en 2011.

El espacio Schengen. El Acuerdo, firmado el 19 de junio de 1990, entró en funcionamiento el 26 de marzo de 1995. En la actualidad se aplica a 23 de los Estados miembro de la Unión Europea (todos excepto Irlanda, Bulgaria, Rumanía y

Chipre), además de los cuatro de la EFTA, y de mantener acuerdos de fronteras abiertas con Mónaco, San Marino y la Ciudad del Vaticano.

La Nordic Passport Union. Formada por Islandia, Noruega, Suecia, Dinamarca y Finlandia. Desde el 25 de marzo de 2001 sus nacionales no necesitan pasaporte para viajar y residir en cualquiera de esos países.

Comunidad Andina de Naciones. Creada en junio de 2001, la forman Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Utilizan el pasaporte entre ellos sin necesidad de visado. Tienen pasaporte de color igual con la leyenda común “Comunidad Andina” (excepto Colombia).

Mercosur. Formado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Venezuela fue suspendido en 2016) y los Estados asociados de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. No necesitan pasaporte para viajar entre ellos, siendo suficiente el documento nacional de identidad u otro documento que se considere válido. Implementado el acuerdo de libertad de movimientos entre los cuatro países desde el 27 de marzo de 2021, los cuales mantienen pasaportes con igual color en la portada, que incluye la leyenda “Mercosur” en ella.

Bulgaria, miembro de la Unión Europea y pendiente de formar parte del Espacio Schengen, mantiene acuerdos bilaterales para sustitución del uso del pasaporte por el documento de identidad nacional con Albania, Bosnia-Herzegovina, Georgia, Kosovo, Moldavia, Montenegro, Macedonia del Norte, Chipre del norte, Serbia y Turquía.

Visto lo anterior, hemos de concluir que la exigencia de un documento de identidad puede ser bastante y suficiente para traspasar fronteras, especialmente entre países vecinos, sobre todo cuando se trate de fronteras terrestres porque, hagamos una precisión aquí, las fronteras aéreas tienen una exigencia añadida de control de identidad al requerir documentos estandarizados para su cruce cosa que, en principio, no es exigible en las fronteras terrestres entre países colindantes¹⁹⁸.

¹⁹⁸ La exigencia de la OACI para los documentos de viaje, centrada actualmente en los pasaportes biométricos, no es obligatoria para las fronteras terrestres o marítimas, sobre las cuales el organismo no tiene mandato. Sin embargo, el Documento 9303 OACI (cuya última versión es de 2021), que regula las características técnicas de los documentos de lectura mecánica, implica que los documentos de

A continuación, vamos a revisar someramente la situación respecto al proceso de gestión de los documentos de identidad y viaje en cuatro grupos de países:

- a) El grupo de pasaporte de las cinco naciones.
- b) La Unión Europea.
- c) Los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA).
- d) Latinoamérica.

No se hace mención alguna en este breve estudio a los países de Asia o África, pese a que suponen más del 65% de la población mundial, debido al escaso porcentaje de sus ciudadanos que poseen pasaportes y tienen la posibilidad de viajar (p. ej. China 10,1%, India 7,2%, o menos del 5% para cualquiera de los países africanos) y el escaso peso de sus entradas en nuestro país.

Los nacionales de los países de esos dos continentes, cuando viajan lo hacen sometidos a restricciones, la principal de las cuales es la exigencia de visado para acceder a los países de destino. Excepción a ello es lo que ocurre con los nacionales japoneses, cuyo pasaporte les permite viajar hasta 190 países del mundo sin necesidad de visado.

20.5.1.- *El grupo de pasaporte de las cinco naciones.*

Este grupo de cinco países examinados aquí podríamos denominarlos como los “liberales anglosajones”, y tienen al Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte como país troncal, del cual formaron parte los cuatro restantes, bien en su totalidad, bien parcialmente, como colonias: Canadá, Estados Unidos de Norteamérica, Australia y Nueva Zelanda.

Los cinco países carecen de documento de identidad nacional, aunque Canadá sí dispone de documentos de identidad de índole provincial y algunos estados norteamericanos también.

identidad que no cumplan con estos requisitos no podrán ser empleados en lugar del pasaporte para viajar.

Los cinco países tienen en común unos sistemas de identificación personal bastante laxos comparados con los criterios españoles, sin que exista en ellos un documento único que permita identificar a la totalidad de la población.

Los cinco forman el grupo denominado “Five Nations Passport Group”, para compartir buenas prácticas en la expedición, desarrollo y gestión de los pasaportes. Tienen unas autoridades de gestión de los pasaportes similares, con un tipo de expedición mayoritariamente centralizado, ninguno de los cinco tiene un sistema obligatorio de comprobación de la identidad de la persona, lo que quiere decir que los datos de los ciudadanos no se conservan en un registro central o base de datos de ciudadanos.

Alrededor del 70% de neozelandeses, australianos y canadienses disponía de pasaportes en el año 2020, descendiendo el porcentaje al 60% entre los británicos y al 48% entre los estadounidenses.

20.5.2.- *El continente europeo, la Unión Europea.*

La normativa comunitaria relativa al derecho de libre circulación y documentos de identidad de sus ciudadanos viene recogida en la Directiva 2004/38/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembro y en el Reglamento UE 2019/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio, sobre el refuerzo de los documentos de identidad de los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias que ejerzan su derecho a la libre circulación.

No existe un documento de identidad comunitario, así como tampoco es obligatoria la existencia de un documento de identidad nacional, tal y como recoge el Reglamento al decir que el mismo “no obliga a los Estados miembros a introducir documentos de identidad y documentos de residencia en caso de que no esté previsto en su Derecho nacional” (considerando 12).

La Directiva 2004/38/CE ya reconocía en su artículo 4.3 que “los Estados miembros expedirán o renovarán a sus ciudadanos, de acuerdo con su legislación, un documento de identidad o un pasaporte en el que conste su nacionalidad”.

Las muy diferentes culturas de los distintos países que integran la Unión ofrecen un panorama variopinto respecto a la existencia y gestión de los documentos de identidad, que aparece un tanto más uniformado cuando se habla de pasaportes, como veremos a continuación.

20.5.3.- Los países miembros de la EFTA.

A pesar de su reducido tamaño y aunque numéricamente suponen menos del 3,25% de la población la Unión Europea, los cuatro países que actualmente forman parte de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés): Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza, se encuentran integrados en el Espacio Schengen, facilitando de esta manera la construcción de un sistema de fronteras exteriores en el que no existan islas interiores con distintas exigencias de control documental.

Los cuatro países disponen de documento de identidad nacional propio y permiten, además, la identificación de sus ciudadanos mediante documentos cantonales o permisos de conducir.

Liechtenstein no es miembro de OACI, pero ha delegado en Suiza la aplicación del Tratado para que sea aplicable en su territorio.

20.5.4.- Latinoamérica.

Con claras influencias aún en el continente del legado español y portugués respecto a la identificación y documentación de personas, aparecen particularidades tales como la vinculación de los documentos de identidad al ejercicio de deberes ciudadanos, como puede ser el del voto, cuando se trata de expedir estos documentos (Colombia, Perú).

La propia denominación del documento de identidad como cédula (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú) denota también la herencia española de los mismos, ya que algunos de esos territorios dispusieron de cédulas de vecindad antes de su independencia (Cuba, Puerto Rico).

Con mayores dificultades que en el continente europeo o en el grupo anglosajón, la construcción de espacios en los que sustituir el pasaporte por el documento nacional de identidad ha sido impulsada en las dos últimas décadas con resultados diversos, sin que parezca plausible que en un próximo futuro se avance en esa dirección respecto a la facilitación de viajes a sus nacionales, máxime cuando la situación política en diversos países del continente parecen indicar todo lo contrario.

20.6.- Los documentos de identidad y viaje en el mundo.

Los datos obtenidos, quedan reflejados en los cuadros que acompañan estas páginas, permiten trazar un mapa respecto a los documentos de identidad y viaje a nivel mundial bastante esclarecedor. Mientras los países anglosajones rechazan mayoritariamente la existencia de un documento de identidad nacional y de un archivo o registro de datos personales centralizado, la Unión Europea avanza hacia la creación de un esquema de control más intenso, respetando las legislaciones nacionales, sin que la existencia del documento de identidad nacional sea obligatoria. Por otro lado, Latinoamérica avanza más lentamente que la UE hacia la construcción de espacios con menores exigencias documentales para sus nacionales, para facilitar sus desplazamientos.

Las distintas medidas adoptadas por los diferentes grupos de naciones tienden a formar grandes áreas en las que se relajan las medidas de control de los desplazamientos, pero una vez que se intenta salir de esas áreas los requerimientos para viajar vuelven a ser estrictos: pasaporte y, en muchos casos, visado.

Del total de sesenta países estudiados vemos cómo únicamente ocho carecen de documento de identidad nacional, aunque Canadá lo tiene provincial, en Suiza cantonales y algunos Estados de los USA también disponen de ellos.

La Policía interviene en algún momento de la expedición de los documentos de identidad en seis países y sólo en cuatro se encarga de la gestión total de los mismos; respecto a los pasaportes son también seis y cuatro países respectivamente los que tienen intervención policial. Además, aparece actividad policial también en otros cuatro países, especialmente en los casos de documentos robados y en las comprobaciones de las causas pendientes con la justicia de los solicitantes.

La necesidad de presencia física del ciudadano para la expedición, al menos en la primera ocasión, y el aporte de documentos específicos para acreditar su identidad, no sucede en todos los casos. Así, vemos como los países anglosajones, como el Reino Unido, no lo exigen.

Los sistemas de expedición pueden de ser tipos: centralizados (expedición y archivo en un único lugar), descentralizados (expedición y archivo locales), mixtos (expedición local y archivo único central).

La gestión de la expedición se refiere al proceso de obtención de cita, atención personalizada, comprobaciones necesarias, expedición de la libreta, entrega al ciudadano (con el tiempo de demora que sea). Esto para el caso de que la expedición se realice con presencia física del solicitante. En el caso de que no sea precisa esa presencia, los pasos de obtención de la cita y atención personalizada se sustituyen por un único paso, que sería el de envío a la oficina expedidora de la documentación necesaria para la tramitación.

Si hablamos de plazos de entrega del documento, ningún país iguala la capacidad de gestión y agilidad del sistema español. Únicamente dos hacen casi lo mismo en casos excepcionales. Las demoras de días, semanas e incluso meses son habituales, independientemente de lo avanzado que se supone que está el país.

Una guía habitual para comprobar la calidad de un pasaporte es el Henley Passport Index, que utiliza los datos de IATA para valorar la fortaleza de un pasaporte en función del número de países a los que se puede acceder con él sin necesidad de visado.

20.7.- El futuro de los documentos de identidad y viaje.

Los documentos de identidad y viaje se han sustentado, físicamente, en el papel. Todo documento portable utilizado en los últimos doscientos años lo ha sido en cualquiera de las variantes de papel que podamos imaginar.

Con la llegada de las tecnologías digitales, la existencia del soporte de respaldo en papel está siendo cada día más cuestionada, con un interés creciente en el empleo de soportes no papel (plásticos, policarbonatos) y la aparición de los documentos virtuales, sustentados en los datos de respaldo obrantes en archivos que... tienden a ser también virtuales.

El concepto de documento físico, diferenciado de cualquier otro, va dejando paso al de documento integrador en el que el auxilio de un microchip donde almacenar no solo los datos de filiación y biométricos personales, también los que otras administraciones posean de nosotros y certificados de firma electrónica, de tal forma que la potencia del documento de identidad se ha visto multiplicada.

Por contra, la posibilidad de contener nuestros datos digitalizados en un dispositivo electrónico externo, distinto del documento físico portable hasta ahora empleado, hacen factible la posibilidad de convertir esos dispositivos personales en nuestro auténtico documento de identidad.

Con la ambivalencia documento de identidad-documento de viaje que es aceptada en diversas regiones del mundo, como hemos visto en este mismo capítulo, el concepto "frontera" y su cruce se ve sometido a nuevos retos con el empleo de documentos con microchips y la existencia de documentos y visados digitales.

A esto último hay que añadir el limitado mercado mundial, controlado por muy pocas compañías, en el que los fabricantes de pasaportes y etiquetas para visados son los mismos para multitud de países, y que la posibilidad de integrar en un mismo sistema documentos de identidad y viaje, visados y paso de frontera sin contacto físico con el agente de policía es factible, lo cual llevaría, a medio plazo, a la desaparición de los documentos de identidad y viaje físicos.

Conclusiones.

Después de dos siglos transcurridos y más de cuarenta documentos distintos de identidad y viaje han sido ensayados, puestos en práctica, desechados o todavía en vigor, continúa siendo la misma institución la que gestiona todo el proceso documental.

La consideración de la persona como tal, su propio reconocimiento, fue anterior a la necesidad de identificar a la población. Esta necesidad existió desde tiempos ancestrales, no solo en España, sino en todo el mundo. Primero limitada a una serie de grupos “señalados”, y más tarde a la totalidad de la población, lo cual no fue posible hasta que no cambió el paradigma de relaciones entre soberano y pueblo, de vasallos a súbditos, de súbditos a ciudadanos.

La creación de la administración pública civil fue imprescindible para gestionar el nuevo marco de relaciones soberano-pueblo. En España, influenciada por el modelo francés de administración, ha perdurado doscientos años sin grandes modificaciones.

La identificación de la totalidad de la población española ajena a consideraciones fiscales o militares solo pudo llevarse a cabo mediante un proceso de individualización de todas las personas, considerándolas a todas por igual, tras la caída del Antiguo Régimen. Esa identificación generalizada se establece al mismo tiempo que una nueva institución encargada de ello: la Policía, dependiente del poder ejecutivo.

La Policía aparece en España como una organización independiente de los poderes judicial y militar en el año 1824 con la creación de la Superintendencia General de Policía, dependiente de las autoridades civiles, mediante la Real Cédula de 13 de enero de 1824.

Las líneas maestras trazadas en esa Real Cédula, relativas a la Policía y sus competencias, permanecen intactas, en términos generales, y continúan plenamente en vigor, pese a los avatares sufridos por la institución, después de estos doscientos años. Entre otras cosas, las instrucciones que imparte para

documentar a la población española, es una tarea que continúa, a fecha de hoy, siendo realizada por la Policía de manera exclusiva.

La creación de la Policía en España durante el siglo XIX fue un proceso intermitente, afectado por las guerras, tanto peninsulares como coloniales, que tuvieron en paralelo su reflejo en la inestable situación política del país. Se le puede considerar “embrionaria” en 1809 y “nacida” ya en 1824. El “parto” fue tortuoso y desde su alumbramiento pasó por distintas fases muy complejas (“enfermedades infantiles” las llamó algún autor) hasta su pleno desarrollo en 1908.

Los argumentos de que en varias ocasiones no pasó de establecerse un Cuerpo policial más allá de Madrid, algunas erróneas lecturas realizadas de la normativa que suprimía cargos y no cuerpos policiales, y la práctica ausencia de investigación acerca de la actividad administrativa subyacente, son los utilizados comúnmente para desacreditar la Real Cédula de 13 de enero de 1824, y su reglamento del 20 de febrero, como la norma primera de la Policía. A sensu contrario, la atribución a partir de ese año de una serie de competencias administrativas a la Policía (padrones, documentación de personas, control de extranjeros, de viajeros, de hospederías, licencias de armas, caza y pesca, vehículos públicos) no hacen más que poner en evidencia la importancia de esa fecha.

Desde 1824 se puede hablar de la Policía como cuerpo nacional, con profesionales dedicados en exclusiva a sus tareas, con una organización territorial adaptada a las necesidades de España, que ponía los detenidos a disposición judicial y que tenía competencias en materia de policía de seguridad y administrativa.

Las funciones policiales fundamentales son tres: mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana, investigación de delitos y actividad administrativa necesaria para el correcto desenvolvimiento de la sociedad. El orden público que se trata de proteger es el vinculado con la paz social, tratando con ello de evitar su ruptura violenta. La investigación de delitos mantuvo y mantiene los lazos entre la Policía y con las autoridades judiciales. La tercera función engloba todas las actividades de autorización, control y sanción administrativa de infracciones de actividades que forman parte de la vida diaria del ciudadano.

La Policía nace sin dotación de fuerza armada permanente, por lo que no pudo cumplir sus funciones de seguridad e investigación hasta principios del siglo XX.

La policía administrativa es, por tanto, el cordón umbilical entre la normativa de 1824 y el establecimiento de la Policía moderna en 1908, puesto que no existió un cuerpo de Policía como tal entre 1854 y 1856, y tampoco durante tres meses en 1868. Sin embargo, durante esas fechas las funciones policiales se mantienen. Entre una fecha y otra la sociedad española, y el propio Estado, se transforman y modernizan, al tiempo que se establecen distintos Cuerpos policiales urbanos (Protección y Seguridad, Vigilancia Pública, Cuerpo de Orden Público, Policía Gubernativa) y uno rural (Guardia Civil).

La confección de los padrones, que no son otra cosa que listados en los que incorporar a diversos sectores de la población, fueron una tarea policial. Con diferentes criterios, según los momentos, tenían una finalidad controladora, aunque no pudieron ser instrumentos de control policial hasta que las personas no dispusieron de documentos de identidad.

El control de los alojamientos de viajeros, la inspección de posadas y el examen de sus registros existe al menos desde 1604 y no se perfecciona hasta que éstos disponen de documentos (primero de viaje luego de identidad), y su control siempre ha sido policial.

Aunque los documentos de identidad y viaje son anteriores al siglo XIX, la tarea de identificar a la población recayó en una institución de nuevo cuño: la Policía, a la que se confiere la misma por Real Cédula de 13 de enero de 1824. Como consecuencia de ello la autorización, expedición, control y archivo de los documentos son tareas que la Policía realiza de manera exclusiva e ininterrumpida desde hace 200 años en todo el territorio nacional a las órdenes del Poder ejecutivo, como puede verse en el **Cuadro 6** del Anexo I de esta tesis.

Las competencias relativas a los documentos de identidad y viaje han residido en el ámbito policial desde 1824. Las labores de concesión (autorización para expedir), expedición, control y archivo han sido, todas al mismo tiempo, o como mínimo una de ellas en las peores circunstancias, competencia de la Policía. La mayor o menor cercanía entre la autoridad política y la expedición material de los documentos de

identidad y viaje no implica la ausencia de los agentes de la Policía en alguno de los pasos del proceso. Hasta 1977, al menos nominalmente, siempre fue una autoridad política la responsable última de esa autorización (alcalde, Gobernador Civil, Director general de Seguridad). Desde entonces es una autoridad policial.

Las cédulas de vecindad, empadronamiento y personales, además de ser documentos de identidad, tenían carácter recaudatorio de distintas formas: bien mediante el empleo de su importe para compensar los gastos de expedición, bien mediante su contribución a las arcas municipales, provinciales o estatales al ser consideradas un impuesto, pero no fue hasta la aparición de un documento de identidad ajeno a fines recaudatorios locales o provinciales cuando se pudo extender la identificación a la totalidad de la población española, y este fue el Documento Nacional de Identidad.

La pertenencia de España al Espacio Schengen ha permitido convertir el DNI en documento de viaje al desaparecer las fronteras internas entre países de la Unión, y ello a pesar de que ya existían los acuerdos del Consejo de Europa desde el año 1958, implementados para los españoles a partir de 1982.

Por su parte, el pasaporte es el documento de viaje por antonomasia. Existente desde, al menos, el siglo XIV, ha mantenido en los dos últimos siglos una función esencial como documento de viaje. En España ha presentado dieciséis variantes en distintos momentos de la Historia y ha sido sustituido por catorce diferentes documentos por diversas razones. Sin embargo, el pasaporte ordinario supone el 99,5% del total de pasaportes expedidos históricamente, pudiendo considerarse los restantes tipos como menores o residuales.

Otra de las competencias policiales es el control de extranjeros. Aparece implícitamente en la Real Cédula de 13 de enero de 1824, como una de las atribuciones privativas (la confección de padrones), uno de los cuales era el relativo a extranjeros. La confección de listas, matrículas o registros de esos extranjeros es una de las tareas básicas de policía administrativa, que se ha realizado, incluso desde antes de la existencia de la Policía como institución, hasta el día de hoy.

La pertenencia de España desde 1986 a la, entonces, Comunidad Económica Europea, ahora Unión Europea, ha tenido como consecuencia la incorporación a nuestra legislación del acervo comunitario. De acuerdo con el mismo, la creación del concepto de ciudadanía europea permite establecer una figura intermedia entre el nacional español y el extranjero de un tercer país, y esta figura es la del “ciudadano comunitario”, con derechos, obligaciones y documentos distintos a los de los restantes ciudadanos no españoles, como así se refleja en la documentación de estos.

En lo que respecta a la protección española de personas carentes de nacionalidad o que han abandonado sus países de origen debido a persecuciones por razones ideológicas, religiosas, o de otro tipo, es anterior a la normativa internacional de protección, y aparece en fecha tan lejana como 1791, pese a que España, por razones políticas, no suscribiese las Convenciones internacionales posteriores, de 1951 y 1954, hasta 1978 y 1997, respectivamente. La documentación de estas personas corresponde a la Policía.

Algo que nos parece tan obvio en España como es la existencia de un documento personal de identidad de ámbito nacional, no está generalizada en todo el mundo, especialmente en los países anglosajones (Reino Unido, Estados Unidos y Nueva Zelanda carecen del mismo), estando más extendido en los países de raíces latinoamericanas.

Por su parte, los pasaportes no se encuentran generalizados en el mundo de manera homogénea, disponiendo de ellos menos del 15% de la población mundial, con tasas de implantación superiores al 50% únicamente en aquellos países carentes de documento de identidad nacional (Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda).

Finalmente, hay que decir que la informatización de los documentos de identidad y viaje, con la inclusión de microchips que contienen datos biométricos relevantes de sus titulares, así como la inclusión de certificados de firma electrónica, abre un nuevo mundo de posibilidades a estos documentos, tanto para su empleo por el ciudadano como para el control de estos por la Policía.

Glosario de términos.

AAEE Ministerio de Asuntos Exteriores.

ACA Archivo de la Corona de Aragón.

ACI Airports' International Council (Consejo Internacional de Aeropuertos).

AEAT Agencia Estatal de Administración Tributaria.

AGMAV Archivo General Militar de Ávila.

AHN Archivo Histórico Nacional.

AOE África Occidental Española

BOE Boletín Oficial del Estado.

BOP Boletín Oficial de la Provincia, seguido del nombre de la provincia.

CADCI Centre Autonomista de Dependents del Comerç i de la Indústria.

CECA Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

CEE Comunidad Económica Europea.

CGG Cuartel General del Generalísimo.

CGI Comisaría General de Identificación

CGP Cuerpo General de Policía.

Circ. Circular.

CNPIC Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas.

CNP Cuerpo Nacional de Policía.

CNT Confederación Nacional de Trabajadores.

COVID-19. Coronavirus 19.

CSP Cuerpo Superior de Policía.

D Decreto.

DGI Dirección General Inmigración.

DGP Dirección General de la Policía.

DGS Dirección General de Seguridad.

DNI Documento Nacional de Identidad.

ECOSOC Economic and Social Council (Consejo Económico y Social).

EM Estado Mayor

ERC Esquerra Republicana de Catalunya.

EURATOM Comunidad Europea de la Energía Atómica.

FADO False and Authentic Documents Online (Documentos Falsos y Auténticos Online -repositorio-).

FAI Federación Anarquista Ibérica.

FEM Federación Española de Montañismo.

FET Falange Española Tradicionalista.

FNMT Fabrica Nacional de Moneda y Timbre.

GC Guardia Civil.

IATA Asociación de Transporte Aéreo Internacional.

ITF International Transport Workers' Federation.

INT Ministerio del Interior.

IRO International Refugee Organisation (Organización Internacional para los Refugiados).

ISO International Organization for Standardization.

JONS Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista.

LFE Ley de Firma Electrónica.

LOPD Ley Orgánica de Protección de Datos

MAEC Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

MAEUEC Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

ME Ministerio de Estado

MIR Ministerio del Interior, tanto para Gobernación como para Interior.

NEOU Navigator's and Engineer Officers' Union.

NNUU Naciones Unidas

OACI Organización de Aviación Civil Internacional

OG Orden General de la Dirección General de Seguridad (1908-1979) o de la Policía (1979-2021).

OIT Organización Internacional del Trabajo.

OM Orden Ministerial.

OMG Orden Ministerio de la Gobernación.

ONU Organización de las Naciones Unidas.

OP Orden Público.

OTAN Organización del Tratado del Atlántico Norte.

PCE Partido Comunista de España.

PESC Política Europea de Seguridad Común.

POUM Partido Obrero de Unificación Marxista.

PRE Presidencia del Gobierno.

PSC Partido Socialista de Cataluña.

PVC Poli Vinil Carbonato

RC Real Cédula

RC Registro Civil

RCP Revista Ciencia Policial.

RD Real Decreto.

RGC Revista de la Guardia Civil.

RI Revista Investigación.

RO Real Orden.

ROC Real Orden Circular.

RP Revista Policía.

RPE Revista Policía Española.

SEI Secretaría de Estado de Interior.

SGRJ Subdirección General de Régimen Jurídico.

SHM Servicio Histórico Militar (antecesor del Archivo General Militar).

SND Ministerio de Sanidad.

TAG/MRTD Technical Advisroy Group/Machine Readable Travel Documents

TFUE Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TUE Tratado de la Unión Europea.

UE Unión Europea.

UNHCR United Nations High Commissioner for Refugees (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados).

UNRRA United Nations Relief and Rehabilitation Administration (Administración de Naciones Unidas para Ayuda y Rehabilitación).

Bibliografía.

About, I (2004). Les fondations d'un Système national d'identification policière en France (1893-1914). *Anthropométrie, signalaments ef fichiers. Genèses*, (54), 28-52.- About, I, Denis, V. *Historia de la Identificación de las personas*. Barcelona: Ariel.

Alférez Callejón, G. (1973). *Los pasaportes en España*.

<https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=3690&path%5B%5D=3745>

Aguado Sánchez, F. (1975). *El maquis en España*. Madrid: Ed. San Martín.- (1976). *El maquis en sus documentos*. Madrid: Ed. San Martín.

Aisa, F. (21 de marzo de 2005). 1936: Les Milicies Antifaixistes Alpines. *20 Minutos*. historiacatalunya@acat.org

Alamillo Domingo, I. (2019). Los servicios de identificación y autenticación electrónica. En: *Grandes Tratados: Identificación, firma y otras pruebas electrónicas*. Cizur Menor: Editorial Aranzadi.

Alía Miranda, F. (1989). La guerrilla antifranquista en la provincia de Ciudad Real. *Centro de Estudios de Castilla La Mancha*, (19), 59-74.

Almagro García, S. (1981). El Documento Nacional de Identidad. *RPE*, (229), 63-65.

Alonso Alonso, F. (1943a, b; 1944). La identidad civil como necesidad social. *RI*, (192), 82-83. La identidad civil como necesidad social. *RI*, (193), 115-116. La identidad civil como necesidad social. *RI*, (202), 89-90.

Alonso Carballés, J. J. (2007). El primer exilio de los vascos, 1936-1939. *Historia Contemporánea* (35), 683-708.

Alonso Gilart, R. (1955). El problema financiero del Documento Nacional de Identidad. *RI* (323), 76.

Alonso Millán, J. (2015). *La guerra total en España (1936-1939)*. 2013. Create Space Independent Publishing Platform.

Alted Vigil, A. (2003). Los niños de la Guerra Civil. *Anales de Historia Contemporánea*. (19), 43-58.

Alvarado Planas, J.; Montes Salguero, J. J.; Pérez Marcos, R. M. y Sánchez González, M. D. (2003). *Fundamentos de la Administración y de la Función pública en España*. Alcorcón: Sanz y Torres S. L. Cit. en *La Función Pública*, p. 34.

Álvarez Benítez, G. (2018). El Brigadier D. António Luis Marçal Cary y su fondo documental. *Revista de Estudios Extremeños*, (74), 685-714.

Álvarez-Taladriz Cabeza de Vaca, Ángel María (1899). *Manual de Antropometría judicial*. Madrid: (s.l).

Álvarez Escribano, J. (2009). Los documentos de fantasía.

<http://www.patrulleros.com/index.php/articulos/61/2764-los-documentos-de-fantasia.html>.

Ámbar (10 febrero de 1968). El rabo del cometa. *La Voz de Galicia*, p. 9.

Andrés y Andrés, M. (1943a, b, 1954a, b, c, d, e, f, g). Carnet de identidad. *Revista Investigación*, (189), 71-73.- Registro Nacional de Identidad. *Revista Investigación*, (190), 68-71.- Carnet de identidad y libro-registro de la personalidad de extranjeros residentes. *Revista Investigación*, (191), 78-80.- Identificación civil. Documento Nacional de Identidad. *Revista Investigación*, I a VI, (311), 55-58, (312), (s.d.), (313), (s.d.) (315), 34-36, (316), 52-57, (317), 34-38, (318), 35-37.

Andújar Castillo, F. (1999). *Ejércitos y militares en la Europa moderna*. Madrid: Síntesis.

Antón Barberá, F.; Méndez Baquero, F. (1998). *Análisis de textos manuscritos, firmas y alteraciones documentales*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Antón López, J. de (21 de diciembre de 2008). De los nombres de la Policía española. Franco, sistema policial, 1936-1947 [mensaje en un blog].

<http://historianovel.blogspot.co.uk/2008/21/franco-sistema-policial1936-1947.html>

Antón López, J. de (2000). *Historia de la Policía española*. Madrid: Autoedición.

Antón Pelayo, J. (1993). *El control policial de la frontera nordeste durante el primer franquismo*. En "El Régimen de Franco (1936-1975)". Madrid, UNED, 1993, 222-237.

Areal, F. (28 de enero de 1968). El armario ordenado. *El Correo Gallego*, p. 27.

Arguiano Aspe, F. (1945). Insistiendo nuevamente. *RI*, (210), 73-4.

Arroyo Rodríguez, D. (2014). *Narrativas guerrilleras. El maquis en la cultura española contemporánea*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Azcona Pastor, J. M. (2015). *Identidad y estructura de la emigración vasca y navarra hacia Iberoamérica siglos (XVI-XXI)*. Cizur: Thomson-Reuters. Aranzadi.

Aziza, M. (2008). La gestión municipal de las ciudades del norte de Marruecos durante la época del Protectorado español: 1912-1956. *La modernización económica de los ayuntamientos: servicios públicos, finanzas y gobiernos municipales*. González Ruiz, L.; Matés Barco, J. M. (coords), 219-238. [Archivo PDF]. https://www.aehe.es/wp-content/uploads/2005/10/b7_aziza.pdf

Babiano, J.; Fernández Asperilla, A. (2002). El fenómeno de la irregularidad en la emigración española de los años sesenta. *Fundación 1º de Mayo. Doc. 3/2002*. Documentos de trabajo.

Balbé, M. (1983). *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Madrid: Alianza Universidad.

Ballesteros, R. R. (29 de junio de 2019). El guardia civil asesinado por los 'maquis': la primera víctima que olvidó la ley. *El Confidencial*.

https://www.elconfidencial.com/espana/2019-06-29/la-primera-victima-del-terrorismo-fue-un-guardia-civil-asesinado-por-los-maquis_2093926/

Barbudo Duarte, E. (1978). *Antiguos pasaportes de la Real Armada*. Madrid: Sociedad de Bibliófilos españoles.

Baratech, F. (4 de octubre de 1987). Los DNI equivocados, pesadilla del fisco. *La Vanguardia*, p. 83.

Bastante, J. (23 de agosto de 1998). Miles de españoles tienen un “doble” administrativo. *ABC*, p. 71.

Bayle, D. (1994; 2005). *Police for the future*. New York: Oxford University Press.- *What do the Police do?* Newburn, T. (ed). Policing Key Readings. Cullompton y Portland. Willan Publishing, 141-149.

Bayle, D.; Shearing, C. (1996). The future of policing. *Law and Society Review*, 30 (3), 585-606.

Belmar Hernández-Francés, L.; Justo Álvarez, R. (2020). ¡Atención Madrid! Edgar Neville en la Compañía de Radio y Propaganda del frente de Madrid a través de sus diarios. *Área abierta. Revista de comunicación audiovisual y publicitaria* 20 (3), 275-300.

Bendito González, C. (2013). Epidemias en Palencia durante el siglo XIX. *PITTM*, (84), 165-173.

Benedictus, L. (17 de noviembre de 2006). A brief history of the passport. *The Guardian*. <http://www.theguardian.com/travel/2006/nov/17/travelnews>

Berdugo Gómez de la Torre, I. (1980). Derecho represivo en España durante los periodos de la guerra y la posguerra (1936-1945). *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*. Extra. (3). 97-128.

Bernaldo de Quirós, C. (1908). La cédula personal de identidad. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, (113), 250-252.

Bertillon, A. (1893). *Identification administrative. Instructions Signaletiques*. París : Imprimerie Administrative.

Bittner, E. (1970; 2005). *The functions of the Police in Modern Society*. Maryland: National Institute of Mental Health. Center for Studies of crime and delinquency.- *Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton: a theory of the Police*. En Newburn, T. (ed). *Policing Key Readings*. Cullompton y Portland, Willan Publishing, 150-172.

Blascones, G. (1938). *Legislación del impuesto de cédulas personales*. Zaragoza: Imprenta Hogar Pignatelli.

Bobillo de la Peña, F. J. (2011). *Seguridad Pública. Documentos e imágenes del siglo XIX*. Madrid: Fundación Policía Española & Fundación Guardia Civil.

Bodelón Alonso, G. (coord.) (2004). *El derecho de asilo en España. Compilación histórica*. Madrid: Ministerio del Interior.

Bondía Galve, E. (2019). *Historia del Cuerpo Nacional de Policía* (Trabajo fin de Grado). Universidad de Zaragoza, Zaragoza.

Booker, J. (1994). *Travellers' money*. Gloucestershire: Alan Sutton Publishing Limited.

Borges Morán, P. (1987). *Misión y civilización en América*. Madrid: Ed. Alhambra, 5. cit. En Mira Caballos, 47.

Brage Bouza, F. (1955). La vocación profesional y el Carnet Nacional de Identidad. *Revista Investigación*, (325), 75-77.

Briallos, A. (2003). *La contribución libertaria a la resistencia contra el alzamiento militar de 1936 en Vigo*. La Coruña. Ateneu Libertario "Ricardo Mella".

C. F., B. (s.f.). ¿Todavía no tiene usted el documento nacional de identidad? *El Alcázar*, p. 14.

Caamaño, C. (29 de enero de 1943). Nacimiento, evolución y muerte de las Cédulas personales. *ABC*, p. 8.

Caamaño Bournacell, J. (1972; 1999). *Historia de la Policía Española*. Madrid: Gráf. Valencia. *La Policía a través del tiempo (1908-1958)*. Madrid: Secretaría de Estado de Seguridad.

Cabanillas Sánchez, J. (2008; 2018). José Luis Díez Aguado, Jefe del Área de Informática y del Centro de Proceso de Datos de El Escorial. *RP* (212), 17-24.- *Historia General de la Policía Española*. Madrid: Fundación Policía Española.

Cabeza Sánchez-Albornoz, S (1997). *Historia política de la Segunda República en el exilio*. Madrid: Fundación Universitaria Española.

Cabo Meseguer, V. (8 de julio de 2022; 23 de enero de 2003). La nueva ¿historia de la Policía Nacional? [Mensaje en un blog] <https://cnpjefb.blogspot.com/2022/07/la->

nueva-historia-de-la-policia-nacional.html.- El Centro Directivo de la Policía Española. *Emblema extraordinario nº 1*. <https://cnpjefb.blogspot.com/2023/01/el-centro-directivo-de-la-policia.html>

Cal, J. de la C. (19 de noviembre de 2016). Dentro de los otros peñones de España. *El Mundo*.

<https://www.elmundo.es/cronica/2016/11/19/58262444e2704ed85d8b45a0.html>

Calicó Maleras, J. (1933; 1941). *Els Mètodes D'identificació personal*. Barcelona: Monografies Mediques. *La identificación personal*. Barcelona: Bosch, Casa Editorial.

Calvet i Bellera, J. (2004). Des de l'Alt Empordà a la llibertat. El pas de refugiats estrangers durant els anys de la segona guerra mundial. *Anales del Instituto de Estudios Ampurdanés*, (37), 151-185.

Calvó, J. L. (2014). Armamento portátil en la 2ª y 3ª Guerras Carlistas. [Archivo PDF]. <http://www.catalogacionarmas.com/public/capitulo1.pdf>

Calvo Salgado, L. M., Fernández Vicente, M. J., Kreienbrink, A., Sanz Díaz, C. y Sanz Lafuente, G. (2009). *Historia del Instituto Español de Emigración*, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Camino del Olmo, M. A., Cabo Meseguer, V. (2003). *La Policía española de Ultramar: Cuba y Puerto Rico*.

Capdevila i Subirana, J. (2009). *Historia del deslinde de la frontera hispano-francesa*. Madrid: Instituto Geográfico Nacional.

Caplan, J. (2014). *How do I know who you are? Providing identity in English and European History. Identity and Identification*. Gresham College.

<http://www.gresham.ac.uk>

Carballada Carballada, M. (1944). Dactiloscopia, Documento personal de identidad. *RI* (242), 110-114.

Casanova, J. (2015). *La dictadura que salió de la guerra*. En: Julián Casanova, ed. *Cuarenta años con Franco*. Barcelona: Crítica, 53-77.

Casillas, J. (1959). Pasaportes: sobre las autorizaciones de salida de España. *RI* (364), 55-66.

Castells Arteche, J. M. (1974). *El derecho de libre desplazamiento y el pasaporte en España*. Madrid: Seminarios y Ediciones S. A.

Cavero, J. D. (1981). El DNI para el paso de frontera. *RPE* (229).

Ceballos Moreno, M. (2014). *Apuntes de Derecho Administrativo II*. Cádiz: UCA.

Cervera Gil, J. (1998). Su segunda posguerra. Los refugiados republicanos en el Sur de Francia (1945-1947). *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, Hª. Contemporánea*, (11), 191-211.

Cipollone, P. G. (22-24 de noviembre de 1994). La frontera entre los creyentes y el "pasaporte" por servicio humanitario de los "Trinitarios" redentores (1199). *Actas del Congreso de la Frontera Orienta Nazarí como Sujeto Histórico (s. XIII-XVI)*: Lorca-Vera. Ed. 1997, pp. 117-136.

Collado Cerveró, F. (2015). *Los del monte: una historia del maquis*. Valencia: Autoedición.

Colomina Sánchez, J. F. (2012). *El exilio republicano español de 1939 a través de la prensa francesa*. (Tesis doctoral). Universidad de Almería, Almería.

Contreras Pérez, F. (2004). Estimación de la movilidad en Andalucía a partir del Censo de 1787: métodos y problemática regional. En: *VII Congreso de la ADEH*. Granada, (s.d.).

Cortes Peña, A. L. (2005). Alojamientos de soldados y levas: dos factores de conflictividad en la Andalucía de los Austrias. *Historia social*, (52), 19-34.

Crespo Sánchez, J. (2009; 2010). *La seguridad en los documentos de identidad*. 2009. Conferencia, Madrid.- El DNI: orígenes y antecedentes. *Revista Dintel*. Junio, 74-77. <http://revistadintel.es>

Delange, D. A. (1997). La epidemia de cólera de 1833-1834 en Málaga: la actuación de las autoridades locales. *Isla de Arriarán*, (10), 157-178.

Delgado Aguado, J.; Iglesias Machado, S. y Arnaldo Alcubilla, E. (2011). *La noción de orden público en el constitucionalismo español*. Madrid: Librería-Editorial Dykinson.

Delgado Cruz, S. (2011; 2018). Crónica del Tiro de la Plaza. Asociación Salamanca Memoria Justicia. Salamanca. Represión franquista y memoria histórica en Salamanca. *Memòria antifranquista del Baix Llobregat*. (18), edición extraordinaria, 70-73.

Denis, V. (2008). *Une histoire de l'identité: France 1715-1815*. Seyssel: Champ Vallon.

Díaz, B.; Ayuso Fernández, R. (2001). El *Comandante Honorio*, un guerrillero antifranquista en los Montes de Toledo. *Alcalibe: Revista Centro Asociado a la UNED Ciudad de la Cerámica*, (1), 129-144.

Díaz Díaz, B. (2015). *Navas de Estena. Huidos y guerrilleros antifranquistas*. <http://www.losdelmonte.com/1999/01/navasdeestenahuidosyguerrilleros.html>

Díaz Díaz, J. E. (s.f.) *Historia de la Comisaría General de Información*.
<http://www.intelpage.info/historia-de-la-comisaria-general-de-informacion/Print.html>

Díaz y Díaz-Caneja, J. (1941). *La cédula y la cartilla personal perpétua*. Madrid: Sucesores de Rivadeneyra.

Díaz Sánchez, M. (2016). La emigración como estrategia de escape a la represión social, política y económica de la dictadura franquista. El caso de los murcianos en Barcelona (1936-1950). *Franquisme & Transició. Revista d'Historia i de Cultura* (4). 9-40.

Diego García, E. de (2007). La guerra de Sucesión española: de conflicto interno a primera guerra mundial. La crisis sucesoria de la monarquía hispánica. *Cuaderno de investigación histórica*, (24), 19-40.

Dolado Busto, B. (2022). Innovaciones procesales para el apoyo a las personas con discapacidad. *Revista Aranzadi Doctrinal* (11).

Doménech, J. V. (2011a, b). *Catálogo de las viñetas Nacionales.- Viñetas políticas republicanas de la Guerra Civil Española*.

www.guerracivil.afinet.org/catalogos/vinyetas/listado.htm

Domínguez Nafría, J. C. (1997; 1998). Conflictos de competencias en la jurisdicción ordinaria y la militar en el Antiguo Régimen, *AHDE*, (67), 1548.- Consejo de Guerra y desarrollo de las estructuras militares en tiempos de Felipe II, en *Las Sociedades ibéricas y de mar a finales del siglo XVI*. (2). La Monarquía. Recursos, organización y estrategias, 454 y ss.

Doulman, J., Lee, D. (2008). *Every Assistance & Protection. A History of the Australian Passport*. Canberra: Australian Government. Department of Foreign Affairs and Trade. The Federation Press.

Durán Villa, F. R. (1992). Las "Hojas de identidad": una nueva fuente para el estudio de los movimientos migratorios en Galicia. *ADAXE*, (8), 51-56.

Egido, A.; Eiroa, M. (eds.) (2005). Los campos de concentración franquistas en el contexto europeo. *Ayer* (57), (s.d.).

Elliot, J. H. (2012). *La España imperial, 1469-1716*. Barcelona: Vicens-Vives (5ª ed.).

Ericson, R. V.; Haggerty, K. D. (1997). *Policing the risk society*. Oxford: Clarendon Studies in Criminology.

Escobar Raggio, J. A. (1947). *Historia de la Policía (desde sus orígenes hasta fines del siglo XVIII)*. Madrid: Revista Policía.

Espadas Burgos, M. (1996). Ejército y "Cuestión Social" en la España de fin de siglo. *Torre de los Lujanes. Boletín de la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País* (31), 57-64.

Espino, A. (1990). Ejército y sociedad en la Cataluña del Antiguo Régimen: el problema de los alojamientos, 1653-1689. *Historia Social* (7), 19-38.

Espinosa Maestre, F. (2003). *La columna de la muerte. El avance del ejército franquista de Sevilla a Badajoz*. Barcelona: Crítica.

Esteban, J. de (1982). *Las Constituciones de España*. Madrid: Ed. Taurus.

Esteban Porras, D. (1953). Mezcolanza: el Documento Nacional de Identidad, la Ley de Bases y la Orden de Viaje. *Revista Investigación* (298), 69-71.

Expósito Gázquez, A. (2022). El derecho a la identificación y el acceso electrónico a los servicios públicos. *Actualidad administrativa* (1).

Fairen Guilén, V. (1955). Facerías internacionales pirenaicas. *Príncipe de Viana*. Pamplona. (61), 507-524.

Feltes, T. (2014). Bürgerliche Polizeiarbeit. En *Institut Für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg* (ed). Baden-Baden: OSCE Yearbook 2013. Baden-Baden, 219-230. Publicada en lengua inglesa.

Fernández, C. J., Yñiguez, A. (2014). *Gestió estratègica de la policia. Organització de l'eficiència en el treball policial*. Sevilla: Punto Rojo Libros.

Fernández, J. (1945). Documento Nacional de Identidad. *Revista Investigación*, (218), 58-60.

Fernández Arias, A. (1942). *El carnet de identidad nacional*. Madrid: Gráficas Reunidas S.A.

Fernández Barallobre, J. E. (2009; 2019; 2021; 2022). *El Cuerpo de Seguridad en el reinado de Alfonso XIII*. Madrid: Fundación Policía Española. *La uniformidad del Cuerpo de Seguridad en el reinado de Alfonso XIII (1887-1931)*. Salamanca: L C Ediciones. *Historia de la Policía Nacional*. Madrid: La Esfera de los libros. *Historia de la Policía Armada y de Tráfico (1941-1959)*. Madrid: SND Editores.

Fernández Cortizo, C. J. (2021). Los pasaportes internos como fuente para el estudio de la emigración gallega a Portugal (1760-1850). <http://www.neps.ics.uminho.pt/aphes28/papers/Camilo%20Jesus%20Cortizo.pdf>

Fernández Fuentes, B.; Sánchez Vigil, J. M. (2005). La fotografía como documento de identidad. *Documentación de las Ciencias de la Información* 2005, (28), 189-195.

Fernández Gárate, L. A., Fernández de Isasi, J. y Fernández-Trapa de Isasi, T. (1990). Esquí en los Pirineos. Historia para un futuro sin fronteras (II). *RET* (105), 79-100.

Fernández Gaytán, J. (1988). La Marina carlista en las guerras civiles del siglo XIX. *Instituto de Historia y Cultura Naval. Armada Española. Revista de Historia Naval*, (20), 5-32.

Fernández Rodríguez, M. (1985). *España y Marruecos en los primeros años de la Restauración (1875-1894)*. Madrid: CSIC.

Figuera von Wichmann, E. de la. (2009). Las enfermedades más frecuentes a principios del siglo XIX y sus tratamientos. Los sitios de Zaragoza: alimentación, enfermedad, salud y propaganda. Coordinado por Lourdes Torres Aured. *Institución Fernando el Católico, Zaragoza*. [Archivo PDF].

<https://ifc.dpz.es/publicaciones/29/16/11figuera.pdf>

Fonseca Santos, M. (1949a, b, c; 1950a, b, c, d, e, f, g, h; 1951a, b). Identificación civil: El Documento Nacional de Identidad (I a XIII). *Rev. Investigación* (261), 91-93; (262), 55-59; (263), 63-66; (264), 58-62; (266), 81-84; (267), 51-54; (269), 67-70; (270), 54-57; (271), 77-80; (273), 51-54; (274), 45-48; (276), 52-55; (278), 59-62.

Fraguas, R. (1 de abril de 1986). Suprimidas las pólizas para tramitar documentos administrativos. *El País*, p. 26.

Frías Corredor, C.; Ruiz Carnicer, M. A. (coords.) (1999). Nuevas tendencias historiográficas e historia local en España. *Actas del II Congreso de Historia Local de Aragón*. Huesca.

Friede, J. (1952). Algunas observaciones sobre la realidad de la emigración española a América en la 1ª mitad del siglo XVI. *Revista de Indias*, (12). 472-473. Citado por Mira Caballos, p. 38.

Fuente, E. de la (2010). Policía Local de Vitoria-Gasteiz. Una Policía moderna y muy cercana al ciudadano. *Usecnetwork international magazine*. (10), p. 17.

Gabriel, N. de (1997). Alfabetización, semialfabetización y analfabetismo en España (1860-1991). *Revista Complutense de Educación*, (8) 1, (s.d.).

Galende Díaz, J. C. (2007). El pasaporte militar desde una perspectiva diplomatista (1700-1850). *En III Jornadas de la Sociedad Española de Ciencias y Técnicas Historiográficas*. P. 303-318.

Galende Díaz, J. C.; García Ruipérez, M. (2004a, b, c). Los pasaportes, pases y otros documentos de control e identidad personal en España durante la primera mitad del siglo XIX. Estudio archivístico y diplomático. *Hidalguía. La Revista de Genealogía, Nobleza y Armas*, (302), 113-144; (303), 169-208.- Los pasaportes en España durante el Trienio Liberal. Análisis archivístico y diplomático. *Actas del VII Congreso Internacional de Historia de la Cultura Escrita, Alcalá de Henares 2004*. 219-233.

Gámbara, L. (1910a, b). *La Policía*. Barcelona: F. Granada y Cía. Editores. Policía Científica. Barcelona: F. Granada y Cía. Editores.

Gamella, J. F.; Gómez Alfaro, A. y Pérez Pérez, J. (2012). Los apellidos de los gitanos españoles en los censos de 1783-85. *Revista de Humanidades* <https://nueva-aecgit.pangea.org/downloads/documentos/52/los-apellidos-de-los-gitanos-espanoles-en-los-censos-de-1783-85.pdf>

García, A. (2010; 2016). *Historia del Sáhara y su conflicto*. Madrid: Los libros de la catarata.- Amadeo de Saboya, rey: vini, vidi, fugi. *Jot Down Cultural Magazine*. <http://www.jotdown.es/2016/02/amadeo-de-saboya-rey-vini-vidi-fugi/>

García, M. (1 de abril de 2018). La batalla de Teruel acabó convirtiendo la guerra civil en una guerra total. *Heraldo*.
<https://www.heraldo.es/noticias/aragon/teruel/2018/04/01/batalla-teruel-acabo-convirtiendo-guerra-civil-una-guerra-total-1232758-2261128.html>

García-Díez, M.; Zaragoza Ruiz de Azagra, M. (2018). *La tarjeta de identidad postal en España*. Madrid: Sociedad estatal de Correos y Telégrafos.

García Arias, L. (2004). Informe sobre la Nacionalidad".
<http://www.derechos.org/nizkor/espana/doc/exilio.html>.

García Blanco, J. (2018). La fortificación abaluartada de Olivenza en el siglo XVII. Origen y desarrollo. *I Jornadas de fortificaciones abaluartadas y el papel de Olivenza en el sistema luso-español*. Asociación Limbo Cultura, Olivenza, 35-76.

García Cantero, G. (2010) Ruta Jacobea, Ius Commune y Ius Europeum. *Rev. de Derecho UNED*, (7), 2010. 307-324.

García Cantús, D. (2004). *Fernando Poo: Una aventura colonial española en el África Occidental (1778-1900)*. Valencia: Universidad de Valencia. Servicio de publicaciones.

García Cárcel, R. (2018). Guerra de Sucesión: 1714. El caso de los catalanes. Recuperado de https://cronicaglobal.lespanol.com/pensamiento/historias-cataluna/caso-catalanes_154004_102.html

García de Enterría y Martínez-Carande, Enrique (1994). *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución francesa*. Discurso recepción entrada en la RAE, 28 de octubre. Madrid: Imprenta Fernández Ciudad, S. L.

García García, J. (1954, 1955, 1960, 1963). El Documento Nacional de Identidad, en primer plano. *RI* (315), 77-8.- El Documento Nacional de Identidad. ¿Qué se hizo? *RI* (323), 83-85.- Mi última opinión sobre el Documento Nacional de Identidad. *RI*, (374), 55-56.- Los extranjeros y el Documento Nacional de Identidad. *RPE*, (14), 6 y 12.

García Pérez, M. S. (2007, 2009). El padrón municipal de habitantes: origen, evolución y significado. *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea* (7). (s.d.).- <http://hispanianova.rediris.es>.- Apuntes sobre los archivos parroquiales en España. *Biblos*, (33-34), (s.d.).

García-Reyes, J. C.; Arrizabalaga, J. (2016). Comunicación científica e innovación tecnológica en la primera Cruz Roja 1863-1876. *His. Scien. Saude-Manginhos* (23), (3), 847-865.

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702016000300847#B49

García Ruipérez, M. (2002, 2012). *Tipología documental municipal*. Toledo: Junta de Castilla la Mancha, Consejería de Educación y Cultura.- El empadronamiento municipal en España: evolución legislativa y tipología documental. *Documenta & Instrumenta*, (10), 45-86.

García Sanz, F. (2014). *España en la Gran Guerra*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

García del Vello, J. (1996). *Estimación de los DNI duplicados en España*. *Estadística Española*. (38) 141, 219-235. [Archivo PDF].

http://www.ine.es/revistas/estaespa/141_10.pdf

Gavín, A. (1955). "ABC" pregunta. *Revista Investigación*, (325), 71-2.

Gilardi, A. (2003). *Wanted!* Milán:Paravia Bruno Mondadori.

Gimeno Ros, F. (1954a, b). Documento Nacional de Identidad. Sugerencias en torno a la ficha auxiliar. *Revista Investigación*, (308), 67-70.- Documento Nacional de Identidad. Sugerencias en torno a la ficha auxiliar. *Revista Investigación*, (314), 97-100.

Goldstein, H. (1979). Improving policing: A problem oriented approach. *Crime and Delinquency*, 25 (2) 236-258.

Gómez Fernández, J.; Piédrola Gil, J. J. (1963). Sobre la constancia del grupo sanguíneo en el DNI. *Revista Policía Española*, (19), 20.

González, M. (22 de octubre de 2018). El cierre 'amable' de la Verja acabó en cerrojazo. *El País*.

https://elpais.com/politica/2018/10/20/actualidad/1540063657_608699.html

González Arpide, J. L.; Rodríguez Valverde, P. (1988). La diáspora gitana: la tolerancia de los primeros años (análisis etno-histórico). *Revista de Estudios Humanísticos*, (s.n.), 143-157.

González Aguado, M. J. (1984a, b). La importancia de unos datos (I). *Revista Policía Española* (259), 18-24.- La importancia de unos datos (y II). *Revista Policía Española*. (261), p. 14-17.

González Clavero, A. (2017). *Policía Nacional*. Madrid: Fundación Policía Española.

González Jerez, M. H. (2018). Juan Simeón Vidarte Franco-Romero (1902-1976), un jurista y político socialista moderado (grado 33 de la francmasonería), expulsado del Partido Socialista Obrero Español en 1946 y rehabilitado a título póstumo por José Luis Rodríguez Zapatero. *Revista Crítica de la Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social*, (11), 202-236.

González Muñoz, J. M. (2002). Aproximación y aportación documental para el estudio de los años cuarenta en el Valle del Tiétar: Ávila. La guerrilla antifranquista - maquis- 1944-1947. *Trasierra*, (5), 189-259.

González Rodríguez, Casto (1868). Manual de las Secciones de Orden Público. Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica. Edición facsímil (1987).

González Suárez, L. (1943a, b, c, d; 1946a, b, c, d, e) Identificación civil. *Rev. Investigación*, (192), 71-2. La identificación civil en el extranjero. *Rev. Investigación*, (194), 76-8.- La identificación civil en España. *Rev. Investigación*, (195), 107.- Divulgación de la dactiloscopia: la impresión digital aplicada a los documentos públicos civiles. *Rev. Investigación*, (197), 31-33.- Asistencia policial internacional. Los pasaportes (I a V). *Rev. Investigación*, (226), 1946, 61-2; (227), 1946, p. 76-7; (228), 106-7; (229), 74-75; (230), 75-77.

Gorría, A. J. (1995). El Pirineo como espacio frontera. Zaragoza: Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, 91 En: J. Capdevilla i Subirana.

González Pérez, V. (1994). Descolonización y migraciones desde el África española (1956-1975). *Investigaciones geográficas*, (12), 91-107. www.cervantesvirtual.com.

Grandío Seoane, E. (2001). Problemas en la construcción del "Nuevo Estado" (Galicia 1936-1939). *Historia y Comunicación Social*, (6), 215-228.

Guillén Lasierra, F. (2012; 2015). *Policia i Seguretat*. Bellaterra: Servei de Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona.- *Modelos de Policía y seguridad*. (Tesis doctoral). Universitat de Barcelona. Bellaterra.

Guirao López, J. (1959a,b; 1960). El Documento Nacional como medio eficaz de identificación. *Revista Investigación*, (364), 69-70.- Aplicación de sanciones de recargo en el Documento Nacional de Identidad. *Revista Investigación* (373), 58.-

Nuevo sistema de trabajo para un equipo del Documento Nacional de Identidad. Distribución equitativa-Control permanente y fácil. Responsabilidad absoluta. *Revista Investigación*, (375), 45-6.

Gutiérrez Casalá, J. L. (2005). *La Guerra Civil en la provincia de Badajoz*. Badajoz: Universitas Editorial.

Gutiérrez Marco, L. M. (1985). *Documento Nacional de Identidad*. Tesina. Ávila, Centro de Formación Policial.

Hage Roma, J. L. (1998). *Evolución política de Andorra (1931-1939)*. (Tesis doctoral). Málaga. Universidad de Málaga.

Hale, J. R. (1990). *Guerra y sociedad en la Europa del Renacimiento, 1450-1620*. Madrid: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.

Hamer-Flores, A. (2018). La epidemia de fiebre amarilla de 1800 y su impacto en La Carlota, capital de las nuevas poblaciones de Andalucía. *Trocadero*, (30), 211-230.

Heindl, R. (1922). *Sistem und praxis der daktyloscopie*. Leipzig-Berlin: Walter de Gruyter & Co.

Heras Herrero, B. (2015). *Fotografiar una ciudad sitiada. Madrid 1936-1939*. Madrid: Instituto de Cultura y Tecnología. Universidad Carlos III.

Hermann Lejarazu, M. A. (2008). Los libros parroquiales como fuentes complementarias para la historia la Mixteca. *Desacatos*, (27), 187-190.

Hernández Enviz, L. (2006). El brazo represivo del gobierno intruso en España: el Ministerio de Policía (1809-1812). *Spagna contemporánea*, (30), 1-25.

Herrerín López, A. (2012). Las políticas de ayuda y de evacuación de los refugiados españoles en Francia durante la ocupación nazi. *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine. De 1808 au temps présent*.

<https://journals.openedition.org/ccec/4287>

Hunt, G. (1898). *The American Passport its History*. Washington: Government Printing Office.

Ibáñez, M. del O. (coord.) (2016). *Guerra Civil y memoria histórica en Alicante*. Alicante: Archivo Histórico Provincial de Alicante.

Ibáñez Ridao, J. L. (2020). *Todo lo oye, todo lo ve, todo lo sabe*. Barcelona: Espasa.

Iglesias Aunión, P. (2002). Las licencias para viajar a Indias. Estatutos de limpieza de sangre y requerimientos en el Trujillo del siglo XVI. *En Coloquios Históricos de Extremadura*. <http://www.chdetrujillo.com/>

Iglesias Rodríguez, J. J. (s.f.). *Desertores*.

<https://grupo.us.es/encrucijada/tag/juan-jose-iglesias-rodriguez/>

Izquierdo, J. M.; Negueruela Caballero, D. J. (1932). *Manual para la implantación de la cédula de identidad en España*. Valladolid: Imp. Provincial.

Izquierdo-Carrasco, M. (2021). El derecho administrativo permanece: COVID-19 y la utilidad de la policía administrativa. (s.rfa).

Jiménez Cobo, F. M. (1996). Historia de la institución parroquial e inventario del archivo parroquial de la iglesia de San Juan Evangelista de Mancha Real. Obra colectiva. (s.rfa.), 333-381.

Jiménez de Sandoval, C. (185). *Las instituciones de seguridad pública en España y sus dominios de Ultramar, bosquejo histórico y reglamentario*. Madrid: Imprenta y esterotipia de M. Rivadeneyra.

Jordana de Pozas, L. (1944; 1949). *Los cultivadores de la Ciencia de la Policía*. Madrid: Publicaciones del Instituto de Estudios de la Administración Local.- Ensayo de una teoría del fomento del Derecho Administrativo. *Revista de Estudios Políticos*, 48, 41-ss.

Kreienbrink, A. (2009). *Historia del Instituto Español de Emigración*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Kurtz Schaefer, G. F. (1995). Sobre el retrato fotográfico y el proyecto fotográfico - policial de Julián de Zugasti. *Archivos de la fotografía (1)*. nº 1, 11-67.

L. G., J. (17 de abril de 2003). Más conocidas que el DNI. *Hoy*, p. 9.

Labeaga Mendiola, J. C. (1998). Memorias de exilio de un clérigo carlista (1868-1869). *Rev. Príncipe de Viana*, (215), 827-856.

Lage Piñero, J. (1980). *Manual de transportes militares*. Madrid: Gráficas Lorenzana.

Larrayoz Zarranz, J. (1956). La segunda guerra carlista en Navarra. 1848-1849. *Rev. Príncipe de Viana* (63), 167-197.

Lazuén Alcón, M. P. (1999). *Cuerpos de Policía y Seguridad Ciudadana en España: situación actual y perspectivas de futuro*. Madrid: Ministerio del Interior.

Leal Díez, F. (1983). *Reseña fotográfica de detenidos*. Madrid: Dirección General de la Policía.

Lecina Calvo, M. (1984). *Fronteras y extranjeros. Normativa actualizada sobre*

pasaportes, fronteras, extranjeros y convenios internacionales. Madrid: Dirección General de la Policía.

Lee, D., Doulman, J. (2008). *Every Assistance & Protection. A History of the Australian Passport*. Canberra: Australian Government. Department of Foreign Affairs and Trade. The Federation Press.

Linde, P. (29 de noviembre de 2008). El último DNI sin 'chip'. Se completa la implantación del documento electrónico. *El País*. www.elpais.com

Lisbona Martín, J. A. (1993; 2005; 2014). *Regreso a Sefarad*. Zaragoza: Editorial Certeza. *Más allá del deber*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.- Más allá del deber. La respuesta humanitaria del Servicio Exterior frente al Holocausto. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Catálogo de la exposición.

Lloyd, M. (2008; 2013). *The Passport. The history of man's most travelled document*. Canterbury: Queen's Ann Fan. Canterbury.- *Fighting the Forger: The Secrets of your Passport*. Graham College. www.gresham.ac.uk

López-Berenguer, J. (1950). *La identificación de las personas en la relación jurídica civil*. Murcia: Sucesores de Nogués. Murcia.

López de Sagredo y Brú, José Luis (1928). *Dactiloscopia civil*. Barcelona: Graphos.

López Cordero, J. A. (2009). Los archivos parroquiales como fuentes genealógicas: Los "Cabanillas" de Pegalajar. *Mágina*, (9), 153-168.

López García, S.; Delgado Cruz, S. (2004). La guerra civil en la comarca de Ciudad Rodrigo. Salamanca punto de encuentro: relaciones hispano-portuguesas del Duero al Tajo: *Congreso internacional "La raya luso-española"*, Ciudad Rodrigo 11-14 de noviembre de 2002. Diputación de Salamanca, 153-174.

López Garrido, D. (1982; 2004). *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*. Barcelona: Crítica. Madrid: Alianza ensayo.

López Jiménez, A. (1960; 1961). Los visados de españoles. *Revista Investigación*, (384), 41-42. Los sellos por tarifa y recargo. *Revista Investigación*, (388), 55-6.

López Martínez, A. L. (2000; 2009; 2012). Las migraciones estacionales agrarias en Andalucía anteriores al siglo XX. *Boletín de la Asociación de Demografía Histórica*, XVIII, (I), 71-100.- *Los pasaportes de interior y el trabajo itinerante: transportistas, quincalleros y artesanos ambulantes*. (Inédito).- Los oficios itinerantes en la Andalucía rural a finales del Antiguo Régimen. En: “*Campo y campesinos en la España moderna. Culturas políticas en el mundo hispano*”. Fundación española de Historia moderna.

López de Uribe, J. M. (2017). La olvidada caída del Frente Norte: 80 años del “final” de la Guerra Civil en León.

<https://www.ileon.com/actualidad/078858/la-olvidada-caida-del-frente-norte-80-anos-del-final-de-la-guerra-civil-en-leon>

Lorente Sariñena, M.; Martínez Pérez, F. (2009). Orden público y control del territorio en España (1822-1845): de la Superintendencia General de Policía a la Guardia Civil. *RJUAM*, (19), 195-210.

Lorenzo Rubio, C. (2011). Evolución del sistema penitenciario franquista: del redentorismo al cientifismo correccionalista. Crónica de una pretensión. [Archivo PDF].

<https://previa.uclm.es/Grupo/EPIP/pdf/CesarLorenzo/Cronica%20de%20una%20pretension.pdf>

Loubet del Bayle, J. L. (1998; 2006; 2012). *La policía*. Madrid: Acento Editorial. *Police et politique. Une approche sociologique*. Paris: L'Harmattan. *De la Police et du controle social*. Paris: Le éditions du CERF.

Luelmo de Ferrera, E. (1954). El Documento de Identidad: Don Indalecio tiene razón. *RI*, núm. 310, marzo 1954, p. 48.

Luque Jiménez, F. (2005). Hechos curiosos en la historia local: IX. Muerte de un bandolero. *Revista de la Feria Real de Monturque de 2005*, 60-66.

Madariaga y Álvarez de Uribe, M. R. (2013). *Marruecos ese gran desconocido*. Madrid: Alianza Editorial.

Madoz e Ibáñez, P. (1846-1850). *Diccionario geográfico-estadístico-histórico de España y sus posesiones de ultramar (I a XVI)*. Madrid: Establecimiento tipográfico de P. Madoz y L. Sagasti.

Magdalena, M. (26 de diciembre de 2010). Los españoles llevamos un error en la maleta. *El Mundo*, p, 35.

Mangas Roldán, J. M. (2001). Anotaciones sobre las Juntas Municipales de Sanidad. *VI Jornadas Nacionales de Historia de la Veterinaria*.

<https://www.historiaveterinaria.org/publicaciones/a-82/>

Manning, P. K. (2005). The police: mandate, strategies and appearances. En Newburn, T. (ed) *Policing Key Readings*. Cullompton, Willan Publishing, 191-214.

Marco Carretero, J. (2011; 2012; 2013). *Resistencia armada en la posguerra: Andalucía Oriental 1939-1952* (Tesis doctoral). Madrid. Universidad Complutense Madrid.- *Sombras de guerra. La represión franquista en España (1936-1950)*. Madrid: Universidad Complutense.- Una Corea en pequeño. Contrainsurgencia y represión de la guerrilla en España (1939-1952). *Contenciosa*, (1), 1-20.

Marín Corbera, M. (2010). La gestación del Documento Nacional de Identidad: un proyecto de control totalitario para la España franquista. *Novísima*. Actas del II

Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo. Logroño: Universidad de La Rioja, 323-338.

Marius (26 de octubre de 1967). ¿Se acabaron las colas? *El Correo Gallego*. p. 8.

Marqueta Marco, M. (s.f.). Documento Nacional de Identidad. *Revista Policía Española*, (s.n.), 47.

Martín Asuero, P. (2007). El consulado de España en Estambul y la protección de sefardíes (1804-1913). *Cuadernos del Mediterráneo*, (8), 169-178.

Martín Fernández, S. (2006). El Documento Nacional de Identidad electrónico (1). *Actualidad Administrativa* (16).

Martínez Baños, F. (2003). El ejército contra el maquis. *IV Jornadas el maquis en Santa Cruz de Moya*.

https://www.lagavillaverde.org/Paginas/Jornadas/IV_Jornadas/Paginas/ejercitocontraquis.html

Martínez Dhier, A. (2007). *La condición social y jurídica de los gitanos en la Legislación histórica española*. Granada: Editorial de la Universidad de Granada. Granada.

Martínez Leal, J. (2012). Las elecciones del Frente Popular en la provincia de Alicante. *Pasado y memoria. Revista de Historia contemporánea*, (11), 205-238.

Martínez Mainar, P. (1944). *El consultor del Guardia Civil*. Madrid: Gráficas Ultra, S. A. (8ª ed.).

Martínez Martínez, M. (1 de octubre de 2020). Sancho de Moncada y el discurso para la expulsión de los gitanos (1619). Procede de: <https://adonay55.blogspot.com/2020/10/sancho-de-moncada-y-el-discurso-para-la.html>

Martínez Ruiz, E. (1973). *Las Fuerzas de seguridad y Orden Público en la primera mitad del siglo XIX*. Madrid: CSIC. Instituto “Jerónimo Zurita”.

Martínez Ruiz, E. (2000). Felipe II y la defensa de la monarquía: las ciudades. En: *Madrid, Felipe II y las ciudades de la monarquía. I. Poder y dinero*, 89 y ss.

Martorell Linares, M. A. (2006). Una guerra, dos pesetas. En: Martínez Ruiz, E., Martín Aceña, P. (coords.), *La economía de Guerra Civil* (pp. 329-356). [Archivo PDF]. http://www.usc.es/estaticos/congresos/histec05/a2_martorell.pdf

Martos, J. J. (2005). DNI electrónico: obligaciones jurídicas para el titular y límites constitucionales en el derecho fundamental a la intimidad y a la protección de datos. *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías* (9).

Mata Martín, L. (1953). Documentos de identidad. *Revista Investigación*, (298), 74-76.

Medina, J. (2011). *Políticas y estrategias de Prevención del delito y Seguridad ciudadana*. Madrid-Montevideo-Buenos Aires: Edisofer. Editorial B de F.

Melero Vargas, M. Á. (2013). Fuentes para el estudio de la Segunda República, la Guerra Civil y el primer franquismo en Antequera. *Baetica, Estudios de Arte, Geografía e Historia*, (35), 313-340.

Méndez-Oneto, (6 de febrero de 1977). Los problemas de los fotógrafos: en el cuarto oscuro. *Blanco y Negro*, p. 49.

Méndez Alanís, R. (1913). *La Policía: estudio científico-jurídico de la función, órgano y elementos de acción de la policía de derecho ó de seguridad*. Madrid: R. Velasco.

Méndez Baquero, F. (1994). *Documentoscopia*. Madrid: División de Formación y Perfeccionamiento.

Mendieta, E. (2010). *En busca de Catalina de Erauso: identidades en conflicto en la vida de la monja alférez*. Castellón: Publicaciones de la Universidad Jaime I. Castellón, 2010.

Merino Tena, A. (dir.) (2016). *Memòria antifranquista del Baix Baix Llobregat*. (11), (15), edició extraordinària.

Mhartin y Guix, E. (1896). *Legislación de Orden Público y Policía Gubernativa*. Madrid: Casa Editorial Bailly-Bailliere.

Millán de Priego y Bedmar, M. (1917). *Los extranjeros en España y los españoles en el Extranjero*. Madrid: González y Jiménez.

Mira Caballos, E. (1995). Los prohibidos en la emigración a América (1492-1550). *Estud. Hist. Soc. Econ. Am.*, (12), 37-53.

Mirón González, R. (2019). *Asistencia y condiciones sociosanitarias de los exiliados españoles en el sur de Francia, 1936-1945*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Madrid.

Molinero, C., Ysàs, P. (1993). Productores disciplinados: control y represión laboral durante el franquismo (1939-1958). *Cuadernos de relaciones laborales*, (3), 33-49.

Monjardet, D. (1996). *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*. París: Éditions la Découverte.

Monlleó Peris, R. (2001). Republicanos contra monárquicos. Del enfrentamiento electoral y parlamentario a la insurrección federal de 1869. *Ayer* (44), 55-82.

Monreal Casamayor, M. (2017). La Guerra de Sucesión Española (1702-1715) y su repercusión en la Heráldica Municipal Aragonesa. *Cuadernos de Aragón*, (67), 5-315.

Montefiore Bordhard, E. (1916). *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or the Law of International Claims*. New York: The Banks Law Publishing Co.

Montoya Melgar, A. (1989). Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España: la Guerra Civil. *Anales de Historia Contemporánea*, (7), 169-217.

Morales Villanueva, A. (1988a, b, 1989). *Administración Policial Española*. Madrid: Editorial San Martín.- *Las Fuerzas de Orden Público*. Madrid: San Martín.- Evolución de la Administración policial. *Revista de Administración Pública* (118), 347-410.

Moradiellos, E. (2017). Las elecciones generales de febrero de 1936: una reconsideración historiográfica. *Revista de Libros*. Madrid.

Morcillo Rosillo, M. (2014). La diplomacia española y las comunidades sefardíes de Grecia durante el primer tercio del siglo XX. *Cuadernos Judaicos*, (31), 116-140.

Moreno Gómez, F. (2001; 2006). Huidos, maquis y guerrilla: una década de rebeldía contra la dictadura. *Ayer*, (43), 111-137.- *Historias y memoria del maquis*. Madrid, Editorial Alpuerto, 231-233.

Moro Alonso, J. (2006). *Pasaportes de fantasía*. [CD-ROM]. Ávila: Biblioteca del Centro de Formación.

Muncharaz Sánchez, Á. (1977a, b). *Documento Nacional de Identidad*. Madrid: Escuela General de Policía, 1-6. Apuntes.- El Documento Nacional de Identidad. Síntesis histórica, normativa vigente y derecho comparado. *Revista Policía* (s.f.), 23-26.

Muñoz Llinás, J. A. (2019). *La función pública en España (1827-2007)*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Navarro Zayas, Á. O. (2015). Historia Monetaria Documental de Puerto Rico (La Moneda Macuquina). (4), 97-98. www.lulu.com.

Negueruela Caballero, D. J. (1930). *Ligero estudio sobre lo que puede ser la cédula personal de identidad en España*. Valladolid. Imp. Provincial.

Newburn, T. (2007; 2008; 2012). *Criminology*. Cullompton, Portland: Willan Publishing.- The future of policing. En Newburn, T. (ed) *Handbook of Policing*, 824-840. Cullompton, Portland: Willan Publishing.- Police and crime commissioners: the Americanization of policing or a very British reform? *International journal of law, crime and justice*, 40 (1), 31-46.

Nieto García, A. (1976). Algunas precisiones sobre el concepto de Policía. *Revista de Administración Pública*, (81), 35-75.

Núñez (4 de octubre de 2020). Hernialde recordará con una exposición al cura Santa Cruz. *Diario Vasco*. <https://www.diariovasco.com/tolosa-goierri/hernialde-recordara-exposicion-20201004002536-ntvo.html>

Olano García, H. A. (2010). La policía administrativa. *Revista Logos, Ciencia y Tecnología*, (1), (2), 106-116.

Olarán Múgica, M. I. (2007). Emigración española y legislación (1850-1930). *Boletín electrónico de la Academia Costarricense de Ciencias Genealógicas*, nº 85, septiembre 2007, 5-21. www.genealogia.or.cr

Oliden, K. (17 de diciembre de 2017). Santa Cruz y la espía atxabaltarra. *Diario Vasco*.

<https://www.diariovasco.com/alto-deba/arrasate/santa-cruz-espia-20171217011222-ntvo.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F>

Olmo Ortiz, J. M. (2008). Los documentos ficticios o de fantasía relacionados con el tráfico y la identidad. *Rev. de Seguridad Local*, (22), 20-33.

Olóriz Aguilera, F. (1909, 1910a, b, c; 1911). Las firmas dactilar y escrita en operaciones de previsión. *Anales del Instituto Nacional de Previsión*, (2), 65-71; (3), 5-13.- Instituto Nacional de Previsión. Las firmas dactilar y escrita en operaciones de previsión. *Revista de Legislación*, p. 23-5.- *Registro Manual de Identidad*. Madrid: Imprenta de los hijos de M. G. Hernández.- Procedimiento de identificación. Cuál es preferible. Importancia de su generalización. *Revista de Legislación y Jurisprudencia*. Madrid: Hijos de Reus, Editores.- *Morfología socialística*. Madrid: Est. Tipográfico de Enrique Teodoro.

Ortiz Fernández, F. (1916). *La identificación dactiloscópica*. Madrid: Daniel Jorró editor.

Ortiz de Zúñiga, M. (1841). *El libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*. Granada, 1841. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local. Colección Administración y Ciudadano, nº 1. Ed. Facsímil, 1978.

Orúe Arregui, J. R. (1914) Dactiloscopia civil. *La Policía Científica*, (52), 2-5.

Pacheco Fernández, A. (2005). *El Glorioso*. Madrid: Galland Books, (2ª ed).

Pallarés Moraño, C. (2010). El paso clandestino por la frontera de Girona: 1940-septiembre de 1942. *Els apunts de l'Arxiu Històric de Girona*. (12), 4-7.

<http://www20.gencat.cat/docs>

Palop, J. J. (s.f.) Un número que vale para toda la vida. *El Español*, p. 28-31.

Paniagua Boyano, C. (1943). La sustitución de la cédula personal como documento de identidad. *Revista Investigación*, (193), 137-139.

Pardo Gato, J. R. (2005). El derecho castellano-leonés en la peregrinación jacobea. Una reflexión histórico-jurídica. *Rev. Jurídica de Castilla y León*, (5), 191-224.

Pardo San Gil, Juan (2006). Las operaciones navales en las Guerras Carlistas. *Ítsas Memoria. Revista de Estudios Marítimos del País Vasco*, (5), 433-466.

Parker, G. (1976, 1990). *El ejército de Flandes y el camino español (1567-1577)*. Madrid: Alianza Editorial; *La revolución militar moderna. Las innovaciones militares y el apogeo de Occidente, 1500-1800*. Barcelona: Alianza Editorial.

Parkinson, J. (2005). How have Passport photos changed in 100 years? *BBC Magazine*. <http://www.bbc.co.uk/magazine-30988833>.

Patiño, J. M. (7 de octubre de 2005). Un comando de ETA podría haber robado en Francia material para elaborar documentos. *Cadena SER*.
www.cadenaser.com

Payá López, P. (2013, 2015). *Ni paz, ni piedad, ni perdón. La guerra después de la guerra y la erradicación del enemigo en el partido judicial de Monóvar: la responsabilidad compartida (1939-1945)* (Tesis doctoral). Universidad de Alicante.- Guerra y Victoria: los apoyos sociales y la erradicación del enemigo en la posguerra alicantina.
<https://www.yumpu.com/es/document/view/12288035/1-guerra-y-victoria-los-apoyos-sociales-y-la-erradicacion-del->

Peira Ramírez, P. (1985) *Labor de años*. (Tesina). Escuela Superior de Policía, Ávila.

Peña Torrea, A. (1944). Organización del Archivo Central Dactiloscópico en el Registro Nacional de Identidad Civil. *Rev. Investigación*, (201), 104-106.

Pérez Bustamante, C. (1945). Pasajeros a Indias. *Rev. Investigación*, (217), 28 y ss.

Pérez García, G. (2003). La falacia histórica sobre la colonia de Ifni. *Historia y Comunidad Social*, (8), 207-222.

Pérez García, R. (1996). El DNI blindado. *Revista Guardia Civil*. (237), 44-46.

Pérez Lozano, J. M. (20 de noviembre de 1973). Tengo un “doble”. *Informaciones*, p. 28.

Pérez Moreda, V. (1984). Evolución de la población española desde el Antiguo Régimen. *Papeles de economía española* (20), 20-38.

Pérez Pérez, J. M. (1991). DNI y pasaporte. *Revista Policía* (71), p. 23.

Pérez Puche, F. (2016). *Cronología General de la Guerra Civil Española (1936-1939)*. <https://www.valencia.es/val/recursos-culturals/inici>

Pérez Ruiz, J. L. (2005). *Las depuraciones en la carrera diplomática española, 1931-1980*. Burgos: Ed. Dosssoles.

Pérez-Olivares, A. (2016). Una guerra moderna contra la modernidad. Planificando la entrada en Madrid. *III International Conference Strikes and Social Conflicts: combined historical approaches to conflict. Proceedings*, 265-278.

Picard, E. (1984). La notion de pólíce administrative, *LGDJ*, (I), 415-ss.

Piédrola Gil, J. J. (1945a, b, c, d, e, 1949, 1956, 1970a, b, c). ¡Todos los españoles solicitan el carnet de identidad!, *Revista Investigación*, (s.n.), 59-61; (s.n.), 70-71; (s.n.), 69-76.- Carta abierta, *Revista Investigación*, (s.n.), 51-53.- Más que nunca, *Revista Investigación*, (s.n.), 13-15.- Un decreto histórico que no salió en la “Gaceta”. *Revista*

Investigación, (260), 32-34.- Una gran empresa corporativa: el Documento Nacional de Identidad. *Revista Investigación*, (s.n.), 5-6.- Sobre rectificación de las categorías del DNI. *Revista Policía Española*, (99), 31-2.- Pasividad incomprensible. *Revista Policía Española*, (s.n.), 29-31.- La firma individual en el DNI, (s.n.), 16-17.

Pino Abad, M. (2007). Los inicios de la Administración central franquista. *Anuario de historia del derecho español*, (77), 377-425.

Píriz González, C. (2011; 2022). "(Pre)ocupación urbana. La cooperación de la retaguardia en la guerra moderna: Madrid, 1939". *Hispania Nova*, nº 19, 2011, pp. 585-619.- *En campo enemigo: la Quinta Columna en la Guerra Civil española (c. 1936-1941)*. Madrid: Comares.

Planelles Lluch, L. (1944; 1949a, b, c). Sugerencias sobre la posible organización del Servicio Nacional de Identificación en la Dirección General de Seguridad. *Revista Investigación* (200), 115-119.- Identificación civil: el Documento Nacional de Identidad. *Revista Investigación*, (256), abril 1949, 65-66; (258), 53-55.- El Documento Nacional de Identidad. Las oficinas expedidoras del documento. *Revista Investigación*, (263), 69-70.

Planelles Lluch, L.; Rodríguez Álvarez, M. (1938). *Dactiloscopia*. Valencia: Ed. Jesús Bernés.

Plasencia Peña, J. J. (2019). El origen de la Guerra de Sucesión española. *Revista de Historia*.

Ponce Alberca, J. (2010). La Guerra Civil y el Peñón de Gibraltar. *Historia Contemporánea*, (41), 321-343.

Portelal Florit, J. (2005). *Desmitificando los números del DNI*.

<http://jpf.sdf1.org/dni/>

Pozo Felguera, G. (18 y 25 de octubre; 1 y 8 de noviembre de 2020). Año 1947: el maquis granadino pone muy nervioso al dictador Franco". *El independiente de Granada*.

<https://www.elindependientedegranada.es/politica/ano-1947-maquis-granadino-pone-muy-nervioso-dictador-franco>.- Gallego Burín gana el pulso al gobernador a costa del baño de sangre con los maquis. *El independiente de Granada*.

<https://www.elindependientedegranada.es/politica/gallego-burin-gana-pulso-gobernador-cuenta-bano-sangre-con-maquis>.- Granada no perdona a maquis traidores. *El independiente de Granada*.

<https://www.elindependientedegranada.es/politica/granada-no-perdona-maquis-traidores>.- La gran evasión de los últimos maquis granadinos. *El independiente de Granada*.

<https://www.elindependientedegranada.es/politica/gran-evasion-ultimos-maquis-granadinos>

Prado Núñez, J. (1952). Comentarios al Documento Nacional de Identidad. *Revista Investigación* (289), 84-5.

Pretel Marín, A. (2020). *El Salobre y los maquis (1947)*. <https://periodicoclm.publico.es/2020/01/30/memoria-historica-guerrilla-llano-resistencia-torturas-dictadura-franquismo-mujer-manchega-maquis/>

Pulido Fernández, A. (1905). *Espanoles sin patria y la raza sefardí*. Madrid: Establecimiento Tipográfico de E. Teodoro.

Quatrefages, R. (1979, 1996). *Los tercios españoles (1567-1577)*. Madrid: Ministerio de Defensa, Centro de Publicaciones.- *La revolución militar moderna. El crisol español*. Madrid: Ministerio de Defensa, Centro de Publicaciones.

Quevedo Sánchez, M. E. (1955). Documento Nacional de Identidad: un ruego... *Revista Investigación* (322), 75-6.

Quintanilla, O. (8 de junio de 1997). Tu DNI no es personal ni intransferible. *ABC*, 69.

Quintero Maqua, A. (2009). El trabajo forzado durante el primer franquismo: Destacamentos penales en la construcción del ferrocarril Madrid-Burgos". *Cuartas Jornadas Archivo y Memoria. La memoria de los conflictos: legados documentales para la Historia*. Madrid.

Quiroga Valle, M. G. (1999). El papel alfabetizador del Ejército de Tierra español (1893-1954). Madrid, Ministerio de Defensa (Colección Adalid), 1999. En: "Recensiones" de *Hist. educ.* (20), 2001, 491-612. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Quirón, J. K. (2008). *1956-1961 La retirada del Ejército español de Marruecos*. 16 octubre 2008. <https://gomara.wordpress.com/2008/10/19/1956-1961-la-retirada-del-ejercito-espanol-de-marruecos/>

Ramírez, E. (11 de julio de 1990). DNI, la Administración lo pone más fácil en La Rioja. *La Rioja*, p. 8.

Rebollo Puig, M. (1999). La peculiaridad de la policía administrativa y su singular adaptación al principio de legalidad, *Revista Vasca de Administración Pública*, (54), 247-282.

Recio García, A. (2016). *Propaganda de la guerrilla antifranquista (1939-1952)*. (Tesis doctoral). Universidad Complutense, Madrid.

Redondo Prado, F. (1961). El problema de la fotografía. Su obtención simultánea a la formalización del Documento y con medios propios del Servicio. *Revista Investigación* (385), 19-22.

Relaño, A. (15 de diciembre de 1982). Un linense que trabaja en Gibraltar, la primera

persona en cruzar la verja, abierta después de 13 años. *El País*, p, 23.

Rentero de la Iglesia, E. (1999; 2000; 2005). Delitos conexos. Las falsificaciones documentales. *Revista Policía Española* (78), 151-163.- Las nuevas tecnologías como medio para las falsificaciones de documentos de identidad y de viaje. *Revista Policía* (133), 41-43.- Lucha policial contra la falsificación. *Revista Policía* (153), 21-24.

Rey Castelao, O. (23-24 de noviembre de 2006). *Las migraciones femeninas de antiguo régimen en su contexto europeo*. Actas del coloquio internacional Mujer y emigración: una perspectiva plural. Edición de 2008 a cargo de Julio Hernández Borgey Domingo L. González Lopo. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela ediciones, 39-69.

Rey Vicente, M. del; Canales Torres, C. (2015). *Bernardo de Gálvez. De la apachería a la épica intervención en la independencia de los EE.UU.* Madrid: Edaf.

Rico, J. M. (1983). *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Dirección de la Seguridad del Estado.

Rivera Beiras, I. (coord.) (2005). *Política criminal y sistema penal: viejas y nuevas racionalidades punitivas*. Barcelona: Anthropos Editorial.

Robertson, C. (2010). *The Passport in America*. New York: Oxford University Press.

Roda Hernández, F. (1990). El maquis en Navarra. *Revista Príncipe de Viana*, (189), 269-302.

Rodríguez, Á. (1990). El nuevo DNI. *Revista Policía Española*, (s.n.).

Rodríguez, M. (2000). El Maquis en el País Vasco. *Euskonews & Media*.
<http://www.euskonews.com/0081zbk/gaia8102es.html>

Rodríguez Ferrer, V. (1921). *Manual de Identificación Judicial*. Madrid: Reus. 2ª ed.

Rodríguez Marcos, J. (2010). El valle de la libertad. *El País Semanal*, 15 agosto, 42-50.

Rodríguez Martín, A. (2011). DNI electrónico: organización y gestión del Servicio de Documentación de Españoles. En: *La Policía Científica: un siglo de ciencia al servicio de la justicia*. Madrid: Fundación Policía Española, 191-214.

Rodríguez Teijeiro, D. (2007; 2010; 2012). Configuración y evolución del sistema penitenciario franquista (1936-1945). *Hispania Nova* (7). Separata.- *Excarcelación, libertad condicional e instrumentos de control postcarcelario en la inmediata posguerra (1939-1945)* [Conferencia]. Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea.- *Instituciones de control post-carcelario en el primer franquismo: el servicio de libertad vigilada*". *HAO*, (28), 49-60.

Rojas Juárez, J. R.; Andrés Díaz, R. de (2015). *Ministerio del Interior: dos siglos de historia*. Madrid: Ministerio del Interior.

Romà i Casanovas, F. (2007). *Història social de l'excursionisme català*. [Archivo PDF]. <http://www.oocities.com/francescroma/franquisme.pdf>

Romero Bartomeus, L. (2011). *El Consulado General de España en Gibraltar (1716-1954)*. Tarifa: Imagenta.

Romero Tallafigo, M. (2006). Historia de los archivos. *Boletín del Archivo General de la Nación*, República Dominicana, (116). <http://bagn.academiahistoria.org.do>

Rovira Ferrer, I. (2011). *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías* (26). (s.d).

Royo Villanova, A. (6 de noviembre de 1930). La cédula y el "carnet". *Informaciones*. P. 6.

Ruiz de Santiago, J. (2001). Derechos Humanos, Derecho de Refugiados: evolución y convergencias. *Derecho Internacional de los Refugiados*. Lima: Pontificia Universidad del Perú. p, 61-69.

Ruiz del Árbol Cana, A. (2010). Voces entre alambradas: Los primeros pasos del exilio español en Francia. Una historia que aún se está escribiendo. *Millars* (33), 107-125.

Ruiz González, C. (2011). *La comarca de Toro en la II República y primer franquismo (1931-1945)* (Tesis doctoral). Salamanca. Universidad de Salamanca.

Rusticucci, L. (1927). *L'impronta digitale nell 'anagrafe civile e criminale*. Bologna: L. Cappelli.

Salazar Culí, F. de P. (1942). *Derecho de Policía. Policía Administrativa*. Barcelona: Salvat Editores S. A.

Sánchez Agustí, F. (2010). *Espías, contrabando, maquis y evasión. La II Guerra Mundial en los Pirineos*. Lérida: Milenio.

Sánchez García, J. (1954; 1955). Consideraciones acerca del Documento Nacional de Identidad. *Revista Investigación* (315), p. 76.- Más sobre el Documento Nacional de Identidad. *Revista Investigación* (329), p. 65-67.

Sánchez-Collado Jiménez, J. C. (2015). *Los evacuados de la Guerra Civil de la provincia de Toledo (1936-1939)* (Tesis doctoral). UNED, Madrid.

Sánchez Marroyo, F. (1993). Los notables y el control político. Las elecciones parlamentarias en Extremadura durante la Restauración (1876-1886).-

Investigaciones históricas: época moderna y contemporánea. (13), (223-266).
http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=66356

Sánchez Picón, A., Aznar Sánchez, J. A. (2002). Diversidad migratoria en las dos orillas del Mediterráneo. De las experiencias históricas al desafío actual. *Colección Mediterráneo Económico*, (1), 152-175.

Sánchez Vigil, J. M., Fernández Fuentes, B. (2005). La fotografía como documento de identidad. *Documentación de las Ciencias de la Información* (28), 189-195.

Sanchís Alfonso, J. R. (2007). *Maquis: una historia falseada: La Agrupación Guerrillera de Levante (desde los orígenes hasta 1947)*. Zaragoza: Departamento de Educación, Cultura y Deporte, Dirección General de Patrimonio Cultural, Gobierno de Aragón.

Sanjuán García, P. (2005). eDNI: hacia una nueva identidad. *Lex Nova*, octubre/diciembre, 36-38.

Santamaría Díez, J. (1959). Algo más sobre el Documento Nacional de Identidad. *Revista Investigación* (372), 61-2.

Santamaría Pastor, J. A. (2018). *Principios de Derecho Administrativo General I*. Alcorcón: lustel (5ª ed.).

Santos, E. (1976). *El Secretario. Revelaciones sobre la Guerra Civil en Badajoz*. Badajoz: Imprenta Campini, S. A.

Sanz García, G. (1986). El Documento Nacional de Identidad. *Revista Policía* (15). Monografía núm. 5.

Sarriegui, J. M. (4 de septiembre de 2005). Implantar el DNI digital nos hará más visibles. *El País*, p. 18.

Sénac, P. (2001a, b). «*Ad castros de fronteras de mauros qui sunt pro facere*». *Note sur le premier testament de Ramire Ier d'Aragon*. En: Carlos de Ayala, Pascal Buresi y Philippe Josserand (Ed.), 201-225.- Identidad y representación de la frontera en la España medieval (siglos XI-XIV). *Casa de Velázquez*, Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 205-211.

Serrano de la Fuente, P. (1947). Documento Nacional de Identidad. *Revista de la Guardia Civil*, (33), p. 17.

Simoës, D. (2013). *Frontera y Guerra Civil Española. Dominación, resistencia y usos de la memoria*. Badajoz: Diputación de Badajoz.

Sobrino Hernández, Á. (25 de junio de 2017). Bandidos y salteadores de caminos en los siglos XVI, XVII y XVIII [Mensaje en un blog]. Recuperado de: <https://lanzadigital.com/blogs/bandidos-salteadores-caminos-los-siglos-xvi-xvii-xviii/>

Solano, F. de (1983). *Emigración andaluza a las Indias durante el siglo XVI en América y la España del siglo XVI*. Madrid: CSIC, Instituto Fernández de Oviedo.

Stoffel, E. G. (2007). "El archivo parroquial". [Archivo PDF]. <http://www.archivistica.net/ELARCHIVOPARROQUIAL.pdf>

Soldevila Fragoso, S. (2021). ¿Hay obligación de portar del DNI en todo momento? La Ley digital. (s.d.).

Soubeyroux, J. (1985). Niveles de alfabetización en la España del siglo XVIII. Primeros resultados de una encuesta en curso. *Revista de Historia Moderna-Anales de la Universidad de Alicante* (5). 159-174.

Suero Salamanca, J. A. (1999). Estudio sobre el padrón municipal de habitantes. *Actualidad administrativa* (15). 3-19.

Szászdi León-Borja, I. (2005). Consideraciones sobre las cartas de seguro húngaras e hispanas a favor de los egipcianos. *La España Medieval*, (28), 213-227.

Taberner García, N. (2003). Emigración y exilio. La experiencia migratoria valenciana en los siglos XIX y XX. *Scribati*, (53), 133-148.

Tamayo y López, A. (1996). *Archivística, diplomática y sigilografía*. Madrid: Cátedra. Madrid.

Tenorio, R. (1979). Las matanzas de Badajoz. *Tiempo de Historia* (56). Recuperado de www.sbhac.net/Republica/TextosIm/TDH/Badajoz/Badajoz.htm

Tamés Zuazola, W. (1962). El pasaporte en la Historia y hoy. *Revista Policía Española* (1), 25-6.

Thomas, H. (2003). *La Guerra Civil española*. Barcelona: Ed. Debolsillo. (4ª ed. Revisada).

Thompson, I. A. A. (1981). *Guerra y decadencia. Gobierno y administración en la España de los Austrias, 1560-1620*. Barcelona; Crítica.

Torpey, J. (2001). *The invention of the passport*. Cambridge: Cambridge University Press.

Torquemada, M. J. (1992). Algunos aspectos de la Inquisición en las aduanas del Reino. *Revista de la Inquisición*, (2), 41-48.

Torre, I. de la (2006). El ADN del DNI (electrónico). *Rev. Quo*, mayo, 46-48.

Torre del Río, R. de la (2000). La primera Verja de Gibraltar. *Lecturas Geográficas. Homenaje a José Estébanez Álvarez* (2), 1707-1713.

Torreblanca López, A. (y col.) (2006). *Los símbolos de la Hacienda Pública*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.

Trabazo Rojo, E., Munguía Alonso, J. (1923). *Diccionario de Policía*. Madrid: Jiménez y Molina, impresores.

Traverso, L. J. (20 de abril de 2014). Plaza Fariñas, epicentro de La Línea. *EuropaSur*.

https://www.europasur.es/lalineas/Plaza-Farinas-epicentro-Linea_0_799720723.html

Triguero Rodríguez, M. T. (1989). América y el Archivo de Simancas. *Studia histórica. Historia moderna*. (7), 787-798. [Archivo PDF].

http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/69897/1/America_y_el_Archivo_de_Simancas.pdf

Trillo-Figueroa Molinuevo, M. J. (2010). Sobre la formación de la Administración española contemporánea. *Revista de las Cortes Generales*, (79), 185-202.

Truchuelo García, S. (2012). Militares en el mundo urbano fronterizo castellano (siglos xvi-xvii). *Studia Historica. Historia Moderna* (34), 147-182.

Tudor, G. E. (2012). *International Identity and Travel Documents for refugees and stateless persons*. Bucarest: Agol Media.

Turack, D. C. (1968). Freedom of Movement and the International Regime of Passports. *Osgoode Hall Law Journal*. (6), 2, 236.

Turrado Vidal, M. (1983*). *Origen y creación de la policía española: documento para su estudio (julio 1823-febrero 1824)*. Madrid: DGP, 1983.- *Síntesis de la historia de la policía*. Madrid: DGP, 1984.- *Introducción a la Historia de la Policía. Volumen I: la*

Policía desde 1766 a 1873. Madrid: DGP, División de Enseñanza y Perfeccionamiento. Madrid, 1985.- Historia de la investigación criminal. RP, Informe monográfico nº 6 (jul-ag 1985).- *Dos estudios sobre la creación del Ministerio del Interior: Cortes de Cádiz, 1812*. Madrid: SGT MIR, 1986.- Estudios sobre la Historia de la Policía. 1986, 1991, 2006.- *Origen y creación de la policía española: documento para su estudio*. Madrid: Ministerio del Interior, 1993.- *La Policía en la Historia contemporánea de España (1766-1986)*. Madrid: Secretaría Gral Técnica Ministerio de Justicia e Interior. 1995; Madrid: Ministerio del Interior y Dykinson S. L. 2000.- El problema de la Policía Judicial en España: visión histórica. *RDMIR*, 9, may-ago 1995, 13-25.- □ Notas históricas sobre el Ministerio del Interior. *RDMIR*, 22, 2000, 9-21.- *Documentos fundacionales de la policía*. Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, 2002.- *De Hipatia al padre Claret. De Al Qaeda al mapa policial español*. Madrid: Ed. Asoc. Salamanca Claret. Visión libros, 2010.- *La Policía en el banco de pruebas: 1831-1873*. Madrid: Foro para la Historia Militar de España, 2017.- Qué se entiende por seguridad pública y cuerpo policial. *RP* 339, enero 2020, 46-51.- 2024, bicentenario de la Policía (4 de agosto de 2022) [Mensaje en un blog]. <https://cnpjefb.blogspot.com/2022/08/2024-bicentenario-de-la-policia.html>.- Antecedentes Históricos de la Guardia Civil. *Revista de la Guardia Civil*, (s.d), (s.f.), 41-46.

Tusell, J. (1992). La primera política exterior de Franco. *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, Hª Contemporánea*, (5), 19-76.

Urquijo Goitia, J. R. (1985).- Represión y disidencia durante la primera guerra carlista. La policía carlista. *Hispania*, XLV (159), 131-186.

Valcárcel Toirán, A. (1954). Insistiendo sobre el Documento Nacional de Identidad. *Revista Investigación* (309), 41.

Valdés Rubio, J. M. (1914). Documento de identidad español. *La Policía Científica* (44), 3 y ss.

Valiña Sampedro, E. (1971). *El camino de Santiago. Estudio histórico-jurídico*. Madrid: CSIC, Instituto Enrique Flórez.

Varela Peris, F. (1998). El papel de la Junta Suprema de Sanidad en la política sanitaria española del siglo XVIII. *Dynamys. Acta Hisp. Med. Sci. Hist. Illust.* (18), 315-340.

Vázquez Lijó, J. M. (2006). La Matrícula de Mar y sus repercusiones en la Galicia del siglo XVIII. *Obradoiro Hist. Mod.* (15), 289-322.

Vázquez de Parga, L.; Lacarra, J. M. y Uría Ríu, J. (1948). Las peregrinaciones a Santiago de Compostela. *CSIC, Escuela de Estudios Medievales*. T1, 155-167.

Vega, M. de, González Parrodi, C. (1994). *Historia del pasaporte en México*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.

Vela Arambarri, M. (1943). *Identificación y Técnica policial*. Madrid: Diana, Artes Gráficas.

Velasco de Castro, R. (2012; 2013). Antiguos enemigos, nuevos aliados: alcance y significación del recorrido político-militar del general Varela (octubre 1948). *Norba. Revista de Historia, Vol. 25-26*, 381-402.- El Ejército de África y los servicios de seguridad, vigilancia y orden público durante el gobierno del general Varela. Madrid: Asociación Veritas para el estudio de la Historia, el Derecho y las Instituciones, (79-127).

Vicente Santos, T. (1954). Documento y compañerismo. *Revista Investigación* (308), 107-8.

Vidal Rodríguez, J. A. (2005). *La emigración gallega a Cuba: trayectos migratorios, inserción y movilidad laboral, 1898-1968*. Madrid: CSIC.

Vidarte Franco-Romero, J-S. (1973). *Todos fuimos culpables*. México: Fondo de Cultura Económica.

Vila Francés, A. (2015). Más de cien años de pronunciamientos liberales en España. *Aquae Fundación*.

<http://www.jotdown.es/2015/11/mas-de-cien-anos-pronunciamientos-liberales-espana/>

Vilanova Ribas, M.; Moreno Juliá, X. (1990). *Atlas de la evolución del analfabetismo en España 1887-1981*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid.

Vilar, M., Lindoso, E. (2009). El negocio de la Guerra Civil en Galicia, 1936-1939. *Revista de Historia Industrial*, (39), 153-192.

Vilar Ramírez, J. B. (1989; 1999; 2006; 2012). *Los españoles en la Argelia francesa (1830-1914)*. Murcia: Centro de Estudios Históricos CSIC. Universidad de Murcia.- *La emigración española al Norte de África: 1830-1999*. Madrid: Arco Libros SL, 1999.- *El exilio en la España contemporánea*. Murcia: Universidad de Murcia. *La España del exilio.- Las emigraciones políticas españolas en los siglos XIX y XX*. Madrid: Síntesis, (2ª ed).

Villanueva Valero, J. L. (2010). La organización territorial del Protectorado español en Marruecos. *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, (9), (s.d.).

Viñas, Á. (2010). *Al servicio de la República: diplomáticos y Guerra Civil*. Madrid: Marcial Pons. (2014) *Salamanca, 1936. Francisco Serrat Bonastre. Memorias del primer ministro de Asuntos Exteriores de Franco*. Madrid: Crítica.

Viñes Rueda, J. J. (2000). El Dr. D. Nicasio Landa, médico oficial en la epidemia de cólera de 1854-1855. *Anales S. San. Navarra Vol. 23* (1), 85-107.- (2006) *La sanidad española en el siglo XIX a través de la Junta provincial de Sanidad de Navarra*. Pamplona. Gobierno de Navarra, 209-329.

Viqueira Hinojosa, A. (1989). *Historia y anecdotario de la Policía española 1833-1931*. Madrid: Ed. San Martín.

Virto Ibáñez, J. J. (2022). Antecedentes e inicio de la Guardia Civil en la provincia de Navarra. *Pregón*, (65), 11-15.

Walker, N. (2008). The pattern of Transnational Policing. En Newburn, T. (ed). *Handbook of Policing*. (pp. 119-146). Cullompton, Portland: Willan Publishing.

Whener, W. (1964). *Historia de la Criminología*. Barcelona: Editorial Zeus.

Yáñez Gallardo, C. R. (1994). *La emigración española a América (siglos XIX y XX): Dimensión y características cuantitativas*. Colombres: Júcar-Archivo de Indianos.

Yáñez Magdalena, J. (1953). Algo sobre el Documento. *Revista Investigación* (298), 53-4.

Ysart, F. (1973). *España y los judíos en la Segunda Guerra Mundial*. Barcelona: Dopesa.

Zamorano Atienza, B. (2006). *Historia de la Criminalística en la Guardia Civil*. Madrid. 2006. http://www.uned.es/investigacion/IUISI_index.htm

Zugasti y Sáenz, J. de (1876). *El bandolerismo. Estudio social y memorias históricas*. Tomo I. Madrid: Fontanet.

Anónimos, colectivos y de autor desconocido.

Aviso. (30 de mayo de 1951). *La Vanguardia*, p. 12.

Capitulaciones del Almirante don Cristóbal Colón y salvoconductos para el descubrimiento del Nuevo Mundo. (1980).- Excma. Diputación provincial de Granada. Granada.

Concurso para suministro de impresos y tapas de libros-registro. (5 marzo 1954). *ABC*, p. 37.

Convenio de Amorebieta. <https://www.amorebieta-etxano.eus/es/municipio/conoce-amorebieta-etxano/historia/convenio-de-amorebieta/convenio-de-amorebieta>

DNI electrónico. Ya es una realidad. Todas sus características y utilidades. (1996). *Revista Policía* (195), p. 12-40.

DNI electrónico. Creación e implantación. (2008). *Revista Policía* (212), p. 6-17.

Doc 9303. Documentos de viaje de lectura mecánica. (2021). OACI. (8ª ed.).
[Archivo PDF] https://www.icao.int/publications/Documents/9303_p1_cons_es.pdf

El Carnet de Identidad. (1948). *Revista Investigación* (245), p. 3

El conflicto de los fotógrafos según sus protagonistas. (5 de marzo de 1977). *El País*, p. 21.

El DNI que viene (8 de julio de 2005). *El País*, p. 19.

El documento nacional de identidad. (1949). *Revista Investigación*, (256), p. 3 y 4.

El Documento Nacional de Identidad. Importantes acuerdos para el régimen del Servicio. (1951). *Revista Investigación* (276), p. 30.

El Documento Nacional de Identidad. (1952). *Revista Investigación*, (287), p. 33.

El Documento Nacional de Identidad (una aspiración del Cuerpo General de Policía). (1954). *Revista Investigación* (310), p. 3-4.

El general La Cuerda, delegado para la implantación del documento de identidad. (14 de marzo de 1948). *Arriba*, p. falta.

El lunes comienza la expedición del documento nacional de identidad. (1 de abril de 1951). *Heraldo de Aragón*, p. 3.

El pasaporte documento de tipo internacional. (1950). *Revista Investigación* (383), p. 13.

En la Dirección de Seguridad. La Tarjeta Nacional de Identidad. *Revista Investigación* (244), marzo 1948. p. 67-8.

En la Dirección de Seguridad. Toma de posesión del Delegado especial para el Documento Nacional de Identidad. (1948). *Revista Investigación* (245), p. 4-8.

Enciclopedia de Navarra. <http://www.enciclopedia.navarra.com/navarra/junta-gubernativa-de-navarra-real/10237/1/>

Enciclopedia Universal Espasa. (1958-1998). Madrid: Editorial Espasa Calpe.

Figuras corporativas: Justino Arenillas Caballero. (1958). *Revista Investigación* (354), p. 23-4.

Guerra Civil Española y II República. El maquis, partidas, miembros y geografía.

<http://madridquebienresiste.forumup.es/about953madridquebienresiste.html>

Historia de los Censos (2011). [Archivo PDF].

www.ine.es/explica/docs/historia_censos.pdf

Historia del Instituto Español de Emigración. (2009). Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Historia General de España y América. Tomo XIX-2. (1991). Madrid: Ediciones Rialp, S.A. (2ª ed.).

Implantar el DNI digital nos hará más visibles. (4 de septiembre de 2005). *El País Negocios*, p. 14.

Informe sobre la marcha del Servicio. (1953). Madrid: Ministerio de la Gobernación. Dirección General de Seguridad. Delegación Especial para la implantación del Documento Nacional de Identidad. Industrias gráficas España.

Informe sobre mejora de la seguridad de la documentación de identidad de la gente del mar. Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª reunión, 2003. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

La Dirección General de Seguridad parece tener todo a punto para el cambio del actual Documento Nacional. (9 de marzo de 1975). *ABC*, p. 1, 37-8.

La ley de firma digital abre el camino hacia el futuro DNI electrónico. (10 de enero de 2002). *CiberPaís*, p. 44.

La tarjeta nacional de identidad que ha de sustituir a la cédula personal. (1 de febrero de 1948). *Ya*, p. 15.

Las cuatro guerras de la guerra civil.

<https://aeropinakes.com/wordpress/1936/11/23/las-cuatro-guerras/>

Legislación aplicable en materia de documentación a españoles y extranjeros. (1986). Madrid: Dirección General de la Policía.

Los extranjeros en España y los españoles en el extranjero. (s.f.). *Revista Técnica de la Guardia Civil*, (87), 165-179.

Los Tratados de Utrecht: AHN,ESTADO,MPD,1107.

<https://www.tiempodehistoria.com/2013/08/20/los-tratados-de-utrech-pieza-del-mes-del-archivo-historico-nacional.html>

Manual de Documentos de España. (2009). Madrid: Comisaría General de Extranjería y Fronteras (UCRIF). <http://webpol0.dgp.mir.es>

Manual sobre Pasaportes, Extranjeros y pasos de Fronteras. (1974). Madrid: Dirección General de Seguridad.

Manual sobre Pasaportes y paso de fronteras de españoles y extranjeros. (1966). Madrid: Dirección General de Seguridad.

Manuel Vela Arambarri. Biografía. (1959). *Revista Investigación* (365), p. 10.

Más de 10 millones de españoles tienen DNI electrónico pero pocos lo usan. (13 de abril de 2009). *El Mundo*. www.elmundo.es

Más de 18 millones de españoles en posesión del Documento Nacional de Identidad. Entrevista a Manuel Vela Arambarri. (1962). *Revista Policía Española* (3), p. 28-30.

Más de 60 años de historia del DNI. (7 de marzo de 2004). *Crónica de El Mundo*, p. 19.

Más seguridad para el Documento Nacional de Identidad. (1997). *Revista Policía* (117), p. 37-39.

Ministerio del Interior. Memorias y Anuarios 1989-2021.

Monográfico histórico de documentos de viaje españoles. (2015). Madrid: UCRIF Central.

¿Nuevo Documento Nacional de Identidad? (11 de marzo de 1975). *La Vanguardia*, p. 7.

Otra vez el Documento de Identidad. (1953) *Revista Investigación* (299), p. 31-2.

Policía Española. Notas e Imágenes. (1999). Madrid: Fundación Policía Española. Madrid.

Primer Documento Nacional de Identidad en que se consigna la situación de separada. (22 noviembre 1973). *Informaciones*, p. 5.

Salvoconductos de los Reyes Católicos. (2004). Carpeta nº 9, nº 27 del Archivo-biblioteca de la catedral de Santiago. Vs coedición Cabildo de la Catedral de Santiago y Scriptorium Ediciones Limitadas, S.L.

SPFPA, Recopilación de disposiciones complementarias y modificativas del Decreto de 4 de octubre de 1935, sobre Pasaportes, Extranjeros y Paso de Fronteras. (1942). Madrid: Dirección General de Seguridad.

Suministro de cajas metálicas. (5 agosto 1950). *ABC*, p. 19.

Suministro tarjetas segundo quinquenio. (12 enero 1957). *ABC*, p. 13.

The American Passport. Its History. (1898). Washington: Whashington Gov. Print. Off.

Un gran servicio en funciones (El Documento Nacional de Identidad). (1951). *Revista Investigación* (278), p. 3.

Un órgano básico para el funcionamiento de ETA. (11 de abril de 2009). *El Correo Digital*. www.elcorreodigital.com

Villa Rusia. La Guerra Civil en Sant Joan d'Alacant (1936-1939). Fuentes para su estudio. Exposición. Arxiu Municipal Sant Joan d'Alacant. Mayo 2019.
<https://www.santjoandalacant.es/es/node/24241>

Recursos digitales¹⁹⁹.

<http://www.wdl.org/es/item/11576/>

www.amigosdelcamino.com

www.arhivesportaleurope.net/

www.genealogiahispana.com/emigrantes/de-espana-a-america-de-que-barcos-descendemos/

www.collectorsweekly.com/paper/passports

<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/pasaporte>

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/Historia/Paginas/HistoriaDelMinisterio.aspx>

<http://www.enciclopedia.navarra.com/navarra/junta-gubernativa-de-navarra-real/10237/1/>

<https://navesrealarmada.wordpress.com/2014/01/19/el-reclutamiento-de-la-marineria/>

<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/extranjeria/control-de-fronteras/otros-documentos-validos-para-el-cruce-de-fronteras>

<https://ifc.dpz.es/publicaciones/29/16/11figuera.pdf>

www.archivomunicipal.malaga.eu

¹⁹⁹ Ordenados por antigüedad de consulta.

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/Historia/Paginas/HistoriaDelMinisterio.aspx>

<http://www.mcu.es/archivos/lhe/>

<http://universojus.com/definicion/capitulaciones-regimen-de>

www.unionromani.org/2022/05/03/poblacion-gitana-espanola

www.gitanos.org

<https://dpej.rae.es/lema/junta-suprema-de-sanidad>

<http://victimas-de-eta.blogspot.com/>

http://www.dnielectronico.es/oficina_prensa/noticias/noticia09.html

<http://www.usatudni.es/dnie/como-utilizarlo>

<https://www.citapreviadnie.es/citaPreviaDniExp/>

https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_passports

Boletines y Diarios Oficiales.

Boletín Oficial del Estado

www.boe.es

Boletín Oficial de la provincia de Almería

<https://www.dipalme.org/servicios/cmsdipro/index.nsf>

Boletín Oficial de la provincia de Badajoz

<https://www.dip-badajoz.es>

Boletín Oficial de la provincia de Barcelona.

<https://bop.diba.cat/es>

Boletín Oficial de la provincia de Cáceres

<https://bop.dip-caceres.es>

Boletín Oficial de la provincia de Ciudad Real.

<https://bop.dipucr.es>

Boletín Oficial de la provincia de Córdoba.

<https://bop.dipucordoba.es>

Boletín Oficial de la provincia de Gerona.

<http://www.arxiudiputacioqirona.cat/bop-historic/>

Boletín Oficial de la provincia de Lérida.

<https://www.diputaciolleida.cat>

Boletín Oficial de la provincia de Sevilla.

www.dipusevilla.es/bop/

Boletín Oficial de la provincia de Zaragoza,

<http://bop.dpz.es>

Diario Oficial del Ejército Español.

<https://bibliotecavirtual.defensa.gob.es>

Archivos y Hemerotecas.

ABC, Hemeroteca digital.

<https://abc.es/hemeroteca>

Archivo de la Corona de Aragón.

<https://culturaydeporte.gob.es/archivos-aca/portada.html>

Archivo General de Navarra.

www.navarra.es

Archivo de la Comisaría Provincial de Policía de Cáceres.

Archivo de la Jefatura Superior de Policía de Extremadura. Badajoz.

Archivo de la Unidad de Documentación de españoles y extranjeros de Valencia de Alcántara.

Archivo del Ministerio del Interior.

<https://www.interior.gob.es/opencms/es/archivos-y-documentacion/archivo-general-y-sistema-de-archivos/sistema-de-archivos-del-ministerio-del-interior/archivos/archivo-general/>

Archivo General de la Administración.

<https://www.culturaydeporte.gob.es/cultura/areas/archivos/mc/archivos/aga/portada.html>

Archivo General Militar de Ávila.

<https://patrimoniocultural.defensa.gob.es/es/centros/archivo-general-avila/portada>

Archivo Histórico Nacional.

<https://culturaydeporte.gob.es/cultura/areas/archivos/mc/archivos/ahn/portada.html>

Archivo Histórico Provincial de Alicante.

<http://ceice.gva.es/es/web/archivo-historico-provincial-alicante>

Archivo Histórico Provincial de Cáceres.

Archivo Histórico Provincial de Cádiz.

<https://www.juntadeandalucia.es/cultura/archivos/ahpcadiz>

Archivo Municipal de Murcia.

www.archivodemurcia.es

Archivo Provincial de Albacete.

<https://cultura.castillalamancha.es/archivos/archivos-historicos-provinciales/archivo-historico-provincial-de-albacete>

Asociación gallega de amigos del Camino de Santiago.

<http://www.amigosdelcamino.com>

Archives Portal Europa.

<https://www.archivesportaleurope.net>

Biblioteca Nacional de España.

www.bne.es

Centro de Estudios Comarcales del Bajo Aragón.

www.cecbacaspe.es

Centro Documental de la Memoria Histórica.

www.culturaydeporte.gob.es/cultura/areas/archivos/mc/archivos/cdmh/portada.html

Genealogía Hispana.

www.genealogiahispana.com/emigrantes/de-espana-a-america-de-que-barcos-descendemos/

Hemeroteca Digital de la BNE.

<http://www.bne.es/es/Catalogos/HemerotecaDigital/>

La Vanguardia.

<https://lavanguardia.es/hemeroteca>

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/Historia/Paginas/HistoriaDelMinisterio.aspx>

Ministerio del Interior.

<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/extranjeria/control-de-fronteras/otros-documentos-validos-para-el-cruce-de-fronteras>

Naves Real Armada.

<https://navesrealarmada.wordpress.com/2014/01/19/el-reclutamiento-de-la-marineria/>

Teruel, siglo XX. <http://www.teruelirwal.es/teruel/teruelsigloXX.html>

Registros parroquiales.

http://www.estudioshistoricojuridicos.com/indices_parro_intro.htm

World Digital Library.

<http://www.wdl.org/es/item/11576/>