

## **2.- LA FUNDACIÓN DEL CUERPO DE LA GUARDIA CIVIL**

Durante su ya dilatada historia, la Guardia Civil ha sido una institución realmente extraordinaria, que ha contado con muchos y relevantes admiradores y con algunos detractores, pero que no ha dejado indiferente a nadie.

Este carácter original se aprecia ya en su propia concepción: un Cuerpo militar pero con preferentes funciones policiales y dependiente de las autoridades civiles. Para ponerlo en marcha serán necesarios, no una sola disposición, sino tres Reales Decretos que en sólo seis semanas se complementan y contradicen entre sí. Para regular su funcionamiento se promulgarán, caso probablemente único en la historia de las instituciones dentro y fuera de España, no uno sino dos reglamentos y, un año después, habrá una tercera disposición, la Cartilla, que, pese a su menor rango legal, los rectificará alcanzando mayor impronta que aquéllos.

Si bien, al principio, era la seguridad ciudadana en las amplias zonas rurales la principal ocupación del Cuerpo, la confianza a que rápidamente se hace acreedor hará que muy pronto se vayan uniendo otros cometidos, también en las ciudades, hasta configurar la Guardia Civil actual, que bien podemos denominar como una institución de “usos múltiples” con amplias funciones en ámbitos de Interior, Justicia, Defensa, Hacienda, Tráfico o Medio Ambiente.

La propia subsistencia del Instituto, como muy pronto se denominó también al Cuerpo, en los distintos y a veces bruscos avatares de la Historia Contemporánea de España es otra prueba de su singularidad. La Guardia Civil ha pasado por monarquías y repúblicas, por democracias y dictaduras, sin que, no sólo no se haya nunca cuestionado seriamente su continuidad sino que, casi invariablemente, cada nuevo régimen político conseguirá un aumento de sus efectivos.

Pero la explicación es simple, porque puede resumirse en dos palabras: eficacia y disciplina. La Guardia Civil ha sido una institución tremendamente eficaz, más aún si tenemos en consideración su bajo coste o los escasos medios empleados; y ha demostrado reiteradamente su lealtad a sus jefes y a los Gobiernos vigentes en cada momento histórico. Y, hasta tiempos muy recientes, lo ha sido, quizá sea esta la

principal de sus peculiaridades, con escasas variaciones en su organización interna y, sobre todo, en sus principios de actuación. A la Guardia Civil se la ha comparado con un viejo tonel que, independientemente de la calidad del vino joven — sus componentes — que lo va rellenando, pronto transmite a éste su carácter y peculiar sabor. Porque la impronta que adquirió el nuevo Cuerpo en su fundación fue tan fuerte que sus positivos efectos perduraron durante generaciones, y el prestigio que adquirió traspasó pronto las fronteras nacionales. Por eso sus acharolados sombreros han estado presentes en casi todos los acontecimientos relevantes de la España Contemporánea; por eso fue tempranamente buscado como modelo en numerosos países; por eso la comunidad internacional lo reclamó para asegurar el orden en el plebiscito del Sarre en la Alemania de 1935; por eso la Secretaria de Estado de los Estados Unidos lo definió como modelo para asegurar el orden en la antigua Yugoslavia. Por eso, en fin, la Guardia Civil de hoy ha superado los ochenta mil efectivos y está presente en los cinco continentes.

Por eso, por todo ello, conocer las circunstancias y el proceso fundacional del Cuerpo es clave para comprender su esencia, sus actuaciones y su evolución histórica.

### **EL AMBIENTE SOCIAL Y POLÍTICO**

En el año en que se va a poner en marcha el nuevo Cuerpo, toda Europa vive una prosperidad económica y una aparente calma que esconden fuertes tensiones sociales que aflorarán violentamente pocos años después. Desaparecido el “Sistema de Congresos”, creado en Viena tras la derrota de Napoleón para vigilar contra cualquier veleidad neorrevolucionaria en el continente, las potencias europeas se escinden ahora en dos bloques socialmente antagónicos. Mientras los estados del centro y este, Austria, Prusia, Rusia, se aferran a las ideas ultraconservadoras y reaccionarias, franceses y británicos gozan de unas libertades desconocidas en el resto del Mundo; y, además, ambas naciones viven una bonanza económica sin precedentes bajo los principios de la economía libre. Pero, incluso en estos dos países, las desigualdades sociales y económicas se acrecientan, y las masas urbanas, protagonistas de las revoluciones anteriores (1789 y 1830) no participan del poder, que está en manos de menos de ochocientos mil electores británicos y sólo doscientos mil franceses, únicos ciudadanos con derecho a voto. Todo este sistema saltará en pedazos hacia 1848. Pero, de momento, en el año de la fundación, la paz social es un hecho dentro y fuera de España, y los

escritores y artistas románticos producen sus obras sin sobresaltos mientras los pensadores se dedican a la formación de las ciencias sociales.

Porque también en España habían terminado unos años convulsos iniciados tras la muerte de Fernando VII, y protagonizados por la Primera Guerra Carlista (1833-1840) y las agitadas sucesivas Regencias de la viuda de aquél, María Cristina de Borbón, y del generalísimo del bando vencedor, el General Espartero, el cual abandonará el país ante la situación adversa contra su persona en Julio de 1843.

Durante todos estos años, España había estado viviendo un largo proceso de asentamiento del Estado Liberal, proceso al que aún le restará otro amplio recorrido de más de treinta años. Pero, volviendo a la última fecha citada en el párrafo anterior, el poder estaba entonces disputado por dos partidos políticos, liberales ambos, uno situado más a la derecha, heredero de los constitucionalistas de 1812, llamados por ello, al principio, “doceañistas”, que constituirán el Partido Moderado, y otro, procedente ideológicamente de los estadistas que habían dirigido el país durante el “Trienio Liberal” (1820-1823), más radical en sus ideas liberales, llamados popularmente “veinteañistas”, que, liderados por Espartero y Joaquín María López, constituyeron el Partido Progresista.

Abandonado Espartero hasta por muchos de sus propios correligionarios, una coalición entre progresistas y moderados convocó elecciones generales en Septiembre de 1843, decidiendo las cortes surgidas de ellas la proclamación de la mayoría de edad de la Reina Isabel recién cumplidos los trece años de edad — vulnerando así lo establecido en la Constitución vigente, la de 1837, que exigía un año más —. Fue prácticamente el único acuerdo importante logrado por la coalición, que rápidamente se separa. En esta situación, ya en Diciembre, la Reina confía el Gobierno a González Bravo, líder del Partido Moderado. Comienza la “Década Moderada”, la primera de cuyas realizaciones relevantes será la fundación de la Guardia Civil.

### **LA SEGURIDAD PÚBLICA EN ESPAÑA A PRINCIPIOS DE 1844**

Hasta la fundación de la Guardia Civil, la seguridad pública en España era heterogénea y estaba confiada a multitud de instituciones, unas treinta dentro de las

ciudades y otras tantas fuera de ellas: somatenes, escopeteros, milicias, caudillatos, migueletes, miñones, mozos de escuadra, alcaldes de casa y corte y un largo etcétera. Dos puntos en común podemos apreciar en todos ellos: sus limitadas facultades territoriales y su dependencia de las autoridades locales o regionales. Por tanto, ninguno de ellos tenía ámbito de actuación en todo el Estado ni estaba tampoco a disposición de la Administración Central. Sí podía contar el Gobierno, al menos en teoría, con dos Instituciones implantadas en toda España, la Milicia Nacional y el Ejército.

La Milicia Nacional venía recogida en el Título VIII de la Constitución de 1812 como organismo para la seguridad pública y mantenimiento del orden constitucional. Será disuelta al regreso de Fernando VII acabada la Guerra de la Independencia y reaparecerá intermitentemente, con distintas denominaciones, en las etapas de predominio progresista hasta su definitiva disolución en 1875. No tenía plantilla permanente, sino que se constituía eventualmente en el territorio afectado por una emergencia, generalmente revueltas sociales o políticas, mientras durara la misma. Podía reclutar a todos los varones que se considerasen necesarios entre treinta y cincuenta años de edad. En cuanto al Ejército, una Real Orden de 1814 dispuso también el empleo de sus Unidades en la lucha contra el bandolerismo, especialmente activo al acabar la guerra contra los franceses.

De la ineficacia de la Milicia y del Ejército como instituciones de seguridad da idea el texto del primer Decreto que establece la Guardia Civil, el de 28 de Marzo de 1844, al que después volveremos a referirnos, en cuya exposición de motivos leemos:

*“ ... no tiene la sociedad ni el Gobierno más apoyo ni escudo que la Milicia Nacional o el Ejército, inadecuados ambos para llenar este objetivo cumplidamente y sin perjuicios. La Milicia Nacional ...carece de existencia continua, ... su obligación es local y su servicio transitorio. ...El Ejército ...su objetivo peculiar es defender el Estado, y en último extremo auxiliar a la Milicia ...porque el rigor de la disciplina militar se resentía de la frecuente diseminación de las tropas en pequeñas partidas independientes .... Por otro lado, ni el Ejército ni la Milicia Nacional desempeñaban con la fe necesaria el enojoso servicio de Policía ...”.*

Pero el Estado contaba con otra Institución implantada a nivel nacional, el Cuerpo de Carabineros, fundado en 1829, que, aunque con funciones específicas de

resguardo fiscal ajenas a la seguridad pública, conviene sea ahora citado, no sólo porque un siglo después la Guardia Civil absorberá sus medios y funciones, sino porque su organización y normativa interna serán conocidos y aprovechados por los fundadores de la Guardia Civil, como veremos más adelante.

### **EL PROCESO FUNDACIONAL.- ANTECEDENTES INMEDIATOS**

A la hora de establecer un antecedente más o menos lejano cuya continuidad histórica pudiera traducirse en el nuevo Cuerpo que va a nacer en 1844, no podemos, como ha intentado algún autor, considerar como tal a las antiguas Hermandades Castellanas, fundadas en el siglo XI, dependientes de los concejos municipales, ni a la Hermandad Nueva establecida por los Reyes Católicos, la cual desapareció aún durante el reinado de sus patrocinadores. Al comenzar el siglo XIX sólo sobrevivían las Hermandades de Ciudad Real, Toledo y Talavera, disueltas por María Cristina en 1835 a causa de su desprestigio e inoperatividad.

Los intentos de crear un sistema de seguridad moderno comienzan en 1808, cuando José I, el “Rey Intruso”, nombró a Pablo de Arribas Ministro de Policía. Éste proyecta una organización policial en base a unos organismos de dirección (Superintendente General, Intendencias, Comisarías, ...) apoyados por una fuerza armada no precisada pero de impronta militar; es decir, un sistema mixto civil-militar. Las difíciles circunstancias por las que atravesaba España en esa época, en plena Guerra de la Independencia, impidieron el desarrollo del modelo, por lo que entonces, y también terminada la guerra, continuó el sistema de milicias de ámbito regional con varias denominaciones.

Tras intentos, igualmente frustrados, de solventar el problema, en 1820 con la “Legión de Salvaguardias Nacionales”, patrocinada por el Marqués de las Amarillas, padre del futuro fundador de la Guardia Civil; y en 1823 con los “Celadores Reales” (después denominados “Salvaguardias Reales”) que sólo llegaron a organizar Unidades en Madrid y Zaragoza, será por Real Cédula de 13 de enero de 1824 cuando Fernando VII intente aplicar el proyecto civil-militar de Pablo de Arribas en base a treinta y dos Intendencias de Policía repartidas por todo el territorio nacional bajo las órdenes de los Alcaldes. Pero sin resolver el problema de la “fuerza armada” dependiente de ellas.

Sin haberse desarrollado plenamente el sistema, y tras los agitados últimos años del reinado de Fernando y la Guerra Carlista acontecida tras su fallecimiento, terminado el conflicto bélico y forzada la dimisión de la viuda Regente, por Decreto de Noviembre de 1840 promulgado por el Gobierno de transición entre ella y el nuevo Regente, Espartero, se modificó sustancialmente el contenido de la Cédula de 1824, entre otros cambios, quitando todas las competencias de seguridad y orden público a los Alcaldes y atribuyéndolas a los Jefes Políticos (antecedentes de los Gobernadores Civiles) de las nuevas provincias españolas. Pero este Decreto, suprimiendo la organización anterior, dejaba en suspenso la ejecución de la nueva normativa hasta que otra disposición posterior la desarrollara. Esta nueva disposición habría de esperar la terminación de la convulsa regencia de Espartero hasta que, ya con mayoría de edad de Isabel II, el primer Gobierno del partido Moderado, cumpliendo el mandato del de 1840, promulgara un nuevo Real Decreto el 26 de Enero de 1844 constituyendo el “Ramo de Protección y Seguridad Pública”, dependiente del Ministerio de la Gobernación, constituido por los Jefes Políticos de las provincias, de los que dependerían a su vez los Comisarios y Celadores. En el décimo y último artículo de esta disposición se ordenaba la organización de una *“fuerza especial destinada a proteger eficazmente las personas y propiedades, cuyo amparo es el principal objeto del ramo de protección y seguridad”*. Lo cual requeriría de un nuevo decreto. Esa “fuerza especial” sería la Guardia Civil.

Así pues, el proyecto de seguridad pública ideado por Pablo de Arribas en 1808, mixto, con órganos de dirección civiles y una fuerza armada dependiente de ellos, vio la luz con la Real Cédula de 1824, la cual sólo lo desarrolló parcialmente, siendo modificado por el R. D. de Noviembre de 1840, y desarrollado a su vez por otro de 26 de enero de 1844 que remitía a un nuevo y posterior decreto que organizaría la imprescindible fuerza armada. La estabilidad política que había conseguido el Partido Moderado va a ser clave para que a partir de ahora las realizaciones se materialicen con una rapidez que no hacían presagiar los fracasos anteriores. Sólo cuatro días después de la publicación del último decreto, el 30 de Enero, se aprobará el reglamento de los Comisarios y Celadores. Faltaba lo más difícil; la clave del proyecto residía en la organización de la consabida “fuerza armada” o “fuerza especial”, la cual, según el

repetido proyecto, habría de limitarse a constituir el brazo armado de los directivos civiles. No iba a ser así.

### **LA FUNDACIÓN**

Bajo la presidencia de González Bravo, es Ministro de Gobernación el Marqués de Peñaflorida. El Subsecretario de este último, Patricio de la Escosura, va a ser un personaje básico para la puesta en marcha de la Institución. De la Escosura es el autor del referido Decreto de 26 de Enero, y, consecuencia de éste, va a ser también él quien redacte el que podemos denominar “primer” Decreto fundacional del Cuerpo, firmado por la Reina el 28 de Marzo. De su texto son destacables los siguientes aspectos:

- Marcada dependencia de la nueva institución respecto de los Jefes Políticos, a los que correspondería, entre otras competencias, el alistamiento y los ascensos de Sargentos y Cabos. Y, paralelamente, escasa influencia del Ministerio de la Guerra al que sólo competía proporcional personal al nuevo Cuerpo.
- Numerosos errores e inconcreciones, como el de la “pérdida” de catorce Compañías (el artículo 4º dispone que se organicen 103 Compañías; sin embargo, su distribución por Tercios suma sólo 89), o el no exigir a los Guardias Civiles de nuevo ingreso saber leer y escribir.
- Escasas referencias al Ramo de Protección y Seguridad Pública pese a ser este Decreto desarrollo del de Enero. No establece siquiera el tipo de dependencia o relación entre las Unidades del Cuerpo y los Comisarios y Celadores. Únicamente el último artículo del Decreto dispone la integración en el Ramo de los Guardias Civiles que se distinguen por su aptitud, honradez y celo, así como los que se inutilizaran en acto de servicio.

Es especialmente sorprendente esa ausencia de referencias. Probablemente, conforme se avanzaba en la organización del Cuerpo, sus patrocinadores advirtieron la dificultad de organizar y “casar” simultáneamente dos Cuerpos distintos en situación de subordinación uno respecto del otro, máxime si, como era deseable, se ponía tanta o más atención, medios y presupuesto en la organización del instituto militar. También es posible que la conflictividad creciente en los campos, al compás del desamparo en que iban quedando miles de campesinos por la aplicación de las medidas desamortizadoras y

desvinculadoras, impulsadas por Mendizábal a partir de 1836, pusiera en primer plano la necesidad imperiosa de un cuerpo de seguridad que actuara en las zonas rurales sin cortapisas impuestas por los comisarios de las ciudades.

Las limitaciones del decreto, que, entre otras, no especificaba qué Ministerio u organismo debía ocuparse de la organización de la naciente Institución, motivaron un segundo Real Decreto, fechado el 12 de Abril, de sólo cinco artículos, que designaba al Ministerio de la Guerra como responsable de la organización, pudiendo los Jefes encargados de la misma, *“por esta vez”*, nombrar los Sargentos y Cabos. Como consecuencia, el Ministro de la Guerra, General Mazarredo, el 15 de Abril, propone al Duque de Ahumada, en esa fecha Mariscal de Campo e Inspector General Militar en Cataluña, como *“General Director de la Organización”*.

El Duque de Ahumada, del que después se hablará más ampliamente, debía tener una idea muy clara de lo que a su entender debía ser la naciente institución, de forma que el día 20 del mismo mes (es llamativa la rapidez de las actuaciones dada la precariedad de medios de la época) dirige un amplio escrito al Ministro exponiendo sus condiciones para aceptar el cargo. Fundamentalmente, las siguientes:

- Amplias facultades al organizador para elegir y separar a todos los componentes del Instituto, así como para lo relacionado con el equipo y vestuario.
- Doblar el sueldo previsto inicialmente para los Guardias Civiles (de una a dos pesetas diarias para los de infantería).
- Que la organización se realizara de forma progresiva: *“primero un Tercio, concluido éste otro, y según por el Ministerio de la Guerra se prevenga”*.
- Ahumada quería que sus Guardias Civiles fueran *“pocos pero buenos”*; y, para ello exigió reducir drásticamente la plantilla pensada inicialmente, de los catorce mil previstos en el Decreto de 28 de Marzo a menos de seis mil, aumentando, en cambio, el número de Oficiales.

Antes de que el General Mazarredo pudiese contestar, se produce un cambio de Gobierno. El 2 de Mayo, el General Narváez es nombrado Presidente, sustituyendo a González Bravo, y asumiendo, además, la cartera de Guerra. También en Gobernación



habrá cambios, nombrándose a Pedro José Pidal como Ministro y a Felipe Martínez como Subsecretario.

### **LOS PROTAGONISTAS**

Llegados a este punto, puede ser conveniente interrumpir brevemente el proceso de creación de la Guardia Civil para, aunque de forma muy limitada, conocer a los principales protagonistas, empezando por la joven Reina.

Isabel será toda su vida una mujer y una reina desgraciada. Se crió sin afecto de padre, muerto cuando ella tenía tres años, y sin afecto de madre, la cual volvió a casar pronto de forma morganática siendo apartada de la educación de aquélla y expulsada de España cuando su hija tenía sólo siete años. También en su vida íntima será desdichada; casada por razones de estado con su primo Francisco de Asís, un afeminado con el que nunca vivirá en común, tendrá numerosos amantes. Demasiado joven y sin formación adecuada tuvo que hacerse cargo de la Jefatura del Estado evidenciando pronto sus limitaciones, su ideología poco acorde con el liberalismo imperante y sus excesivas inclinaciones hacia el Partido Moderado. Todo ello la llevará al destronamiento cuando cumplió veinticinco años de reinado. En el exilio, verá reinar a su hijo, a su nuera y a su nieto. A ella hay que atribuir la denominación del nuevo Cuerpo, pues, despachando con González Bravo sobre el tema, dijo no entender como unas guardias militares podrían desempeñar funciones civiles, pues entonces “*ella las llamaría guardias civiles*”. Con este nombre, “Cuerpo de Guardias Civiles” verá la luz el Instituto en su primer decreto fundacional.

Ramón María de Narváez, militar nacido en Loja (Granada), ganó prestigio en la guerra carlista, inclinándose al acabar el conflicto por el Partido Moderado, en el que pronto se transformó en figura dominante, especialmente a partir de que su conspiración contra Espartero cuando éste era Regente consiguiera expulsarle del poder en 1843. Presidió el Gobierno entre 1844 y 1851, dimitiendo por desavenencias con la familia real. Volvió al poder en varias ocasiones desde 1856 hasta su fallecimiento en 1868. Su muerte privó a la Reina de su principal valedor, por lo que pocos meses después sería destronada. La Historia le ha tratado injustamente a partir de la fama como “espadón” que le atribuyó Valle Inclán. En realidad, nunca ocupó el poder por las armas,

abandonándolo siempre de forma voluntaria, generalmente a iniciativa propia. La buena relación personal mantenida con el Duque de Ahumada durante la guerra sería fundamental para inclinarse hacia la postura de éste en su concepción del nuevo Cuerpo.

Patricio de la Escosura Y Morroch fue militar, político y escritor mediocre. Conspiró muy joven a favor del liberalismo en tiempos de Fernando VII, lo que le llevó tempranamente al exilio. Tras la guerra militó en el Partido Moderado, ocupando la Subsecretaría de Gobernación durante unos meses. Posteriormente, evolucionó hacia los progresistas alcanzando con éstos, también brevemente, la cartera ministerial. Amigo de Espronceda, cultivó, dentro de la corriente romántica y con poco éxito, la novela, el verso y el drama. Pese a su breve paso por la Subsecretaría de Gobernación, como se ha expuesto, fue el autor de los Reales Decretos de 26 de Enero y 28 de Marzo de 1844, y sus trabajos serían utilizados y continuados por sus sucesores reflejándose en el Reglamento para el Servicio de 9 de Octubre del mismo año.

Francisco Javier Girón y Ezpeleta de las Casas y Enrile, segundo Duque de Ahumada y quinto Marqués de las Amarillas nació en Pamplona, en el castillo del Virrey, en 1803. Su padre fue Ministro de la Guerra en el primer Gobierno Liberal de 1820 y autor del fracasado proyecto de Legión de Salvaguardias Nacionales, según sus propias palabras, un intento de crear una “Gendarmería española”. Tuvo que marchar al exilio tras la finalización del “Trienio Liberal”. El Duque de Ahumada fue organizador e Inspector General de la Guardia Civil de 1844 a 1858, salvo un paréntesis de dos años durante el “Bienio Progresista”. Hombre muy justo y meditado en sus determinaciones, correcto en el trato e infatigable para el trabajo según sus biógrafos, fue senador vitalicio y vicepresidente de la Cámara Alta en dos ocasiones. Padre de catorce hijos, a su funeral en 1869 asistieron el Regente y el Gobierno en pleno. Por expreso deseo suyo, fue amortajado con su uniforme de Inspector General del Cuerpo y llevado a hombros por Guardias Civiles hasta su tumba. De su carácter y principios, que tan acertadamente transmitiría al Cuerpo, es buen ejemplo la siguiente anécdota. A poco de constituidas las primeras Unidades del Tercio de Madrid, prestando servicio de seguridad con ocasión de un concierto presidido por la Reina, un Cabo de la Guardia Civil negó el paso al carruaje de Narváez por un pasaje por el cual, según las órdenes recibidas, sólo debía pasar el de la Reina. Al día siguiente, el ofendido Presidente del Gobierno exigió perentoriamente a Ahumada el arresto del Cabo y su expulsión del

Instituto. En el siguiente despacho, el Duque le llevó dos documentos: la separación del servicio del Cabo y su irrevocable dimisión. Ni que decir tiene que Narváez rompió ambos documentos.

### **PUESTA EN MARCHA DE LA GUARDIA CIVIL**

El citado buen entendimiento entre Ahumada y Narváez, compañeros de armas en la reciente guerra, y las discrepancias de ambos con el decreto de Marzo, tendrán como resultado la aceptación de muchas de las condiciones del Duque, no todas como después veremos pero sí las antes reseñadas, y el “tercer y definitivo” Real Decreto fundacional firmado el 13 de Mayo. Esta norma, que definitivamente pone en marcha a la Guardia Civil, sienta la modificación fundamental: la doble dependencia del Cuerpo de los Ministerios de Guerra y Gobernación y no sólo de este último como anteriormente. Asimismo, se eliminan las competencias en el régimen interno del Cuerpo de los Jefes Políticos, que únicamente podrían “entenderse” con los Jefes de Tercio para asuntos del servicio. En cuanto a los Comisarios y Celadores, como en el decreto de Marzo, prácticamente no hay referencias. La Guardia Civil resultante, cuya constitución y organización comenzarían rápidamente, tendrá finalmente una plantilla de seis mil quince individuos organizados en catorce Tercios al mando de Coronel. En cada provincia se asentaría una Compañía o una Sección, según su población y superficie. La Unidad inferior, al mando de Sargento o Cabo, se denominará Brigada.

### **LA DIFÍCIL REGLAMENTACIÓN**

Como se ha indicado anteriormente, Ahumada obró con suma diligencia, de forma que el 16 de mayo, sólo tres días después de promulgado el decreto definitivo, presentó un proyecto de reglamento que, sin embargo, no vería la luz. En efecto, como también se ha mencionado, el Duque consiguió de Narváez la aceptación de la mayoría de sus propuestas, pero no de todas. En esas cruciales fechas para el ulterior desarrollo del Cuerpo, las diferencias sobre él entre los Ministerios de Guerra y Gobernación se agudizaron, y el Presidente del Gobierno no podía desautorizar continuamente al departamento a cuya iniciativa se debía la puesta en marcha de la Institución. Pese al reciente cambio de Gobierno, en el equipo de Gobernación persistían las ideas, proyectos y borradores elaborados por el anterior subsecretario, De la Escosura, y no se

resignaban a perder el control de la naciente Guardia Civil. Así, este Ministerio consiguió, tras una disputa de varios meses, que Narváez, de una parte, respetara sus competencias para la elaboración de la normativa relacionada con el servicio, lo que ya de por sí implicó el rechazo al proyecto de Ahumada, y, lo que es más importante, que se rechazara también una de las principales ideas de éste, reflejada en el artículo primero de su fracasado proyecto: la plena inclusión de la Guardia Civil en el Ejército.

Tras cinco meses de disputas, esta oposición civil-militar se va a traducir en la original realización de dos normas reglamentarias para el Cuerpo. Cada uno de los dos ministerios en litigio va a producir su propio Reglamento con arreglo a las competencias que el Decreto de Mayo les había atribuido: para Gobernación el desarrollo de los servicios peculiares y el acuartelamiento; para Guerra los aspectos orgánicos y de régimen interior. La labor inspectora de ambos Departamentos la realizarían la Inspección General, desempeñada por el duque de Ahumada, y los mandos del Cuerpo.

Así, con fecha 9 de Octubre del mismo año de la fundación se publica el Reglamento para el Servicio, de cincuenta y seis artículos organizados en cinco capítulos que contienen las competencias de los ministerios (Gobernación, Guerra y Gracia y Justicia) y autoridades delegadas, los deberes y facultades de los Guardias Civiles, las normas sobre acuartelamiento y disposiciones de carácter general. Seis días después, se publica el Reglamento Militar, de siete capítulos y setenta y cinco artículos. En ellos se contienen la organización interna del Cuerpo, las pautas de reclutamiento y ascenso, las obligaciones y facultades de los mandos y las normas disciplinarias.

Las relaciones de las Unidades del Cuerpo con los Comisarios y Celadores del Ramo de Protección y Seguridad son, por fin, abordadas en el Reglamento para el Servicio, pero, como veremos, de forma muy limitada. Los artículos 14 a 18 del citado texto determinan que son los Comisarios los que disponen el servicio de la Guardia Civil en su respectiva demarcación, pero el artículo 15 limita esa facultad a las órdenes e instrucciones previas del Jefe Político, verdadero jefe del servicio del Instituto; el artículo 18 limita las facultades disciplinarias de los Comisarios a dar cuenta al Jefe Político, y únicamente en casos de desobediencia o falta de respeto. Respecto a los Celadores, si bien el artículo 17 estipula que los Comisarios podrán poner a las órdenes de algún Celador parte de la fuerza de su demarcación, las posibles desobediencias

hacia los Celadores no son siquiera consideradas. Llama poderosamente la atención el artículo 54 del Reglamento. En él se reserva la tercera parte de las Comisarías para los Guardias Civiles que “*después de un año de establecida la Guardia Civil, se hubiesen distinguido en este servicio*”. Deducimos de ello, primero, que el Ramo de Protección y Seguridad iría retrasado respecto de la Guardia Civil en su despliegue territorial, y, segundo, que el nivel profesional de los Comisarios (más aún el de los Celadores) no sería muy elevado cuando simples Guardias Segundos podían hacerse cargo de las Comisarías.

Esos pocos artículos tienen un contenido muy escaso y ambiguo para poder desarrollar en la práctica la supuesta dependencia de la Guardia Civil respecto de los Comisarios; no podía ser de otro modo cuando los Decretos no los mencionan. El historiador y General Francisco Aguado, en su Historia de la Guardia Civil, relata cómo el Comisario de Getafe citó en su domicilio a la fuerza del Cuerpo para ser revistada, lo cual no sólo no fue cumplimentado sino que, además, le costó el cargo al Comisario. La “Cartilla”, complemento y desarrollo del Reglamento para el Servicio, de la cual seguidamente hablamos, apenas cita al personal del Ramo de Protección y Seguridad. La relación del mismo con la Guardia Civil, más teórica que real, terminaría legalmente en el nuevo Reglamento para el Servicio de 1852.

La característica común a los decretos y reglamentos, su improvisación y cortedad, obligará al Duque de Ahumada a impartir instrucciones, internas y para el servicio, las más importantes recogidas en una Circular de 16 de Enero de 1845, y todas incluidas y ampliadas en la norma fundamental impartida por el Duque: la Cartilla de 20 de Diciembre del mismo año, cuyos objetivos serían, primero y como queda dicho, completar la normativa de los dos Reglamentos, y, segundo y fundamentalmente, imprimir “carácter” al Cuerpo mediante el establecimiento de reglas morales, a cuyo cumplimiento habrían de dedicarse los mandos con especial atención. Aquí el Duque dejaría huella imborrable. En efecto, sus ciento cincuenta y ocho artículos contienen tanta normativa, y más meditada, como todos los decretos y reglamentos referidos; su contenido se integraría en el Reglamento para el Servicio de 1852, y muchas de esas normas morales, algunas literalmente, se mantendrían en los últimos reglamentos aprobados en 1942 y 1943. Generaciones de Guardias Civiles los han memorizado durante decenios en las academias de formación y en el servicio diario.

## **GENDARMERÍA FRANCESA Y GUARDIA CIVIL**

Una tradicional polémica entre los historiadores del Cuerpo se ha venido centrando en la posible influencia de alguna institución extranjera de seguridad que hubiera podido servir como modelo para la creación de la Guardia Civil. Posibilidad que se opondría a la de la absoluta originalidad del Instituto, cuya fundación y organización no tendrían más fuentes que las ideas y capacidades del Duque de Ahumada. En lo que todos coinciden es en que las influencias, si las hubo, sólo podían venir de Francia y de su Gendarmería. Ya en fecha tan temprana como 1858, Antonio Quevedo y José Sidro publicaron un estudio sobre el Cuerpo y la Gendarmería Nacional (entonces llamada Gendarmería Real) en el cual creyeron evidenciar similitudes con la entonces jovencísima Guardia Civil. Fue a finales del siglo XIX cuando los primeros historiadores del Cuerpo trataron directamente el tema de la posible copia o adaptación del modelo francés, especialmente a partir de los estudios del Coronel D. Eugenio de la Iglesia Carnicero en 1898, continuados por Miguel Gistau en 1907 y, más recientemente, Fernando Rivas (1979), el ya citado Francisco Aguado (1983) y otros posteriores. En síntesis, la postura coincidente en todos ellos reside en que fue el Ministerio de Gobernación quien efectivamente intentó copiar las normas francesas, lo que se habría puesto de manifiesto en los documentos redactados por este Departamento, es decir, el R. D. de 28 de Marzo y el Reglamento para el Servicio; mientras que el Duque de Ahumada y el Ministerio de la Guerra se habrían opuesto a ello, imponiendo sus criterios más originales en el R. D. de 13 de Mayo y en el Reglamento Militar. Como veremos, la realidad fue muy diferente y compleja.

En primer lugar, están suficientemente documentados varios intentos fallidos de crear una Gendarmería en España mucho tiempo antes de que se iniciara el proceso de fundación de la Guardia Civil. Conviene precisar, en primer lugar, que la Gendarmería francesa no adoptó este nombre hasta la Revolución de 1789; anteriormente se había denominado “Sargentos de Armas” cuando se creó en la Tercera Cruzada, a finales del siglo XII, y “Mariscalía” (*Maréchaussée*) posteriormente. Es también importante resaltar que esta Institución tenía tanto prestigio que fue la única procedente del Antiguo Régimen que respetaron los revolucionarios, y que el propio Napoleón, en carta a su hermano José en 1807, se desharía en elogios hacia ella.

En 1781, el Conde de Aranda, embajador español en París, remitió al Gobierno español un proyecto para el establecimiento de una “Mariscalía” en España. Más adelante, durante la Guerra de la Independencia, uno de los intentos frustrados de José I para desarrollar su sistema policial se denominó “Gendarmería Nacional a Caballo”. Como antes se indicó, el proyecto de “Salvaguardias Nacionales” del padre del Duque de Ahumada fue, según sus memorias, un intento de crear una Gendarmería española. El también indicado intento de los “Celadores Reales” de 1823 estuvo inspirado, según el historiador Francisco Aguado, en la Gendarmería. Meses antes, mientras los “Cien Mil Hijos de San Luis” se dirigían a Cádiz donde estaba confinado el Rey por los liberales, la “Serenísima Junta Provisional de Gobierno de España e Indias”, que ejercía de hecho el poder en el Norte de España en esa fase final del “Trienio Liberal”, ordenó al Capitán General de las Provincias Vascongadas la creación de una Legión de Gendarmería en Vitoria; el proyecto consiguiente fue redactado en francés y traducido posteriormente al español con el mismo final fracasado que los demás intentos. Finalmente, una de las denominaciones que adoptó la referida Milicia Nacional, en 1834, fue precisamente Gendarmería Nacional.

Que en los creadores de la Guardia Civil estaba presente la realidad de la Gendarmería es innegable, y de ello es buena prueba el siguiente párrafo de la exposición de motivos del Decreto de 28 de Marzo:

*“... No correspondería el nuevo Cuerpo a las esperanzas que justamente prometían sus efectos en otras naciones si ...”*

Como vemos, el texto, reconociendo la existencia de un solo modelo a emular, no menciona a la Gendarmería y se refiere no a una sino a varias naciones que habrían experimentado dicho modelo. A estos efectos, debemos tener en consideración que la Gendarmería francesa, en base a su prestigio y a la expansión napoleónica, en 1844 existía en Francia, Bélgica, Suiza, Holanda, país éste donde conservaba el antiguo nombre de Mariscalía, y en varios estados alemanes e italianos, en estos últimos con la denominación de Carabineros (*Carabinieri*).

Aparentemente, el texto reproducido parece avalar las tesis de los historiadores mencionados en cuanto a que era el Ministerio de la Gobernación, cuyo Subsecretario De la Escosura redactó tal decreto, el interesado en adaptar el modelo extranjero. Sin

embargo, veamos ahora otro párrafo, éste extraído del preámbulo del Reglamento para el Servicio de 9 de Octubre, que, como sabemos, fue también producido por Gobernación después de una larga polémica con Ahumada y el Ministerio de la Guerra:

*“... Sin desconocer el valor ni desaprovechar el auxilio de extraños ejemplos, dignos por cierto de atención y estudio, el que suscribe, **absteniéndose muy cuidadosamente de todo espíritu de ciega imitación**, ha procurado evitar las aplicaciones impracticables o aventuradas y amoldar las disposiciones del Reglamento al actual estado de nuestra nación ...”.*

Este texto es esclarecedor. Su autor se ha dado cuenta de que el modelo extranjero que creía haber encontrado en Marzo, no le parece tan deseable en Octubre. Pero, además, se siente obligado a justificarse, sabe que debe explicar por qué no le sirve. Sí, los “ejemplos” son dignos de atención y estudio, pero no deben imitarse sin más, esto sería impracticable y aventurado, asevera, aunque realmente no indica los motivos. Pero, lo importante es reflejar ante quién se estaba justificando, y, conociendo la cuestión de los reglamentos, ya resumida, y la polémica con el Ministerio de la Guerra, resulta evidente que es precisamente a las autoridades de este Ministerio, Ahumada entre ellos, y al propio Presidente del Gobierno, Narváez, que, como sabemos, ostentaba también esa cartera, a quienes va dedicado ese párrafo. Es el estamento militar el que pretendía copiar o adaptar el modelo extranjero y su normativa; eran las autoridades civiles de Gobernación quienes se oponían a ello, eran éstas las que acusaban a aquéllos, exageradamente, de “ciega imitación”. Como veremos, sus motivos nada tenían que ver con que las aplicaciones fueran o no “impracticables o aventuradas”, sino que lo que exclusivamente se estaba cuestionando era la mayor o menor cuota de poder que sobre la Guardia Civil correspondería a unos y otros.

Los documentos originales a que se va a hacer referencia a continuación, que demuestran sobradamente la posición de todos sobre la posible influencia de un modelo extranjero, se encuentran en el Archivo General Militar sito en el Alcázar de Segovia, junto con muchos otros documentos de sumo interés para el conocimiento del proceso de fundación, organización y puesta en marcha de la Guardia Civil. En este trabajo se hará referencia sólo a los considerados más relevantes.



La postura de algunos de los historiadores reseñados ha estado, quizá, no exenta de prejuicios. La admiración que todos ellos han profesado por la figura del Duque de Ahumada, les parecía podía quedar injustamente dañada si se le reconocían posibles actuaciones de copia o imitación. Probablemente no tuvieron en cuenta que si la Gendarmería era una institución de gran prestigio, imitada en toda Europa, lo absurdo habría sido rechazar el conocimiento de su organización y normativa. Lo que sucedió en España en 1844 fue bastante lógico dadas las circunstancias: Gobernación sabía del prestigio de la Gendarmería y ése era el modelo que pretendía adaptar, pero sin conocerlo realmente. En Guerra estaban totalmente de acuerdo, pero aquí sí conocían el modelo; y los problemas que Ahumada sufrió fueron, con el estamento militar cada vez que se separaba del repetido modelo, y con Gobernación cuando lo seguía. De toda esta lucha de pareceres e intereses salió una Guardia Civil mucho más parecida a la Gendarmería de lo que pretendía el Ministerio civil, y bastante menos de lo que querían Ahumada y los militares. Todo eso sucedió en el año de la fundación; en los sucesivos, el Duque adquirirá experiencia, eludirá obstáculos e impondrá sus criterios. La Guardia Civil deberá mucho más a la labor de Ahumada a partir de 1845 que a lo que se realizó en sus primeros meses de andadura.

Que Ahumada consideraba la Gendarmería el modelo a imitar se deduce, primero, del primer escrito que dirigió a Guerra fechado, el 20 de Abril de 1844, al que ya hemos hecho referencia, exponiendo sus condiciones para aceptar el encargo de organización del Cuerpo. Una de ellas era, como sabemos, reducir drásticamente la plantilla inicialmente prevista. Veamos uno de sus argumentos para ello:

*“... La creación de la Gendarmería en Francia, que es el Cuerpo a que debe imitar nuestra nueva Guardia Civil, en 22 de Diciembre de 1790, que tomó este nombre, empezó con 7.499 hombres...”*

El segundo escrito del Duque que, por su interés y brevedad, se reproduce completo, es determinante. El General Mazarredo, ministro de la Guerra, remitió al Duque, un manuscrito de veinte páginas en francés elaborado por un tal Lacroix, Capitán retirado de la Gendarmería, conteniendo una serie de pautas que podrían ser de interés para la elaborar la normativa de la Guardia Civil. Dicho manuscrito provenía de Gobernación que, a su vez, lo había recibido, ignoramos si previa solicitud, del cónsul

español en Bayona. Tres días después de recibirlo, el Duque lo devolvió a Mazarredo con el siguiente oficio:

*Quedo ya enterado, y adjunto tengo el honor de devolver a V. E. la memoria de Mr. Lacroix, Capitán retirado de la Gendarmería francesa; la cual constando de 20 páginas manuscritas, nada contiene de nuevo que no esté expresado en el diccionario de la Gendarmería, que consta de 1.047 páginas, o en el memorial de la misma Arma, que son tres tomos de más de 500 cada uno, de cuyos tratados cualquiera podrá hacer un extracto más o menos voluminoso.*

*Dios guarde a V. E. muchos años*

*Madrid 27 de Abril de 1844*

Vemos así que, sin ningún género de dudas, Ahumada tenía un amplio conocimiento de la Gendarmería sin empacho ninguno en reconocerlo. Pero, lo relevante es conocer si utilizó ese conocimiento en la organización y normativa del cuerpo español. Para responder a esta cuestión conviene precisar que la Gendarmería francesa era un Arma más del Ejército de ese país, que el Ministerio del Interior francés disponía de ella exclusivamente para el servicio, pero sin cortapisas de ningún otro Cuerpo policial intermedio, y que era el de la Guerra el único competente en cuestiones de régimen interior, todo lo cual venía recogido en una sola norma fundamental, la Ordenanza de 29 de Octubre de 1820. Es éste el modelo que, en síntesis, defendían el Duque y el Ministerio español de la Guerra; nada que ver, por tanto, con el modelo civil-militar de Pablo de Arribas, con la Real Cédula de 1824 o con el Ramo de Protección y Seguridad del R. D. de Enero de 1844. Consecuente con esta postura, Ahumada elaboró, como ya sabemos, un proyecto de reglamento que finalmente no vería la luz. Ese proyecto consta de diecinueve capítulos y doscientos seis artículos; la quinta parte de ellos, especialmente en los capítulos primero, dieciséis y dieciocho, claramente inspirados en la Ordenanza de la Gendarmería, algunos copias literales. Veamos dos ejemplos:

- Ordenanza G. Art. 2: *Le Corps de la Gendarmerie Royal est une des parties integrantes de l'armée, et les dispositions générales des lois militaires lui sont applicables.*
- Proyecto Ahumada. Art. 1º: *La Guardia Civil es una parte integrante del Ejército. Las Reales Ordenanzas le son aplicables.*

- Ordenanza G. Art. 179: *De saisir tous gens trouvés avec des armes ensanglantées ou d'autres indices faisant présunmer le crime.*
- Proyecto Ahumada. Cap. 16º: *Arrestar a todo el que se encuentre con armas ensangrentadas o indicios visibles de haber perpetrado un crimen.*

Como se ha dicho, este proyecto no vería la luz. Sería estudiado por una comisión del Ministerio de la Guerra primero, por el Tribunal Supremo de Guerra y Marina después, y, finalmente, ante las presiones de Gobernación, por una última comisión en la que participaron representantes de estos dos ministerios y del de Gracia y Justicia, con el resultado ya sabido: Gobernación sería el único competente en asuntos del servicio y acuartelamiento y Guerra en lo demás; pero incluso la norma elaborada por este último Departamento, el referido reglamento Militar, sería finalmente redactado por personal ajeno al equipo de Ahumada, por lo que son muy escasas las aportaciones de éste incluso en ese último reglamento. Y es que eran las autoridades de Guerra quiénes, más que el Duque, pretendían concernirse al ejemplo francés. Como prueba, véase un párrafo del informe de la primera de las comisiones citadas acerca de la pretensión de Ahumada de que todo Guardia Civil pudiera realizar diligencias policiales:

*“ ... la falta de una disposición que hay en el Reglamento de la Gendarmería francesa. Según este Reglamento, no puede nunca un Gendarme solo hacer ciertas prisiones ...”*

Al final, salvo algunas disposiciones de personal, especialmente de ascensos, que sí proponía Ahumada y que, además, tienen muchas similitudes con las normas francesas, el resto del Reglamento Militar no tiene nada en común ni con las propuestas ahumadianas, ni con la Gendarmería, ni con las intenciones de Gobernación. Sin embargo, sí quedan sentadas las facultades del Ministerio de la Guerra sobre la naciente Guardia Civil: organización, disciplina, material y haberes. En cuanto al texto, se aprecian numerosas similitudes, en algunos artículos verdaderos calcos, del Reglamento del Cuerpo de Carabineros de 9 de Marzo de 1829; entre otras, el famoso artículo 1º del Capítulo VI del Reglamento Militar, que define y resalta la disciplina, y que es casi idéntico al del artículo 116 del Reglamento de Carabineros. Este artículo se ha considerado siempre, erróneamente, redactado por Ahumada, y ha perdurado en el tiempo conservándose en el último Reglamento Militar de 1942.

## **CONCLUSIONES**

La fundación de la Guardia Civil fue el resultado de una antigua aspiración española de conseguir una institución de seguridad dependiente del Gobierno central y con ámbito de actuación en todo el territorio nacional. La estabilidad política que conseguirá el Partido Moderado, a partir de fines de 1843, posibilitará tal logro.

Si bien en todos los patrocinadores del proyecto había estado siempre presente el prestigioso modelo de la Gendarmería francesa, el proceso que llevaría finalmente a la fundación, iniciado con la Real Cédula de Fernando VII en 1824, e inspirado en borradores aún más vetustos, no encajaba con tal modelo. La Cédula preveía un sistema de seguridad civil-militar integrado por dos instituciones, bajo el principio de subordinación del instituto armado respecto del civil; nada que ver, por tanto, con el Cuerpo francés, integrado totalmente en el Ministerio de la Guerra y en el Ejército, y directamente relacionado con las autoridades del Departamento de Gobernación, exclusivamente en lo relacionado con el servicio.

Tras una ardua disputa entre los dos ministerios españoles afectados, fue el modelo francés el que, defendido por el ministerio militar, se impuso básicamente, aunque con más facultades para Gobernación de las existentes en Francia, y sin integrar a la Guardia Civil en el Ejército.

Sin embargo, asentado ese modelo, los doce años de permanencia del Duque de Ahumada como organizador e inspector general de la naciente Guardia Civil, su personalidad y cualidades, su extraordinaria labor normativa y la estricta disciplina que impuso en sus componentes, producirán una Institución de marcado carácter, con muchísimas y progresivas diferencias respecto a la Gendarmería y los cuerpos derivados de ella en otras naciones, y que adquirirá fama y prestigio propios en Europa y en América, donde pronto proyectará su propia organización y modelo.

MIGUEL MARTÍNEZ GARCÍA  
GENERAL DE DIVISIÓN DE LA GUARDIA CIVIL  
LICENCIADO EN HISTORIA