

# LA DISPUTA COMPETENCIAL EN TORNO A LA GUARDIA CIVIL

## (II PARTE)

**MIGUEL LOPEZ CORRAL**

Teniente de la Guardia Civil  
Doctor en Historia

### LOS ESFUERZOS DE LA II REPUBLICA, 1931-1936

Los republicanos llegaron cargados de buenos propósitos para desmilitarizar la Administración. Sin duda era una de las prioridades de su política, y no cabe tomar a la ligera las intenciones de Manuel Azaña para cortar el politicismo del Ejército y poner término a su intervencionismo, porque se demostraron sinceras. Otra cosa es que la dinámica política que caracterizó a este convulso periodo de nuestra historia permitiera que los deseos de Azaña prosperaran mucho más allá de tímidas reformas en algunos proyectos. Con todo, se produjeron avances como la supresión de las Capitanías Generales, la aprobación de una nueva Ley de Orden Público o la creación de la Guardia de Asalto para mantener el orden en las ciudades. Ninguna, sin embargo, supuso una novedad tan sustantiva y de tanto fondo como la reforma que afectó a la Guardia Civil, y que volvió a modificar sus relaciones con los Gobernadores Civiles.

Y es que la idea de los republicanos en su concepción del orden público pasaba por desmilitarizar la Administración, devolviendo al Ejército al papel de garante de la seguridad exterior de España y confiar la seguridad interna a las autoridades civiles a través del reforzamiento de las facultades del Ministerio de la Gobernación en la materia. Tal se desprende de la aprobación de la Ley de la Defensa de la República, en octubre de 1931, y de la posterior aprobación de la Ley de Orden Público en 1933. En la primera, el artículo tercero concedía facultades especiales al Ministerio de la Gobernación, que podía, incluso, nombrar delegados especiales en las

provincias para controlar el orden. Naturalmente, esta Ley suponía que las fuerzas de seguridad pasaban a depender en la práctica de los Gobernadores Civiles, lo que se vio favorecido por la supresión de las Capitanías Generales por Decreto de 16 de junio de 1931. Esta Ley fue sustituida dos años después de su entrada en vigor por la Ley de Orden Público, cuyo principal y no disimulado objetivo era básicamente el mismo: acabar con la jurisdicción y constante intervención del Ejército en funciones de seguridad interior, otorgándole todas las competencias en esta materia a las autoridades civiles dependientes del Ministerio de la Gobernación, lo que, por supuesto, incluía a las dos fuerzas del orden destinadas a este cometido, es decir, Guardia Civil y la recién creada Guardia de Asalto, nacida precisamente para mantener el orden en las ciudades, aunque sorprendentemente le fuera dado un carácter militar y sus mandos procediesen del estamento castrense (el teniente coronel y luego general Muñoz Grandes fue su primer jefe). De nuevo se iba a intentar llegar tan lejos como en la I República en la desmilitarización del orden público y también en la dependencia funcional de la Guardia Civil.

Como se ha dicho, este cambio de dependencia experimentado por la Guardia Civil, constituyó la medida de mayor alcance que en materia de orden público se llevó a la práctica en este período. El Decreto de 16 de agosto de 1932 certificaba la supresión de la Dirección General del organigrama del Ministerio de la Guerra, transfiriéndolo al Ministerio de la Gobernación. La consecuencia inmediata fue que todas las funciones sobre el servicio de la Guardia Civil se otorgaban a las autoridades civiles, a la vez que se convertía la Dirección General en un nuevo órgano denominado Inspección General, al estilo de como se había intentado con escaso éxito en el citado Decreto de 17 de abril de 1901. Como se ve, la vieja cuestión sobre la dependencia orgánica de la Guardia Civil no sólo seguía latente, sino que resucitaba con renovada intensidad. Al igual que había ocurrido con la I República, la pelota volvía al tejado de la Administración civil. En cualquier caso, la circular del Ministerio de la Gobernación de 28 de julio es lo suficientemente explícita sobre el

fondo del asunto. Por su interés la reproducimos parcialmente:

*"La obra iniciada por Decreto de 16 de agosto del año último, que suprimió en el Ministerio de la Guerra la Dirección General de la Guardia Civil y creó en el de la Gobernación los organismos directivos de dicho instituto, había de ser continuada, procediendo a una reorganización en el personal y servicios del mismo. Cuando casi todos los organismos del Estado cambian su estructura, armonizándola con las exigencias de la vida moderna, no podía esta institución, modelo de austeridad, abnegación y disciplina, pero arcaica en algunos aspectos de su organización, sustraerse a tan imperativa necesidad. Atento a ello, el ministro de la Gobernación solicitó y obtuvo de las Cortes la autorización debida... para reorganizar el Instituto de la Guardia Civil... por lo que, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y a propuesta del de la Gobernación, vengo en decretar lo siguiente:*

*Artículo 1.º Subsistirán en el Ministerio de la Gobernación la Inspección General y la Sección Especial de la Guardia Civil, creadas por Decreto de 16 de agosto del año anterior..."*

Enmarcada en el contexto de la política global de la coalición republicano-socialista que asumió el poder en el bienio reformista de la República (1931-1933), en su intento de llevar hasta las últimas consecuencias la eliminación de los militares de las competencias en materia de seguridad, la enunciada medida en la organización de la Guardia civil entrañaba mayor complejidad, y respondía a la idea que sobre la Guardia Civil tenía la citada coalición y, por tanto, el considerable sector de la población española que la apoyaba.

Hacia 1931, la idea de que la Guardia Civil era una fuerza al servicio de los intereses del caciquismo y de la oligarquía instalados en el poder durante la Restauración estaba enquistada entre los sectores del campesinado y el obrerismo afiliados al anarquismo y al socialismo. Como sagazmente apuntara Canalejas,

la política poco inteligente que con respecto al empleo de la Institución en desórdenes de masas llevaron a cabo los distintos gobiernos de la Restauración acrecentaron esta sensación, de manera que, proclamada la II República, las simpatías que la Guardia Civil había tenido entre la generalidad de la población española se habían devaluado. Las consecuencias no podían ser buenas para el Cuerpo, como pronto lo pondrían de relieve sucesos como los registrados el 31 de diciembre de 1931 en Castilblanco, donde los cuatro guardias civiles del Puesto fueron salvajemente asesinados por los campesinos del pueblo; la revolución asturiana de 1934 y, de forma especial, la guerra civil que sacudió España entre 1936 y 1939. Sin embargo, a la Guardia Civil no sólo se la continuó utilizando para reprimir manifestaciones de masas en los núcleos urbanos, lo que hasta cierto punto podía disculparse en los primeros meses de la República, a falta de otra fuerza paralela para tales casos, sino que ni cambiaron sus reglamentos para la ocasión ni, lo que era peor, los medios a emplear. Los sobrecogedores hechos de Arnedo, el 5 de enero de 1932, donde cinco manifestantes fallecieron por disparos de la Guardia Civil, hicieron sonar la voz de alarma en el seno del Gobierno. Encumbrado en el poder merced al apoyo de los sectores enemistados con la Guardia Civil, el Gobierno no podía hacer oídos sordos al clamor que desde el radicalismo de izquierdas pedía la disolución del Cuerpo por lo ocurrido en Arnedo. "Las masas hambrientas y explotadas se alzan, y ya no pueden contenerlas los fusiles ensangrentados y asesinos de la Guardia Civil", se podía leer en "*Mundo Obrero*" tras lo ocurrido en la población riojana. Meses atrás, Azaña había planteado esta posibilidad al ministro de la Gobernación, Miguel Maura. Pero Maura no sólo se negó, sino que impidió que se modificase "ni una coma de sus reglamentos" (16) y, por tanto, su carácter militar. Eso sí, propició que la Guardia Civil dejase de intervenir en la represión de masas, porque... "Ni su armamento —decía Maura— ni el uniforme del Cuerpo, ni su rígida disciplina, podrían adaptarse a las luchas callejeras y a la labor preventiva en la ciudad. Cada vez que intervenían era inevitable que el número de bajas fuese elevado..." (17).

El Director General del Cuerpo, el bilaureado general Sanjurjo, fuese destituido a raíz de los sucesos de Arnedo. La decisión no gustó al veterano militar africanista, que pronto fue víctima de quienes veían en él al hombre ideal para acabar con la República. El pronunciamiento militar que dirigió sin éxito el 10 de agosto de 1932, para lo que se valió de algunas compañías de la Guardia Civil, fue la excusa que allanó el camino a la coalición republicano-socialista para dar un cambio de timón a la organización de la Guardia Civil y hacerla depender en exclusiva del Ministerio de la Gobernación. Fue así como el decreto sobre la reorganización del Cuerpo, y que tanto afectaba a su dependencia funcional, sólo tardó seis días en publicarse.

Sin embargo, como dice el profesor Ballbé (18), esto no significaba consolidar la Administración Civil en la defensa del orden público, porque la Guardia Civil continuó siendo dirigida por militares (los generales Bedia y Cabanellas ostentaron el cargo hasta la llegada de Pozas Perea en 1936, que también era general). Y también lo eran importantes cargos relacionados con la seguridad, como el comandante Menéndez, participante en los sucesos de Casas Viejas cuando era Director General de Seguridad; o José Valdivia y el capitán de la Guardia Civil Vicente de Santiago Hodsson, que ocuparon idéntico cargo en diferentes momentos de la II República.

Además, la II República distó de ser uniforme en sus criterios y en sus etapas. Fruto de las notables contradicciones y de los enfrentamientos que la izquierda y la derecha políticas españolas mantenían en casi todo, la llegada de la coalición derechista-radical en 1934 supuso una involución en los avances del bienio anterior. Así, la militarización del orden público volvió a reproducirse en el bienio cedista, aunque, ciertamente, alimentado por el clima de crispación que dos años después llevaría al pueblo español al precipicio de la guerra civil. El antecedente más ilustrativo de aquel clima lo supuso la revolución de octubre de 1934. Extendida a todo el país, pero con especial incidencia en Cataluña y Asturias, fue en esta segunda región donde la situación pre bélica alcanzó la cota de mayor virulencia. Para la Guardia Civil la revolución asturiana fue dramática por partida doble. Primero, por-

que los mineros se cebaron en sus hombres, masacrando Puestos enteros, hasta causarle 111 muertos y más de ciento ochenta heridos. En segundo lugar, porque la represión que sobrevino a continuación fue puesta por el Gobierno de centro-derecha de nuevo en manos del Ejército, al ser declarado el estado de excepción en Asturias. El general Franco, encargado por Gil Robles de sofocar la rebelión en las cuencas asturianas, pudo disponer de varias compañías de la Guardia Civil para ayudar a los legionarios a controlar la situación y también para los trabajos de depuración que siguieron a la revuelta. En su Orden circular de 1 de noviembre confió la represión pura y dura a su paisano y compañero de promoción Lisardo Doval, un comandante de la Guardia Civil con pocas dudas a la hora de aplicar métodos expeditivos. Amparado por un documento del Ministerio de la Guerra donde se le decía que podía realizar su trabajo con "la necesaria autonomía y especial jurisdicción... ya que sin este requisito todos los imponderables de carácter jerárquico, burocrático y jurisdiccional, etc., hubieran sido dificultades y obstáculos" Doval utilizó una contundencia nada inteligente en la represión, y con ello alimentó la semilla del odio hacia el Cuerpo. Por desgracia, los frutos cosechados no tardarían en ser recogidos, cuando dos años después estalló la Guerra Civil, de nuevo la Benemérita sería víctima de la brutal acometida de los mineros hacia sus Unidades, ocasionándole importantes bajas con su letal dinamita impactando en las casas-cuarteles.

## **DIFÍCIL DILEMA, FATAL DESENLACE, 1936-1939**

Estaba claro que la ambigüedad que en materia de orden público y el uso inadecuado de la Guardia Civil tenía que traerle a ésta consecuencias negativas. Pero lo peor estaba por llegar y era la Guerra Civil. Más que en ningún otro momento de su historia fue en el momento de la sublevación, durante la contienda y nada más finalizar ésta, cuando la ambigüedad y la disputa mantenida en el seno del Estado sobre el control de las competencias de la Guardia Civil afectó de manera tan-

gible y dramática al Instituto armado, sufriendo a sus hombres en un difícil dilema, de trágicas consecuencias en algunos casos. El triunfo del Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936 devolvió el gobierno de la nación a la izquierda, es decir, a quienes desde siempre habían postulado el predominio de la Administración civil en materia de seguridad pública. El retorno de la coalición frentepopulista no tardó en tomar medidas al respecto para tratar de controlar la parcela de seguridad, impulsando medidas de hondo calado y en algunos casos desafortunadas. Es verdad que se reforzó la autoridad de los Gobernadores Civiles, haciéndolos responsables exclusivos del orden público en sus provincias; que de los cargos de la Administración relacionados con la seguridad, a excepción de las fuerzas del orden (Guardia Civil, Carabineros y Guardia de Asalto) fueron retirados los militares que los ostentaban, dándoselos a personas de la confianza del Gobierno. Así, a la Inspección General de la Guardia Civil fue destinado el general Pozas Perea, amigo personal del Presidente de la República, Manuel Azaña, desde los sucesos de octubre del treinta y cuatro; y también que al frente de varias Jefaturas de Comandancia serían destinados jefes afines al Gobierno, aunque para ello ocupasen plaza de superior categoría (fueron los casos de León, Badajoz y Navarra, por ejemplo). Pero también es cierto que la depuración llevada a cabo en las filas del Cuerpo, sumado a los cambios de destino indiscriminados, no sólo no contribuyó a mejorar la situación, sino que terminó por predisponer a muchos oficiales en contra del Frente Popular y, por tanto, proclives a la sublevación que desde marzo se preparaba por el sector más conservador del Ejército.

Para la Guardia Civil se avecinaban momentos dramáticos. Para empezar, la dependencia orgánica de la Guardia Civil de las autoridades civiles chocaba con la tradición y los reglamentos del Cuerpo, que no con su naturaleza militar. Por otra parte, todos los mandos de la Institución procedían de las filas del Ejército, donde seguían teniendo a sus compañeros de armas. Por último, en la Guardia Civil el puesto de Inspector General había gozado de una considerable autonomía desde su creación en 1844, lo que afectaba al funcionamiento del

servicio, ya que nada se hacía sin que se ordenase previamente por el centro directivo, de aquí la gran importancia del cargo de Inspector General. Pues bien, todo este cúmulo de circunstancias afloraron al estallar la sublevación militar, colocando en una situación comprometidísima a los mandos provinciales de la Guardia Civil. Sin apenas tiempo para decidirse y presionados desde los dos bandos el ¿qué hacer? se convirtió en la gran cuestión para quienes no tenían claro cómo actuar. En principio todos lo hicieron de igual forma: ordenaron la concentración de sus hombres en la capital de la provincia. Lo peor vendría a continuación. Sometidos a las presiones de ambos bandos, tenían que decidirse, y rápido, entre hacer caso a sus oficiales y tropa, favorables en su mayoría a lo que creían una justa sublevación contra quienes, según opinaban, les habían humillado y desprestigiado; o, por contra, obedecer las inequívocas órdenes de su Inspector General para que apoyasen al Gobierno de la República. En la decisión final jugó otro factor adicional: obedecer y apoyar a los militares rebeldes o mantenerse a disposición del Gobernador Civil. Ellos también eran militares y combatir contras sus compañeros de armas les parecía una temeridad; pero también eran una fuerza de orden público, a las órdenes directas de las autoridades civiles. Entonces entraron en juego la coyuntura de cada provincia y las propias circunstancias personales. Para muchos permanecía en la mente la sublevación de Sanjurjo, vivida tan de cerca y a punto de costarles su carrera, por eso no estaban dispuestos a correr un riesgo similar; para otros, sin embargo, el reproche y las críticas a lo que representaba el Frente Popular era lo más decisivo: no habían olvidado los muertos en los sucesos de Castilblanco, en la revolución de octubre del 34, o las continuas agresiones de que estaban siendo objeto, así como las sanciones sufridas. Además, para unos y para otros, la idea de entregar las armas al pueblo decretada por Pozas Perea les daba pavor.

Por todo ello, se dieron dos tipos de actitudes: la de resuelta ayuda a favor de uno u otro bando y la de mantenerse neutrales, a la espera de lo que los acontecimientos podían deparar. Para los que actuaron resueltamente habría posibilidad de que la suerte les fuese

favorable y eso les encumbrase, como le ocurrió a Romero Basart, Jefe de la Comandancia de Toledo y defensor de El Alcázar, que llegó a ser el primer Subdirector General de la Guardia Civil, al igual que Piñol Riera, Jefe del Tercio de Tenerife o, por el contrario, les fuese esquiva y eso conllevarse su muerte o condena, como la de Rodríguez Medel en Pamplona, muerto a manos de sus propios hombres después de oponerse a los intentos de Mola apoyando al Gobernador Civil; o la de Vega Cornejo en Badajoz, que corrió la misma suerte. También son conocidos los casos del general Aranguren, Jefe de la Zona de Barcelona, que contribuyó decisivamente al fracaso de la sublevación con su decidido apoyo a la Generalidad, por lo que fue fusilado tras resultar capturado en Valencia, poco antes de embarcar para el exilio; o el de Baraibar, Jefe de la Comandancia de Las Palmas, que desoyó las órdenes de Franco y se puso a disposición del Gobernador Civil, lo que estuvo a punto de costarle ser fusilado cuando al finalizar la contienda fue sometido a un consejo de guerra sumarísimo, del que salió sólo expulsado del Cuerpo gracias a que pudo demostrar que tanto Pozas como el Gobernador Civil Boix le habían ordenado capturar a Franco vivo o muerto, y no lo hizo cuando, ciertamente, tuvo oportunidad.

Durante la guerra las consecuencias también serían negativas. Como el resto del país, la Guardia Civil quedó dividida en dos bandos. En el republicano las cosas no pudieron ir peor. Pese a que según Salas Larrazábal un sesenta y cinco por cien permaneció fiel al Gobierno y a su determinante papel para evitar que las principales capitales cayesen en manos de los sublevados, el Decreto de 30 de agosto de 1936 cambió su denominación por el de "Guardia Nacional Republicana", que sería disuelto el 27 de diciembre del mismo año en beneficio de un Cuerpo de Seguridad, híbrido de todos los entonces existentes y que, naturalmente, tendría carácter civil (La Guardia Nacional Republicana siguió siendo un Cuerpo militar con las mismas funciones que antes tuvo la Guardia Civil y sólo se modificaba la designación del Cuerpo y la uniformidad de sus componentes, que combatieron en los frentes con mejor o peor suerte. Esta situación cambió esencialmente a finales de 1936.

Para entonces la Guardia Nacional Republicana y la vieja Guardia Civil, en la que habían ingresado todos los que el 19 de julio tenían presentada solicitud de admisión, fueron enviados a los frentes, donde combatieron con extraordinaria eficacia. Por este motivo, la Guardia Nacional Republicana apenas fue empleada en las misiones que le eran propias, en las que fue sustituida por las milicias y que se organizaron como un Cuerpo autónomo dependiente de la Dirección General de Seguridad, denominado Milicias de Investigación y Vigilancia de Retaguardia. Sus propios errores llevaron al general Miaja a proponer su disolución y encuadramiento dentro de las Brigadas Mixtas del Ejército. Fue entonces cuando el gobierno republicano decidió dar una nueva estructura a las fuerzas de orden público, decretando -27 de diciembre de 1936- la disolución de todos los Cuerpos existentes para crear el Cuerpo de Seguridad, único encargado de "todas las funciones relacionadas con el mantenimiento del orden, vigilancia e investigación". Como se esperaba, el flamante Cuerpo tendría carácter civil. En su preámbulo se decía: "Desde hace años se sintió la necesidad de organizar los servicios y personal que afectos al Ministerio de la Gobernación realizan las funciones de mantenimiento del orden público: Para remarcar su carácter civil los mandos de las unidades tomarían denominaciones distintas "a las que éstas tienen en el Ejército". La medida no cuajaría, como tampoco lo harían las posteriores reformas habidas hasta el final de la guerra y que, naturalmente, nacerían con una dependencia funcional de las autoridades civiles. En el bando nacional, si bien la Guardia Civil permaneció en un principio como tal, manteniendo su misma estructura y desde Valladolid continuó funcionando un centro directivo -inicialmente al mando de un general del propio Cuerpo, De la Cruz Boulosa, y luego del general Eliseo Alvarez Arenas, del Ejército- encargado del servicio de seguridad que la Institución siguió haciendo en las zonas de retaguardia o alejadas de los frentes de guerra, la realidad fue que a punto de finalizar la contienda y aún después, Franco pensó seriamente en su disolución. Las razones esgrimidas por el general triunfador de la guerra eran que no le había sido suficientemente fiel y que

por su culpa la sublevación había fracasado en Madrid y Barcelona, culpando de ello a su oficialidad. En ambos casos Franco tenía razón, pero la coyuntura internacional y las fuertes presiones que recibió de algunos de sus generales más allegados, como Jordana y Alonso Vega, le hicieron desistir. Eso sí, fue a cambio de un férreo control sobre ella y un reforzamiento de su carácter militar, como enseguida veremos.

## MAS MILITARES QUE NUNCA, 1940-1975

Como ya ocurriera después del sexenio revolucionario, el régimen surgido de la guerra civil se blindaría contra cualquier intento de suplantar su poder a base de una militarización a ultranza, sin precedentes hasta entonces en la historia de España. La estructura del orden público se articuló en torno a tres soportes claramente militarizados y bajo la atenta vigilancia del Ejército: los altos cargos de la Administración, la legislación y las fuerzas de orden público.

El Ejército se volvió a constituir en la columna vertebral del régimen, controlándolo casi todo. Su intervención en política fue amplísima, acaparando los principales puestos de la Administración, de manera muy especial en el ramo de la seguridad. Baste decir que desde 1940 a 1973, en que llegó Arias Navarro al cargo, ocuparon el Ministerio de la Gobernación los generales Galarza, Blas Pérez, Alonso Vega y Garicano Goñi; que el 57 por 100 de los altos cargos de la Dirección General de Seguridad y el 45 por 100 del Ministerio de la Gobernación también eran militares. Por supuesto, esta tendencia también afectaría a los Gobiernos Civiles. En el mismo período, un 37 por 100 fueron ocupados por militares de distinta graduación, entre los que se encontraron varios guardias civiles. Además, a los militares se les daba esta responsabilidad en las provincias más importantes, como eran Barcelona y las del País Vasco, dejando la de las provincias menos importantes para civiles afines al régimen, por lo general procedentes del Movimiento.

Pero era igual, porque su ascendencia en materia de seguridad había quedado despojada hasta la mínima expresión tanto en unas

como en otras de aquellas provincias. El hecho de que sus funciones las compaginase con las de jefe provincial del Movimiento y de que el orden público estuviese supeditado a una legislación puramente militar, les llevó a un segundo plano. El bando de guerra que se dictó en la zona nacional el 28 de julio de 1936 continuó vigente bastante tiempo después del final de la contienda (en concreto hasta una sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 1948, ratificada por declaración expresa del Decreto de Presidencia del Gobierno de 7 de abril de 1948), con lo que la jurisdicción militar mantenía en la práctica todas las competencias ante las posibles alteraciones del orden. Además, el Código de Justicia Militar de 17 de julio de 1945 consolidó la condición militar que la propia Ley y sus reglamentos otorgaban a las fuerzas encargadas de mantener el orden. Su artículo 312 era palmario al respecto: "Se reputará fuerza armada no sólo a los individuos de los Ejércitos, sino también a los de la Guardia Civil, siempre que vistan sus uniformes reglamentarios y presten servicio propio de su instituto, aunque lo verifiquen por mandato o en auxilio de la autoridad civil, administrativa o judicial... Asimismo, se reputará fuerza armada a los individuos de los Cuerpos o Institutos militarmente organizados cuando así lo dispongan sus leyes", en clara alusión a la Policía Armada. De esta forma, la figura del Gobernador Civil quedaba tan sólo para asuntos de escasa entidad, entendiéndose por tales los referidos a autorizaciones sobre apertura o cierre de establecimientos públicos, y sanciones contempladas en la Ley de Orden Público y distinta reglamentación administrativa.

El tercer soporte lo constituían las fuerzas del orden, auténticas protagonistas de la seguridad y con gran autonomía en este sentido, aunque siempre bajo el estrecho control del Ejército. Su número se circunscribió a dos: la Policía, para conservar el orden en las ciudades (junto a la Policía uniformada, pasó a adquirir cada vez más protagonismo la conocida como gubernativa, que, en efecto, tenía carácter civil y no portaba uniforme, por lo que coloquialmente se la denominaba "secreta") y la Guardia Civil para prácticamente todo tipo de funciones. En el caso de la antigua Guardia de Asalto, ahora denominada Policía Armada,

su control escapaba en parte a los Gobernadores Civiles y se acercaba al del Estamento castrense por la promulgación de la Ley de Policía de 1941, que establecía que este Cuerpo "tendrá carácter y organización eminentemente militar y sus componentes quedan sujetos en todo al Código castrense", lo que equivalía a que sus mandos serían oficiales y jefes procedentes del Ejército, como así contemplaba el artículo diecinueve de la citada Ley. Por lo que respecta a la Guardia Civil, si bien siguió manteniendo la dependencia dual que la había caracterizado, el control a que fue sometida por parte del Ministerio del Ejército fue más espectacular que nunca. Así lo constatan la Ley de 15 de marzo de 1940 y el reglamento militar del Cuerpo aprobado el 23 de julio de 1942.

Clave para comprender la travesía y papel de la Guardia Civil durante los cuarenta años de dictadura franquista, la Ley de 15 de marzo de 1940 puede ser considerada con razón como la normativa base que perfiló las líneas maestras de la que muchos entendieron se trataba de "La Guardia Civil nueva". Esto era, una Institución más militarizada y más controlada que nunca por el Ejército, como lo demostraba la depuración de la mayoría de sus mandos (eran claras las represalias por su actuación durante la Guerra Civil), y el hecho de que hasta un sector del mismo pasaba a integrarse en la Guardia Civil, pero a las órdenes directas de los Capitanes Generales: "Las Fuerzas Armadas —decía el artículo primero de la Ley— a las que se adscriben los servicios de policía, orden y vigilancia en los casos y lugares del territorio nacional que se indican, pertenecerán al Cuerpo de la Guardia Civil, que se reorganiza con esta ley con mando, disciplina y fuero militar, ejerciendo la jurisdicción los generales jefes de las Regiones Militares". Se trataba de las unidades adscritas a los llamados Tercios de Fronteras, en su mayor parte compuestas por veteranos de la guerra, a los que luego se les dio la oportunidad de integrarse en la Guardia Civil como individuos de tropa, aunque ostentasen el empleo de sargento. Por otra parte, el Director General continuó siendo un oficial general del Ejército, lo que contemplaba el artículo segundo: "Al frente del Cuerpo estará un oficial general del Ejército de Tierra, con el título de Director

General de la Guardia Civil". Pero no sólo el Director sería del Ejército, porque el artículo catorce señalaba que los "jefes y oficiales de los Tercios de Fronteras pertenecerán, en principio, al Ejército de Tierra, formando parte de las plantillas y escalafones de las distintas armas...", lo que estaría en vigor hasta 1959, año en que se dispuso que estos Tercios los mandasen jefes de la propia Institución, sino que, además, los artículos quince y dieciséis reservaban la mitad de las vacantes de teniente al Ejército, las dos terceras partes del empleo de capitán y el 80 por 100, como mínimo, de las de comandante (artículo quince), argumentando para ello que: "Agotado el personal de jefes procedentes de los cuadros actuales de la Guardia Civil, todas las vacantes en los empleos de coronel y teniente coronel, y las restantes... se servirán por los jefes y oficiales del Ejército de Tierra que lo soliciten y cumplan las condiciones que se establezcan" (artículo 16).

En cuanto a la dependencia orgánica, seguía siendo doble, de los Ministerios del Ejército y de la Gobernación, por lo que no debe sorprender el contenido del artículo tercero: "El Director General de la Guardia Civil y los jefes de las comandancias y unidades de las provincias, seguirán dependiendo del Ministerio de la Gobernación y de los Gobernadores Civiles, respectivamente, en todo lo concerniente a los servicios, acuartelamiento, percibo de haberes y material", ahora bien, el hecho de colocar el tema de la dependencia en el artículo tercero en lugar del primero, como hasta ahora había sido habitual, evidenciaba el auténtico objetivo de la normativa.

Con todo, la medida sin duda de más alcance de aquella Ley que configuró la "Nueva" Guardia Civil no era la acentuación de su militarización, que ya se esperaba, sino que consumaba la eliminación del Cuerpo más veterano de cuantos existían en España: el de Carabineros, que pasaba a integrarse dentro de la nueva estructura de la Guardia Civil, incluidas sus competencias (artículo cuarto): "Se suprime la actual Inspección General de Carabineros, cuyos cometidos y funciones se agruparán en una sola sección de la Dirección General de la Guardia Civil, a cuyo Director General pasarán las atribuciones conferidas actualmente al Inspector General de Cara-

bineros. El personal de este Cuerpo será adscrito a los distintos servicios que por esta ley se fijan como privativos del Cuerpo de la Guardia Civil". A pesar de que la propaganda del régimen pretendió disfrazar la medida como una fusión para hacerla menos traumática, la verdad era que se trataba de una absorción en toda regla, lo que, a su vez, era paradigmático de la firme voluntad de la Jefatura del Estado por deshacerse de alguno de los dos Cuerpos de seguridad heredados que durante la guerra no se habían decantado claramente contra la República en 1936. El escaso peso específico y el creciente deterioro en su imagen hicieron que el elegido fuese el de Carabineros.

Por su parte, para la Guardia Civil esta absorción suponía reforzar su plantilla y sus ya amplias competencias. A partir de ahora apenas quedaría parcela de la seguridad al margen de la Guardia Civil: "Al Cuerpo de la Guardia Civil —señalaba el artículo quinto— le corresponde la vigilancia y guarda de los campos, pueblos, aglomeraciones rurales, factorías, centros industriales y mineros aislados de las poblaciones, las de costas y fronteras, la persecución del contrabando y fraude, la previsión y represión de cualquier movimiento subversivo y, en todo momento y lugar, la persecución de delincuentes...". También significaba hacer pender sobre ella una espada de Damocles. Así debe ser considerado el que la Guardia Civil fuese la encargada por el régimen de reprimir "cualquier movimiento subversivo", en clara alusión al maquis que se hallaba enquistado desde el inicio de la guerra en los sectores montañosos del país. Sin duda se trató de un reto para los hombres de la Institución, en cuya función puso todo su empeño, tal vez porque en ello le iba su supervivencia. En cualquier caso, el salir airoso del trance que supuso su indudable triunfo sobre el maquis (erradicado oficialmente en 1952), no sólo le granjearían la consideración y el respeto del régimen, sino que sus competencias se vieron ampliadas todavía más. Quizá la de mayor resonancia y trascendencia fue cuando se le confió la vigilancia del tráfico rodado en las carreteras españolas, hasta entonces reservada a la Policía Armada, pero que a partir de 1959 pasó a la recién creada Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, que

en poco tiempo se convirtió en el buque insignia de las especialidades del Cuerpo. Por consiguiente, además de mantener su indudable peso específico, jamás hasta entonces, ni siquiera durante la Restauración, la Guardia Civil había asumido tantas funciones. Y si bien en apariencia las ciudades quedaban reservadas para la Policía Armada, el espíritu de la Ley (véase el artículo quinto) le dejaba la puerta abierta a posibles intervenciones en los principales núcleos urbanos, y de hecho la realidad vino a ponerlo de manifiesto.

Toda la normativa que vendría a continuación de la Ley de 15 de marzo de 1940 continuaría la tendencia de reforzar el control de la seguridad pública por parte del Ejército, a partir del control de los cuerpos de seguridad. De aquella, dos medidas nos interesa citar para este estudio. Una fue la Orden de 8 de abril de 1940, por la que se creaba el Estado Mayor de la Guardia Civil, al que sólo podían optar oficiales del Ejército, y que como órgano de asesoramiento próximo al Director General, pasó a supervisar todos los movimientos del Cuerpo. La otra fue la reforma del Reglamento para el Servicio, aprobada el 23 de julio de 1942, y que en su artículo primero ratificaba la pertenencia de la Guardia Civil a las Fuerzas Armadas: "El cuerpo de la Guardia Civil, cuya principal divisa es el honor, es uno de los que integran el Ejército".

Esta situación tuvo el reflejo que se esperaba en el orden público. Las fuerzas de la Guardia Civil tenían una libertad extraordinaria en sus actuaciones, amparadas por el fuero militar. En realidad se trataba de una situación singular, en la que la beneficiada era la autonomía de la Guardia Civil (no así al personal civil, afectado por la jurisdicción militar cuando en un altercado de orden público surgían enfrentamientos con los hombres de la Benemérita). Lo era porque si bien el Ejército controlaba a la Guardia Civil, lo hacía desde dentro de la propia Institución, como un eslabón más de su engranaje: "... los aparatos policiales —la Policía Armada y la Guardia Civil—, no son más que el Ejército. En otras palabras, no es una fuerza de Policía paramilitar, sino una fuerza militar en igualdad de condiciones con el resto del Ejército" (19), pero sin que las autoridades militares al margen del Cuerpo tuviesen apenas competencia, porque la ley se

lo impedía. En cuanto a las autoridades civiles, también, porque a pesar de que para su servicio peculiar dependían del Ministerio de la Gobernación, como integrantes de las Fuerzas Armadas eran considerados centinelas de servicio permanente, con lo cual era difícil establecer la frontera entre una jurisdicción y otra. En cualquier caso, la apuntada legislación franquista vigente durante la posguerra dio casi siempre la razón a las fuerzas del orden en los conflictos que se generaron con los Gobernadores Civiles. Un caso ilustrativo lo fue, por ejemplo, con motivo de la detención que en 1945 hizo el teniente coronel Jefe de la Comandancia de Cáceres sobre el alcalde de un pueblo de la provincia donde el mismo jefe de la Guardia Civil había ordenado fusilar días antes a los guardias del Puesto (Mesas de Ibor), por supuesta "cobardía ante el enemigo", sin juicio previo y amparándose en lo legislado por el Código de Justicia Militar de la época. La detención del alcalde provocó la llamada de atención del Gobernador Civil de la provincia, alegando que ... "Con las jerarquías del Movimiento —indicaba su escrito de fecha 3 de mayo de 1945— existe una Ley de Fueros a la que es preciso atenerse y por lo que respecta a las autoridades locales, como la del Alcalde, también es preciso sujetarse a los procedimientos legales que no en este caso empleados por el teniente instructor designado por V.S. para la práctica de unas diligencias". La respuesta del teniente coronel no se hizo esperar. Convencido de su poder, un día después contestaba al Gobernador Civil: "Por ser secreto lo actuado por el juez y no creo por ello procedente sea mi Autoridad la llamada a interpretar la Ley de Fueros ni lo legislado sobre autoridades locales en el caso presente, ya que el juez es autónomo y en nada depende de esta Jefatura ni de V.E.". En realidad, en todas las actuaciones de la Guardia Civil en relación con la lucha contra el maquis se sustanciaban dentro de la jurisdicción militar, con lo que escapaban a las competencias de los Gobernadores Civiles.

Como hemos señalado, el fondo de esta legislación no significaba alterar la dependencia de la Guardia Civil. De hecho, al mantenerse, hizo que la relación del Cuerpo con los Gobernadores Civiles fuese bastante estrecha, en la medida que podía serlo. Como par-

tes importantes en la estructura del régimen surgido de la Guerra Civil, ambas instituciones se respetaban y colaboraban con lealtad en los mismos fines. Los Gobernadores Civiles eran conscientes de que sus posibilidades en materia de orden público estaban limitadas. En realidad, todo era cuestión de adaptarse a una situación que venía impuesta. Tal vez por ello, la asumían con la naturalidad de quien comparte la esencia de una causa que, además, defendían abanderando la representación del Estado en las respectivas provincias. Los Gobernadores Civiles eran la más genuina encarnación del significado del régimen y conviene recordar que todos procedían de alguna de las familias que lo sustentaban, bien el Ejército, bien el Movimiento, por lo que la afinidad política estaba fuera de toda duda. Tanto Gobernador Civil como Guardia Civil eran meros instrumentos de ambas familias y en aquel régimen todos los resortes de poder llegaron a comprender su papel, de modo que mientras no aparecieron las primeras fisuras en el andamiaje del franquismo, para lo que habría que esperar dos décadas, la maquinaria del Estado funcionó con sincronía admirable. La Guardia Civil y la Policía en sus respectivas parcelas de la seguridad, y los Gobernadores Civiles como órgano más sancionador que inspirador de una política de orden público, mantuvieron una relación estrecha en la medida que podían hacerlo y, desde luego, de recíproca colaboración y cordialidad.

Esta situación de prevalencia militar en materia de seguridad pública se mantuvo así hasta el inicio de la década de los sesenta. El punto de inflexión lo supuso la Ley de Orden Público de 1959, que conseguía burlar la ascendencia castrense en beneficio de las autoridades civiles, al menos en la teoría. En ella se decía que la jurisdicción militar seguiría entendiéndose de los delitos que... "afectando al orden público, le están atribuidos con arreglo a lo establecido en las leyes especiales". Pero la reforma administrativa hacia otros campos de la actividad estatal auguraba que algo estaba cambiando. Por lo pronto, el monolitismo en las entrañas del régimen empezaba a fragmentarse y de la sumisión más completa por parte de los Gobernadores Civiles se pasó a una tenue pero perceptible reacción, reivindicando un papel más protagonista en el campo

del orden público. El Ministro de la Gobernación llegó a denunciar en un informe remitido el 23 de julio de 1960 al del Ejército la extralimitación en que incurría la jurisdicción militar en el proyecto de decreto de bandidaje y terrorismo de ese mismo año, sugiriendo su acomodación a la Ley de Orden Público. Las protestas surtieron efecto, porque el Consejo de Ministros decidió rechazar las pretensiones del Ministerio del Ejército, señal inequívoca de que la tendencia comenzaba a invertirse.

No obstante, habría que esperar todavía otra década para que el cambio de tendencia se consolidase. En los años sesenta el peso específico de los militares dentro del régimen era todavía demasiado grande para que nadie se atreviese a desafiarlo abiertamente. Los generales habían combatido en la guerra civil y la mayoría de los oficiales estaban comprometidos con la idea de que una de las principales funciones del Ejército era garantizar la continuidad de los principios fundamentales del régimen y defenderlo de la "anti España" que había sido derrotada en 1939. Además, cuando el independentismo brotó con fuerza en el País Vasco en forma de terrorismo, el clásico corporativismo militar salió de nuevo a relucir, alarmado por la resurrección del viejo fantasma que volvía a amenazar la unidad de España desde el separatismo de ETA. Más que nunca durante el franquismo, el cierre de filas en los cuarteles se hizo patente. Vigilantes ante cualquier reforma en la Administración del Estado que pudiese rebajar su cota de poder, los militares presionaron cerca del Ejecutivo y de El Pardo para que la apertura no llegase más allá de lo estrictamente permisible. El desarrollismo económico impidió finalmente que la involución del régimen llegase a producirse, pero a ETA le cabe el "honor" de, cuando menos, retrasar su apertura, además de llevar la desolación a cientos de hogares españoles, especialmente de los muchos guardias civiles víctimas de sus brutales atentados.

## LA LLEGADA DE LA DEMOCRACIA, 1976-1982

Sin embargo, como la mayoría de los restantes sectores del régimen, a finales de los años sesenta los militares sabían que tras la

desaparición de Franco se producirían cambios inevitables. El problema era cómo afrontarlos sin alterar lo esencial de aquel régimen. Se trataba de que la tradicional supremacía militar no se viese suplantada por la civil, propia de los regímenes democráticos, de modo que no iba a resultar fácil cambiar las cosas en materia de seguridad. Así lo demostró la situación vivida en los primeros meses que siguieron a la muerte de Franco, durante la etapa Arias Navarro al frente del Gobierno, en que todo siguió igual a como estaba antes de noviembre de 1975. Pero los cambios eran cuestión de tiempo. Y aunque contaron con la oposición de los sectores más duros del Ejército, se antojaban imparables.

Las razones estaban en la coyuntura económica española y en la decidida voluntad de amplios sectores de la clase política que tanto desde dentro del régimen como desde la oposición ambicionaban la implantación de un sistema democrático de corte occidental. El aludido desarrollismo económico que caracterizó a España en la década de los sesenta y principios de los setenta, porque favoreció un dinámico crecimiento industrial y sobre todo urbano que junto a la penetración de capital extranjero, la competencia, el turismo y las remesas de emigrantes que pudieron tomar contacto con las sociedades democráticas europeas, facilitarían los objetivos. La firme voluntad política, porque fue capaz de conducir con destreza un proceso de transición de un régimen autoritario a otro democrático, en donde la moderación de la oposición y la generosidad y capacidad de liderazgo de las élites facilitaron el consenso y el clima necesario para delinear la estrategia que finalmente llevó al país al grupo de democracias de su entorno europeo.

Al igual que ocurriera en 1873 y en 1931, el cambio político representaba una nueva oportunidad para lograr la subordinación militar a la civil. A partir de las lecciones de la historia y arropados por una situación política que nada tenía que ver con las dos mencionadas, los demócratas instalados en el poder tras la muerte de Franco se apresuraron a conseguir la anhelada supremacía civil (aquí sólo nos interesa en lo que afecta a la seguridad ciudadana). El primer objetivo para conseguirlo era claro: desplazar al Ejército de la Adminis-

tración civil. La única manera era deslindar las FAS de las Fuerzas de Seguridad. Esto sólo se podía conseguir a través de una Ley de rango superior a las existentes. Como el artículo 37 de la Ley Orgánica del Estado franquista de 1967 contemplaba que las Fuerzas Armadas estaban "constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de orden público", hubo que esperar a la aprobación de la Constitución de 1978 para acabar con esta integración. En su artículo 8, el texto constitucional no puede ser más claro en su intento de desvincular el aparato policial del militar, al afirmar que "Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire"; además, también desgaja a las Fuerzas Armadas de todo tipo de competencia policial, al menos en período de normalidad, cuando señala que tienen como misión "garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional". Como era lógico, la seguridad interior tendría que recaer entonces exclusivamente en el aparato policial, representado por las ahora denominadas Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. La redacción del artículo 104 de la Constitución así lo confirmó: al recoger que su misión era la de "proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana".

Sentadas las bases legales para proceder al traspaso de poderes que sometiese el orden público al control de las autoridades civiles, los siguientes movimientos del Gobierno de la UCD se encaminaron a reformar el aparato policial. Dos leyes fueron determinantes en este sentido: la de Policía y la Orgánica de la Defensa.

La primera no tardó en producirse y a pesar de la pretendida sinuosidad de su redacción, no ocultaba sus verdaderas intenciones. Apenas unos meses después de votada la Constitución, la Ley de Policía de 4 de diciembre de 1978 alumbró el camino a un nuevo diseño policial, que suponía un cambio cualitativo importante con respecto al existente desde 1941. Consensuada por las fuerzas políticas signatarias de los Pactos de La Moncloa y sin entrar a valorar la merma que significó para las funciones y protagonismo de la Guardia Civil el que en los núcleos urbanos

de más de 20.000 habitantes o cuya importancia lo requiriera el orden público pasase a ser asunto de la Policía (lo que escapa a las pretensiones de este trabajo), esta Ley limitó las competencias de la jurisdicción militar al declarar en su artículo quinto que sería la jurisdicción ordinaria la competente para conocer de los delitos cometidos contra los miembros del Cuerpo Superior de Policía, de la Policía Nacional y de la Guardia Civil, es decir, los tres soportes de la seguridad ciudadana que por ahora tenía la democracia en proceso de implantación. En el caso concreto que aquí nos ocupa —el de la Guardia Civil— el artículo quinto no podía ser más ambiguo, pero paradójicamente claro: en él se decía que tendrá fuero militar (o sea, consideración de fuerza armada), pero a continuación añadía: "salvo en lo que se refiere a los delitos que se cometen contra sus miembros en el ejercicio de las funciones señaladas en esta Ley, de cuyo conocimiento será competente la Jurisdicción Ordinaria". Asimismo, se despojaba de la tradicional condición de aforados a los miembros de estos Cuerpos cuando se otorgó idéntica competencia para conocer los delitos cometidos por los mismos en el ejercicio de sus funciones policiales. En donde la Ley no utilizaba un doble lenguaje era en la dependencia de las Fuerzas de Seguridad. Su artículo 3.2 ordenaba que bajo la inmediata autoridad del Ministro del Interior, el mando de las Fuerzas de Seguridad será ejercido directamente por el Director de la Seguridad del Estado (órgano creado por esta Ley), "de quien dependerán las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, cuyas funciones coordinará..." (Esta competencia sería luego especificada más ampliamente en el Decreto 1158/80, de 13 de junio, que también otorgaba el rango de Secretario de Estado al Director de la Seguridad.)

El siguiente peldaño en el control del aparato policial por parte de la Administración civil llegó por fin al nivel provincial. Si nunca se había dudado de las prerrogativas que en teoría poseían los Gobernadores Civiles en materia de seguridad pública, también era verdad que la legislación tampoco había sido generosa con ellas. A esto urgía poner fin. El Decreto 3117/80 de 22 de diciembre sobre el "Estatuto de los gobernadores civiles", recogía

sin paliativos en su artículo 17 que las competencias de los Gobernadores Civiles eran, entre otras, las de "Mantener el orden público y proteger a las personas y bienes"... (apartado c) y la de "Ejercer la Jefatura de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado" (apartado d). Con esta redacción se pretendía dejar claro que con la llegada de la democracia los Gobernadores Civiles recuperaban el peso específico en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, y a ellos antes que a nadie debían subordinarse las Fuerzas de Seguridad.

Pero para que el camino quedase completamente allanado, todavía era necesario salvar una difícil barrera. Esta no era otra que la doble dependencia de la Guardia Civil. El debate sobre el viejo contencioso volvió a plantearse con ocasión de la discusión parlamentaria del Proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional, y en él asistimos a un nuevo enfrentamiento entre los posicionamientos tradicionales. De un lado se alineaban el ala más intransigente del Ejército, apoyada por sectores de la ultraderecha y también el sector conservador representado por Alianza Popular, partidarios de una postura inmovilista que contemplase un Cuerpo militar perteneciente al Ejército y, por tanto, con una fuerte vinculación al Ministerio de Defensa. De otro, las fuerzas progresistas de izquierdas, abanderadas por el PSOE y el Partido Comunista, que reivindicaban la vieja aspiración de una Guardia Civil desmilitarizada y exclusivamente dependiente del Ministerio del Interior. Por su parte, el Gobierno centrista de la UCD había redactado un Proyecto en el que dedicaba dos artículos a la Guardia Civil, dentro del Título VI. El artículo 35 decía que:

*"La Guardia Civil es un cuerpo militar que, como tal, forma parte del Ejército de Tierra y depende en su organización, personal, disciplina, armamento y servicio militar del Ministerio de Defensa. En el desempeño de sus funciones relativas al orden y la seguridad pública depende del Ministerio del Interior, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica sobre Seguridad Ciudadana.*

*El Reglamento Orgánico de la Guardia Civil será aprobado por el*

*Gobierno a propuesta de los Ministros de Defensa e Interior y regulará, de acuerdo con la ley, su organización y funciones."*

Más que sus propios deseos, fue la prudencia ante el temor a una reacción desairada de un importante sector del Ejército y de la vieja guardia franquista lo que probablemente guió a los ponentes del Proyecto a actuar con cautela en la redacción así presentada al Pleno del Congreso de los Diputados. La patata caliente pasó entonces al tejado de los grupos que configuraban el arco parlamentario, y aunque las discusiones giraron en torno a la pertenencia o no del Cuerpo a las Fuerzas Armadas, lo que en realidad se estaba ventilando era su dependencia funcional. Así lo demuestra una lectura detenida del contenido de las enmiendas.

En la intervención del grupo Comunista este planteamiento de fondo se ve meridiana-mente. Los comunistas formularon una enmienda de supresión de todo el Título VI, razonándola en que la Guardia Civil no formaba parte de las Fuerzas Armadas en virtud del contenido del artículo 81 de la Constitución, ley que, además, deslindaba claramente el encuadramiento y funciones de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad. Sin embargo, vemos que lo que menos le importa es el carácter militar del Cuerpo y, en una postura que ponía de relieve su deseo de contribuir a consolidar el proceso democrático, a la vez que una evolución cualitativa en sus planteamientos de otras épocas con respecto a la Guardia Civil, los comunistas no dejaban lugar a las dudas sobre sus auténticas intenciones, al añadir que: "La Guardia Civil es un Cuerpo de Seguridad Pública y sus funciones deben estar determinadas en la Ley Orgánica sobre Seguridad Ciudadana; debe estar concebida como un Instituto Armado de organización y estructura militar, no integrado en las Fuerzas Armadas, y, por tanto, dependiente del Ministerio del Interior. Las funciones relacionadas con la defensa nacional deberán ser determinadas conjuntamente con el Ministerio de Defensa, mediante Ley". Más aún, llegaban más lejos al reconocer que estarían dispuestos a admitir su naturaleza militar, "ya que —decía la enmienda— lo más grave no es el

carácter militar de la Guardia Civil, ni el que en relación con las funciones policiales se duplique o se refuerce un cuerpo con estructura civil y otro con estructura militar, sino que lo que nos parece absolutamente inadmisibles es el problema de la doble dependencia de la Guardia Civil respecto del Ministerio del Interior y respecto del Ministerio de Defensa. Admitiríamos, incluso, que la Guardia Civil fuera un Cuerpo militar, con estructura militar, con organización y disciplina militar, pero —esto es lo importante— dependiente del Ministerio del Interior, porque creemos que lo que desnaturaliza totalmente la función policial es que exista un cuerpo que tiene funciones policiales y que, al mismo tiempo, depende del Ministerio de Defensa y se despliega siguiendo no sólo las necesidades de la función policial, de la seguridad ciudadana, sino siguiendo las necesidades de la defensa nacional" (20).

Por su parte, el grupo socialista proponía la sustitución de la redacción del artículo 35 por otra claramente alineada con la tesis comunista. Su propuesta dejaba un texto en el que se decía que "La Guardia Civil es un cuerpo de estructura y organización militar que depende del Ministerio de Defensa para su disciplina, armamento y en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que se le encomienda, y del Ministerio del Interior en todas sus restantes funciones, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica por la que se regulan las Bases de la Organización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad". Nada más ilustrativo para demostrar que lo que en realidad subyacía era el viejo contencioso de doble dependencia como el hecho de que para sostener su argumentación, el diputado socialista Luis Solana acudía a los decretos fundacionales de la Guardia Civil, dando por bueno el de 28 de marzo de 1844, en lugar del de 13 de mayo del mismo año. Al final, lo que se pretendía era no dejar escapar la nueva oportunidad que se les presentaba a los partidarios de la línea civilista... "es precisamente hoy —señalaba Luis Solana— cuando tenemos de alguna manera que terminar con esta dependencia doble, confusa, que no sirve más que para crear este tipo de confusiones que pueden acabar siendo peligrosas para la concepción que de la Guardia Civil tengan en estos momentos nuestros conciudadanos" (21).

Desde la otra orilla, el grupo de Alianza Popular luchó por evitar la exclusión de la Guardia Civil de las Fuerzas Armadas, reafirmando en su conocida tesis de que el artículo 8 de la Constitución era el que dejaba las puertas abiertas a esta posibilidad, y no el 104, con lo cual la dependencia debería seguir como estaba. Sin embargo, su franca minoría parlamentaria disipaba cualquier posibilidad de defender con éxito su posicionamiento. Estaba claro que éste tenía que proceder de las fuerzas extraparlamentarias. Nada de lo que se debatía en el Congreso era del agrado de la vieja guardia franquista y del ala dura del Ejército, muy atentos a cuanto se decía en las Cortes. La reacción no se hizo esperar y a través de una campaña orquestada por sectores de ideología ultraderechista, se presionó al Ejército y al Gobierno para que se mantuviese el carácter militar de la Guardia Civil. Hasta tal punto llegó la tensión, que el entonces Director General del Cuerpo, teniente general Pedro Fontenla Fernández, manifestó públicamente su irritación por el contenido final del artículo 38: ("En tiempo de paz, el Cuerpo de la Guardia Civil dependerá del Ministerio de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que por su naturaleza se le encomienden, y del Ministerio del Interior en el desempeño de las funciones relativas al orden y la seguridad pública en los términos que establezca la Ley"), en unas declaraciones realizadas el 13 de abril de 1980, y que provocaron su fulminante destitución del cargo que ocupaba.

El Gobierno era muy sensible a este tema, sabedor de que en un sector de la oficialidad del Ejército no simpatizaba con el desmembramiento que se estaba haciendo del edificio del antiguo régimen. Por eso volvió a optar por la cautela política y congeló la regulación de esta materia, argumentando que si: "La Guardia Civil continúa siendo, como lo era desde 1844 y lo sigue siendo al entrar en vigor la Constitución de 1978, un Cuerpo militar del Ejército de Tierra, es tema que podría no estar en esta ley, y a lo mejor no debería estar en esta ley, pero el único problema sigue siendo el de la doble dependencia..."

El pulso que mantenían ambas Administraciones —civil y militar— sobre la dependencia de la Guardia Civil quedaba larvado, más que

aplazado, a la espera de que los acontecimientos propiciasen la idoneidad de volver a atacarlo. No obstante, era claro que el contenido final del artículo 38 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional dejaba asentada la plataforma para impulsar la reforma policial al gusto de la Administración civil. Y, aunque las protestas extraparlamentarias surtieron el efecto de ocasiones anteriores y la Guardia Civil siguió manteniendo su estrecha vinculación al Ministerio de Defensa y su naturaleza militar, la realidad era que había dejado de pertenecer al Ejército de Tierra, dejando también en el debate parlamentario su tradicional dependencia en cuanto a disciplina y organización interna del Ministerio de Defensa, en beneficio del Ministerio del Interior.

## EL TRIUNFO DE LA SUPREMACIA CIVIL SOBRE LA MILITAR DESDE 1982

Superar este obstáculo no significaba, sin embargo, consolidar de manera definitiva el desplazamiento de los militares de la Administración civil del Estado. Ni mucho menos. Todavía restaba por salvar la fuerte resistencia que estaban dispuestos a ofrecer los sectores más reaccionarios de las Fuerzas Armadas, que apoyados desde la ultraderecha residual del régimen franquista, se mostraron dispuestos a no dar por perdida la batalla. El descontento originado por su marginación gradual de los centros de poder y la globalidad de las reformas emprendidas por el Gobierno de Adolfo Suárez, entre las que se había incluido la legalización del PCE, crearon el caldo de cultivo necesario para que los ruidos de sables en los cuarteles se convirtiesen en algo más que una amenaza. La barbarie terrorista, cebándose con saña en las Fuerzas Armadas y en la Guardia Civil, despejaron las reticencias de quienes pretendían otro tipo de proceso político de cambio. Una vez más en la historia contemporánea española, la vía elegida fue el pronunciamiento militar.

Pero el golpe de Estado del 23-F fracasó, y con su fracaso marcó el punto de inflexión decisivo que despejó el camino para el avance de la democratización y el triunfo de la supremacía civil sobre la militar dentro de la Administración del Estado. Como señala

Felipe Agüero en su libro "*Militares, civiles y democracia*", el fracaso del golpe creó no sólo una situación que llevaría al desmantelamiento de la oposición intransigente, sino que pondría de relieve la madurez y firmeza del pueblo español por aferrarse a las libertades y al pluralismo propios de un sistema democrático (22). Esto, unido a la desmoralización que el propio fracaso del golpe generó en las filas del Ejército, a la inequívoca postura adoptada por el Rey en contra de la involución y a la masiva repulsa del pueblo español al golpe, hicieron comprender a la mayoría de oficiales que la democracia era un proceso irreversible, al que había que adaptarse. Y aunque todavía se producirían algunos coletazos contestatarios durante la efímera etapa de Gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo, más motivados por la incesante actividad de ETA que por el propio convencimiento de las ventajas de una involución, la realidad fue que las energías invertidas por el último gabinete de UCD por aplacar los ánimos en las Fuerzas Armadas y en su entorno dieron el fruto apetecido y los demócratas pudieran al fin respirar tranquilos. Fue así como por vez primera desde 1939, en el Gobierno no figuraba ningún miembro militar. La fragmentación interna que surgió en el seno del Ejército, la renovada cohesión del poder civil, la posición del Rey y la formación de un Gobierno de amplia raíz popular en las elecciones de octubre de 1982, hicieron el resto para que la determinación de imponer la supremacía civil fuera por fin una realidad.

Esto suponía una alteración sustancial para la Guardia Civil. Desprovista del fuero militar en el ejercicio de sus funciones, con el dilema de la dependencia orgánica sin resolver, despojada de parte de sus competencias, con la incógnita sobre lo que podría depararle un Gobierno Socialista y, sobre todo, acosada por la barbarie terrorista, para la "Nueva" Guardia Civil se abría un período de incertidumbre y de cambios sustanciales, que, sin embargo, iba a solventar de manera admirable.

Para empezar, la característica mutación de que habían hecho gala los gobiernos de izquierdas con respecto al Cuerpo una vez trocaban la oposición por el poder, volvió a repetirse de manera inexorable tras 1982. Bastaron apenas unos meses para que los socialistas se percataran del gran instrumento que tenían

en su poder. De que se hallaban ante una Institución sobria y eficaz, con unas características bien perfiladas y celosamente conservadas a lo largo de ciento cincuenta años, en donde la disciplina, capacidad de sacrificio, espíritu benemérito y lealtad al poder legalmente constituido sobresalían por encima de las demás. Por eso, no fue una casualidad que acuñaran aquella célebre frase de que "hemos descubierto a la Guardia Civil".

Solventados los recelos sobre su futuro, quedaba por ver cuál iba a ser su papel dentro de la nueva estructura de la seguridad del Estado. Tanto el Ministro del Interior, José Barrionuevo, como su Secretario de Estado para la Seguridad, Rafael Vera, se apresuraron a confirmar su apoyo a la naturaleza militar del Cuerpo y a depositar en él toda su confianza en la lucha contra el terrorismo, convirtiéndolo en uno de los pilares básicos de la seguridad, junto al Cuerpo Nacional de Policía (nombre otorgado tras la fusión de la Policía Armada con el pretenciosamente denominado Cuerpo Superior, antigua Policía Gubernativa). Se trataba de un modelo de seguridad similar al existente en Francia, con dos Cuerpos de ámbito estatal, uno de naturaleza civil y otro militar, que, no obstante, deberían ceder parte de sus competencias a las nuevas policías surgidas en las Comunidades Vasca y Catalana y en las administraciones locales en el modelo que vería la luz tras aprobarse la Ley Orgánica 2/86, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

Con un sitio asegurado en la estructura del nuevo Estado, se trataba a continuación de adaptar su servicio a las nuevas funciones asignadas desde el Estado. Consciente de que su forma de prestar el servicio no había corrido paralela a la vertiginosa evolución experimentada por el país en las últimas décadas, la Guardia Civil emprendió la modernización que afectó a buen número de especialidades. Surgieron así unidades nuevas y pujantes, como el Seprona, la Policía Judicial o el Servicio Marítimo, que devolvieron al Cuerpo a la vanguardia de la lucha contra la delincuencia y la llevaron a responder con garantías a las demandas de seguridad por parte de la sociedad.

Como también era de esperar, este afán modernizador corrió paralelo a importantes

reformas en su estructura interna. Fruto de la firme convicción socialista por consolidar el desplazamiento de los militares de la Administración, la Guardia Civil no pudo escapar a esta tendencia. Por vez primera en su historia un civil fue nombrado Director General, cargo que recayó precisamente en un Gobernador Civil. Además, la llegada de Luis Roldán vino acompañada de otra medida inmediata, cual era la eliminación del Estado Mayor del Ejército que había modelado todas y cada una de las decisiones de la Institución en los últimos cincuenta años, y que ahora desaparecía de la estructura del Cuerpo, sustituyéndolo en la misma algunos civiles y guardias civiles. Sin duda, era el resultado de la renombrada supremacía civil sobre los militares.

Lejos de lo que podía pensarse, estas decisiones no causaron ningún trauma en la Guardia Civil, y hasta puede afirmarse que fueron acogidas con no disimulada satisfacción por sus clases de tropa y suboficiales, e incluso por algunos sectores de su oficialidad. Por lo demás, la Institución afrontó el reto de la nueva situación y en una demostración palpable de su gran capacidad de adaptación a los tiempos, consiguió no sólo superar la incertidumbre, sino hacerse con un sitio respetable en la nueva estructura de la seguridad del Estado. En realidad, nada de esto debe sorprendernos en una Institución que no por casualidad estaba a punto de cumplir ciento cincuenta años de servicios ininterrumpidos al lado del pueblo, querida por una amplia mayoría de éste y que había demostrado una probada eficacia y rectitud.

Naturalmente la nueva situación modificó su relación con los Gobernadores Civiles. Desaparecidos los tradicionales obstáculos que habían impedido una relación de subordinación duradera —la colaboración siempre existió—, el viejo sueño de los Gobernadores Civiles se veía por fin cumplido con la aprobación de la Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Para empezar, en su artículo séptimo certificaba que la Guardia Civil sólo tendrá la consideración de fuerza armada en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que se le encomienden. Además, el artículo noveno otorga la dependencia de sus funciones al Ministro del Interior, y al Minsitro de Defensa sólo en tiempo de

guerra, durante el estado de sitio o en las misiones de carácter militar que se le encomienden. El artículo diez confiere el mando de la Guardia Civil al Ministro del Interior a través del Director de la Seguridad del Estado. Y es en el punto tercero de ese mismo artículo donde se dice que el Gobernador Civil ejercerá el mando "directo" de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, es decir, de la Guardia Civil.

De acuerdo con Morales Villanueva, de la introducción del término "mando directo" se derivan una serie de conclusiones que, transcritas literalmente, definen de largo la síntesis de las actuales relaciones de los Gobernadores Civiles con la Guardia Civil, a la vez que sirven de colofón a este trabajo:

*"...en un primer sentido mando directo podría interpretarse como posibilidad de intervenir, por el gobernador civil, en la ejecución del servicio e incluso en la determinación de los efectivos y medios con los que ha de prestarse. Varias consecuencias se deducen de esta interpretación.*

*La primera, que la responsabilidad será totalmente suya, siempre y cuando se cumplan los demás requisitos en cuanto a la obediencia debida. Por otra parte, al integrarse el gobernador civil en la cúpula provincial de la provincia, podrá recibir y tendrá que cumplir, las directrices que le dicten las Direcciones Generales de la Guardia Civil y de la Policía; y por descontado de la Seguridad del Estado.*

*En una segunda acepción mando directo significaría sencillamente que los gobernadores civiles pueden dirigirse directamente a los mandos provinciales de ambos Cuerpos (Jefes de Comandancia y Comisarios Provinciales) sin necesidad de acudir previamente a sus superiores jerárquicos. La consecuencia de esta interpretación sería que el gobernador es el competente para indicar los servicios a prestar, correspondiendo, sin embargo, a los mandos policiales la determinación de la forma más eficaz, de realizar los mismos, en razón de su especial preparación técnica" (23).*

NOTAS

- (16) Maura, Miguel: *Así cayó Alfonso XII*. Barcelona, 1986.
- (17) *Ibidem*, pág. 274.
- (18) Ballbé, M.: *op. cit.*, pág. 340.
- (19) *Ibidem*, pág. 440.

- (20) Morales Villanueva, Antonio: *La Administración Policial Española*. Madrid, 1988, pág. 289.
- (21) *Ibidem*, págs. 285-286.
- (22) Agüero, Felipe: *Militares, Civiles y democracia. "La España postfranquista en perspectiva comparada"*. Madrid, 1995, págs. 272-273.
- (23) Morales Villanueva, Antonio: *op. cit.*, págs. 316-317.

SEGUIMIENTO PÚBLICO

Chris CRITCHEN y David MACDONALD  
Political Policy Order, Treatment and Practical Issues  
Andrew Richards (inglaterra: 1995)  
367 páginas

ESTE libro es una recopilación de una serie de artículos publicados anteriormente por el Centro Europeo de Investigaciones Europeas y Social en Ginebra durante los años 1993 y 1995. Los artículos han analizado con la máxima seriedad la producción de la información por los medios públicos y los libros. Algunos de estos contribuyentes fueron Paula Meropoulou, el Germano Carlo para el artículo en Orden Público de la Universidad de Liverpool y el Centro de Investigación de Comunicación y Medios de la Charles Hadow University, lo que resulta a menudo el carácter de debate e interacción entre el mundo académico y el profesional en esta área tan compleja y difícil.

Los autores nos presentan una amplia variedad de enfoques en sus libros, como por ejemplo cada uno de ellos a una serie de conferencias sobre cuestiones muy relacionadas entre sí.

La primera se refiere a la Unión del Reino Unido. La visión de los profesionales recién introducidos por el Reino Unido de Prácticas de Prensa en Inglaterra y Gales (Prensa 1991, 1991), describe una teoría basada para el movimiento de prensa y el desarrollo de desarrollo público. Así, estos son aplicados a la creación de los estándares morales que marcan los límites de permisividad actual. El mundo académico, en general, no concuerda esta visión orientada hacia los valores. Laferrière, David, David, y otros creen que deberían todas las noticias y profesionales en particular información seleccionable para ser transmitida, más allá de intereses políticos, económicas y sociales e la política, etc.), además de la presencia de un clima de opinión que favorece el antagonismo entre la política y grupos políticos e culturales diferentes.

La segunda parte evalúa los medios públicos y otros periodísticos como se perfilan realmente. Se centra en tres áreas de estudio: el sector público, el sector del negocio y el sector de la información sobre el sector. En el tema de desarrollo sobre la comunicación pública y el orden público, y la búsqueda en el extranjero y el futuro profesional.

La tercera parte se refiere a la política pública en sociedades divididas. Esta parte comienza la discusión política en el ámbito del Norte y África del Sur y requiere para su análisis un enfoque crítico de los argumentos de los autores de las culturas de los países y sus modelos legales.

La cuarta parte cubre la historia de los medios europeos que involucran al público y sus intereses. La historia de apertura de discursos sobre el negocio y sus