

LA ORGANIZACION Y LAS FUNCIONES DE LA GUARDIA CIVIL AYER Y HOY

BENITO SALCEDO MUÑOZ
Teniente Coronel de la Guardia Civil

INTRODUCCION

La Guardia Civil fue concebida en sus orígenes como una Fuerza de Orden Público dotada de organización militar y destinada a cumplir ordinariamente funciones de seguridad y protección de las personas y los bienes.

Si bien hubo acuerdo desde el principio en el tipo de organización con que se había de dotar al nuevo Cuerpo y en las funciones que debía cumplir, las diferencias aparecían sin embargo en cuanto al grado de dependencia de los Ministros y Autoridades de Gobernación y de la Guerra, su integración o no en el Ejército y la procedencia de sus cuadros de mando.

A través del presente trabajo se pretende efectuar un recorrido histórico por las vicisitudes funcionales y de organización de la Guardia Civil, tratando de poner de manifiesto las razones que en cada momento las justificaron y aportando elementos para una reflexión sobre el presente de este Cuerpo.

LA SEGURIDAD ANTES DE LA CREACION DE LA GUARDIA CIVIL

Con la llegada de los Borbones a España se intensificó el proceso de unificación emprendido por los Reyes Católicos; sin embargo, las grandes distancias entre el centro político del Estado y la periferia, y la lentitud de las comunicaciones, forzaron a otorgar una importante concentración de poder civil y militar en la figura del *Capitán General* (1), y a introducir algunas medidas de racionalización en la Administración de inspiración francesa.

Paralelamente, a lo largo del siglo XVIII desaparecen la mayor parte de las pequeñas fuerzas policiales dependientes de los munici-

pios y se forman fuerzas provinciales dependientes de los Capitanes Generales y las Reales Audiencias. Así, en 1721 Felipe V crea las Escuadras de Cataluña, modelo que se extendería a otras regiones del Estado. El Ejército, sin embargo, fue, hasta la creación de la Guardia Civil, la primera fuerza policial del país, especialmente en la actuación contra bandas armadas y alteraciones graves del orden público (2).

La *guerra de 1808* a 1814 tras la invasión francesa produjo no solamente el rechazo del invasor, sino también un cambio notable del marco institucional tras la promulgación de la *Constitución liberal de 1812* que rompía bruscamente con el llamado Antiguo Régimen de perfil absolutista.

La lucha contra el invasor napoleónico estuvo fundamentalmente protagonizada por fuerzas irregulares de base local, cuya participación fue reconocida por la Constitución de 1812 con la denominación de *Milicias Nacionales*. Esta fuerza popular se identificó con los ideales liberales y los sostuvo contra el Antiguo Régimen, ayudando a consolidar las reformas liberales en la primera mitad del siglo XIX. Las milicias provinciales y urbanas fueron, como los ayuntamientos, un firme reducto del progresismo.

En el Reglamento de 1822 se recogía la misión principal de la Milicia Nacional, "Sostener la Constitución política de la Monarquía...", y sus funciones: dar guardia a las casas consistoriales, dar las patrullas necesarias para mantener el orden y el sosiego público, perseguir y aprehender a los desertores y malhechores, defender los hogares y términos de sus pueblos de los enemigos interiores y exteriores, escoltar en defecto de tropa los presos y caudales y asistir a las funciones públicas.

A partir de 1842-43 la Milicia protagonizó motines contra los consumos, ocupaciones de tierras, huelgas industriales, negativas al sistema de quintas, etc. Se impuso su disolución (3).

Durante los sesenta años que median entre la llegada de Fernando VII y la de Alfonso XII se produjeron más de treinta *pronunciamientos militares*. Desde la abolición de la Constitución de 1812 los militares liberales no cesaron de conspirar.

La historia de los pronunciamientos militares comienza con la conspiración de Elío en 1814 y termina con la de Sanjurjo en 1932. Pueden diferenciarse dos épocas, la primera que abarca hasta 1874 en que Alfonso XII establece la Monarquía Constitucional, corresponde al afianzamiento del liberalismo en pugna contra el absolutismo, y la segunda coincide con la agonía de la monarquía liberal y el auge de los sistemas socialista y nacionalista, y se inaugura con el derrocamiento del orden constitucional de Primo de Rivera (4).

La *guerra carlista* enfrentó finalmente a los partidarios de la monarquía tradicional con los reformistas liberales. Tradición católica y regionalismo en Cataluña, Vascongadas y Navarra sirvieron de base a la causa monárquica carlista, situando a España en un hábito de excepción y de guerra en el medio rural donde se desarrolló, a la vez que se instalaba profundamente una cultura de la violencia en los comportamientos colectivos. Por este motivo "a principios de 1844 la demanda de «estabilidad» era compartida por la inmensa mayoría de la sociedad, tanto en las filas políticas moderadas como progresistas" (5).

A esta desestructuración política hay que añadir los desajustes socioeconómicos ocasionados por la contienda, que se sumaban a los arrastrados desde el régimen anterior y a los derivados del nuevo orden socioeconómico, de entre los que cabe destacar los producidos con motivo del sistema de reparto de la propiedad de la tierra, que no acaba de satisfacer al campesinado. Una de las consecuencias más palpables de esta deteriorada situación fue el fenómeno del *bandolerismo*.

La fundación de la *Guardia Civil* se inscribe en esta panorámica de dificultades y responde a esa necesidad de un Cuerpo único de seguridad capaz de operar con eficacia en todo el territorio nacional. Su naturaleza va a reflejar desde el mismo momento de su fundación la tensión social y política existente.

El nuevo orden económico y moral burgués debía contener y mesurar las exigencias de las clases medias y populares en las que se había apoyado la revolución de la burguesía, organizada desde bases locales contra el régimen absolutista. La nueva orientación pasaba por un reforzamiento del poder central que

garantizara un orden legal, racional, universal y de progreso económico en todo el Estado, superando la disparidad legal y de fueros, la falta de división de poderes, la confusión funcional y la autarquía territorial de los viejos señores, que caracterizaba al Antiguo Régimen (6).

El Gobierno liberal se propuso retomar el control del proceso de transformación social que habría de permitir un nuevo orden y el consiguiente desarrollo económico. González Bravo quiso hacer presente el poder central en todo el territorio nacional a través de agentes directos. Para los liberales moderados la modernización en España pasaba por un impulso y dirección administrativos controlados centralizadamente, opción que por otro lado iba a ser facilitada por la mejora de las comunicaciones. El Gobierno necesitaba agentes directos distribuidos por todo el territorio nacional que hiciesen cumplir sus órdenes. Era preciso disponer de un cuerpo de funcionarios altamente profesionales, disciplinados y jerarquizados para ello, y el modelo a imitar iba a ser el de los Cuerpos del Ejército, fuera del cual no se concebía ninguna solución eficaz (7).

Sin embargo, el poder militar, aunque ya fiel a la causa liberal, era heredero de un gran poder autónomo territorial, constituyendo en aquel momento un obstáculo al proyecto civil centralizador, al venir de alguna forma a sustituir y representar en su función mediadora a las antiguas jurisdicciones de la sociedad estamental del Antiguo Régimen. El Ejército, por sus propias características de rigidez orgánica, de Cuerpo separado y autónomo, constituía un filtro para las decisiones políticas en cuanto agente en última instancia ejecutor de aquéllas. "Las dos bases de construcción del edificio estatal que el Gobierno pretende acometer —fortalecimiento de la Administración civil y descenso de las competencias políticas de los Capitanes Generales— no son comprensibles sin una tercera pieza que hace encajar todo el esquema: la Guardia Civil" (8).

Así, "La Guardia Civil es concebida como pieza básica de un proyecto político de largo alcance, no como una respuesta coyuntural a una situación apurada de orden público (...y) pasará a convertirse en instrumento básico de

la centralización decimonónica. De esta forma, se desarrolla al ritmo de la administración, caucionando coactivamente la dinámica centralista de ésta. Esa es una de las razones del fuerte crecimiento que experimenta en la segunda mitad del siglo XIX. (...) La Guardia Civil es el Estado, es Madrid, en cualquier punto del país" (9).

La Guardia Civil se expande territorialmente a través de dos acciones complementarias. Por un lado, mediante un avance por círculos concéntricos que le lleva a dominar sucesivamente el nivel regional (Tercio), el nivel provincial (Comandancia), el nivel de partido judicial (Compañía) y, por último, el nivel municipal (el Puesto). En 1846, la Guardia Civil tiene 500 puestos; en 1900 más de 2.000. La otra dirección expansiva tiene un sentido radial, desde Madrid, jalonando las comunicaciones. Empieza con 5.000 hombres en 1844, y tiene cerca de 20.000 en 1900. Este incremento choca con el pobre desarrollo del Cuerpo de Vigilancia, civil y dependiente del Ministerio de la Gobernación, creado también en 1844 (integrado por Comisarios y Celadores, no uniformados) que no pasa de 3.000 hombres a finales de siglo (10).

LOS DECRETOS FUNDACIONALES

En la redacción del proyecto inicial del Decreto fundacional surgen dos cuestiones polémicas:

- La discusión sobre la sujeción de la Guardia Civil a las ordenanzas militares, que se salda al final con la redacción siguiente: "El Cuerpo de Guardias Civiles, en cuanto a la organización y disciplina, depende de la jurisdicción militar".
- La supresión en el proyecto inicial del artículo por el que "la Guardia Civil, en masa, forma parte del Ejército, volviendo a sus filas los oficiales con sus grados en caso de disolución".

El Decreto fue rubricado el 28 de marzo de 1844. Determinaba la creación de un Cuerpo de Guardias Civiles dependientes del Ministerio de la Gobernación, con el objeto de proveer al buen orden, a la seguridad pública y a la protección de las personas y de las propiedades fuera y dentro de las poblaciones.

Con la llegada de Narváez a la Presidencia del Gobierno se refuerza el poder de los Capitanes Generales y la especial posición constitucional del Ejército como controlador del proceso político, en perjuicio de la consolidación de un poder civil.

Se promueve un nuevo Decreto para la Guardia Civil, de fecha 13 de mayo de 1844, que se propone organizar la Guardia Civil según lo decretado anteriormente. El nuevo Cuerpo pasa a depender del Ministerio de la Guerra en lo concerniente a su organización, personal, disciplina, material y percibo de haberes, y del Ministerio de la Gobernación en lo relativo a su servicio peculiar y movimientos, fórmula con la que se invierte el peso de la dependencia establecido en el decreto anterior, y en la que cabe destacar una estrecha dependencia del Ministerio de la Guerra donde antes lo era del Ministerio de la Gobernación. Se crea además la Inspección General del Cuerpo, a cargo de un General, con quien se han de entender los Jefes de Tercio en los asuntos cuya titularidad corresponde al Ministerio de la Guerra. En lo relativo al servicio peculiar del Cuerpo se entenderán sus Jefes con los Jefes Políticos de las Provincias, y la Inspección lo hará con cada Ministerio en la parte que le afecta, instituyéndose como órgano singular de la nueva Administración, equidistante y hasta cierto punto autónomo de los Ministerios de la Guerra y de Gobernación.

Se prevé una fuerza de 5.013 hombres encuadrados en 14 Tercios, al mando de un brigadier, coronel o teniente coronel según su entidad, con varias Compañías de Infantería y Escuadrones de Caballería cada uno, al mando de un comandante, más un capitán, dos tenientes, un alférez, un sargento primero, tres sargentos segundos, cuatro cabos primeros, cuatro segundos y 120 guardias civiles, a distribuir por el Ministerio de la Gobernación en las provincias civiles. Cada compañía se subdividía en cuatro secciones, y cada sección en tres brigadas, con diez guardias civiles cada una.

El prólogo del Decreto trata de justificar el traspaso de competencias al Ministerio de la Guerra en la procedencia del Ejército de los Oficiales del nuevo Cuerpo, razón que no pa-

rece suficiente, pues el primer Decreto ya preveía que las solicitudes fueran tramitadas por tal Ministerio a cuyo cargo quedó la ejecución del mismo, nombrando al Duque de Ahumada director de organización del Cuerpo de Guardias Civiles. Tal vez pesó, además de las cuestiones políticas de fondo y de la tensión entre los poderes civil y militar, "la necesidad de que un Cuerpo diseminado y llamado a enfrentarse con forajidos armados... y con fracciones carlistas..., tuviera cobertura militar que la dotara de suficiente disciplina, cohesión y fortaleza en el desempeño de sus misiones" (11).

En cuanto a la integración de la Guardia Civil en el Ejército es significativa la falta de precisión del texto, en el que se cambió por el propio Narváez la frase de: "...este Cuerpo, aunque parte integrante y privilegiada del Ejército, tiene una indole de servicio distinto...", por otra que sería la definitiva: "...este Cuerpo tiene una indole de servicio distinto del Ejército..." (12).

Desde el mismo momento fundacional se ponen pues de manifiesto las diferencias, incluso entre los propios moderados, del estatuto que debía corresponder a la Guardia Civil. Había un consenso en lo relativo a su organización y disciplina militar, pero aquél desaparecía cuando se trataba de establecer las dependencias del nuevo Cuerpo. La indefinición, que iba en perjuicio de la identidad y por tanto de la fortaleza y principios morales y de actuación del nuevo Cuerpo, fue sin embargo superada, al menos en gran parte de sus consecuencias adversas, gracias a la impronta y al impulso del Duque de Ahumada, que conformará un tipo de Guardia Civil honrado, disciplinado, fiel cumplidor de su deber, prudente y firme a la vez en la exigencia del cumplimiento de la Ley y el mantenimiento del orden, y con un espíritu de entrega y servicio a la población, y de lealtad al nuevo Estado liberal, que estaban más allá de toda clase de dependencia orgánica o funcional, partido gobernante y sistema político.

El primer hito constatado de la tensión de dependencias de la Guardia Civil fue resuelto por el Consejo Real, quien a raíz de cierta diferencia entre el Inspector General de la Guardia Civil y el Capitán General de Cataluña, emitió un importante dictamen en

1852. Para el Consejo, la Guardia Civil depende de la autoridad civil, y que sólo al ser necesarias una buena organización y disciplina, y que "estos requisitos eran imposibles teniendo el Cuerpo una forma civil, fue que desde el principio la recibió militar", siendo militares de origen sus miembros, y que este último factor personal debió ser la razón "y no otra" para su dependencia del Ministro de la Guerra, no concibiéndose que la Guardia Civil pueda "tener cabida" en los Ejércitos.

Es bien sabido, por otro lado, la cercanía de la Guardia Civil con el modelo francés. A este respecto conviene apuntar aquí que la Gendarmería de Napoleón "era realmente eficaz en aquel momento, sobre todo en sociedades en permanente guerra civil porque representaba una fuerza intermedia especializada entre lo civil y lo militar" (13). Ello permitía liberar al Ejército de las tareas de pacificación subsiguientes a una conquista, encomendándose tal misión a la Gendarmería, que cumplía eficazmente utilizando métodos policiales "bajo la dirección de los prefectos y no de los jefes militares" (14).

La similitud con el caso español es bien patente. En ambos casos se trata de separar los poderes civil y militar, y también en ambos es una fuerza intermedia la que sustituye a la fuerza propiamente militar en lo que puede denominarse una transición del gobierno militar al gobierno civil, en la comprensión de que la sociedad civil necesita para funcionar un espacio de libertad ajeno a las reglas de lo militar. Pero a diferencia de la Gendarmería, la Guardia Civil no quedará incluida en el organigrama del Ejército, ostentando los Jefes Políticos potestades sancionadoras y de concentración de unidades que no tenían los Prefectos franceses. Las características de la Gendarmería, con su íntima relación con el Ministerio de la Guerra y su autonomía del de Interior, "no hicieron el modelo deseable para el Ministerio de la Gobernación (español), y, por las mismas razones, sí lo convirtieron en el modelo a imitar para el Duque de Ahumada y el Ministerio de la Guerra (español)" (15).

La pugna entre el Ministerio de la Guerra y el de Gobernación, inicialmente resuelta a favor del primero en el Decreto de 13 de mayo, se prolongó en el marco reglamentario, "consiguiendo las autoridades de Gobernación, no

sólo sacar adelante su propio Reglamento, el del Servicio, sino, además, influir en el Reglamento Militar eliminando la mayoría de las adaptaciones de origen francés, aportadas por Ahumada, (... redactándose) finalmente siguiendo el modelo del Reglamento del Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras" (16). Ahumada, que hubiera preferido sin embargo una menor dependencia funcional de las autoridades civiles provinciales, consideró insuficiente el Reglamento para el Servicio y elaboró la Cartilla del Guardia Civil, que infundió el espíritu del nuevo Cuerpo.

LOS PRIMEROS REGLAMENTOS

A pesar de que el decreto de mayo fijaba en su artículo 24 que "Un reglamento particular fijará las obligaciones del Cuerpo en general y las particulares de cada uno de sus individuos", como era lo usual en un Cuerpo como el recientemente creado, el hecho es que la falta de acuerdo llevó a la promulgación de dos reglamentos independientes.

El Real Decreto de 15 de octubre de 1844, del Ministro de la Guerra, que aprueba el *Reglamento Militar* para la Guardia Civil, en desarrollo del segundo decreto fundacional, recoge en su capítulo primero, artículo 1º, que "el Cuerpo de Guardias Civiles depende del Ministerio de la Guerra por lo concerniente a su organización, personal, disciplina, material y percibo de sus haberes". En el artículo 2º que

"Dicho Cuerpo será organizado y dirigido por una Inspección general (...) Un Oficial general del ejército será el Jefe de este cuerpo con el título de Inspector general. Tendrá este á su cargo la dirección é inspección del Cuerpo, y de su autoridad dependen todos los ramos del servicio, conforme se expresa en su Reglamento especial, así como el régimen interior, administración y disciplina (...) entendiéndose al efecto dicho inspector con los Ministerios de la Guerra y Gobernación en la parte que a cada uno compete". En el artículo 3º que "Será regido por las Ordenanzas generales del ejército, observando exactamente á mas de

estas lo que para su servicio particular y privativo se expresa en su Reglamento especial".

En el artículo 6º se refleja la coincidencia de los Tercios con las distintas Capitanías Generales, distinguiendo los que han de ser mandados por un Coronel, un Teniente Coronel o un Comandante.

En diversos capítulos posteriores se regulan el *reclutamiento*, los *ascensos*, las *obligaciones generales militares* de cada uno de los empleos, la *disciplina*, de la que se resalta su importancia en la Guardia Civil debido a "la diseminación en que ordinariamente deben hallarse sus individuos", y que queda circunscrita a determinadas reglas contenidas en las Reales Ordenanzas, de obligada observancia también en la Guardia Civil, añadiéndose otras faltas y sanciones especiales en este Cuerpo.

En el capítulo VII por su parte, el artículo 1º dice que "Este Cuerpo, cuyo servicio peculiar es distinto del de guarnición que prestan las demás tropas del ejército, excepto en caso de sitio, nunca se considerará como parte de la guarnición de las plazas ni cantones en que se encuentre, y en su consecuencia *no hará más servicio que el propio de su instituto*".

El Real Decreto de 9 de octubre de 1844, del Ministro de la Gobernación, que aprueba el *Reglamento para el Servicio* de la Guardia Civil y viene a desarrollar el primer decreto fundacional, recoge por su parte en su artículo 1º que "la Guardia Civil tiene por objeto:

1º *La conservación del orden público.*

2º *La protección de las personas y las propiedades, fuera y dentro de las poblaciones.*

3º *El auxilio que reclame la ejecución de las leyes*".

Y el artículo 2º que "Cuando lo permita el servicio de que habla el artículo anterior, podrá emplearse la Guardia Civil, *como auxiliar*, en cualquiera otro servicio público que reclame la intervención de la fuerza armada".

En el artículo 3º se dice que "la Guardia Civil depende: ...2º *Del Ministerio de la Goberna-*

ción de la Península en cuanto al servicio y acuartelamiento". Y en el 4º que "El Ministerio de Gracia y Justicia y las autoridades judiciales podrán requerir su cooperación por conducto de la autoridad civil..."

En el artículo 6º se dice que "El *Ministerio de la Gobernación* de la Península es el único conducto por donde se transmiten las órdenes de S.M. para disponer el servicio en general de la Guardia Civil"; que en caso necesario podrá reunir temporalmente dos o más tercios, y cuando lo estime conveniente podrá reunir en una o más provincias los escuadrones y compañías pertenecientes a un mismo tercio; en el 9º que "Este Ministerio comunicará directamente al Inspector y á los Jefes de los tercios las órdenes de S.M. relativas al servicio y acuartelamiento de la Guardia civil"; pudiendo suspender a cualquier Jefe o subalterno cuando por su apatía o cualquier otra causa se entorpezca el servicio.

El artículo 11 recoge por su parte que "El *Jefe Político* dispone el servicio de la parte de la Guardia Civil destinada á su provincia respectiva; pero nunca se mezclará en las operaciones y movimientos militares que hayan de hacerse para la ejecución del servicio"; podrá reunir los escuadrones y compañías pertenecientes a la misma provincia, y suspender al jefe de escuadrón o compañía y a cualquier subalterno que no dé cumplimiento a las disposiciones tomadas por la autoridad civil o que entorpezca el servicio.

El artículo 14 menciona además que "El *Comisario* de Protección y Seguridad pública en su respectivo distrito es la autoridad que dispone el servicio de la Guardia Civil comprendida en el término de su jurisdicción", pudiendo reunir dos o más secciones, brigadas o destacamentos, y poner a las órdenes de algún *Celador* parte de la fuerza, debiendo dar cuenta al Jefe Político de la provincia de los casos de falta de obediencia o respeto; y el artículo 19 que "Los *Alcaldes* de los pueblos podrán requerir el auxilio de la Guardia civil del pueblo respectivo..." (17).

En el capítulo III relativo a las obligaciones y facultades de la Guardia Civil se fijan los *servicios* a prestar, poniéndose el acento en aquellos que reclame el *orden público*; la *seguridad en los caminos*, con dos partidas constantes rondando en la misma línea; la

protección, auxilio y socorro de las personas en los caminos, campos y despoblados; velar por la observancia de las leyes y disposiciones relativas a los caminos, montes y bosques, caza y pesca, bienes y propiedades públicas, comunales o particulares, y en general todo lo que constituye la *policía rural*; tomar noticia de la perpetración de cualquier delito o hecho contrario a las leyes; recoger los vagabundos y fugados de las cárceles, prófugos y desertores; *perseguir y detener a los delincuentes o infractores*; exigir la presentación de pasaportes, pases y licencias de uso de armas o de caza o pesca; *prestar servicio en el interior de las poblaciones*, cooperando con los agentes de Protección y Seguridad (18); y el *auxilio a las autoridades judiciales* para asegurar la buena administración de la justicia, dando cuenta de los delitos, remitiendo las sumarias instruidas y poniendo a su disposición los delincuentes.

El artículo 51 prescribe a su vez que "La Guardia Civil *no podrá distraerse del objeto de su instituto, ...*"; y el 53 que "La Guardia Civil no puede deliberar ni representar en cuerpo sobre ninguna clase de asuntos, ni podrán tampoco sus individuos representar en ningún caso sobre negocios públicos".

La desconfianza del Ministerio de la Gobernación hacia el nuevo Cuerpo, tan estrechamente dependiente del Ministerio de la Guerra, es bien patente. Esto le lleva a reforzar su control, bien directamente o a través de los jefes políticos de las provincias, e incluso comisarios y celadores en las poblaciones más importantes, en lo que constituía una estructura superpuesta de mando; y es que la seguridad tenía un componente político demasiado importante como para quedar en manos exclusivamente profesionales. La neutralidad política inherente a la profesionalidad que desde el primer momento se trató de imprimir a la Guardia Civil sólo podía ser garantizada mediante la constitución de un Cuerpo sometido a un reglamento propio, blindado al interés político, y esto, en aquel momento, pasaba por dotarlo de estatuto militar.

Hay algo en lo que están de acuerdo ambos reglamentos, y es que la Guardia Civil no realiza otro servicio que el propio de su Instituto, salvo en estado de sitio, si bien cuando aquél lo permita podrá emplearse como auxiliar en

cualquier otro servicio público que reclame la intervención de la fuerza armada.

Desde el principio, la Guardia Civil es concebida esencialmente como un cuerpo de policía integral destinado a mantener el nuevo orden social en todo el territorio nacional, si bien con carácter auxiliar en zonas urbanas. Aunque actualmente se suele identificar a la Guardia Civil como una policía rural, originariamente esta denominación correspondía a la vigilancia de zonas naturales no habitadas como montes, bosques, campos, etc., y constituía sólo una parte de su función. Es cierto sin embargo que el Reglamento para el servicio pone el acento en el orden público y en la seguridad en los caminos, campos y despoblados, a merced en aquel entonces de bandidos; y es que la inseguridad se daba más en el medio rural que en el urbano, donde residía una gran parte de la población y la producción, al contrario de lo que sucede hoy.

Habiéndole parecido a Ahumada insuficientes los anteriores reglamentos se decidió a elaborar desde la Inspección General del Cuerpo un reglamento complementario que fue aprobado en diciembre de 1845 bajo el título de *Cartilla del Guardia Civil*.

La Cartilla es un compendio de normas muy variadas dirigidas a los guardias civiles y jefes de Puesto, con una primera parte que comprende desde *principios deontológicos generales* (el honor, la honradez, la dignidad y la moralidad, el cumplimiento del deber), y *principios básicos de actuación en el servicio* (la serenidad ante el peligro, la prudencia y la firmeza sin violencia, la obligación de velar por la propiedad y seguridad de todos, la consideración altruista del servicio, el trato respetuoso a los ciudadanos, el respeto a los domicilios privados, el empleo de las armas cuando se vea ofendido por otras o sus palabras no hayan bastado), y *normas de comportamiento* detalladas, dentro y fuera del servicio (relativas a: policía personal, urbanidad, cortesía, saludo, silencio, seriedad y gravedad, compañerismo, formas de presentación y tratamiento a los superiores, prohibición de las malas compañías y diversiones impropias, obligación de conducirse en privado como en el servicio), hasta *procedimientos de prestación de los servicios* (generales: control de modos de vida y comportamiento sospecho-

sos, adquisición de noticias útiles para el servicio sin caer en el espionaje, constancia en los partes de hechos de la identificación de los individuos implicados y de las declaraciones de testigos y víctimas, control del comportamiento de los alcaldes y justicias de los pueblos y prestación de auxilio a éstos, socorro y protección en incendios e inundaciones; y particulares relativas a: servicio en los caminos, control de armas, pasaportes, caza, pesca, montes, arbolado y policía rural, desertores y prófugos, incendios, inundaciones y terremotos, juegos prohibidos, contrabando, conducción de presos); una segunda parte con unas obligaciones y normas específicas para los *jefes de Puesto* (velar por la policía personal de los guardias y de la casa-cuartel, el horario de cierre de establecimientos públicos de comida y bebida, conocimiento de los vecinos y propietarios, nombramiento del servicio, dedicación exclusiva de los guardias al servicio, formación continua e instrucción con armas semanal de los guardias, conocimiento del terreno y caminos, persecución de ladrones, recogida de pobres y mendigos en casas de beneficencia, comunicación de novedades que alteren la tranquilidad pública); y una tercera parte dedicada a distintos *formularios* de sumarias judiciales, licencias de uso de armas, caza, pesca, pasaportes, tratamientos e instancias.

De las normas de la primera parte de la Cartilla, las clasificadas como principios deontológicos y básicos de actuación, convenientemente adaptadas al ordenamiento jurídico y usos actuales, siguen teniendo plena vigencia hoy en el Cuerpo, al igual que gran parte de las normas de comportamiento público en el servicio, desprendidas del excesivo detalle. No sucede igual con la regulación del comportamiento privado, que si bien puede llegar a perjudicar al servicio, queda hoy día fuera del alcance de toda normativa profesional hasta tanto no se realice tal perjuicio; y es que la Cartilla pretendía no sólo codificar la conducta profesional, sino hacer de la Guardia Civil un modo de vida. En cuanto a los procedimientos de ejecución de los servicios también han quedado en gran parte desfasados al quedar influidos por el progreso de la técnica y la evolución de los hábitos de vida, las costumbres sociales y los modos de

actuación delictivos, estando hoy recogidos en manuales de actuación particulares de cada servicio o especialidad. Merece la pena sin embargo destacar aquí la introducción del concepto de servicio por parejas en los caminos por su tradición en la Guardia Civil, en las que "irán siempre á diez, ó doce pasos, uno de otro hombre, para que en ningún caso puedan ser ambos sorprendidos, y puedan protegerse mutuamente" (19).

No obstante, los procedimientos de actuación no quedaron cerrados con la primera Cartilla, ya que los diez primeros años de historia de la Guardia Civil se caracterizaron por el afinamiento y el perfeccionamiento de este nuevo instrumento de seguridad, apareciendo una nueva edición de la Cartilla en 1852, multiplicándose las órdenes, circulares, revistas, estadillos e instrucciones (20), a fin de mejorar su organización y eficacia en el servicio.

UNA ORGANIZACION EFICAZ PARA CONSEGUIR EL ORDEN EN EL PAIS

En su primera década de existencia la Guardia Civil hubo de hacer frente desde el principio a las *guerrillas carlistas* (en Castilla la Nueva y Cataluña, guerra de los "matiners") y al *bandolerismo* (en Cataluña y en Andalucía había alcanzado niveles intolerables), que actuaban en partidas poco numerosas en el medio rural, que en el caso de las guerrillas carlistas pretendían eludir la confrontación frontal con las tropas del Ejército, aunque mantenían una entidad suficiente que les permitía asaltar los Puestos de la Guardia Civil. Frente a las acciones de las partidas ésta opuso un perfecto conocimiento del terreno, de las casas de campo y de sus habitantes, la experiencia de sus soldados veteranos reclutados del Ejército, y unos procedimientos de actuación propios adaptados a este tipo de lucha, basados en la información, la observación, la investigación, la espera, la sorpresa, la presencia, la persecución, etc., a cargo de pequeñas partidas, llegando a actuar, dado su éxito en esta lucha, incluso en vanguardia de las columnas del Ejército regular en persecución de las bandas carlistas.

A partir de 1858 el gobierno de O'Donnell acometió la reforma de la seguridad en la corte, donde se producían la mayoría de las re-

vueltas con trasfondo político y donde la inseguridad y el desorden crecían además a medida que la renta y las oportunidades de trabajo atraían nuevos asentamientos de población, mostrándose insuficiente el dispositivo existente hasta el momento en base al Cuerpo de Salvaguardias de Madrid y su sucesor, el de Vigilantes Municipales. Este nuevo proyecto fue la *Guardia Urbana*, creada por Decreto de 24 de marzo de 1858 y después llamada *Guardia Civil Veterana*, para dar servicio en la corte, y la reorganización de la Guardia Civil de 1861, que trataba de dar respuesta a la nueva realidad socioeconómica en el resto del país (21).

La Guardia Urbana se creaba a imagen de la Guardia Civil, que tan buenos resultados había dado en el medio rural. El proyecto, sin embargo, se frustró tras los sucesos de la *noche de San Daniel*, en abril de 1865, en Madrid, al disolver una algarada estudiantil mediante una intervención con el resultado de varios muertos y heridos, poniendo de manifiesto la escasa preparación e inadecuada dotación de medios de la nueva guardia para estas alteraciones de orden público en el medio urbano.

Al comienzo del *sexenio revolucionario* el gobierno provisional del general Prim disolvió el Tercio Veterano que prestaba servicio en la capital según Decreto de 20 de octubre de 1868, cuya fuerza pasó a distribuirse entre los restantes Tercios del Instituto, aunque no llegó a hacerse efectiva esta medida, pues a los pocos días se creó un nuevo Tercio, el número 14, al que se le asignó la protección de los *edificios públicos* de Madrid.

Prim reafirmó a la Guardia Civil en la tradición de su fundador. Se refrendó su dependencia del Ministerio de la Guerra en cuanto a organización, disciplina y jerarquía, pero también su dependencia de las autoridades civiles en el cumplimiento de sus funciones, circunscribiendo su actuación al medio rural, fuera de los núcleos de población.

Con 148 hombres destacados para acompañar al *Ejército africano*, y la misión de sofocar la rebelión de algunas cábilas marroquíes en 1859, la Guardia Civil también va a ser empleada en esta campaña, normalmente en servicios peculiares del Instituto, tales como cobertura de marchas, vigilancia de campa-

mentos, escoltas a los Estados Mayores, prisioneros, personalidades, parlamentarios, y también en el mantenimiento del orden y la seguridad en la población de Tetuán. No obstante, como fuerza profesional y experimentada no dejó de ser empleada también en el combate, incluso en primera línea (batallas de Wad-Ras, Guad el Jelú y barranco de los Castillejos).

En 1871 entra en funcionamiento la *reorganización* más profunda de la Guardia Civil que ponía fin al modelo ahumadiano basado en los Tercios coincidentes con las regiones militares, manteniendo su carácter castrense a través del nuevo Reglamento Militar. La finalidad era facilitar "la más explícita acción del servicio en la preferente relación de los jefes provinciales con los de la provincia, compañía, sección y puesto..." (22). Las *Comandancias* se convierten en protagonistas del servicio con una mayor dependencia de los Gobernadores Civiles de las provincias, recayendo el mando en un Teniente Coronel y como segundo un Comandante, y pasando el Tercio a ejercer funciones meramente inspectoras, al mando de un Coronel Subinspector. Se acordó además una distribución de los Puestos más acorde con la realidad socioeconómica y el orden público del país.

Proclamada la *I República* en febrero de 1873, tras el fallido intento de entronizar a la dinastía italiana en la persona de Amadeo I de Saboya, la lista de problemas y conflictos era realmente preocupante y viene a dar una idea de la gravedad de la situación. Así, a la violencia, el desorden, y las sublevaciones campesinas en Andalucía, la sublevación carlista, el movimiento para restaurar a los Borbones, el problema cubano, el avance del movimiento obrero, la descomposición interna de los partidos políticos, y como trasfondo la crisis económica, había que sumar otros que acompañaron la instauración del nuevo régimen, como el *cantonalismo* en Levante y Andalucía, la aparición del anarquismo, la acentuación del *carlismo*, y la *guerra de Cuba*.

Con la llegada de *Pi y Margall* al Gobierno en 1873, la Guardia Civil pasó a depender exclusivamente de los Gobernadores civiles y del Ministerio de la Gobernación, y únicamente en casos extremos, el Ministerio de la Guerra podía autorizar el encuadramiento de

unidades de la Guardia Civil bajo el mando de los Capitanes Generales de los Distritos, fórmula con la que se trataba de aplacar la irritación de los militares. Pero Salmerón, primero, y Castelar después dieron marcha atrás en esta medida, y "tácitamente —según M. L. Corral— la Guardia Civil volvió a depender en la práctica de los Capitanes Generales, a formar parte de las columnas de operaciones del Ejército y, por añadidura, a jugar un papel intenso y clave en la lucha contra los levantamientos cantonalistas y carlistas. En efecto, dado el estado de indisciplina que aquejaba a las unidades del Ejército y a la consistencia del enemigo, la presencia de la Guardia Civil entre las filas de las tropas encargadas de combatir el cantonalismo y el carlismo se hizo imprescindible" (23).

Tras el golpe de Pavía, en el que estuvieron involucrados algunos guardias civiles del Tercio de Madrid, el nuevo gobierno, presidido por el general Serrano Domínguez, trajo consigo un mayor control de la organización del Instituto por parte del Ministerio de la Guerra, y también un "reforzamiento de la disciplina y la vuelta a los clásicos métodos de extraer efectivos de la recluta del Ejército para cubrir la deficitaria plantilla" (24).

A pesar de la participación de fuerzas de la Guardia Civil en el golpe militar y de la desertión a las filas del carlismo de algunos de sus miembros (caso del coronel Freixas, jefe del Tercio de Cataluña), la actuación de la Guardia Civil al servicio de la República estuvo presidida en general por la lealtad al gobierno, quien hizo descansar en ella el peso del mantenimiento de la tranquilidad en el país. La Guardia Civil pasaba así a convertirse en un Cuerpo de Seguridad del Estado por encima de su forma de gobierno ocasional.

Enrique Martínez Ruiz (25) ha clasificado los servicios encomendados a la Guardia Civil en esta primera etapa de consolidación según las siguientes actuaciones: a) contra los enemigos del orden político (carlistas, progresistas, republicanos), b) contra los enemigos del orden público (bandidos, criminales, bandoleros, desertores, conducciones de presos, actuaciones en defensa de la propiedad, seguridad en los caminos), c) de beneficencia pública (ayuda en epidemias, salvamento en catástrofes), y d) servicios en campaña

(Portugal, Africa), y considera que el bloque menos significativo es el último, pues "en caso de guerra, la Guardia Civil daba escolta al Estado Mayor y mantenía el orden entre los soldados, cometidos de los que fue relevada relativamente pronto", siendo los más representativos el b) y el c). En cuanto al a) no era el más genuino de la Institución, produciendo las concentraciones de fuerza para atender tales servicios un alarmante incremento de la delincuencia.

UNA ORGANIZACION EN EXPANSION

Tras el pronunciamiento del General Martínez Campos en Sagunto acababa un sexenio de fuertes convulsiones que había frustrado a muchos y cansado a casi todos. La restauración de la monarquía bajo los principios del liberalismo y el catolicismo llevó aparejada la resolución de la guerra carlista, conflicto de trasfondo religioso. Fuera del nuevo sistema y enfrentados de manera más o menos radical y violenta, quedaron republicanos, anarquistas, socialistas y regionalistas, y sobre todo la gran mayoría de los españoles, primero por la privación del derecho de sufragio, y a partir de 1890 por la manipulación sistemática de las sucesivas elecciones, que permitieron la alternancia de dos partidos estatales, el conservador de Cánovas y el liberal de Sagasta, muy próximos ideológicamente y desunidos de sus bases sociales.

Este régimen, replegado sobre sí mismo, no supo evolucionar al compás del progreso socioeconómico que condujo al país hacia una sociedad de masas, con un proletariado urbano cada vez más numeroso y desarraigado de su medio tradicional y un campesinado sin tierra, y con unos problemas sociales y laborales que derivaron inevitablemente, en los últimos años del siglo XIX, en graves alteraciones del orden público y en un nuevo bandolerismo: el terrorismo urbano.

Al principio de este período, tras la proclamación de Alfonso XII como Rey, se sucedió sin embargo un período de orden que permitió a la Guardia Civil centrar su esfuerzo en el servicio peculiar, y extender su actuación prácticamente a todas las facetas de la seguridad, incluso en el medio urbano.

La Ley de 27 de julio de 1877, sobre reor-

ganización del Ejército, en su artículo 6º señalaba que "la Guardia Civil, instituida para la conservación del orden público, protección de las personas y propiedades y persecución de malhechores, ..., como cuerpos auxiliares del Ejército, además del servicio de policía que a la primera corresponde en campaña, podrán, en caso de guerra, organizarse en batallones cuando se determine por el Gobierno".

Un año después la *Ley Constitutiva del Ejército de 1878* estableció que la Guardia Civil dejaba de ser una Institución auxiliar del Ejército para integrarse plenamente en él como Cuerpo militar a cuyo frente colocaba a un Teniente General. Esta medida formaba parte en realidad de otra de mayor alcance, la *militarización del orden público*, al señalar el artículo 2º que "la primera y más importante misión del Ejército es, además de las tradicionales de cualquier régimen constitucional, la de defender a la patria de los enemigos interiores". La Guardia Civil se convertía así en el brazo ejecutor de esta política, dotada ahora de mayor autoridad gracias a la *consideración de fuerza armada* de facción permanente, recayendo bajo la jurisdicción de guerra "todo insulto a centinela o salvaguardia, resistencia a la fuerza armada o desacato a la autoridad militar" (26) cometidos con motivo de cualquier alboroto, sedición, robo a mano armada, etcétera.

Una ley adicional publicada el 1 de julio de 1889 daba un paso más al regular que "todas las fuerzas militares de la nación constituirán un solo Ejército". Esta última exigía además que "para pertenecer a la clase de *Oficiales* activos de las Armas e Institutos del Ejército, se habrá de ingresar previamente en la Academia General", así, "a partir de este momento, todos los Oficiales de la Guardia Civil iban a proceder de las Armas citadas, con lo que se cerraba al personal del Cuerpo el acceso a tales empleos" (27).

La progresiva atribución de funciones a la Guardia Civil, incluidas la de *guardería forestal y rural* para la que dependía del Ministerio de Fomento, llevaron a duplicar y hasta triplicar la plantilla del Cuerpo en 1897, con un total de 18.200 hombres. A la vez su despliegue llegó a abarcar la totalidad del territorio nacional, contando a partir de 1898 con 2.442 Puestos.

LA ACTUACION FRENTE A LOS MOVIMIENTOS OBREROS. CRISIS DEL MODELO

El reinado de *Alfonso XIII* vendrá a ser testigo y a la vez víctima de la agudización de las tensiones sociales a pesar del empeño regeneracionista de los partidos turnantes por atraer a la gran mayoría ajena a los asuntos públicos.

El tono de las reivindicaciones va creciendo y en febrero de 1902 se declara la huelga general en apoyo de las reivindicaciones de los obreros alentados por el anarquismo dando lugar a diversos incidentes, algunos de clara violencia callejera. La respuesta del Gobierno no se hace esperar, se suspenden las garantías constitucionales y queda declarado el estado de guerra. Los enfrentamientos con las fuerzas del orden se hacen más violentos y la respuesta de éstas más contundente. Diversos sucesos reflejan este creciente clima de hostilidad. La Guardia Civil hace frente a las alteraciones con los procedimientos, las armas y los medios reglamentarios pero no siempre adecuados para hacer frente a la violencia callejera sin causar bajas innecesarias.

Entretanto el *Real Decreto de 17 de abril de 1901* del gabinete Azcárraga vino a disponer la *supresión de la Dirección General de la Guardia Civil* y que un Teniente General, con la denominación de Inspector General, ejerciera las funciones inspectoras, con dependencia inmediata y directa del Ministro de la Guerra, y del Ministro de la Gobernación en lo relativo al servicio peculiar y al acuartelamiento, reservándose aquél la facultad, de acuerdo con el de Gobernación, de poder concentrar la fuerza en determinados casos. El artículo 7 disponía que fuera del ejercicio de la función inspectora, que había de ser sometida a la aprobación de Guerra, "todas las demás atribuciones directoras y dispositivas que correspondan a la Dirección General de la Guardia Civil pasarán a la sección del Ministerio de la Guerra, la cual entenderá de cuanto se relaciona con la organización, personal, contabilidad, material, colegios y remonta de dicho Instituto, confiándose asimismo a los capitanes generales y comandantes generales exentos aquellas atribuciones que por su carácter de generalidad les correspon-

dan y no sea precisa su centralización".

El decreto fue sin embargo anulado en diciembre de 1902 por el gobierno de Francisco Silvela.

La espiral de violencia revolucionaria no cesaba. Muerto Canalejas en atentado, la responsabilidad recayó sobre la policía, sobre la que se planteó una profunda reforma, quedando el *Cuerpo de Vigilancia* dividido en dos secciones, de vigilancia, compuesta de hombres no uniformados, y de seguridad, con personal uniformado. Se creó además la *Dirección General de Seguridad* por Real Decreto de 27 de noviembre de 1912, cuyo director tenía responsabilidad sobre el orden público de Madrid y su provincia, para lo que podía disponer de los servicios propios del Instituto de la Guardia Civil.

Con Primo de Rivera, y siendo Director el general Burguete, se crearon las *Zonas* por Orden de 20 de mayo de 1926, en número de cuatro, y dos Tercios más, hasta 28.

El 28 de mayo de 1931 una manifestación de huelguistas que se dirigía de Pasajes a San Sebastián fue bloqueada en el puente de Miracruz por la Guardia Civil que abrió fuego contra los manifestantes al no disolverse, ocasionando ocho muertos y más de medio centenar de heridos. Tras la conmoción causada por estos hechos se elevaron voces pidiendo la dimisión de Maura, Ministro de gobernación, y la disolución de la Guardia Civil. Esta no se llevó a efecto, ni tampoco se modificaron las ordenanzas que regían a la Institución.

"Temida por su fuerza, la República no se atrevió a desafiar a la derecha y disolver la Guardia Civil; prefirió crear, frente a ella, una *Guardia de Asalto*, fuerza escogida y leal" (28), con el propósito de conformar a quienes veían en aquella una institución del anterior régimen. Su organización empero no difería mucho de la de la Guardia Civil: mandos procedentes del Ejército y estructura y disciplina militar. Su creación no pudo evitar que la Guardia Civil tuviera que intervenir frecuentemente para imponer el orden en las ciudades. Incluso el mismo Sanjurjo fue comisionado para intervenir y sofocar rebeliones en Marruecos y Sevilla, ésta de carácter militar.

Las críticas contra las actuaciones de la Guardia Civil en pro del mantenimiento del orden crecen y su Director General, el General

Sanjurjo, es destituido en febrero de 1932. En agosto éste acepta encabezar una sublevación desde Sevilla estimulada y favorecida por los grupos monárquicos más exaltados, aristócratas y familias afectados por la reforma agraria, y algunos militares. En Madrid frente a los rebeldes, las fuerzas de la Guardia de Asalto, algunos Regimientos que no se habían adherido, y la Guardia Civil de Madrid.

La sublevación fue sin embargo secundada por la Guardia Civil de Sevilla, lo que tuvo como consecuencia la transferencia de todos los organismos y servicios del Instituto desde el Ministerio de la Guerra al de Gobernación el 16 de agosto, creándose la Inspección General a cargo de un miembro del Estado Mayor General del Ejército, y suprimiéndose una semana después el cargo de Subdirector General. Un año más tarde se suprimieron nueve tercios y se potenciaron las zonas, dotándolas de una plana mayor. Se creó un Tercio de Ferrocarriles con demarcación nacional y se suprimieron los Tercios Móviles, que fueron sustituidos por grupos de fuerza movilizable en algunas capitales. Desaparecieron las comandancias de caballería y escuadrones independientes, que pasaron a integrarse en las comandancias, y fueron suprimidos doscientos puestos aislados o situados en localidades de escaso número de habitantes.

Las reformas de Azaña duraron lo que su gobierno, volviéndose a una situación similar a la anterior a la sublevación de Sanjurjo, con Lerroux, a partir de octubre de 1933.

Por Decreto de diciembre de 1933 se regulaba la transferencia a la Generalidad de Cataluña de los servicios de la Guardia Civil, pero fue suspendido tras la proclamación del Estado Catalán.

En junio de 1934 el Gobierno, ante la gravedad de la situación, dispone el aumento de efectivos de los Cuerpos de Seguridad, incluida la Guardia Civil, con el propósito de no utilizar para la represión de las alteraciones del orden público "otros elementos que aquellos que de una manera permanente y principal tienen encomendadas tales funciones" (29), ello a pesar de la función genérica de protección del orden público reconocida a los Ejércitos.

El descubrimiento de depósitos clandestinos de armas se hace cada día más frecuente. Declarada la huelga general en las principales capitales en octubre, la situación se hace insostenible y el Ministerio de la Guerra llama a Franco para sofocar la insurrección, especialmente virulenta en *Asturias*, donde los trabajadores, que estaban más organizados para la lucha, asaltan las casas-cuartel de la Guardia Civil empleando dinamita, toman la cuenca minera, ocupan las fábricas de armas y se apoderan de Oviedo, constituyendo en diversas localidades comunas obreras, en el movimiento revolucionario de mayores proporciones habido en España. La sublevación y su represión acentuarán el radicalismo en la derecha y en la izquierda.

LA GUERRA CIVIL DE 1936

La Guardia Civil, como toda España, se dividió en dos mitades. Unos se inclinaron por la lealtad al Gobierno y otros por la obediencia o la cooperación con la autoridad militar. En las provincias fueron generalmente los Jefes de Comandancia quienes decidieron, salvo en algunas, donde fueron los segundos jefes y oficiales de la plantilla quienes tomaron la iniciativa. Cada Comandancia constituyó un caso diferente. La mayoría se inclinó por el alzamiento militar. En algunas, como Avila y Albacete, los mandos del Cuerpo, ante la insignificancia de la guarnición militar, dieron los primeros pasos; en otras, por el contrario, como Barcelona, Madrid, Bilbao y San Sebastián, la Guardia Civil se oponía resueltamente y decidía; y en otras, como en las capitales catalanas y levantinas, se mantenían indiferentes o indecisas.

Hubo provincias donde la actuación de la Guardia Civil fue resolutive, como Sevilla, Toledo, Asturias, Avila y Segovia, que permitieron el acercamiento a Madrid de los nacionales. Las columnas de Mola abordaron Madrid por el flanco norte.

Generalizada la guerra, la Guardia Civil no intervino como fuerza combatiente, a excepción de algunas columnas de operaciones, como la constituida por la Compañía Expedicionaria de la Comandancia de Zaragoza, llamada "La Calavera", su participación en unidades de Regulares y de la

Legión, y también de Falange y Requeté, y su intervención en algunas gestas defensivas como las del Santuario de la Virgen de la Cabeza, Tocina, Baena, el Alcázar de Toledo y Oviedo. En todos estos casos su actuación puede caracterizarse de aislada, en apoyo de las grandes unidades del Ejército nacional.

En la zona nacionalista la Guardia Civil se dedicó a su tradicional tarea de mantener el orden y la paz en pueblos, campos y caminos.

En la zona gubernamental, la Guardia Civil no gozaba de las simpatías del Gobierno ni de los milicianos, en los que se confiaba la autoridad y el mando, pero que adolecían de la preparación y experiencia profesional necesarias en una situación revolucionaria como aquella. En agosto de 1936 un decreto reorganizaba el Instituto de la Guardia Civil, con la denominación de *Guardia Nacional Republicana*. Más tarde, en diciembre, otro decreto acababa definitivamente con el Cuerpo mediante la reorganización de las Fuerzas de Orden Público. Se creaba el *Cuerpo de Seguridad*, constituido por los Cuerpos de Vigilancia (Policía Gubernativa), Seguridad y Asalto, y la Guardia Civil, entonces Guardia Nacional Republicana, que quedó dividida en dos grupos, uno uniformado, dividido en dos secciones, de Asalto y Urbana, y otro sin uniformar compuesto de tres secciones: Policía interior, Policía exterior y Policía especial, esta última para asuntos de carácter político.

UNA ORGANIZACION UTIL PARA ACABAR DE RESTABLECER EL ORDEN INTERIOR

La ambigua posición de la Guardia Civil en el levantamiento de 1936, determinante de su inmediato éxito a nivel local o de su fracaso, "se traduciría en una serie de medidas efectivas conducentes a la adaptación de la Guardia Civil al nuevo Estado, garantizando su adhesión al régimen" (30) surgido tras la contienda de 1936-1939.

Ya la Ley de 22 de septiembre de 1939 que organiza el Ministerio del Ejército comprende entre sus organismos a la "Inspección de la Guardia Civil y Carabineros".

Pero es la *Ley de 15 de marzo de 1940* la que se va a ocupar de reorganizar específicamente y en profundidad la Guardia Civil, tanto que las transformaciones que pretendía hu-

bieran acabado con el diseño organizativo de Ahumada de haber prosperado su aplicación.

La nueva organización integraba a la Guardia Civil plenamente en la defensa nacional creando los *Tercios de Fronteras* con misión de cobertura de las mismas. Según esta ley la Guardia Civil es una fuerza de orden público de choque con mando, fuero y disciplina militar, que continúa dependiendo del Ministerio de la Gobernación y de los Gobernadores Civiles con respecto a los servicios, acuartelamiento, haberes y material.

Se restauró la denominación de Dirección General al mando de "un Oficial General del Ejército de Tierra", en sustitución de la de Inspección, y se suprimió la Subdirección.

También se suprime la *Inspección de Carabineros*, que se fusiona con la Guardia Civil por razones de eficacia y coordinación de las actuaciones, constituyendo la Guardia Civil "nueva" (50 por 100 de Guardias Civiles antiguos, 20 por 100 de Carabineros y 30 por 100 de suboficiales del Ejército excedentes incorporados tras la contienda) (31), y distribuyendo sus efectivos según su condición física —y no su cualificación— entre los Tercios Móviles, Costas y Fronteras, Rurales y Veteranos, otorgando el mando superior de los Tercios de Fronteras y gran parte de sus unidades a Jefes y Oficiales del Ejército (sólo una tercera parte de los Capitanes y Tenientes de estos Tercios podían pertenecer a la Guardia Civil), hasta 1959 en que fue restituido a los oficiales del Cuerpo.

La unidad superior sería el Tercio (desaparecía la Zona), subdividido en Comandancias, Compañías y Secciones (no Líneas). "Estos últimos podrán fraccionarse en destacamentos (no Puestos), al mando siempre de una clase." Sin embargo, los Puestos siguieron llamándose Puestos, las Líneas, Líneas, y las Zonas volvieron a crearse en febrero de 1941.

Agotados los jefes del Cuerpo, sus vacantes serían cubiertas por Coroneles y Tenientes Coroneles del Ejército. Además se reservaban para mandos del Ejército la mitad de las vacantes de Teniente, las dos terceras partes del empleo de Capitán y el 80 por 100 como mínimo en el de Comandante, pudiendo volver a su Arma de procedencia cuando así les interesase.

La Ley de 25 de noviembre de 1944 vendría

a rectificar en parte esta situación al reconocer que el servicio del Cuerpo y "su complejidad cada día mayor exige a los cuadros de mando especialización, continuidad y espíritu corporativo", disponiendo que la Escala de Subalternos se nutriera de Oficiales procedentes de la Escala de Suboficiales del Cuerpo. También se autorizaba la entrada en el Cuerpo, con carácter definitivo, de oficiales del Ejército, con lo que se volvía al sistema tradicional, si bien la solución definitiva vino de la creación de la Academia Especial del Cuerpo.

Una *Ley de 8 de abril de 1940*, promovida por el Ministerio del Ejército, crearía el *Estado Mayor* en la Guardia Civil, comandado por diplomados en Estado Mayor, "que desplaza al Subdirector de sus atribuciones de inspección de las unidades y servicios (artículo 96 del Reglamento Militar) y se las apropia en permanencia" (32). En total los mandos del Ejército representaban cerca del 50 por 100 del total de la Dirección General.

La implantación del Estado Mayor en la Dirección venía a asegurar el "dominio del Ejército sobre las fuerzas militares de Orden Público" (33) hurtando a las familias políticas del régimen (falangistas, carlistas, monárquicos, católicos...) su control. Y es que "la evolución de la política interior durante estos años correspondientes a la Segunda Guerra Mundial se caracteriza por las fuertes tensiones existentes entre la Falange y los sectores menos fascistas identificados con los militares y con la Monarquía" (34).

Hay que tener en cuenta a este respecto que la Ley de Policía de 1941 determina que los Cuerpos de Seguridad y Vigilancia quedan integrados por el Cuerpo General de la Policía, el Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico, el Instituto de la Guardia Civil "que se rige por su legislación especial", y por la Policía del Partido.

Para el General Aguado, "la nueva Guardia Civil adoptaba todas las características de una gran unidad tipo Cuerpo de Ejército, conservando en segundo plano sus características de institución policial uniformada" (35).

En este período de posguerra la Guardia Civil tiene una importante intervención fiscal ya que el régimen de intervención de los productos básicos, el control de la producción y

de las importaciones, exigían frecuentemente guías de circulación para las mercancías.

Pero donde realmente destacará la Guardia Civil es en la persecución de las partidas de *huidos*, guerrilleros o bandoleros, como se les llamaría al final. "Contra los huidos de la represión desde los primeros momentos de sublevación y los que resisten en el monte a la caída de los frentes o disolución de las Unidades al final de la contienda se dispone de destacamentos de fuerzas del Ejército, que tienen poco éxito por la falta de eficacia de las unidades regulares contra la movilidad, dispersión, conocimiento del terreno, su baja actividad y el apoyo de la población a las partidas próximas al entorno familiar. Y que al realizar una represión muy indiscriminada sobre la población se ganaban su animadversión" (36). Ante este grave problema político y de orden público se confió la tarea de persecución de los disidentes huidos o infiltrados desde Francia a la Guardia Civil.

Diversos fueron los procedimientos empleados por la Guardia Civil, desde los encuentros fortuitos a la emboscada, el apostadero y el cerco, las contrapartidas y el empleo de las brigadillas de información, las cuales obtuvieron los resultados más positivos (37).

En 1955 Camilo Alonso Vega, tras doce años al mando de la Dirección General de la Guardia Civil, reconocería en una Orden General de despedida que "se resolvió el grave problema del bandolerismo que perturbaba las comunicaciones, desmoralizaba a las gentes, destrozaba nuestra economía, quebrantaba nuestra autoridad y nos desacreditaba en el exterior".

Hay que destacar en este período una clara apuesta por la formación especializada y profesional de los miembros del Cuerpo, tras sucesivos intentos frustrados a lo largo de su historia a causa de los avatares políticos del Estado.

En 1942 se abre el *Centro de Instrucción*, impartiendo cursos de aptitud para el ascenso a Cabo, Sargento, Teniente y Comandante, y por Ley de 13 de julio de 1950 se crea una Academia específica para formar a los futuros cuadros superiores del Cuerpo. En la formación del Guardia Civil se emplean primero los Depósitos de Instrucción de las Comandancias, pero posteriormente, en 1943-1944, se

crean seis *Academias Regionales de Instrucción* (Madrid, Málaga, Sabadell, Fuenterrabía, Torrelavega y Santiago), a las que hay que añadir las Comandancias Móviles de Madrid, Barcelona y Sevilla, y las creadas en 1945 en Ubeda y El Escorial, para poder atender las necesidades de formación de la nueva y numerosa recluta, hasta 1947 en que, una vez formada, se suprimen cuatro de las Academias.

De esta manera, la Guardia Civil, un siglo después de su creación, emprende decididamente por fin el camino de su *profesionalización* como Cuerpo de seguridad con un carácter propio.

LOS REGLAMENTOS DE 1942 Y 1943

Tras la publicación de la ley de 1940 fueron aprobados nuevos Reglamentos militar (23-7-1942), que daba a la Guardia Civil una estructura de auténtico Cuerpo de Ejército, y para el servicio (14-5-1943), por los Ministros del Ejército y de la Gobernación respectivamente, que han venido rigiendo la organización y actuación de la Guardia Civil durante largo tiempo y todavía hoy no derogados expresamente, si bien muchos de sus artículos están desfasados, otros no responden al espíritu constitucional y algunos son incluso contrarios al ordenamiento jurídico actual.

Del *Reglamento Militar* de 1942 y por lo que concierne a la organización y a las misiones asignadas a la Guardia Civil conviene destacar aquí:

Art. 1. El Cuerpo de la Guardia Civil es uno de los que integran el Ejército y desempeña el servicio de guarnición y de campaña que se ordene; no obstante (Art. 108), por su misión especial propia, ha de practicar regularmente un servicio distinto del que prestan los restantes organismos que integran el Ejército, excepto en caso de guerra.

Art. 2. Depende del Ministro del Ejército en lo concerniente a su organización, personal, disciplina, armamento y servicio militar.

Art. 4. Ejercerán su jurisdicción castrense sobre el Cuerpo los Capitanes Generales de las Regiones.

Art. 5. Un **Teniente General del Ejército** es el Director General, auxiliado por un **Estado Mayor**.

Art. 107. La Guardia Civil tiene la consideración de **fuerza armada** y el respeto que para toda **centinela** determinan las Ordenanzas Generales.

Art. 121. En **campana**, la Guardia Civil que sea destinada a una Gran Unidad **dependerá** directamente de su Jefe de Estado Mayor (Art. 123). Debe vigilar sobre la perpetración de los delitos comunes, detener a los culpables y mantener el orden. Es uno de sus principales deberes proteger a los habitantes del país ocupado (Art. 129). En los Cuarteles Generales cuidará de la ejecución de las leyes del Reino, Bandos,... (Art. 133). Aun cuando la Guardia Civil debe prestar en campana los **servicios propios** de su peculiar organización y misión, si los Generales de las grandes unidades estimasen oportuno emplearlas en acción de guerra al frente del enemigo, el Cuerpo lo considerará como un honor singular.

Del Reglamento para el Servicio de 1943 cabe destacar a su vez:

Art. 38. La responsabilidad grave en que incurre el que falte a este Cuerpo «por ser **centinela**» obliga a sus componentes a no intervenir por simples faltas en la detención de los beodos o enajenados mentales...

Art. 68. Si en consecuencia de cualquier acontecimiento o motín la Guardia Civil tuviera que tomar, para hacerse respetar, una **actitud militar**, ni los Gobernadores Civiles ni los Alcaldes podrán mandarla retirar hasta después de restablecido el orden.

Art. 211. El mismo **Director General** tiene facultad para disponer, por sí, la reunión o **concentración** de los Puestos del Cuerpo de su cargo, cada vez que lo juzgue oportuno, por invasión de facciosos en cualquier provincia...

Art. 214. El **Ministro de la Gobernación** es el único conducto por donde se

transmiten las órdenes del Gobierno para disponer el **servicio** de la Guardia Civil.

Art. 215. La fuerza de la Guardia Civil,..., **se distribuye** convenientemente, según las necesidades del servicio que estime el **Ministro de la Gobernación**...

La **organización y plantilla** se fija por Orden del **Ministerio del Ejército**.

Art. 219. Los **Gobernadores Civiles** dispondrán para los **servicios** encomendados a este Cuerpo de las fuerzas adscritas a su provincia y de las que eventualmente se encuentren en la misma; pero nunca intervendrán en lo referente a personal, disciplina y material, ni en los movimientos militares para la ejecución del servicio, lo que corresponde exclusivamente a los Jefes y Oficiales del Cuerpo.

Art. 221. Los **Gobernadores Civiles** podrán **reunir**, cuando circunstancias graves lo requieran, la Guardia Civil asignada a su provincia, en todo o en parte, y en el paraje que crean más conveniente.

A pesar de acentuar la organización y disciplina de carácter militar del Cuerpo en base a su integración en el Ejército y al pleno sometimiento de sus actuaciones al fuero militar, en estos Reglamentos se sigue manteniendo su dependencia de Gobernación para asuntos del servicio ordinario, despliegue y concentración de la fuerza, aunque matizada por el carácter militar que también se imprime a aquél y por la permanencia en su Estado Mayor de mandos del Ejército.

Si bien hoy resultaría vano intentar reunir en un solo reglamento toda la profusa normativa de distinto rango que afecta a la organización, régimen de personal y actuación de la Guardia Civil, se hecha de menos un reglamento actualizado que rescate por un lado los principios de conducta y el espíritu tradicional de servicio del Cuerpo reflejado en la primitiva Cartilla y en los sucesivos reglamentos, así como las normas que vienen rigiendo las relaciones entre sus miembros, y extraiga por otro las aplicables del ordenamiento militar, acomodando unos y otros al estatuto común y a

los principios básicos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y más concretamente al estatuto específico de la Guardia Civil recogido en la Ley 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, para así obtener una Ordenanza específica de la Institución fiel a su tradición y carácter y adaptada al momento actual.

UNA ORGANIZACION EN EVOLUCION. LA ESPECIALIZACION FUNCIONAL

La Guardia Civil había venido desempeñando desde su fundación la vigilancia de las vías de comunicación, que, sin embargo, en la II República pasó a ser ejercida por una policía especial, el Cuerpo de Vigilantes de Caminos, y tras la guerra, por el Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico. El 29 de julio de 1959, en el inicio de una fase expansiva de la economía y del incremento de la circulación de vehículos, las Cortes aprobaban la Ley 47 de 30 de julio de ese año, que venía a devolver a la Guardia Civil la vigilancia y el control del tráfico rodado. La creación de la *Agrupación de Tráfico* va a suponer un hito en la organización de las unidades de la Guardia Civil por la importancia que se concede a la preparación técnica especializada de sus hombres, por su modernidad, y por la autonomía de funcionamiento, respecto de la organización territorial general, que se deriva de tal especialización. Este nuevo modo de organizar pone el acento en el ejercicio de la función en perjuicio de la simple estructuración orgánico-territorial, creando un espacio de decisión técnica, impuesto por la competencia otorgada por la ley a la Jefatura Central de Tráfico en la "dirección inmediata, ordenación y coordinación", y desarrollada por Decreto de 21 de julio de 1960 como la "adecuada distribución y control de los servicios de vigilancia, fijando al efecto las directrices oportunas", que se sustrae al mando territorial de la Guardia Civil, e incluso a los Gobernadores Civiles.

Otros servicios específicos encomendados tradicionalmente a la Guardia Civil seguirán sin embargo un modelo diferente de articulación de sus dependencias funcionales durante su proceso de especialización. Así las fun-

ciones de *Resguardo Fiscal, Policía Judicial y de protección del medio ambiente* van a ser ejercidas a través de los mandos territoriales y tendrán una dependencia funcional de las autoridades administrativas y judiciales respectivas más limitada, concerniente al *qué* pero no al *cómo* de los servicios a prestar.

ORGANIZACION, DEPENDENCIA Y FUNCIONES AYER Y HOY

A lo largo de su historia, la Guardia Civil ha estado sobre todo vinculada al mantenimiento del orden público y la *paz interior*, haciendo frente a partidas armadas, huelgas revolucionarias, sublevaciones y desórdenes, garantizando la seguridad de las comunicaciones y persiguiendo a los criminales en cualquier rincón del territorio; en una situación de partida caracterizada por sus graves desajustes socioeconómicos; una fuerza, en fin, al servicio del *nuevo orden social*, económico y de la propiedad surgidos del nuevo Estado liberal y de su Ley.

Su *organización militar* en el momento de su creación no fue sino una continuación de la forma de organización de otras fuerzas de seguridad existentes como las Escuadras de Cataluña, o la Gendarmería en Francia y la Guardia de Finanzas o los Carabineros en Italia. Respondía en general a un determinado concepto de la autoridad y del orden público, con un valor social propio muy importante, que era necesario mantener mediante el empleo de la fuerza. Pretendía en particular aquella organización asegurar desde el principio la paz necesaria para conseguir el establecimiento del entonces tímido Estado liberal, garantizando la profesionalidad y la eficacia en el cumplimiento de las funciones de la Guardia Civil, pese a la dureza o adversidad de las condiciones en que habían de desenvolverse, en momentos históricos especialmente difíciles, los de la *revolución* desde el Antiguo Régimen absolutista al nuevo Estado burgués, evitando empeñar unidades no especializadas del Ejército en misiones de orden público, así como el deslizamiento político de éste.

La Guardia Civil nació además con una *de-*

pendencia doble de los Ministerios de Guerra y Gobernación. Esa doble dependencia no era entonces una garantía de neutralidad política, pues como ha quedado patente a lo largo del presente trabajo los militares intervinieron en política constantemente hasta la reforma del Ejército que tuvo lugar tras la restauración de la monarquía alfoncina, sino de equilibrio entre el poder civil y el militar por un lado, y por otro, de profesionalidad y disciplina. Por ello, la tensión inicial de la doble dependencia, una vez confirmada la supremacía del poder civil sobre el militar y alejado éste de la política a partir de la Restauración, se aflojará, vinculándose por entero a la Guardia Civil al Ejército, más que al Ministerio de la Guerra, hasta que la II República, tras la dictadura militar del General Primo de Rivera, vuelva a desconfiar del Ejército y atraiga hacia el Ministerio de la Gobernación toda la dependencia de la Guardia Civil, salvando en todo caso su organización y disciplina militar.

Hoy se mantiene la doble dependencia de los Ministerios de Defensa e Interior. Alejados los militares de la esfera política y sometidos a la dirección del poder civil, la dependencia del Ministerio de Defensa sólo puede significar una garantía de su organización militar; si bien, paradójicamente, su disciplina, aunque de carácter militar, es específica, lo que establece una incomunicación entre la cadena de mando de las Fuerzas Armadas y la de las Fuerzas de Seguridad, separación que proviene a su vez de la que efectúa la Constitución entre las misiones de cada una de estas dos Fuerzas.

Como conclusión, puede constatarse una constante histórica en la organización militar de la Guardia Civil, si bien su dependencia ha ido variando en cada momento según las circunstancias políticas.

En lo relativo a las *funciones* ejercidas por la Guardia Civil, ésta ha participado en misiones de campaña, aunque su actuación se ha reservado por lo general al ejercicio de su servicio peculiar en este ámbito. Hoy, su participación en misiones de carácter militar viene restringida por la separación constitucional de misiones ya comentadas, y por la imposibilidad de integrarse entre las Fuerzas Armadas, razón por la que su dependencia para el cumplimiento de este tipo de misiones la resuelve

la ley en favor del Gobierno o del Ministro de Defensa directamente, sin mencionar la cadena de mando militar.

EL CONTEXTO ACTUAL DE ACTUACION

¿Continúan teniendo significado hoy las razones que llevaron a nuestros políticos del siglo pasado a crear la Guardia Civil con una organización, dependencia y funciones determinadas? No cabe duda que las razones han cambiado a la par que las circunstancias históricas que las engendraron. Ni el ordenamiento constitucional, ni el concepto de seguridad ciudadana, ni la estructura del Estado, ni la organización de la producción y el trabajo, ni la sociedad y su modo de vida, ni las infraestructuras y los medios técnicos, ni tampoco los problemas de la seguridad ciudadana son hoy los mismos.

Si continúan siendo válidos los viejos motivos para justificar la idoneidad de su organización actual, evolucionada especialmente desde la publicación de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), para el más eficaz cumplimiento de la misión asignada en la actual circunstancia histórica y social, o si, por el contrario, debe hacerse un ejercicio de reflexión tratando de encontrar nuevas razones que justifiquen la idoneidad de su organización para el cumplimiento de determinadas funciones específicas, o bien si esta organización debe seguir evolucionando para adaptarse al conjunto de las misiones encomendadas, es una cuestión a la que aquí pretendemos aproximarnos desde una perspectiva histórica, social y profesional.

Asentado hoy el Estado social y democrático de derecho tras cerca de siglo y medio de sucesivos intentos fallidos, la Guardia Civil debe seguir manteniendo las condiciones de convivencia necesarias que permitan a los ciudadanos ejercer pacífica y libremente sus derechos. Aquellas condiciones y circunstancias no son sin embargo las de hoy, y la actuación profesional de la Guardia Civil debe acomodarse al tiempo presente. Antaño había que mantener o conservar el *orden público* como valor supremo, y hoy proteger los dere-

chos y libertades como máxima de nuestro ordenamiento.

Es este concepto de orden el que ha pasado hoy ha recibir una orientación diferente: ha dejado de tener un valor exclusivo por sí mismo, pasando a ser función de los derechos y libertades de los ciudadanos, que han pasado a ocupar un lugar preferente. Así lo recoge el artículo 10.1 de nuestra Constitución: "La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social".

Nuestra *sociedad* admite hoy cierto grado de desajuste, conflicto o desorden producidos como consecuencia de la iniciativa e interacción de los múltiples agentes sociales; una sociedad plural, en equilibrio inestable, sin un gran orden, ideología o finalidad por encima de sus miembros, donde la diferencia, la competición, y la capacidad de innovación, son estimadas como fuente de progreso y bienestar social.

El motor del cambio social en las sociedades democráticas radica en el intercambio, el pacto y la cooperación de los actores sociales. El Estado se ha convertido en un regulador de las iniciativas y de los movimientos sociales y en un sustituto de su acción en cuestiones que afectan al interés general, ofreciendo distintos servicios a satisfacción de las demandas de los ciudadanos.

El principio democrático de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos exige a su vez un acercamiento de éstos, lo que ha traído como consecuencia la desconcentración funcional y la descentralización territorial de la *Administración Pública*.

Aquí se trata de construir una administración que está al servicio de la sociedad y que merece su confianza por la eficacia que demuestra. Una administración que asegura la convivencia y el bienestar. Una administración que ofrece bienes y servicios públicos de calidad, que se esfuerza por entender mejor las necesidades de los ciudadanos, prestando servicios de calidad y valor añadido, que evalúa sus políticas, detectando y corrigiendo las ineficacias o los efectos no deseados. Una administración receptiva, orientada al ciudadano, diseñada desde su punto de vista,

accesible, comprensible y transparente, con una actitud abierta y constructiva, que escucha y que responde a sus problemas.

LA GUARDIA CIVIL ACTUAL

¿En qué medida afectan estos nuevos conceptos vigentes en nuestra sociedad al servicio que prestan las *Fuerzas de Seguridad* en general y la Guardia Civil en particular?

Los ciudadanos actuales, con niveles crecientes de vida y educación esperan sobre todo una protección eficaz de sus Fuerzas de Seguridad a través de la atención a sus demandas y necesidades y la prestación de unos servicios de calidad, así como por el respeto a sus derechos y libertades.

Los servicios que presta la *Guardia Civil* como Fuerza de Seguridad del Estado en todo el territorio nacional y su mar territorial, a excepción de las capitales de provincia, y los términos municipales y núcleos urbanos determinados en que corresponde al Cuerpo Nacional de Policía, así como de aquellas Comunidades Autónomas con competencias estatutarias específicas en materia de seguridad, responden a una extensa y variada gama de funciones que para simplificar pueden reducirse a tres. Desde la pequeña escala como *policía de proximidad*, preventiva y administrativa, allá donde la Administración local o autonómica no llegue por sí misma, para atender los pequeños problemas de inseguridad que afectan al ciudadano de forma cercana, y vigilar la aplicación de la ley como *policía administrativa* en aquellas materias o aspectos cuya competencia se reserva el Estado, tales como el control de armas, el resguardo *fiscal*, el tráfico o el *medio ambiente*; a la gran escala como *policía de seguridad interior*, custodiando la seguridad en nuestras fronteras y dedicada a la obtención de *información*, prevención, mantenimiento y restablecimiento del *orden público*, e intervención en conjunto frente a grupos armados y en aquellos problemas más graves que puedan afectar a la convivencia general y al Estado, como expresión institucional de aquélla; y un paso más allá, colaborando y *apoyando a las Fuerzas Armadas* en misiones propias de éstas, como fuerza de seguridad; pasando por una escala intermedia como *policía judicial*

especializada en la investigación de los delitos más graves que afectan a la vida o la libertad de las personas y en la lucha contra la criminalidad organizada en general.

El cumplimiento de este abanico de funciones en escalas de tan distinta proyección y con la debida calidad y eficacia es un reto que presenta unas dificultades obvias para un cuerpo de seguridad homogéneo como la Guardia Civil. Este reto sólo puede ser afrontado desde la *especialización* funcional, según las tres líneas básicas ya descritas, una *organización territorial* adaptada a la división administrativa del Estado, y una *distribución* adecuada de sus recursos humanos a través de un despliegue adecuado de sus Puestos.

Ahora bien, a fin de satisfacer en profundidad las cuestiones aquí planteadas, debemos preguntarnos si resulta suficiente una respuesta en el plano de la especialización funcional, de la organización territorial o del despliegue para contestar los siguientes interrogantes que también se plantean para la Guardia Civil: ¿cuál es la mejor organización funcional para cada uno de los niveles de especialización?, ¿en qué grado debe descentralizarse su organización, o cómo debe graduarse su dependencia funcional de las distintas autoridades con competencia?, ¿en qué medida debe cambiar la imagen de la Guardia Civil y su modo de relacionarse con los ciudadanos, y en qué dirección debe evolucionar su actuación en el servicio de seguridad ciudadana?, y, por último, ¿cómo afectan las respuestas a las preguntas anteriores a su estructura jerarquizada y a su régimen de disciplina?, o bien, ¿qué funciones específicas le corresponde cumplir prioritariamente dentro de la misión general asignada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de acuerdo con su especial organización?

Correspondencia entre organización y función

El siguiente cuadro pretende mostrar la diferente *adaptación* de un Cuerpo armado de seguridad a los diferentes tipos de funciones que le cabe desempeñar según sea su organización, disciplina, y uniformidad, en cuatro estadios, *militar*, donde se considera un Cuerpo netamente militar, *militar-civil*, con or-

ganización militar específica, *civil uniformado*, y *no uniformado*, teniendo en cuenta sus características propias, tales como el carácter ofensivo o defensivo de sus actuaciones, su acción de conjunto o aislada, el uso más o menos intensivo de la fuerza y de las armas y su imagen más o menos fuerte de autoridad, su ámbito territorial de actuación y las restricciones impuestas por el ordenamiento jurídico.

A primera vista los Cuerpos más adaptables al conjunto de las funciones relacionadas con la seguridad serían los uniformados de naturaleza civil o militar-civil. Sin embargo, el civil no sería el más adecuado para afrontar graves desórdenes en un estado de excepción, ni tampoco para cumplir cometidos complementarios a los propios de las FAS como Cuerpo de Seguridad en el ámbito de la defensa militar, y el de naturaleza intermedia entre la civil y la militar, aunque poseería la ventaja de poder asumir todas las funciones que pueden serle encomendadas a un Cuerpo de Seguridad del Estado, estaría menos adaptado para prestar el servicio de seguridad ciudadana de forma próxima, y además su estatuto debería ser lo suficientemente flexible como para dar acogida a personal no uniformado, a quien se asignarían funciones de investigación.

La línea quebrada más oscura sería la de adaptabilidad óptima, manifestando la existencia de tres tipos básicos de funciones de acuerdo con otros tantos tipos de organización de los Cuerpos de Seguridad mejor llamados a prestarlas. En teoría no puede darse ningún Cuerpo que cumpla satisfactoriamente todas las funciones, salvo que disponga de una organización lo suficientemente flexible que le permita adaptarse a todas ellas.

Descentralización territorial y cooperación administrativa y policial

Si el sentido último de la *descentralización* es la participación ciudadana, la Administración General del Estado, y con ella la Guardia Civil, ha de participar en este proceso a través de la descentralización de funciones y de la desconcentración funcional y territorial en favor de sus órganos periféricos, lo que permite acercar la toma de decisiones a los ciudada-

nos y por ende a sus representantes territoriales elegidos directamente.

La Guardia Civil ha venido adaptando el despliegue de sus unidades tipo Puesto, Compañía y Comandancia a la extensión territorial del Municipio, la Comarca, el Partido Judicial, y la Provincia, y recientemente también ha adaptado el despliegue de sus Zonas a la división territorial de las Comunidades Autónomas.

Esta adaptación facilita el acercamiento y la atención a los problemas de los ciudadanos y también la cooperación con las autoridades y

agentes de las entidades territoriales en aquellos aspectos de la seguridad ciudadana que en el marco del interés general deben ser atendidos desde una perspectiva local o regional.

Tanto las Comunidades Autónomas como los Municipios tienen atribuidas competencias sobre múltiples materias con incidencia sobre la seguridad pública. De aquí se desprende la necesidad de *cooperación administrativa* y la conveniencia de utilizar eficientemente los recursos policiales disponibles en un territorio dado, adaptando no sólo la estructura organi-

Cuerpos Armados de Seguridad del Estado

		Adecuación carácter a funciones (+,-)			
		Uniformado			No Uniformado
Carácter del Cuerpo {	}	Organización		Disciplina	
		>militar>	>civil>		
		+ -	- +		
Ambito territorial actuación (Nac, Reg, Loc) —>		Nacional	N > Regional	N > R > Local	
Medio predominante (Rural, Urbano) —>—>		Rural	Rural >Urbano	Urbano	
>					
Misiones/Funciones					
Colaboración en la Defensa nacional (misiones de carácter militar)		+	+ > -	-	
Seguridad interior del Estado (vigilancia fronteras, comunicac., instalac.)		- > +	+	-	
Fuerza de Intervención orden p., grupos armados (Excepcionales, Graves, Leves)		E	E > G	G > L	
Seguridad Ciudadana (próxima)			- > +	+ > -	-
Policía administrativa y fiscal			- > +	+ > -	-
Investigación delincuencia organizada (IDO) y policía judicial en general (PJ)			- > +	- > +	+
			PJ	PJ	IDO

zativa sino también la funcional de la Guardia Civil para facilitarla, permitiendo que las autoridades competentes en la ejecución de una materia puedan orientar la actuación de la Guardia Civil en el territorio de que se trate a través de la aprobación de planes específicos de actuación conjunta de común acuerdo con las autoridades y agentes de las Administraciones comunitaria o local.

Por otro lado, la distribución de competencias en materia de seguridad nos informa, primero, del deber de *cooperación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, ya que la delimitación competencial contiene zonas difusas, y segundo, que es sobre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado sobre las que descansa la responsabilidad última que en materia de seguridad pública asigna la Constitución al Estado.

Si bien sería deseable un avance en la clarificación de las funciones concretas a ejercer por cada uno de los Cuerpos de Seguridad y en la mejora de los instrumentos de cooperación entre las diversas policías, puede conjeturarse que las del Estado mantendrán la responsabilidad directa sobre el control de fronteras, la resolución de los delitos que rebasen el territorio de una Comunidad Autónoma, o que afecten a competencias del Estado, a su seguridad o tengan trascendencia nacional, la asistencia técnica a las policías autonómicas y locales, la lucha contra el crimen organizado y el tráfico ilícito de personas, mercancías y capitales, y la cooperación con las policías de otros países.

Seguridad ciudadana e imagen

Para cumplir su misión de protección a los ciudadanos las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad necesitan un respaldo legal y también un apoyo social. El Estado mismo encuentra su legitimación en la aplicación efectiva del Derecho, lo que a su vez garantiza la pacífica y ordenada convivencia de los ciudadanos. Y dicha aplicación necesita en última instancia de un instrumento de coacción que la respalde, el cual se deposita en manos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Pero la *legitimación legal* de su actuación ha de verse acompañada de una *legitimación*

social. Los ciudadanos han de aceptar la necesidad del ejercicio de la Autoridad y de la coacción, para lo cual es imprescindible un correcto funcionamiento de las Instituciones a las que se confía su aplicación.

Los ciudadanos esperan de sus Fuerzas y Cuerpos de Seguridad un servicio de protección eficaz, un respeto absoluto a la ley, una actuación neutral e imparcial y guiada por la objetividad, un trato correcto, cercano y respetuoso, un ejercicio discreto de su autoridad pero también efectivo, y una utilización restringida de la fuerza y de las armas.

En la medida en que un Cuerpo de Seguridad ofrezca una imagen de trabajo eficaz, de profesionalidad y honradez, de servicio próximo a los ciudadanos, de disciplina, de autoridad, y en fin de seguridad, será también capaz de ganarse el respeto y la consideración públicos, lo que a su vez facilitará en gran medida su tarea.

La Guardia Civil aparece en las *encuestas* como una de las Instituciones más valoradas. La valoración de la Guardia Civil por los diferentes segmentos de la sociedad española (38) muestra una puntuación mayor entre las mujeres que entre los varones, es mayor cuanto más alta es la edad del entrevistado y más baja es la posición social subjetiva del entrevistado, crece con el autopercepción ideológica a la derecha, y también cuanto más pequeño es el hábitat de residencia.

Por contra, los jóvenes de hasta 30 años le asignan la valoración más baja, así como los pertenecientes al llamado "centro" social.

Por último, la buena imagen general de la Guardia Civil debe ponerse en relación con la preocupación por la seguridad que manifiestan los ciudadanos.

Aunque la procedencia geográfica de la imagen más positiva que los ciudadanos tienen de la Guardia Civil viene a coincidir en gran parte, salvo por lo que respecta al indicador de edad, con su actual despliegue territorial, es necesario estudiar la evolución de las características sociales y del modo de vida y la opinión de la población rural a la que presta seguridad, así como las razones que pesan en la consideración más negativa por parte de los jóvenes en general y los profesionales cualificados del medio urbano.

El medio social

Pueden constatarse, de un lado, una tendencia al envejecimiento de la población en general, y de otro, desplazamientos de población hacia las zonas costeras, especialmente las mediterráneas, hacia las zonas de mayor desarrollo económico, como la cuenca del Ebro, Levante y Madrid, y una vuelta a las zonas rurales, como refugio de subsistencia, así como movimientos estacionales de población durante los períodos festivos y vacacionales.

También puede percibirse cierto estancamiento en el crecimiento del núcleo urbano de las ciudades a costa del crecimiento de los municipios de su periferia, una desaparición de los núcleos más pequeños de población rural y el mantenimiento de los más grandes a partir de 10.000 habitantes, ya que la producción agrícola subsiste y las nuevas oportunidades de trabajo en el sector servicios se distribuyen también entre la población rural.

La evolución de la organización económica y del mercado en un contexto de globalización, las nuevas tecnologías y los cambios en los modos de producción y trabajo, están generando por su parte un desplazamiento del empleo desde la industria al sector servicios, convertido en empleo precario y de baja cualificación, bajo una dinámica de productividad, competitividad, e individualismo, una nueva cultura universal con un nuevo orden de valores que vienen a producir fragmentación y fractura social, desmotivación, desorientación e inseguridad, de los que a su vez se derivan fenómenos como los de la drogadicción y su anejo, la inseguridad ciudadana, los comportamientos antisociales, el crecimiento de la violencia, y la aparición de nuevas identidades colectivas (el auge del sentimiento nacionalista, las sectas, los grupos racistas, las tribus y bandas urbanas) que refuerzan al individuo a través del grupo, surgidas de fobias, sentimientos o intereses comunes, concretos e inmediatos.

En conclusión, parece confirmarse una tendencia al crecimiento de la población tanto fija como estacional en la demarcación asignada a la Guardia Civil, una variación en la composición social de sus habitantes en zonas periurbanas y costeras, un incremento del nivel educativo de las nuevas generaciones,

una renta por lo general más baja que en el medio urbano, una precarización del empleo, y una penetración de la nueva cultura y de los modos de vida y relación urbanos de la mano de los medios audiovisuales, con la consiguiente desaparición de los controles sociales tradicionales y sus problemas añadidos.

Esto supone un nuevo reto para la Guardia Civil si ha de seguir prestando servicios de seguridad ciudadana en sus demarcaciones actuales. En particular será preciso prestar una mejor atención al ciudadano, atender sus demandas y necesidades, colaborar con otros servicios y asociaciones en el control de la población de riesgo, reorientar los servicios hacia una prevención más activa, fomentar la colaboración ciudadana, y organizar consecuentemente sus unidades, su despliegue y la distribución de sus recursos humanos.

La adecuación de la organización a las funciones

La *organización* y la *disciplina de carácter militar* en la Guardia Civil fueron en el pasado un poderoso factor de eficacia y profesionalidad en el cumplimiento de su tarea, que siempre estuvieron moduladas en virtud de las características de su servicio peculiar, de su organización, y de su despliegue diseminado sobre la base de pequeños Destacamentos o Puestos.

La adaptación de tal organización a las funciones que se le habían encomendado quedó pronto bien patente en un medio rural con una población muy diseminada, asegurando los caminos, las personas y los bienes contra el asalto de grupos armados de bandoleros y forajidos, sin embargo su éxito resultó más incierto en el medio urbano.

Con la emigración hacia las ciudades, el medio rural se fue despoblando y la delincuencia montañesa se convirtió en urbana y cambió sus métodos de actuación, a los que hubo de adaptarse la Guardia Civil. El proceso de urbanización ha continuado hasta nuestros días, alcanzando a la población dispersa del medio rural en dirección a las pequeñas poblaciones, gracias a la mejora de las comunicaciones.

¿Qué tipo de actuaciones justifican hoy aquella organización y disciplina militar?

Hoy, como en el momento de su creación, existe una razón estratégica de Estado que tiene que ver con la tradicional concepción del orden público en España, que habría de sostenerse en caso extremo por medio del ejercicio de la autoridad, especialmente cuando puedan darse graves conflictos que amenacen la seguridad interior del Estado. En este sentido la Guardia Civil constituye una *reserva de autoridad y seguridad* capaz de hacer frente a situaciones graves evitando o retrasando la intervención de las *Fuerzas Armadas* en el mantenimiento de la *seguridad interior*, a la vez que una Fuerza de Seguridad idónea, por su especial naturaleza, para colaborar con las Fuerzas Armadas cumpliendo misiones de seguridad en beneficio de la Defensa Nacional.

Si bien estos cometidos no son los que ordinariamente desempeña la Guardia Civil, son de tanta trascendencia que el legislador los ha considerado de entidad suficiente como para justificar la organización militar y la disciplina específica de este Cuerpo.

Establecida la razón fundamental que ha podido aconsejar el mantenimiento de su actual organización militar, es preciso decir que ésta ha de adaptarse a la misión encomendada a las FCS, la cual comprende, además de la función de seguridad interior, otras funciones de seguridad ciudadana y policía judicial, que corresponden a la Guardia Civil en la demarcación territorial asignada, y para cuyo desempeño ha venido adaptando su organización y debe continuar haciéndolo hoy, de acuerdo con las exigencias de su ejercicio actual.

Así, se suele reprochar a los Cuerpos de policía sometidos a disciplina militar su rigidez y falta de sensibilidad para tratar problemas complejos, la falta de un enfoque adecuado en la prevención y el tratamiento de la seguridad ciudadana, su dirección muy centralizada, su acuartelamiento separado de la población y su escasa proximidad y atención a las demandas de los ciudadanos y agentes sociales (39), la inclinación o disposición a resolver los conflictos mediante el uso de la fuerza y de las armas, la prevalencia dada al orden público, a la seguridad y al Estado sobre los derechos y libertades de los ciudadanos, y en definitiva su inadaptación para cumplir funciones de seguridad ciudadana en un sentido actual, lejano al concepto más clásico del orden público.

Por otro lado, la imagen de una policía de carácter militar no es hoy de aceptación mayoritaria entre los jóvenes y las clases medias, profesionales e ilustradas del medio urbano, que son proclives por el contrario a cuestionar el concepto fuerte de autoridad y el recurso a la fuerza como medio para resolver los conflictos, de los que la autoridad y la fuerza militar constituyen un claro paradigma (40).

¿Cómo adaptar la organización de la Guardia Civil a estas funciones?

Profundizar en la especialización. La seguridad ciudadana

El amplio abanico de funciones encomendadas a la Guardia Civil exige hoy una adap-

Funciones básicas	Funciones genéricas y específicas (LOFCS)	Especialidades actuales GC
Seguridad interior	restablecimiento orden público	x
	custodia costas y fronteras	?
	custodia vías, puertos, aeropuertos, instalaciones	?
	información	x
Seguridad ciudadana	vigilancia, prevención, protección, auxilio	?
	control de armas y explosivos	x
	tráfico	x
	medio ambiente	x
	fiscal	x
Investigación	policía judicial	x

tación multidireccional por la vía de profundizar en la *especialización* según los tres tipos básicos ya descritos, los cuales vienen a acoger todas las funciones genéricas y específicas encomendadas a la Guardia Civil por la LOFCS, todo ello partiendo de una organización flexible que permita rendir servicios eficaces y de *calidad* en todos los niveles territoriales y funcionales exigidos, acercando aquellos aspectos más negativos de su *imagen* a la opinión favorable de los ciudadanos.

El siguiente cuadro muestra una agrupación de las funciones descritas en la LOFCS y su correspondencia con las especialidades actuales de la Guardia Civil.

La Guardia Civil posee una organización y estructura características que vienen justificadas por su especial papel en la seguridad interior. No obstante, su imagen tradicional está íntimamente unida a la *seguridad ciudadana* en el medio rural, cuya garantía pasa hoy por un servicio próximo a los ciudadanos, atendiendo sus demandas y necesidades, contando con su colaboración, y en cooperación con otros servicios y agentes de las distintas Administraciones que concurren en el tratamiento de los grupos sociales de riesgo, para efectuar un seguimiento cercano y prevenir activamente cualquier desplazamiento hacia el delito. Este nuevo enfoque de la seguridad ciudadana requiere una adaptación de los hábitos de actuación tradicionales de la Guardia Civil, todavía hoy vinculados al concepto que aquí hemos denominado de *seguridad interior*.

La especialización funcional afecta ya desde hace tiempo no sólo a las especialidades más conocidas, sino también a la seguridad interior, con antecedentes lejanos en los Tercios de Fronteras, los Tercios Móviles y las brigadillas de información, y cada vez es menos frecuente la intervención en este campo de unidades no especializadas. Una nueva exigencia se presenta ahora: la especialización en seguridad ciudadana, función que siendo menos trascendental y más ordinaria que aquella, presenta una exigencia inmediata que no puede eludirse y además tiene empeñados una gran parte de los esfuerzos y los efectivos de la Guardia Civil.

(1) Jaime Curbet, en *Los orígenes del aparato policial moderno en España*, en *Policía y sociedad democrática*, obra compilada por J. M. Rico, Ministerio del Interior, 1983.

(2) Jaime Curbet, en obra citada.

(3) Jaime Curbet, en obra citada.

(4) J. Busquet, en obra citada.

(5) Emilio de Diego García, en *Los artífices de la fundación de la Guardia Civil*. VI Seminario Duque de Ahumada, *La fundación de la Guardia Civil*, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, mayo 1994.

(6) Diego López Garrido, en obra citada.

(7) En la misma obra.

(8) En la misma obra.

(9) Jaime Curbet, en obra citada.

(10) Jaime Curbet, en obra citada.

(11) Fernando Rivas Gómez, *La Guardia Civil y sus creadores*. "Cuadernos de la Guardia Civil", número 10, Madrid, 1994.

(12) Diego López Garrido, *El aparato policial en España*, 1987, cap. 2.

(13) M. Ballbé Julve, *Modelos policiales comparados*. VII Seminario Duque de Ahumada, Seguridad y Estado Autonómico, Ministerio del Interior, Mayo 1995.

(14) *Ibidem*.

(15) Miguel Martínez García, en *La Guardia Civil e instituciones de seguridad extranjeras*. VI Seminario Duque de Ahumada.

(16) En la misma obra.

(17) Los Alcaldes mantenían entonces el ejercicio de ciertas competencias relacionadas con la función de policía judicial, pues si bien la Constitución de 1812 había establecido la separación entre los poderes ejecutivo y judicial y el Decreto de 21 de abril de 1834 había transferido la jurisdicción que hasta entonces habían venido desempeñando los Alcaldes a los jueces letrados de las cabezas de partido, el Reglamento provisional para la administración de Justicia disponía que "Los Alcaldes y Tenientes de alcalde en el caso de cometerse en sus pueblos algún delito o de encontrarse algún delincuente, podrán y deberán proceder de oficio o a instancia de parte, a formar las primeras diligencias del sumario y arrestar a los reos, (...). Pero deberán dar cuenta inmediata al respectivo Juez letrado de primera instancia, y le remitirán las diligencias, poniendo a su disposición los reos". Juntamente con ellos, lo harían los Alguaciles dependientes de las Audiencias. Antonio Morales Villanueva, *La Guardia Civil Española*. Título III, *Misiones, funciones y organización*, capítulo III, Madrid, 1994.

(18) Que constituyen, según el propio Reglamento, la fuerza especialmente destinada a velar de continuo en las calles por la conservación del buen orden interior, bajo la dependencia de los Celadores de barrio y Comisarios de distrito, pudiendo éstos requerir también el auxilio de la Guardia Civil cuando no juzguen bastante la fuerza de los agentes y no sea posible esperar la orden del Jefe político.

(19) Artículo 2.º del Capítulo II de la Cartilla del Guardia Civil.

(20) Miguel López Corral, *La Guardia Civil Española*, Título I, *La Guardia Civil del siglo XIX*, Capítulo IV, *La Década Moderada: Formación de la Guardia Civil (1844-1854)*, Ministerio del Interior, Madrid, 1994.

(21) Miguel López Corral, *La Guardia Civil Española*, Título I, *La Guardia Civil del siglo XIX*, Capítulo V, Ministerio del Interior, Madrid, 1994.

(22) *Colección legislativa*, 1870, pág. 1006. Citado por Miguel López Corral, *La Guardia Civil Española*, Título I, *La Guardia Civil del siglo XIX*, Capítulo VI, Ministerio del Interior, Madrid, 1994.

(23) Miguel López Corral, en *La Guardia Civil en el sexenio revolucionario (1868-1874)*. "Cuadernos de la Guardia Civil", número 10, Madrid, 1994.

(24) En la misma obra.

(25) Ver Enrique Martínez Ruiz en la obra citada.

(26) Real Orden del Ministerio de Gracia y Justicia de 9 de octubre de 1878. Citada por Miguel López Corral, *La Guardia Civil Española*, Título I, *La Guardia Civil del siglo XIX*, Capítulo VII, Ministerio del Interior, Madrid, 1994.

(27) José Pardos Aldea, en *La Guardia Civil en la Restauración: De Sagunto a la mayoría de edad de Alfonso XIII (1875-1902)*. "Cuadernos de la Guardia Civil", número 10, Madrid, 1994.

(28) En la misma obra.

(29) Según justificación del Gobierno a la ampliación. Citado por José Luis Ulla Rega en "Cuadernos de la Guardia Civil", número 10, Madrid, 1994.

(30) Maximiliano Lasén Paz, en *La Guardia Civil nueva (1939-1959)*, "Cuadernos de la Guardia Civil", número 10, Madrid, 1994.

(31) En la misma obra.

(32) En la misma obra.

(33) En la misma obra.

(34) Javier Tusell. *El apogeo del franquismo (1939-1959)*, en "Cuadernos de la Guardia Civil", número 10, Madrid, 1994.

(35) *Historia de la Guardia Civil*, del autor citado.

(36) Maximiliano Lasén Paz. *La Guardia Civil nueva (1939-1959)*, en "Cuadernos de la Guardia Civil", número 10, Madrid, 1994.

(37) En la misma obra.

(38) Según resultados de una encuesta expuestos por Juan

Díez Nicolás, *La imagen pública de la Guardia Civil*, en "Cuadernos de la Guardia Civil", número 1, Madrid, 1989, y que más recientemente se ven confirmados por la encuesta realizada por el CIS (estudio 2.284) en abril de 1998 en poblaciones inferiores a 50.000 habitantes.

(39) La encuesta realizada por el CIS (estudio 2.284) en abril de 1998 en poblaciones inferiores a 50.000 habitantes pone de manifiesto que la proximidad al ciudadano y su modernidad son aspectos de su actuación que deben mejorar en relación a otros Cuerpos de Seguridad.

(40) Esta realidad está reconocida de hecho en la distribución territorial actual de competencias entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, donde se reserva para la Guardia Civil la actuación en aquellas poblaciones con un menor número de habitantes, lugares en los que su imagen de autoridad es por el contrario mayoritariamente apreciada.