



**LOS PASAPORTES, PASES Y OTROS DOCUMENTOS
DE CONTROL E IDENTIDAD PERSONAL EN ESPAÑA
DURANTE LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX.
ESTUDIO ARCHIVÍSTICO Y DIPLOMÁTICO (1)**

Por JUAN CARLOS GALENDE DÍAZ
y MARIANO GARCÍA RUIPÉREZ

Una de las más tempranas menciones del término «pasaporte» (2) como tipo documental en relación con las poblaciones españolas se produce en la obra clásica de Castillo de Bo-

(1) Queremos agradecer la colaboración prestada por Esther Merchán Álvarez en la elaboración del presente estudio.

(2) El pasaporte, como tipo documental, es un tema apenas abordado por los especialistas en la materia. A nivel general pueden consultarse los siguientes estudios: E. BARBUDO DUARTE: *Antiguos pasaportes de la Real Armada*, Madrid: La Sociedad, 1978; E. BORREGUERO GARCÍA: *Colección de pasaportes heráldicos*, 2 vols., Madrid: Hidalguía, 1990-1994; A. GARCÍA SANZ MARCOTEGUI: *La emigración a América a través de los pasaportes expedidos en Cádiz en 1886 y 1887*, «Huarte de San Juan. Geografía e Historia», 2 (1995), pp. 221-236; J. M. CASTELLS ARTECHE: *El derecho de libre desplazamiento y el pasaporte en España*, Madrid: Seminario y Ediciones, 1974; C. GONZÁLEZ PARRODI y M. DE VEGA: *La historia del pasaporte en México*, México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 1994; E. LAFUENTE: *Pasaportes blasonados relativos a Menorca*, «Hidalguía», 48: 280-281 (2000), pp. 695-736; M. L. MEIJIDE PARDO: *Clérigos franceses refugiados en Galicia durante la revolución. Pasaportes y licencias de embarque en La Coruña (1795-1799)*, «Cuadernos de Investigación Histórica», 12 (1989), pp. 103-121; y J. TORPEY: *The invention of the passport: surveillance, citizenship and the state*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.



vadilla, *Política para Corregidores*, cuya primera edición fue impresa en 1597. En ella, cuando se refiere a «De los Juzgados de sacas y Aduanas» señala que «si aviendo el Aduanero dado cédula de guía y pasaporte al passagero, si en realidad... no registró las mercaderías,..., podrá ser... condenado a que las pague» (3). Jerónimo de Covarrubias Orozco en su *Tesoro de la Lengua Castellana o Española* recogía, en 1611, como único significado de ese vocablo el de «licencia para poder pasar alguna cosa vedada por los puertos (4)».

La regulación del tráfico comercial, y especialmente el cobro por la Hacienda de los derechos que gravaban las mercaderías, motivó la expedición de documentos que facilitarían ese control tanto para las que llegaban de territorios ultramarinos como para las que eran transportadas a las ferias o a otros puntos de venta. Esos documentos serán denominados generalmente como «guías», y servían para identificar los productos, su procedencia, su cantidad, y para justificar el pago de los derechos correspondientes (5). Cuando un comerciante quería trasladar sus mercancías fuera de su localidad debía pedir la guía de transporte ante el Administrador o Subdelegado de Rentas Reales. En ella se especificaba «los géneros i mercaderías que lleva, i para dónde, i como son de las introducidas en tal ciudad, villa o lugar con su asistencia, con guía de tal aduana, o puerto, expresando el nombre del administrador, de quién está firmado, en que constó haver pagado todos los derechos...». Esos datos serían luego verificados en el lugar de destino, resolviendo cualquier incidencia. Así al menos fue determi-

(3) J. CASTILLO DE BOVADILLA: *Política para Corregidores y Señores de Vasallos...*, Amberes: Imp. Juan Bautista Verdussen, 1704, Tomo II, p. 394, párrafo 41.

(4) S. COVARRUBIAS OROZCO: *Tesoro de la Lengua Castellana o Española*, Edición de Felipe C. R. Maldonado revisada por Manuel Camarero, Madrid: Editorial Castalia, 1995, p. 806.

(5) COVARRUBIAS, en su obra citada, pp. 278 y 613, ofrece la siguiente definición de carta de guía: «lo que se saca el que va por tierra extraña, para que todos le encaminen y nadie le impida su viaje», «llevar carta de guía es llevar salvo conducto para poder pasar sin ser impedido».



nado por un auto acordado del Consejo Real dado en Madrid, el 9 de julio de 1717 (6). Si bien es muy posible que haya otros precedentes normativos.

El tránsito de personas entre distintos reinos y poblaciones pudo estar garantizado, según los períodos y situaciones (guerras, crisis epidémicas...), mediante distintos documentos (salvoconductos (7), cartas de seguro (8), pases (9), cartas de

(6) *TOMO Tercero de Autos Acordados que contiene nueve libros...*, Vol. II, Madrid: En la imprenta de Juan Antonio Pimentel, 1745, pp. 433-435.

(7) A modo de antecedente del pasaporte, en la Baja Edad Media, mediante la provisión de salvoconducto, el rey concedía su amparo a los que necesitaban libertad de tránsito; es decir avalaba su libertad de circulación. Aunque se conocen algunas libradas de oficio, se solían expedir a petición del interesado. En la exposición se hace constar la necesidad de paso por las fronteras del Reino por parte de la persona que demanda la carta, mientras que en la disposición se concede la solicitud, con descripción de su alcance temporal y territorial. Véase la obra de Alberto TAMAYO Y MACHUGA: *Archivística, diplomática y sigilografía*, Madrid: Cátedra, 1996, pp. 150-153. Por su parte, Covarrubias en su *Tesoro...*, p. 881, matiza el significado de salvoconducto al señalar su origen de «latine fides publica, de salvus, a, um, y el verbo conduco, ere» por lo que significaba «sacar salvo hasta la raya de otro reino» y también «la patente que da el príncipe para que por su tierra y reino pase algún extranjero sin ser detenido o maltratado». Parecida definición proporciona, en 1737, *el Diccionario de Autoridades. Diccionario de la Lengua Castellana en que se explica el verdadero sentido de las voces...* (Tomo V, Ed. facsímil, Madrid: Gredos, 1984, p. 35): «Despacho de seguridad, para que sin riesgo se pueda passar a alguna provincia sin reparo o sin peligro».

(8) Mediante esta provisión medieval el rey otorgaba la merced de su protección a aquellos que, por enemistad u odio de otras, eran amenazados con sufrir daños tanto en su persona o en la de sus allegados como en sus bienes, es decir, el riesgo de daños físicos se cubría con la carta de seguro. Bien es verdad que en muchas ocasiones se combinaban en un mismo documento los intereses de este tipo de cartas y los del salvoconducto. Véase la obra de A. TAMAYO Y MACHUCA: *Archivística, diplomática y sigilografía*, pp. 150-153. En *el Diccionario de Autoridades*, Tomo V, p. 69 se ofrece el siguiente concepto de seguro: «licencia o permiso que se concede para executar lo que sin él no se pudiera. Practicase mui freqüente en País enemigo, quando obliga la necessidad a transitar, o passar por el, con manifiesto peligro».

(9) Según *el Diccionario de Autoridades...* Tomo V, p. 152, un pase dado «por escrito, se suele tomar por passaporte en algunas Regiones y Reinos ultramarinos».



amparo (10), cartas de creencia (11), licencias, etc) expedidos por las autoridades gubernativas y con una vigencia geográfica y cronológica muy variable. Por ellos se facilitaba el tránsito de una o varias personas a las que, de alguna manera, se identificaba en esos documentos. Los propios corregidores debían solicitar permiso al Rey para ausentarse de su corregimiento por un tiempo determinado, contando además con la licencia del ayuntamiento. Y los alcaldes y otros oficiales concejiles que tenían que acudir a los tribunales o audiencias debían solicitar previamente autorización de sus regentes. Así lo afirmaba L. Santayana en 1769 (12). Un auto acordado del Consejo Real, de 23 de mayo de 1727, obligaba a los carneceros a solicitar licencia a los ayuntamientos si querían ausentarse de la localidad por tiempo superior a veinte días (13). Pero hay más ejemplos.

Lo cierto es que ya a principios del siglo XVIII el término «pasaporte» es utilizado con un significado más amplio que el recogido en las obras de Castillo de Bovadilla o Covarrubias. En el *Diccionario de Autoridades*, publicado en 1737, se designa como tal «la licencia u despacho por escrito, que se da para passar libre y seguramente de un Reino a otro, o de una a otra parte», y como la «licencia que se da a los Militares, con itinerario, para que en los Lugares se les assista con alojamiento y bagage» (14).

(10) Sinónima de carta de seguro, por tal se entiende «la que da el Rey, para que nadie ofenda al que la lleva, debaxo de algunas penas que están impuestas al que quebranta la fe pública». Véase el *Diccionario de Autoridades...*, Tomo II, pp. 200-201.

(11) Por carta de creencia se interpreta «la que lleva uno en nombre de otro para tratar alguna dependencia, y que se le de crédito a lo que dixere y tratare. Y también se llama assi la que se da al Embaxador o Enviado por su Príncipe, para que se le admita y reconozca por tal en la Corte de otro a quien se envía». Véase el *Diccionario de Autoridades...*, Tomo II, p. 201.

(12) L. SANTAYANA BUSTILLO: *Gobierno político de los pueblos de España*, Ed. facs., Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1979, pp. 241-242.

(13) *TOMO Tercero de Autos Acordados que contiene nueve libros...*, Vol. I, p. 393.

(14) *DICCIONARIO de Autoridades*, Tomo V, 1984, p. 147.



No obstante el término «pasaporte» durante el Antiguo Régimen estuvo vinculado singularmente con los miembros del Ejército. Al menos eso parece deducirse del examen de la *Novísima Recopilación*. Por Real Cédula de 18 de mayo de 1710 (Ley XIV, Título XIX, Libro VI) se estableció el modo en que se debían dar los pasaportes a los oficiales y soldados (15). Con ella se pretendía evitar el abandono del ejército sin autorización del Rey o de sus delegados, y otros abusos, de tal forma que el pasaporte sólo sería concedido a los que realizaran desplazamientos para atenciones del Real servicio, o a aquéllos que hubieran obtenido la licencia definitiva para retirarse a sus casas. Ese documento les permitía beneficiarse de las localidades que atravesaban especialmente en cuestiones de alojamientos y bagajes, por lo que en él se reseñaban las poblaciones de origen y de destino, y su vigencia dependía de la distancia entre ambas. Generalmente eran emitidos por los capitanes generales y comandantes generales de provincias, y en ellos se señalaba «la Tropa a que sirven, con precisos itinerarios y segura demarcación de las leguas de cada tránsito» (16), si bien en la norma mencionada de 1710 ya se da cuenta de que algunos eran expedidos por los corregidores.

La generalización del uso de estos documentos por el Ejército y las continuas quejas de las poblaciones de tránsito obligaron a Felipe V a diferenciar, por una Real Orden de 15 de julio de 1741 (Ley XVI, Título XIX, Libro VI), los pasaportes. Los que contenían señalamiento de alojamiento y bagajes sólo podían ser entregados a los miembros del Ejército, sus familias y escoltas, y a los que en razón del empleo o comisión de servicio les correspondiera. Por el contrario, los pasaportes que podían solicitar los particulares y viandantes debían ser «de distinta expresión, que sólo sirvan a que no se les embaracen sus viajes, y que no puedan disfrutar ni pretender con ellos las asistencias que únicamente deben gozar los militares» (17).

(15) *NOVÍSIMA Recopilación de las Leyes de España*, Ed. facs., Tomo III, Madrid: Boletín Oficial del Estado, 1976, p. 238-239.

(16) *NOVÍSIMA Recopilación de las Leyes de España*, Tomo III, p. 242.

(17) *NOVÍSIMA Recopilación de las Leyes de España*, Tomo III, p. 243.



Esta normativa no bastó para limitar los abusos de los miembros del Ejército en la exigencia planteada ante las justicias del suministro de alojamiento, bagajes y víveres en sus desplazamientos, amparados en el contenido de sus pasaportes. Las órdenes reales intentando poner freno y limitando su validez se sucedieron en los años siguientes. Ejemplos serían la Real Orden de 13 de enero de 1742 (Ley XVII, Título XIX, Libro VI) o la Real Orden de 22 de diciembre de 1759 (Ley XXIII, Título XIX, Libro VI). Por otra Real Orden de 30 de agosto de 1766 (Ley XIX, Título XIX, Libro VI), Carlos III exigió que en los pasaportes figurara «el nombre y apellido del Oficial, sargento o cabo que mandare la Partida», dado que éste se encargaría de firmar los recibos que justificaban la entrega de los suministros por parte de las justicias de las localidades que atravesaban. Esos recibos firmados, junto con una copia del pasaporte exhibido, les permitiría a los ayuntamientos solicitar el pago de los gastos realizados en esas atenciones, ante el Intendente del Ejército y Provincia (18).

Otra disposición del propio Carlos III, esta vez una Real Orden de 27 de enero de 1773 (Ley XXVI, Título XIX, Libro VI) recordaba la obligación de expedir pasaportes por parte de los jefes militares con mando, con independencia de su graduación, para la conducción de las banderas de reclutas. En donde no los hubiera, serían expedidos por la justicia ordinaria, aunque de ello se derivaran gastos de alojamientos y bagajes, pero con la condición de que estos documentos no se llamaran pasaportes sino «seguros», pues los primeros quedaban reservados a los expedidos por los Capitanes Generales de Provincia y por los Gobernadores. Los Intendentes no podrían dar pasaportes a sus subordinados, como hasta entonces, sino seguros, y solo para cuestiones del Real servicio (19). Por una Real Resolución de 27 de febrero de 1795 (Ley XXVIII, Título XIX, Libro VI) se especificó que en los pasaportes debía expresarse «la precisa circunstancia de ir en comisión».

(18) *NOVÍSIMA Recopilación de las Leyes de España*, Tomo III, p. 248.

(19) *NOVÍSIMA Recopilación de las Leyes de España*, Tomo III, p. 249.



A principios del siglo XIX los pasaportes eran documentos que, expedidos por las autoridades del Ejército, utilizaban fundamentalmente los militares, con la finalidad de facilitar el tránsito y la percepción de alojamientos y bagajes de sus miembros en el desempeño de comisiones oficiales. Las autoridades locales también podían expedir licencias de tránsito bajo determinadas condiciones y diferentes denominaciones, como acabamos de advertir. Claramente desde el año 1741, y sin duda desde fechas anteriores, cualquier vecino podía pedir a la justicia de su localidad que le fuera entregado algún documento que permitiera su identificación, con el fin de facilitar su paso por diferentes localidades, si se veía obligado a realizar algún viaje. Este documento servía de carta de presentación y permitía agilizar el tránsito. Para los arrieros, carreteros, comerciantes y abastecedores era un instrumento muy necesario dadas sus ocupaciones.

Las cartas de vecindad que solían extenderse en varios folios y con cubiertas de pergamino resultaban demasiado valiosas como para utilizarlas en esos menesteres.

Una crisis epidémica grave podía motivar un incremento notable en la solicitud de esos documentos para acreditar que no se procedía de zonas contagiadas y evitar así las cuarentenas de mercancías y pertenencias. Un ejemplo lo tenemos en la epidemia de fiebre amarilla de principios del siglo XIX que tantos estragos ocasionó en poblaciones de Andalucía y Levante. Por una Real Orden de 18 de junio de 1805, entre otras cosas, se regulaba que en los pasaportes de sanidad expedidos por las justicias, sin llevar derechos, se expresaría «con la posible individualidad las circunstancias de los sujetos que los solicitan». Las justicias y jefes de los cordones sanitarios examinarían esos pasaportes y comprobarían los datos en ellos contenidos antes de facilitar el tránsito.

Pero el término pasaporte fue utilizado también en esos primeros años del siglo XIX para otros cometidos. Días antes del levantamiento popular contra las tropas francesas, una Real Orden de 25 de abril de 1808, realizada a petición de la Junta Central de Abastecimientos de Madrid, prevenía a las justicias de diferentes



localidades que entregaran pasaportes a las personas empleadas en la conducción de suministros a la Corte, con el fin de que no sufrieran embargos o retrasos. Lo interesante de esta disposición es incluir el modelo impreso de pasaporte, en el que se especificaba el nombre del alcalde y de la localidad de origen, el del vecino, el número de carros y caballerías empleadas en el transporte, y la referencia expresa de que las justicias no le impidieran su tránsito. Terminaba el documento con la data concreta (20).

Es más, unos años después, el Decreto de 23 de junio de 1813, por el que se aprobaba la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, y que es considerado como la principal normativa aprobada por las Cortes de Cádiz para regular los ayuntamientos y diputaciones provinciales, si bien con un vigencia efímera —de apenas un año—, establecía en su capítulo III, art. XXVIII, que correspondía a los jefes políticos visar y expedir los pasaportes en las provincias fronterizas a los viajeros que fueran o vinieran de un país extranjero. Es muy posible que la necesidad de presentar estos documentos para facilitar el tránsito de personas entre las distintas naciones estuviera regulada con anterioridad, aunque no lo hayamos observado en la normativa analizada.

En ese mismo artículo, se señala que los jefes políticos, junto con los alcaldes, podrían expedir, sin cobrar derechos, los pasaportes que necesitaran «los que viajen por las provincias interiores quando lo pidan los interesados, o quando el gobierno lo haya dispuesto para conservar el orden y seguridad pública» (21). Los concedidos a los militares se regulaban por sus normas específicas.

(20) Véase la FIG. 1.

(21) GACETA de Madrid de 28 de septiembre de 1813, p. 495. El texto completo de este decreto puede verse en la obra de Tomás Ramón FERNÁNDEZ y Juan Alfonso SANTAMARÍA: *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1977, pp. 693-701. Para desarrollar este articulado la Regencia del Reino aprobó una disposición, con fecha de 15 de agosto de 1813, estableciendo la «forma conveniente de los pasaportes», e imponiendo a los caminantes la obligación de llevarlos. Así se menciona en la Real Orden de 20 de julio de 1820 que más adelante comentaremos.



Las personas que por diferentes razones se veían obligadas a abandonar su país de manera temporal o definitiva solicitaban la entrega de pasaportes antes de su partida ante las autoridades correspondientes. Esa Instrucción otorgaba esta atribución a los jefes políticos que presidían las diputaciones provinciales, pero hasta entonces la habían desempeñado los gobernadores y comandantes militares. Así al menos lo recuerda la Real Orden de 7 de junio de 1814, por la que se les restablecía en esta tarea. Eran estos militares los encargados de expedir «todos los pasaportes que para embarcarse se soliciten por los paisanos, como se observaba antes de la formación de los nuevos Ayuntamientos» (22). Es más, por otra Real Orden de 19 de octubre de 1814, se reguló que todos los pasaportes para las personas que quisieran viajar a los dominios españoles en América serían expedidos por el Consejo de Indias, salvo los solicitados para militares y empleados de Hacienda (23). Distintas instituciones, distintos usos y distintos contenidos para un documento, el pasaporte, cuyo uso fue extendiéndose en esas primeras décadas del siglo XIX.

Abolido el régimen gaditano, Fernando VII pretendió controlar más exhaustivamente la comunicación con Francia generalizando el uso de los pasaportes para todas aquellas personas que querían cruzar las fronteras. Con ese fin aprobó diferentes reales órdenes, de entre las que destaca la aprobada el 29 de agosto de 1815. Los franceses que vinieran a España, y no hubieran tenido ningún empleo militar o civil con el emperador Napoleón Bonaparte, podrían entrar libremente si presentaban sus pasaportes «en forma, librados por las legítimas Autoridades superiores de los departamentos de Francia» y estuvieran «refrendados por los agentes españoles residentes en él» (24). Estos documentos debían presentarlos ante las autoridades superiores políticas de la provincia por donde se inter-

(22) *DECRETOS del Rey Don Fernando VII*, Tomo I, Madrid: Imprenta Real, 1818, p. 58.

(23) *DECRETOS del Rey Don Fernando VII*, Tomo I, p. 319.

(24) *DECRETOS del Rey Don Fernando VII*, Tomo II, Madrid: Imprenta Real, 1819, pp. 502-503.



nasen en España, que no eran otras sino los capitanes generales. Y si incumplían esta medida serían detenidos (25). Los españoles que quisieran entrar en Francia debían hacerlo con pasaporte expedido por la primera autoridad de la provincia de donde procediesen.

Estas medidas fueron extendidas a todas las provincias marítimas y fronterizas, incluidas las islas, por una Real Orden de 9 de julio de 1816. La presentación de pasaportes para su refrendo, ante los capitanes generales o comandantes de armas de las plazas más inmediatas, era una obligación para todas las personas que entrasen o saliesen de España. Ello les acarreaba un gasto de ocho reales. Ese dinero sufragaba la «impresión de los mismos pasaportes» y el pago de los gastos que ese control conllevaba (26).

A la vez se siguió expidiendo pasaportes para el tránsito de la tropa dentro del territorio español con arreglo a las disposiciones vigentes en 1808 (27). También se recordó la necesidad de obtener Real licencia para todos aquellos empleados públicos que vinieran a la Corte a asuntos oficiales (28).

Obviamente, continúan expidiéndose pasaportes por las autoridades gubernativas para facilitar el tránsito de personas por asuntos particulares entre localidades españolas. Para corregir abusos, el Consejo Real dictó una circular el 13 de julio de 1818, recordando a las justicias que bajo su responsabilidad no dieran pasaportes «a vecinos de sus pueblos de cuya buena conducta no les conste, ni a forasteros, sino es en caso de que un vecino de buena nota responda de la conducta y honradez de estos». En esos pasaportes se debía prefijar su

(25) En ello incide la Real Orden de 2 de mayo de 1816. Véase los *Decretos del Rey Don Fernando VII*, Tomo III, Madrid: Imprenta Real, 1817, pp. 157-158.

(26) *DECRETOS del Rey Don Fernando VII*, Tomo III, pp. 262-263.

(27) Un ejemplo sería la Real Orden de 19 de marzo de 1815. Véase los *Decretos del Rey Don Fernando VII*, Tomo II, p. 188.

(28) Véase la Real Orden de 21 de julio de 1815 publicada en esa Colección de *Decretos...*, Tomo II, p. 502. Y la de 3 de diciembre de 1819 (Colección de *Decretos...*, Tomo VI, Madrid: Imprenta Real, 1820, pp. 504-505).



término y objeto, y además se expresaría «las señas, armas y caballerías, como los géneros y efectos que en su caso lleven, con todas las demás precauciones» que se consideran necesarias» (29).

En ese año, 1818, se regularon de manera general los derechos que se debían percibir por la expedición y refrendo de pasaportes por la entrada o salida de España. Su uso era obligatorio para todas las personas que quisieran cruzar la frontera. De su expedición y refrendo se encargaban el ministro de Estado, los capitanes generales de las provincias, los comandantes generales y los gobernadores de los puertos y plazas. En los pasaportes se expresaba el nombre y apellidos del portador, su estado, patria, edad, ejercicio y objeto de su viaje. Además en ellos se estampaba el valor abonado por su expedición (cuarenta reales) o por su refrendo (ocho reales). La vigencia de estos documentos era de sólo un año. Los corregidores y otras autoridades locales podían expedir pasaportes «interinos» para el tránsito interior, sin percibir por ello derechos, pero estos documentos no serían válidos para cruzar la frontera. Además estaban obligados a dar cuenta al jefe de la provincia de los pasaportes que hubieran despachado (30).

A grosso modo, en esas primeras décadas del siglo XIX, se seguían despachando tres tipos de pasaportes: los que permitían a los españoles viajar por el interior, los que portaban aquéllos que cruzaban las fronteras nacionales y los que se entregaban a los militares para facilitar sus desplazamientos. Su regulación era mucho más completa que la existente en siglos anteriores. Su contenido se había homogeneizado, y aún lo sería más con las disposiciones aprobadas durante el Trienio Liberal. Especialmente significativa es la Real Orden de 20 de julio de 1820 por la que se estableció un modelo oficial impreso de pasaporte, común

(29) *DECRETOS del Rey Don Fernando VII*, Tomo V, Madrid: Imprenta Real, 1819, pp. 340-341.

(30) Véase la Real Cédula de 10 de noviembre de 1818 publicada en esa Colección de *Decretos...*, Tomo V, pp. 624 – 627. Esta disposición fue aclarada por una Circular del Consejo de Hacienda, aprobada en mayo de 1819 (Colección de *Decretos...*, Tomo VI, pp. 236-238).



para todas las provincias (31). El pasaporte entregado a cada persona incluía el texto completo de esa norma con claras referencias al artículo cuarto de la Constitución de Cádiz y al artículo 28 del capítulo III de la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 1813.

Los pasaportes, según esa Real Orden, cumplían la obligación que tenía el Estado de proteger la libertad, la propiedad y la seguridad personal de sus ciudadanos. Todo aquel que quisiera transitar dentro del territorio nacional debía llevar un pasaporte, si quería evitar ser detenido, expedido gratuitamente por el alcalde del pueblo de su procedencia o por el jefe político de la capital provincial. Sólo estaban libres de cumplir este requisito los extranjeros —al tener que portar obligatoriamente el expedido por sus embajadores o por la Secretaría de Estado—, los militares —que llevaban el entregado por sus jefes para facilitar sus desplazamientos— y las autoridades superiores de la provincia —al disponer de otros documentos que acreditaran su condición—.

La pérdida o destrucción del pasaporte implicaría la necesidad de obtener otro nuevo, para lo que era preciso, si ocurría en una localidad ajena a la de su domicilio, que el solicitante presentara una persona que le abonase o respaldase. Si el documento era falsificado o era portado por persona distinta a la autorizada, se le acusaría del delito de falsario.

En los pasaportes se expresaría el nombre y vecindario del portador, el motivo del viaje, la familia y criados del portador, los carruajes o caballerías que lleva, y el tiempo por el que se concede. Debían llevar además el sello de la provincia, el número de registro que le corresponda en el año de su fecha, las señas personales del portador; la firma de éste y la del vecino que le abona (cuando fuera necesario ese requisito). Y por último las firmas, por extenso, del alcalde y del secretario de la localidad. Si era despachado por el jefe político bastaba su media firma, acompañada de la entera del secretario provincial.

(31) Véase la FIG. 2.



Los pasaportes se expedirían por duplicado (32), quedando uno de los ejemplares, distinguido únicamente por no ir firmado por las autoridades, en la Secretaría del Gobierno Provincial o del Ayuntamiento. Esta colección de duplicados de pasaportes serviría de registro.

Todos los años, según esta Real Orden de 20 de julio de 1820, copia muy posiblemente de la disposición de la Regencia del Reino de 15 de agosto de 1813, los jefes políticos mandarían a los ayuntamientos con antelación un número suficiente de ejemplares impresos y sellados de pasaportes. Los ayuntamientos pagarían los gastos de impresión y de transporte con cargo a sus cuentas de propios (33).

Una normativa tan precisa, aunque no implicara gastos para los solicitantes, significaba un trabajo adicional para los secretarios y alcaldes de las diferentes localidades, por lo que fue necesario recordar su cumplimiento con bastante asiduidad por parte de las autoridades superiores de las provincias. Esa Real Orden era muy clara: nadie podía viajar de una población a otra sin pasaporte. Los alcaldes estaban obligados a detener a las personas que entrasen en sus pueblos sin ese documento, hasta que demostrasen su procedencia e identidad. Y si no lo hacían así recaía sobre ellos la responsabilidad de la ley. Por eso fue habitual utilizar edictos y bandos para dar a conocer entre sus vecinos el texto completo de esta nueva norma.

Los cambios implantados por los gobiernos liberales en esos años afectaron también a los pasaportes expedidos a los extranjeros. Serían las autoridades civiles (jefes políticos y al-

(32) Los pasaportes eran demandados mediante unas solicitudes, las cuales suelen presentar un contenido textual bastante similar; sirva de modelo el siguiente: «N... solicita pasaporte para..., provincia de..., con el objeto de... Vive calle de..., n.º... Es natural de..., vecino de... Está en esta... desde..., estado..., profesión..., y le abona...». Véase la FIG. 3.

(33) Lo cierto es que en mayo de 1814, el gobernador político de Toledo entregó al alcalde de la ciudad para su repartimiento por los pueblos de su partido un total de 10.000 pasaportes con un coste unitario de ocho maravedíes.



caldes) los que expedirían esos documentos demandados por los extranjeros, que no pertenecieran al cuerpo diplomático, para facilitar sus desplazamientos dentro y fuera de España. Hasta entonces, como sabemos, había sido una competencia de las autoridades militares (34).

Pocas modificaciones introducirá en esta normativa el Reglamento provisional de Policía aprobado por decreto de las Cortes extraordinarias de 6 de diciembre de 1822. En él se dedica su capítulo III a «Del domicilio o vecindad, y de los pasaportes». Nadie podía viajar sin pasaporte (35). En este documento se expresaría «su nombre y apellido, señas de su persona, edad, estado, oficios u ocupación, y la nota de los criados, armas, carruages y caballerías que lleva, y a dónde se dirige (36)» (art. 15). Eran expedidos por las autoridades políticas a «personas que tengan modo de vivir conocido, o que presenten fiador abonado, bajo la multa de 500 reales». Con sus duplicados se formaba el registro de pasaportes en las respectivas secretarías (art. 18). Y los que necesitaba el ejército en sus desplazamientos seguían siendo expedidos por las autoridades militares.

Podían extenderse para viajar libremente o para dirigirse a un lugar concreto. Serían exhibidos siempre que así fuera solicitado por alguna autoridad, siendo su expedición gratuita, así como su pase o refrendo, al menos para los nacionales.

En este reglamento se establece además la obligación que tenían los vecinos de dar cuenta, en un plazo no superior a veinticuatro horas, de las personas que acogieran en sus casas como huéspedes o criados (art. 27). Lo mismo debían realizar los dueños de fondas, posadas y mesones (art. 31). En sus es-

(34) Véase el Decreto de 14 de marzo de 1821 por el que se determina la Autoridad que debe expedir los pasaportes a los extranjeros en la *Colección de los Decretos y Órdenes generales expedidos por las Cortes Ordinarias...*, Tomo VII, Madrid: Imprenta Nacional, 1821, pp. 3-4.

(35) Véase la FIG. 4.

(36) Con arreglo al modelo circulado en 1820 la principal novedad era recoger además el estado del portador y las armas y carruaje que llevara.



tablecimientos sólo podían alojarse los que mostraran sus pasaportes con las debidas formalidades (37).

Podemos imaginar las demoras y molestias que se podían producir en las personas que necesitaban desplazarse de una localidad a otra, teniendo en cuenta que los alcaldes o los jefes políticos eran las únicas personas autorizadas para rubricar, con su firma, su expedición o refrendo, si se aplicaba con rigor la normativa. En ello incidió de nuevo el art. 194 del Decreto de 3 de febrero de 1823 que aprobaba la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias (38). En Toledo llegó constituirse, entre los regidores, una comisión de pasaportes para agilizar los trámites.

La reacción absolutista, tras el fin del Trienio Liberal, supuso nuevos cambios en el sistema de pasaportes. Muy pronto, por una Real Orden de 6 de agosto de 1823, se anuló la prerrogativa que tenían los alcaldes de expedir pasaportes para el extranjero, reservando esta función a las máximas autoridades provinciales (39). Una queja del Rey de Cerdeña llevó consigo la anulación, por una Orden Circular de 8 de agosto de 1823, de la sustitución de los pasaportes traídos de sus países de origen por otros expedidos en España, como hasta entonces se venía ejecutando con los visitantes extranjeros. Por esta normativa les fue autorizada la utilización, en sus desplazamientos, de

(37) Una copia completa de este Reglamento puede verse en la *Colección de los Decretos y Órdenes generales expedidos por las Cortes Extraordinarias...*, Tomo X, Madrid: Imprenta de don Tomás Albán y Compañía, 1826, pp. 48-54.

(38) En ese artículo se expresa que «Toca a los alcaldes expedir o refrendar los pasaportes de los que viajen en los términos que prevengan las leyes, y conforme a ellas el Gobierno y el Gefe Político de la Provincia». Véase la obra de Tomás Ramón FERNÁNDEZ y Juan Alfonso SANTAMARÍA: *Legislación administrativa española del siglo XIX*, p. 175. Sobre las atribuciones en esta materia de los jefes políticos trata el art. 272 (p. 175). En la normativa general sobre administración local aprobada con posterioridad no se recoge ya de manera expresa esta función.

(39) *DECRETOS y Resoluciones de la Junta provisional, Regencia del Reino y los expedidos por su Magestad...*, Tomo VII, Madrid: Imprenta Real, 1824, pp. 81-82.



sus propios pasaportes. Las autoridades españolas se limitarían a examinarlos para su visado o refrendo una vez comprobada su licitud (40). Esos pasaportes emitidos en sus respectivos países contaban ya previamente con el visado del embajador o de otra autoridad consular española autorizada (41).

De todas formas la principal normativa aprobada para regular la expedición de los pasaportes en España durante todo el siglo XIX fue publicada en 1824. Nos referimos a la Real Cédula de 13 de enero por la que se manda cumplir el Real Decreto de 8 de enero sobre el establecimiento de la Superintendencia general de la Policía del Reino. Este texto ha sido considerado como el creador de la Policía española (42).

Por él se creaba, además, en cada provincia el cargo de Intendente de Policía, y en cada cabeza de partido judicial el de Subdelegado de Policía. Los corregidores o alcaldes mayores de las poblaciones que no fueran capitales de provincia, serían designados como tales subdelegados.

Entre las atribuciones específicas de la Policía contempladas en ese Real Decreto (art. XIII, 2.^a) se encontraban la de expedir y visar los pasaportes de los viajeros nacionales, para dentro y fuera de España; cuidar de que los españoles que vinieran del extranjero «presenten el competente abono de su conducta política» legalizado en debida forma por las embaja-

(40) *COLECCIÓN de Decretos y Resoluciones de la Junta provisional, Regencia del Reino y los expedidos por su Magestad...*, Tomo VII, p. 84.

(41) Véase la Real Orden de 29 de diciembre de 1823 incluida en esa *Colección de Decretos...*, Tomo VII, p. 259.

(42) En concreto el texto completo de esta Real Cédula con el reglamento que la desarrolla fue publicado en edición facsimilar, en 1999, con el título de *La creación de la Policía Española. 170 años de Historia*, Córdoba: Publicaciones de la Obra Social y Cultural Cajasur. En 1998 fue reimpresso en Toledo, por la imprenta de la Diputación Provincial, a instancias de la Jefatura Superior de Policía de Castilla-La Mancha. Y en la época se hicieron ediciones especiales en otras provincias. Véanse por ejemplo: *Reglamento general de policía del Reino: dispuesto en virtud de real decreto de 8 de enero de este año y aprobado por S.M. en 20 de febrero del mismo*, Coruña: Imprenta de Arza, 1824, 54 p.; y el *Reglamento de la Policía de Madrid y Reglamento de Policía para las Provincias*, Vich: Oficina de Ignacio Valls, 1824, 53 p.



das y consulados; visar o refrendar los pasaportes de los extranjeros; visar las licencias de los militares, y dar cartas de seguridad a los vecinos y forasteros. Además la Policía expedía los permisos para la venta por las calles o para ejercer profesiones ambulantes, las licencias para establecer posadas, cafés, tabernas..., para usar armas no prohibidas, para cazar y pescar, etc.

Las cartas de seguridad, mencionadas por primera vez en la normativa decimonónica, eran documentos que permitían viajar a cualquier vecino en un radio de seis leguas en torno a su domicilio habitual, sin necesidad de pasaporte. Estas cartas se renovaban cada año y debían poseerlas todos los varones mayores de dieciséis años (excepto militares, empleados con título y sueldo, y eclesiásticos) y las viudas, o solteras que no vivieran con sus familias. El coste anual de cada carta era de cuatro reales, pero eran gratis para los jornaleros o pobres de solemnidad (art. XXII).

La expedición de pasaportes para viajar a cualquier punto del Reino costaba también cuatro reales, salvo a los pobres de solemnidad, y cuarenta si el destino era América o el extranjero.

Este Real Decreto fue completado con el Reglamento de Policía de Madrid y el Reglamento de Policía para las Provincias, aprobados y difundidos por la Real Orden de 20 de febrero de 1824, y con los que se publicaron los modelos de los distintos documentos en ellos mencionados.

Por lo que respecta a las provincias se creaban treinta y dos Intendencias de Policía, divididas en tres clases. Cada una de esas Intendencias estaba dividida en un número variable de Subdelegaciones.

Los intendentes de Policía debían enviar dos partes semanales a la Superintendencia, más los extraordinarios que consideraran convenientes. En esos partes semanales recogerían las noticias relativas a «Seguridad pública, espíritu público, subsistencias» (art. 8). Debían velar por la formación anual del padrón del vecindario de su provincia (art. 11), formalizar el presupuesto anual de gastos de policía en su demarcación (art. 12), enviar las cuentas anuales (art. 13), etc. Y no podían ex-



pedir pasaportes ni cartas de seguridad sino en los modelos impresos que les serían enviados desde la Superintendencia (art. 15). Idénticas atribuciones y obligaciones tenían en sus distritos los subdelegados (corregidores o alcaldes mayores). Y donde no hubiera éstos sus funciones serían desempeñadas por los jueces de los pueblos (art. 64), es decir por los alcaldes. A ellos les correspondía también, por lo tanto, la obligación de enviar a los Subdelegados los dos partes semanales antes mencionados (art. 68).

En cada capital de provincia habría un celador de policía para cada uno de los barrios en que fuera dividida. Estos celadores o alcaldes de barrio existirían en todas las poblaciones que superasen los quinientos vecinos.

El control de la población se efectuaba mediante la obligación que tenían todos los vecinos de cumplimentar una hoja de matrícula impresa (art. 71). Las hojas de matrícula, firmadas por cada jefe de familia y por el celador que las presentaba, servían para formar con sus datos el padrón general del vecindario de esa localidad en formato de libro, que debía ser rectificado anualmente.

Ninguna persona podía alquilar una casa si no presentaba al dueño o administrador una «boleta de alquiler» del celador del barrio en que tenía su último domicilio. El arrendador debía entregar ese documento al celador de su barrio para su anotación en la matrícula y padrón. También utilizarían esas boletas al concluir el arrendamiento («boleta de desalquiler»). Esta norma sólo era de aplicación en los pueblos que tuviesen más de quinientos vecinos (art. 72).

Los vecinos que alojasen en sus casas a parientes o amigos también estaban obligados a dar aviso a su celador de barrio, expresando el nombre del inquilino, su estado, ocupación, pueblo de residencia permanente, y el motivo de su estancia. Al menos así se contemplaba en el reglamento de Policía de Madrid (art. 70).

Había tres clases de cartas de seguridad: anuales, semestrales y bimestrales. Las anuales tenían un coste de cuatro reales. Las semestrales, dos reales. Y las entregadas a tran-



seúntes sólo valían para dos meses, con renovación gratuita, pero con un coste de expedición inicial de cuatro reales (arts. 74-76). Si los vecinos cambiaban de casa, aún dentro de la población, debían solicitar una nueva carta de seguridad, dado que en ella debía figurar el domicilio del portador.

Sobre los pasaportes trata el capítulo XII del Reglamento de Policía para las Provincias, remitiendo en su articulado al capítulo X del de Madrid. Como ya sabemos los había de tres clases. Unos los recibían los militares para el ejercicio de sus funciones. Otros eran solicitados por aquéllos que querían abandonar España, camino del extranjero. Y los terceros eran requeridos por todos los que querían transitar hacia poblaciones situadas más allá de las seis leguas en contorno de su domicilio.

Por el Reglamento de Madrid se señalaba que la expedición de los pasaportes para el extranjero corría a cargo de diferentes autoridades. El primer Secretario de Estado y del Despacho expedía los de los Príncipes, Consejeros de Estado, Embajadores, Ministros y otros agentes diplomáticos, así como los de los Correos. Los de las demás personas que tuviesen que marcharse fuera de España eran expedidos en Madrid por el Superintendente, y en las provincias por sus Intendentes de Policía y por los subdelegados de Puertos y Fronteras. Los militares que saliesen fuera de España dispondrían de pasaporte expedido por el Capitán general de Madrid, o por los Capitanes o Comandantes generales y Gobernadores de plaza.

Una vez despachado el pasaporte debía ser visado por los embajadores o ministros (cónsules o vicecónsules) de los países que quería recorrer su portador. Y por los intendentes o subdelegados del puerto o frontera por donde abandonase España. Y lo mismo debía realizar a su vuelta.

Los extranjeros que trajeran su pasaporte en regla deberían refrendarlo ante las autoridades de cada localidad en donde pernoctasen. Ese documento les servía para transitar por España, por lo que no era necesario expedir uno nuevo, ni cartas de seguridad (art. 89). Si no tenían pasaporte o éste tenía anomalías serían expulsados del país.



La presentación de la carta de seguridad por aquéllos que solicitaran un pasaporte les eximía de dar fianza mediante persona conocida.

Un pasaporte en regla, según el art. 94 del Reglamento de Policía de Madrid, era el que estaba extendido en hojas impresas con arreglo al modelo oficial, firmado por una autoridad competente, refrendado por las de aquellos pueblos por donde hubiera atravesado siempre que hubiera pernoctado en ellos, anotado el número de registro, identificado el portador con sus señas y su firma, y no estuviera caducado.

Los pasaportes para el interior podían ser expedidos por el Superintendente General de Policía, por los Intendentes, por los Subdelegados, y por los Alcaldes.

Los arrieros y trajineros recibían pasaportes con una duración de seis meses, así como los que ejercían sus profesiones en poblaciones distantes más de seis leguas de su domicilio, con el coste ya comentado. Todos los demás debían solicitar uno nuevo cada vez que pretendieran iniciar un viaje (art. 89).

Al llegar a cada población donde querían pernoctar tenían que entregar su pasaporte al respectivo celador de Policía, generalmente en las puertas de acceso a la ciudad, al menos en las más importantes. Éste les entregaba una papeleta que les permitiría solicitar ante el Comisario de Policía la carta de seguridad o la autorización de residencia en un plazo no superior a veinticuatro horas. Si debían continuar su viaje se les entregaba de nuevo el pasaporte al día siguiente, una vez realizado el refrendo de forma gratuita (art. 96) (43).

Por lo demás, ambos Reglamentos detallan los partes diarios que debían dar los dueños de posadas públicas o secretos de las personas que alojasen (art. 101 del de Madrid); los tipos de licencias para abrir establecimientos dedicados a fondas, café y similares (arts. 106-109); las relativas al uso de carruajes públicos (arts. 110-114); las que permitían usar armas, cazar y pescar (arts. 115-126); y las licencias para ejercer la venta y otras profe-

(43) Estos refrendos se localizan, generalmente, al dorso del pasaporte. Véase la FIG. 5.



siones ambulantes (arts. 127-131); también especificaban claramente las sanciones en las que incurrirían los infractores.

La aplicación de esta normativa, tan completa, muy pronto conllevó la necesidad de algunas aclaraciones. Por Real Orden de 31 de julio de 1824 se mandó que siguieran vigentes las Leyes de Indias para aquellas personas que quisieran embarcar hacia los territorios ultramarinos. Por lo tanto los pasaportes debían ser expedidos por los Juzgados de Arribadas, y no por los Intendentes como determinaba el reglamento de ese año. La Policía tenía la obligación de revisar esos pasaportes (44).

Estos documentos eran expedidos en papel común, salvo para los que salían al extranjero, en los que se utilizaba papel del sello primero (45).

Por Real Cédula de 19 de agosto de 1827 fueron modificados algunos artículos del Real Decreto de 8 de enero y reglamento de 20 de febrero de 1824. En todas las capitales de provincia, salvo Madrid, y en las que fueran cabeza de partido el cargo de subdelegado de Policía recayó a partir de entonces en el corregidor, alcalde mayor, juez civil o gobernador político y militar, según la población (art. 3.º). Desaparecieron, por tanto, los intendentes de Policía. Sólo las localidades que así lo estimaran preciso mantendrían los comisarios de cuartel y los celadores de barrio y puertas (art. 7º).

Esta disposición, encaminada a ahorrar gastos para la Real Hacienda, supuso una disminución de las competencias contempladas para la Policía en las normas de 1824. La tarifa por la expedición de las cartas de seguridad se redujo a dos reales (art. 23), pero la de los pasaportes no tuvo ninguna variación (46).

(44) *DECRETOS del Rey Nuestro Señor Don Fernando VII*, Tomo VIII, Madrid: Imprenta Real, 1824, pp. 119-120.

(45) Véase el Real Decreto de 16 de febrero de 1824 sobre el uso y clases del papel sellado, publicado en *Decretos del Rey Nuestro Señor Don Fernando VII*, Tomo VIII, Madrid: Imprenta Real, 1824, p. 167.

(46) *DECRETOS del Rey Nuestro Señor Don Fernando VII*, Tomo XII, Madrid: Imprenta Real, 1828, pp. 169-173. Véase también sobre pasaportes solicitados por «impurificados» el contenido de la Real Orden de 29 de agosto de 1827 (p. 176). Y sobre los expedidos para Brasil, la Real Orden de 5 de septiembre de 1833 (Tomo XVIII, pp. 200-201).



Estos cambios en poco ayudaban en la normalización del cobro por la expedición de estos documentos en toda España. Para arreglar esta situación, por Real Orden de 22 de mayo de 1828, fue aprobada la tarifa del «valor de las licencias y demás documentos que expide la Policía», que fue circulada a todos los municipios por medio de las subdelegaciones de Policía de cada provincia. En ella se recoge que por cada «carta de seguridad de vecinos» y por cada «cédula de forasteros» se abonarían dos reales; por un «pasaporte para el extranjero», cuarenta reales; por un «pasaporte para el interior del Reino», cuatro reales; y por cada refrendo de pasaporte del extranjero, ocho reales. Si bien se reconoce la existencia de personas y corporaciones del Estado que gozaban de exenciones en su pago.

La tarifa comprendía además un buen número de licencias, como las de caza y pesca, las de usar armas, cafés, pastelerías, etc.

En los años posteriores se recordó el cumplimiento de estas disposiciones, y la necesidad de limitar las exenciones y evitar otros abusos (47). Un ejemplo lo representa la Real Orden de 6 de diciembre de 1834 por la que se prohibía la concesión de pasaportes a los individuos sujetos al alistamiento para el reemplazo del ejército. Con ello se pretendía cortar la

(47) Véase en este sentido el contenido de la Orden del Gobierno Civil de la Provincia de Toledo de 26 de octubre de 1834, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia (=BOP) de Toledo de 2 de noviembre de 1834. En cuanto a los abusos es muy significativo lo expresado en el artículo 32 de la Instrucción de 30 de noviembre de 1833 sobre atribuciones de los subdelegados de Fomento. En él se recoge expresamente que «en algunas Provincias mientras malhechores conocidos salían a los caminos con pasaportes en regla, se exigían formalidades odiosas para darlos a vecinos honrados que exhibían sus cartas de seguridad. Aquí un gefe de Policía obligaba a los viajeros a comparecer en persona en su oficina ante un oscuro dependiente, molestando así a los fatigados, y humillando a los distinguidos. Allí se multaba a un desventurado arriero porque habiendo llegado a deshora a una posada, no cuidó de hacer refrendar un pasaporte que no había quien refrendase. Para darlo a un Título de Castilla se le pedía en algunas partes una fianza, que podía ser, y era a veces la de su tabernero o su sastre; en otra se exigía la superflua o costosa intervención de un agente de Policía, o la presentación personal, u otra multitud de requisitos inútiles cuando menos...»



emigración que se producía todos los años hacia Portugal por los jóvenes sujetos a quintas para librarse del sorteo (48). También se prohibió a los alcaldes que pudieran expedir pasaportes a las personas que quisieran viajar a las provincias en las que había triunfado la sublevación carlista, de tal forma que sólo podían dar estos documentos los subdelegados de provincia o de partido (49).

Para viajar a los territorios ultramarinos seguía siendo necesaria la posesión del correspondiente pasaporte. Cada Ministerio expedía las licencias de embarque para sus respectivos empleados y comisionados que tuvieran que pasar a esos dominios. Pero los particulares que quisieran emigrar a esas zonas debían acreditar ante el subdelegado de Policía de distrito o partido correspondiente a la localidad de su domicilio, y mediante el oportuno expediente, los motivos de su marcha y la inexistencia de impedimentos legales. Sólo entonces le sería expedido el pasaporte por este Subdelegado. Este documento debía presentarle para su autorización ante el Juez de Arribadas, o en su defecto ante el comandante militar de Marina, en el puerto elegido para realizar el embarque. Así lo establece la Real Orden de 24 de diciembre de 1834 (50).

(48) BOP de Toledo de 14 de diciembre de 1834. Años después se haría lo propio con América y el extranjero. Así una Real Orden de 1º de marzo de 1838 estableció que no se concedieran pasaportes para el extranjero a los jóvenes de entre 17 y 25 años (BOP de Toledo de 18 de marzo de 1838, p. 1). Las medidas relativas a controlar el trasiego de jóvenes hacia o desde Portugal para evitar el servicio militar se sucedieron. Ejemplos posteriores lo representan la Real Orden de 31 de enero de 1842 (BOP de Toledo de 10 de febrero de 1842), y la Real Orden de 17 de enero de 1846 (BOP de Toledo de 29 de enero de 1846).

(49) BOP de Toledo de 26 de febrero de 1835. Esta Orden fue comunicada por el Superintendente General de Policía con fecha de 18 de febrero de 1835.

(50) *DECRETOS de la Reina Nuestra Señora Doña Isabel II...*, Tomo XIX, Madrid: Imprenta Real, 1835, pp. 481-482. Como Real Orden de 20 de julio de 1835 fue aprobada una disposición de contenido similar y publicada en el BOP de Toledo de 13 de agosto de 1835. El cumplimiento de esta norma fue recordado por otra Real Orden de 18 de febrero de 1841 (BOP de Toledo de 4 de febrero de 1841).



Podemos imaginar las trabas y limitaciones que provocaba el cumplimiento de la normativa de 1824, realizada fundamentalmente para controlar el movimiento de la población y prevenir cualquier perturbación del orden. Una Real Orden de 5 de marzo de 1835 introdujo nuevas modificaciones (51). En Madrid y en las capitales de provincia bastaba una papeleta, dada por los celadores de policía, junto con la presentación de la carta de seguridad, para la expedición de los pasaportes. No se requería, por lo tanto, la presentación de fiadores. Esos pasaportes serían válidos en la población de destino durante todo el tiempo que en él se hubiera prefijado. Pasado ese plazo sería necesario solicitar la carta de seguridad para poder permanecer en él. Y se mantenía la obligación de presentarse ante la autoridad competente dentro de los dos días siguientes a la llegada a esa localidad.

En esa disposición se recuerda, también, la prohibición de entregar cartas de seguridad a las «personas sospechosas ni a los vagos ni mal entretenidos». Tampoco podían expedirse cartas de seguridad ni pasaportes en blanco, para que los cumplimentaran los interesados.

Esta medida sería complementada con otras de idéntica índole. Una Orden del Superintendente General de Policía de 31 de marzo de 1835 recordaba la prohibición de dar pasaportes a los pobres que quisieran ir a la Corte «a menos que no hagan constar haber mejorada de fortuna, y que no vienen a mendigar a Madrid» (52).

La constatación de que los «criminales» podían conseguir fácilmente pasaportes, sin que la tenencia o no de este documento limitara sus movimientos, dio lugar a la aprobación de la Real Orden de 11 de noviembre de 1835 por la que se suspendió la expedición de las cartas de seguridad. En su puesto se estableció que todas las personas que tuvieran que viajar en un radio de hasta ocho leguas de su residencia habitual utilizaran los pasaportes. Una nueva Real Orden de 13 de diciem-

(51) BOP de Toledo de 17 de marzo de 1835, pp. 2-3.

(52) BOP de Toledo de 9 de abril de 1835, p. 2.



bre de ese año reguló que en sustitución de las cartas se expidieran «pases impresos bajo cierta fórmula» con una vigencia de hasta cuatro meses, y con un coste de un real de vellón por pase. Los ayuntamientos debían solicitar el envío de impresos de «pases» a sus respectivos subdelegados (53). Y de su obtención no estaban exentos ni siquiera los eclesiásticos, como se recordó en la Real Orden de 12 de julio de 1836 (54).

Estos cambios implicaron la aprobación, por Real Orden Circular de 28 de enero de 1836 (55), de una nueva «tarifa de los precios a que se han reducido por ahora las retribuciones de los pasaportes y licencias». En ella se distinguían los pasaportes «para lo interior del Reino e islas adyacentes» (cuatro reales), los pasaportes «para país extranjero» (cuarenta reales) y sus refrendos (ocho reales), y los «pases para viajar por el radio de ocho leguas» (un real). Muy posiblemente los pasaportes para los pobres de solemnidad seguían siendo expedidos de gratis, al igual que los refrendos de pases y pasaportes para el interior.

A pesar de estas nuevas disposiciones era evidente que muchos viajaban sin estos documentos, sin que las justicias les detuvieran y de ello se beneficiaban los delincuentes, vagos y mujeres de «mala vida» (56), a pesar de las reiteradas órdenes recordando su cumplimiento.

El restablecimiento de la Ley de 3 de febrero de 1823 sobre el gobierno político y económico de las provincias supuso la desaparición, el 31 de diciembre de 1836, de las depositarías de policía y de las subdelegaciones de partido. La expedición de pasaportes correría desde el 1.º de enero de 1837 a cargo de los alcaldes constitucionales y de barrio, tal y como quedó reflejado en la Real Orden de 18 de diciembre de 1836 (57), dado

(53) BOP de Toledo de 29 de diciembre de 1835, p. 1.

(54) BOP de Toledo de 7 de julio de 1836, p. 1.

(55) BOP de Toledo de 14 de febrero de 1836, p. 4. Estas tarifas seguían vigentes en 1847. Véase el BOP de Toledo de 3 de diciembre de 1846, pp. 2-3.

(56) El gobernador civil de Toledo Juan Pedro Quijana se detenía en esta situación en su circular de 11 de julio de 1836, publicada en el BOP de Toledo de 12 de julio de ese año, p. 1.

(57) BOP de Toledo de 3 de enero de 1837, p. 2.



JUAN CARLOS GALENDE DÍAZ Y MARIANO GARCÍA RUIPÉREZ

que a ellos les competía la conservación de la tranquilidad y el orden público, la protección de las personas y de sus bienes y la persecución de los malhechores.

En Toledo, Toribio Guillermo Monreal, su Gobernador Superior Político, aprobó un conjunto de reglas, el 3 de enero de 1837, para aclarar el cumplimiento de las medidas vigentes sobre protección y seguridad ciudadana. En concreto recordó la obligatoriedad de llevar pasaporte o pase para poder viajar dentro de la provincia autorizado por el alcalde en donde fuera expedido y refrendado por el secretario de su ayuntamiento. En ese documento se recogería además el número de registro, las señas del portador, y su firma, o la indicación de no saber firmar. Cada noche el viajero debía presentarlo para su refrendo ante la autoridad local del pueblo donde pernoctare. Los pasaportes tenían una vigencia de seis meses para las personas dedicadas al tráfico comercial o a la arriería, y de un mes para todas las demás. Pasado ese plazo debían solicitar uno nuevo en el pueblo en el que se encontraran de tránsito.

Por esta circular se especifica que en la oficina en donde fueran expedidos los pasaportes se llevaría un libro de registro en donde se anotarían todos por el orden de expedición (art. 6º). En el registro figuraría el número del pasaporte expedido, seguido por el nombre del solicitante, su vecindad, estado, edad, oficio y lugar hacia donde partía, con la fecha del día de redacción del documento, y el tiempo concedido para su uso (58).

Los pases creados por la Real Orden de 13 de diciembre de 1835 seguían plenamente vigentes. Los alcaldes debían vigilar que sólo fueran entregados a los propietarios y personas de probada honradez, dado que con ellos se podía viajar en torno a ocho leguas de la localidad de origen y no era necesario que fueran refrendados por los autoridades locales de tránsito (art. 7).

(58) Por la circular núm. 107 de 11 de abril de 1844 (BOP de Toledo de 16 de abril de 1844, p. 3) se recordó a los alcaldes de la provincia de Toledo la obligación de llevar «un registro diario y foliado, en el que anotaran los refrendos de los pasaportes de cuantos pernocten en los de su respectivo mando».



Los alcaldes para cumplir las normas sobre conservación del orden público podían dividir el pueblo en cuarteles y encargar a uno de los regidores de su cuidado. Estos tendrían entre sus cometidos el formar el padrón de habitantes de su distrito y dar parte diario de las ocurrencias habidas (art. 15). Y si fuera necesario se nombrarían en su apoyo a celadores de barrio.

En Toledo (59), además, habría celadores de puertas que impedirían la entrada en ella a las personas que no tuvieran pasaportes o pases. Todos aquellos que pernoctaran en la ciudad debían entregar su pasaporte al celador de puerta, para que éste lo llevara a casa de los alcaldes con el fin de proceder a su refrendación. Allí podrían recogerlos los interesados.

Cada celador de puerta debía formar todos los días dos «estados» de las personas que hubieran entrado por la suya para pernoctar en la ciudad, expresando su nombre, vecindad y casa en donde se alojaría. Uno lo entregaría al alcalde y otro al gobierno político (art. 20). Además, todos los vecinos que alojaran personas en sus casas, aunque fueran amigos o parientes, debían dar «parte» de esta circunstancia al celador de barrio (art. 21) y lo mismo tenían que hacer los dueños de casas públicas o posadas secretas (art. 22). También debían avisar al celador todos aquellos vecinos que cambiaran de domicilio dentro de la población.

Ninguna novedad se hacía en cuanto a los documentos utilizados ni en los gastos de expedición (60). Los alcaldes de-

(59) El 9 de enero de 1840 se aprobaron por el alcalde constitucional de la ciudad las «Instrucciones para el régimen de los alcaldes de Barrio por lo respectivo a el ramo de Protección y Seguridad Pública». Entre ellas se encuentra la obligación de llevar un «registro de las solicitudes de pases y pasaportes». Por la circular núm. 169 de 1º de mayo de 1852 se publicaron los modelos de registro de pasaportes, registro de refrendos, y registro de pases de radio para los pueblos de los partidos judiciales de Madrideojos y Quintanar de la provincia de Toledo (BOP de Toledo de 20 de mayo de 1852, pp. 1-3)

(60) Esta interesante disposición fue publicada en el BOP de Toledo de 5 de enero de 1837, pp. 1-3. La obligatoriedad de portar pase para viajar o transitar fue recordada, con otras medidas, por el comandante general de las provincias de Ciudad Real y Toledo en un bando publicado en el BOP de Toledo de 3 de septiembre de 1839, pp. 3-4. Sólo las personas que no sobrepasasen en sus desplazamientos la media legua en contorno de su lugar de naturaleza o vecindad estaban exentos de portar ese documento.



bían liquidar trimestralmente las cuentas derivadas de la formalización y refrendo de esos impresos con las secciones de contabilidad de las provincias.

Los militares seguían utilizando sus propios pasaportes expedidos por sus autoridades (61). Algunas disposiciones recordaban el cumplimiento de su normativa específica. Una Real Orden de 3 de marzo de 1837 establecía que no se dieran pasaportes para Madrid o Castilla la Nueva, a cualquier interesado, con independencia de su graduación, si no obtenía previamente licencia o autorización de la Reina. La presentación de pasaporte sin esa licencia obligaría al portador a regresar inmediatamente a su lugar de procedencia (62). Los extranjeros también estaban obligados a viajar con sus correspondientes pasaportes, si no querían ser detenidos y puestos a disposición judicial (63). Esos pasaportes expedidos en sus países de origen debían haber sido refrendados, también allí, por las autoridades diplomáticas o consulares españolas. De esta obligación no se libraban ni siquiera los nacionales que quisieran regresar a España.

Una Real Orden de 28 de abril de 1837 establecía el modelo de «parte semanal de seguridad y protección pública» que debían cumplimentar todos los alcaldes. En él se contemplaban apartados relativos a espíritu público, facciosos, ladrones, motines y asonadas, incendios y asesinatos, calamidades públicas, y subsistencias (64).

(61) Véase la FIG. 6.

(62) BOP de Toledo de 12 de marzo de 1837, p. 4. Sobre pasaportes militares véase también la Real Orden de 14 de febrero de 1837 publicada en el BOP de Toledo de 26 de febrero de ese año. A los jueces de primera instancia y a los promotores fiscales también se les exigió, por la Real Orden de 23 de febrero de 1840, la tenencia de una real licencia para poder recibir un pasaporte (BOP de Toledo de 7 de marzo de 1840). Los eclesiásticos para obtener un pase o pasaporte debían contar con licencia del Vicario General Eclesiástico hasta la aprobación de una Real Orden el 18 de diciembre de 1839, por la que se les eximió de este requisito.

(63) Véanse las FIGS. 7 y 8.

(64) BOP de Toledo de 14 de mayo de 1837, p. 3. Por la Real Orden de 21 de enero de 1843 se cambió el modelo (BOP de 9 de febrero de 1843).



Todo el sistema dependía del celo de los alcaldes de las distintas localidades. Y pocos eran los que estaban dispuestos y preparados para cumplir con exactitud una normativa extensa y rigorista. Las quejas sobre su apatía, ignorancia y omisión fueron constantes. Los fraudes y las ocultaciones se siguieron produciendo a pesar de las continuas reiteraciones por parte del gobierno central. Una Real Orden de 18 de agosto de 1838 (65) recordaba la vigencia de la aprobada el 13 de diciembre de 1835. Un pasaporte era considerado en regla si estaba extendido en hojas impresas conforme al modelo circulado con el reglamento de 20 de febrero de 1824. Además debía tener la firma de la autoridad competente, el refrendo de las de los pueblos de tránsito en donde se hubiera pernoctado, anotado su número de registro, recogidas las señas del portador, y su firma o la leyenda de no saber firmar (disp. 3^a).

El Ministerio de Estado se encargaba de expedir los pasaportes de los príncipes, consejeros de Estado, embajadores, ministros y otros agentes diplomáticos nacionales o extranjeros, así como de los correos que tuvieran que salir fuera de España (disp. 4^a). Los ministros podían también expedir pasaportes como hasta entonces lo venían ejecutando. Esos pasaportes no necesitaban el refrendo de las autoridades de los pueblos en donde pernoctara el portador ni tampoco debían llevar sus señas (disp. 5^a). Los de los militares seguían siendo expedidos por sus propias autoridades (disp. 6^a). Todos los demás eran firmados y refrendados por los alcaldes y por los jefes políticos. A éstos últimos se les reconocía esta función por el art. 272 del Decreto de 3 de febrero de 1823. Por el 271 les competía visar y expedir los pasaportes de las personas que vinieran o fueran a países extranjeros en las provincias fronterizas y litorales.

Las solicitudes de exenciones por parte de diferentes colectivos se sucedieron. Los más perjudicados eran los que se dedicaban al comercio y a la arriería. La Real Cabaña de Carre-

(65) BOP de Toledo de 26 de agosto de 1838, pp. 1-3.



teros solicitó a la Reina que no se les exigiese diariamente refrendar personalmente sus pasaportes. Por Real Orden de 16 de julio de 1839 (66) se autorizó que fuera el mayoral de cada carretería el que presentara todos los pasaportes ante la autoridad del pueblo más cercano al paraje de acampada, en la línea de otra disposición de 9 de marzo de 1827. Lo mismo se aprobó tiempo después, por Real Orden de 28 de diciembre de 1840, a favor de los conductores de los ganados de la Asociación General de Ganaderos del Reino (67).

Las quejas contra algunos alcaldes fueron constantes (68). Las faltas en los refrendos se sucedieron. Los pueblos demoraban el pago de los documentos expedidos y la presentación de sus cuentas (69). Las autoridades provinciales reiteraron mediante circulares el cumplimiento de la normativa, amenazando con la imposición de fuertes sanciones y multas, con pobres resultados (70). La falsificación de estos documentos fue bastante habitual (71). Para muchos, con su implantación

(66) BOP de Toledo de 6 de agosto de 1839, pp. 1-2.

(67) BOP de Toledo de 25 de enero de 1840, p. 1.

(68) El de Pueblanueva, en la provincia de Toledo, se negó a expedir pases y pasaportes a sus convecinos a horas distintas de las por él prefijadas, lo que fue objeto de una dura reprimenda por parte de las autoridades provinciales (BOP de Toledo de 28 de septiembre de 1839, p. 2). Véanse también las circulares núm. 82 y 96 del Gobierno Político de Toledo (BOP de Toledo de 15 de mayo y de 5 de junio de 1841), y núm. 245 (BOP de 8 de noviembre de 1842).

(69) Sobre la utilización de los pasaportes y pases en esas primeras décadas del siglo XIX ya dio cuenta Manuel ORTIZ DE ZÚÑIGA en su obra *El libro de los Alcaldes y Ayuntamientos*, publicada en Granada en 1841. Hemos manejado la edición facsimilar editada en Madrid, por el Instituto de Estudios de Administración Local, en 1978. En concreto se dedica a «De los pasaportes y licencias que expiden los alcaldes como protectores de la Seguridad Pública» las páginas 78-87.

(70) BOP de Toledo 4 de abril de 1844, pp. 1-2. Circular núm. 93 de 3 de abril de 1844.

(71) El papel utilizado para la impresión de los pasaportes y otros documentos de protección y seguridad pública por el Ministerio de la Gobernación era «especial para este objeto con las marcas o iniciales de P. G. D. R., combinándolas de la manera que se creyó oportuno». Por Real Orden de 22 de diciembre de 1840 (BOP de 29 de diciembre de 1840) se acordó cambiar esa marca especial por «un sello timbrado en seco que contenga las ar-



y extensión lo único que se pretendía era incrementar los fondos de la Real Hacienda (72).

Los pasaportes y pases caducados debían ser recogidos en el lugar de destino para su conservación en el ayuntamiento respectivo.

Una nueva reorganización del ramo de protección y seguridad pública se producirá con la aprobación del Real Decreto de 26 de enero de 1844. Por él esta función recaía exclusivamente en el Ministro de la Gobernación, en los Jefes Políticos provinciales, y en el personal de ellos dependiente. En cada capital provincial existirían tantos comisarios de distrito como juzgados de primera instancia. Para cada uno de los barrios de esas ciudades se nombraría un celador. También habría comisarios y celadores en las poblaciones cabezas de partido y en otras de crecido vecindario. A todos ellos les competía las funciones reseñadas, en detrimento de los alcaldes.

Por una Real Orden de 30 de enero de 1844 se desarrollaron esos cometidos. Los comisarios debían disponer de un padrón general de los vecinos, junto con otro de los forasteros, y un tercero de los extranjeros (73), que habitasen en su distrito (art. 2.º). Les correspondía, también, refrendar los pasaportes para los que viajaban por el interior, y la expedición de las licencias de armas, de puestos ambulantes, de posadas... (art. 3.º). Esta tarea había sido desempeñada hasta entonces por los alcaldes de las distintas

mas de la nación y la leyenda en su órbita de SEGURIDAD PÚBLICA». Estos nuevos impresos se utilizarían conforme se fueran acabando los antiguos. Por otras disposiciones se recordó la prohibición de utilizar pasaportes manuscritos (BOP de Toledo de 5 de septiembre de 1844, p. 1).

(72) Incluso en algunas disposiciones se recordó esta finalidad. Una Circular del Gobierno Político de la Provincia de Toledo de 8 de agosto de 1843 (BOP de Toledo de 12 de agosto de 1843, p. 1) exigió a los alcaldes la presentación de las cuentas mensuales de la administración de documentos de protección y seguridad pública, recordándoles que esa venta era «una de las con que cuenta el Estado para atender a sus perentorias necesidades».

(73) Los modelos de estos padrones fueron publicados con la Real Orden de 13 de julio de 1844. Véase el suplemento del BOP de Toledo de 27 de julio de 1844. Unos nuevos modelos fueron circulados con la Real Orden de 27 de agosto de 1844 (BOP de Toledo de 3 de octubre de 1844).



localidades. Los celadores eran los encargados de recoger los pasaportes de las personas que entraban en la ciudad procedentes de poblaciones distantes más de seis leguas para su remisión al comisario de distrito, una vez anotados en sus registros (art. 19). Todo aquel que requiriese un pasaporte debía solicitar una papeleta al celador de barrio en donde figurase su nombre y su domicilio. Ésta debía ser visada por el comisario. Sólo entonces podía el Jefe Político expedir ese documento (artº 20) (74).

Por una Real Orden de 15 de abril de 1844 se recordó a los comisarios de protección y seguridad pública establecidos en las capitales de provincia que a ellos sólo les competía el refrendo de los pasaportes y no su expedición. Esta última función correspondía al Jefe Político respectivo. Aunque en los partidos sí podían los comisarios expedir y refrendar pasaportes, por delegación de esos Jefes (75).

Como acabamos de comprobar, con estas medidas los alcaldes de las principales ciudades perdieron la mayor parte de las atribuciones en materia de protección y seguridad pública que les había conferido la Ley de 3 de febrero de 1823, mantenida en vigor por la Real Orden de 18 de diciembre de 1836. Solamente en aquellas poblaciones en donde no hubiera comisarios o celadores correría de cuenta de los alcaldes la expedición y cobro de esos documentos.

Por Real Orden de 27 de agosto de 1844 se aprobó la «Instrucción para la formación y continuación de la matrícula de vecinos, forasteros, criados y extranjeros en todo el Reino». En ella se recordaba la atribución de los Jefes Políticos de establecer agentes de seguridad pública en las puertas de las poblaciones para vigilar si todos los transeúntes iban provistos de pasaportes o pases (art. 10). Los comisarios debían llevar registros de los pasaportes expedidos o refrendados, y de los pases y licencias librados (art. 14).

(74) Tanto el Real Decreto de 26 de enero como la Real Orden de 30 de enero que acabamos de comentar fueron publicadas en el BOP de Toledo de 2 de mayo de 1844, pp. 1-4.

(75) BOP de Toledo de 27 de abril de 1844, p. 1.

(Continuará)