

# LA DISPUTA COMPETENCIAL EN TORNO A LA GUARDIA CIVIL

## (I PARTE)

MIGUEL LOPEZ CORRAL

Teniente de la Guardia Civil  
Doctor en Historia

La creación de la Guardia Civil supuso, entre otros varios aspectos importantes, el punto de inflexión en la disputa que venía manteniendo el poder civil y el militar por el control de la seguridad ciudadana en España.

Esta disputa se remonta hasta incluso el Antiguo Régimen, se acentúa con la llegada del Constitucionalismo de la Guerra de la Independencia y alcanza plena nitidez en la etapa fernandina.

Las siguientes líneas tienen por objeto analizar esta disputa. Para ello, parte de la evolución histórica del orden público en España hasta llegar a la fundación de la Guardia Civil, institución que tomaremos como base para seguir con el recorrido histórico que analice el objeto de nuestro trabajo hasta llegar a nuestros días.

Este análisis nos permitirá, además, profundizar en la evolución experimentada en esta parcela de la política española, en la cual observaremos las razones que explican la importante mutación habida en aspecto tan importante para la construcción del moderno Estado español.

Como también pretende demostrar este estudio, la doble dependencia que la Guardia Civil ha tenido tradicionalmente de los Ministerios de Defensa e Interior sembró de dificultades su relación tanto institucional como funcional con las autoridades civiles, en especial con los Gobernadores Civiles, a quienes por mucho tiempo les fue hurtado aquello por lo que con tanta tenacidad habían luchado: asumir con plenitud las competencias de la Guardia Civil a nivel provincial.

La razón para que esto fuese así ha de buscarse en la aludida disputa mantenida entre el poder civil y el militar por controlar la

Administración del Estado. Quizá en ninguna otra relación institucional (Gobernador Civil-Guardia Civil) de la historia española contemporánea podamos observar con tanta claridad como en la cuestión de la dependencia funcional de la Guardia Civil esta lucha que afectaría de manera singular a la parcela del orden público, y que con más o menos intensidad estuvo siempre presente en las distintas épocas durante este último siglo y medio de nuestra historia. El contrastado peso específico que el Ejército ha tenido en España y su firme determinación de defender la implantación de un modelo policial basado en un Cuerpo de seguridad con marcado carácter militar, aunque fuese doblemente dependiente de los dos Ministerios citados, resultaría decisivo, por cuanto lograron imponer el modelo encarnado por la Guardia Civil. El acierto en su organización y en la impronta con que fue dotado por su organización el Duque de Ahumada, hicieron que este modelo se revelase como especialmente eficaz, dándoles la razón a quienes defendían su naturaleza militar y despojando de credibilidad a quienes opinaban lo contrario, y por tanto, contribuyendo a mantener sin cambios la organización de la Guardia Civil.

Este cúmulo de circunstancias, que duda cabe, marcaron la relación entre la Guardia Civil y las autoridades civiles. El apego a su naturaleza militar y la autonomía de la que gozó desde su fundación la Dirección General del Cuerpo, hicieron que la Guardia Civil viese durante mucho tiempo con recelo las aspiraciones de las autoridades civiles por controlar sus movimientos y funciones. Por su parte, los Gobernadores Civiles no entendían la clara intromisión del estamento castrense en una parcela de la Administración que la ley les otorgaba a ellos, como era la defensa del orden público y el control de las fuerzas encargadas de esta misión. Por esta razón, jamás claudicaron de lo que creían eran sus legítimos derechos. Ambas posiciones fueron fuente de permanentes conflictos, que se acentuaban según qué etapa. Fue claro, y este estudio también pretende demostrarlo en su línea argumental, que en aquellas donde el progresismo se impuso, el viejo contencioso sobre la dependencia funcional de la Guardia Civil adquirió especial protagonismo (véase ambas Repúblicas y actual período democrá-

tico). Por contra, en las de dictadura o monopolio del poder por una determinada facción política, el debate sobre la cuestión, aunque larvado, cedió a los intereses de los grupos dominantes, generalmente militares.

Sólo al final de esta larga andadura histórica la disputa parece haber llegado a su fin. La sólida implantación de la democracia en España ha sido la razón. La eficacia que la Guardia Civil ha ofrecido en defensa de la seguridad ciudadana a lo largo de sus ya más de ciento cincuenta años de historia ha tenido mucho que ver con su naturaleza militar, y así lo han comprendido los distintos sectores del abanico parlamentario español. Hoy el debate sobre la conveniencia de mantener el carácter militar de la Guardia Civil se ha cerrado y el consenso al que se ha llegado sobre su dependencia funcional posibilitó el enterramiento de las viejas rencillas al respecto. El nuevo marco legal español y las vías de diálogo propias de la democracia han propiciado que la Guardia Civil continúe manteniendo su naturaleza y características esenciales, sin que ello suponga alterar un sistema basado en las libertades y derechos fundamentales de las personas. De igual forma, los esquemas propios de un régimen constitucional, como el español y el resto de los Estados de nuestro entorno europeo, ha terminado por colocar a las dos Administraciones antes en litigio en el lugar que les corresponde. Esto ha posibilitado, a su vez, que la supremacía del poder civil sobre el militar se haya consumado en la parcela del orden público, y que, por tanto, las autoridades civiles hayan obtenido el premio a su perseverancia de muchas décadas.

Por lo demás, la metodología para este estudio ha optado por seguir las líneas tradicionales de la historiografía. Con la línea argumental de fondo que hemos expuesto, el esquema responde a un tratamiento cronológico de las etapas convencionales de nuestra historia. Y es dentro de cada una donde se trata de dar respuesta al objeto de este trabajo, expuesto en las líneas precedentes. El estudio arranca en el Antiguo Régimen, continúa en apretada síntesis por las etapas constitucionalista y fernandina, para posarse con más detenimiento en las etapas que surgen a partir de 1844, año de creación de la Guardia Civil.

## DEL ANTIGUO AL NUEVO REGIMEN

Precisamente uno de los aspectos que más llama la atención a la hora de adentrarnos en el estudio histórico de la seguridad pública en España es la enconada disputa que por su control se empezó a librar entre Poder Militar y Poder Civil desde el primer momento. Y es esta disputa la que nos permite entender, por ejemplo, el que una fuerza de naturaleza militar como la Guardia Civil haya ostentado el protagonismo del orden público en siglo y medio; o que recientemente el Cuerpo Nacional de Policía se haya consolidado; o el auge experimentado tanto por policías locales como autonómicos con la llegada de la democracia.

Pues bien, para entender este asunto, hemos de hundir las raíces en el Antiguo Régimen para pasar a analizar cada una de las distintas etapas históricas hasta llegar a nuestros días.

El Antiguo Régimen se caracterizaría por una práctica ausencia de normativa en materia de orden público (de hecho, la primera regulación no tuvo lugar hasta la Pragmática de Carlos III de 17 de abril de 1774, considerada con bastante fundamento como la primera Ley de Orden Público). Las competencias en las cuestiones tanto de policía como de orden público y el mando directo de la fuerza pública de intervención interior recaía exclusivamente en el Ejército, y más concretamente en el Capitán General y en la Real Audiencia. El Ejército se regía desde el 22 de octubre de 1768 por las Reales Ordenanzas dictadas durante el reinado de Carlos III, lo que convertirá a esta normativa en el eje en torno al cual va a girar la temática de seguridad y policía, hasta el punto de que en toda concentración urbana donde hubiera tropas acuarteladas existía un régimen militar especial que vinculaba a la población civil. En este sentido, las Ordenanzas prescribían que "no se ejecutarán fiestas ni acto alguno público que pueda ser motivo de juntarse mucho el pueblo donde hubiere tropas de guarnición". De ellas se desprende también las siguientes competencias de las autoridades militares en materia de seguridad:

1. Cuestiones de policía y orden público.
2. Mando directo de la fuerza pública de intervención interior: fuese Ejército, fuese Cuerpos regionales.
3. Extensión de la jurisdicción militar a los civiles que hubieren cometido delitos prescritos en las Ordenanzas Militares. Esto suponía que cualquier persona civil podía ser juzgada y penada por normas militares sin ser militares. De hecho, cualquier concentración urbana debía ser previamente advertida a la autoridad militar para que ésta tomase las precauciones convenientes.
4. Dictar bandos declarando los estados excepcionales, de sitio o guerra.

Esta regulación suponía establecer un régimen de autorización previa para cualquier tipo de reunión pública, lo que irritaba a sectores de la población civil. Sin embargo, como veremos a continuación, este sistema establecido en el antiguo régimen, no sólo no será antecedente del liberalismo, sino que será la fuente de inspiración de ulteriores fórmulas constitucionales en materia de orden público.

## EL ORDEN CONSTITUCIONALISTA, 1812-1823

Al igual que en el resto de la Europa liberal, la entrada en vigor de un régimen constitucional hizo concebir esperanza al poder civil de que la situación en materia de competencias cambiaría. Mas no fue así, y la promulgación de la Constitución de Cádiz de 1812 puede ser considerada como la acentuación de la lucha entre ambos poderes para asumir las competencias citadas.

El origen estuvo en la pugna que desde el principio del Régimen liberal se suscitó entre Capitanes Generales y Audiencias, por un lado, y las Juntas Provinciales, por otro. En la raíz del conflicto estaba la versión de las Juntas, que achacaban a los primeros de incapacidad para organizar una oposición seria contra el invasor francés.

En esta disputa se distinguen dos etapas bien diferenciadas:

1. Se inicia con la creación del Tribunal de Seguridad Pública y la extensión del articulado

de la Pragmática de 1774 sobre tumultos. Estas medidas suponen el reforzamiento de los poderes públicos y civiles.

2. Se inicia con la extensión de la jurisdicción castrense otras contrarreformas de corte militar que se consignan en la Constitución.

Sin duda, la creación del Tribunal de Seguridad Pública y el Decreto sobre Tumultos de 1809 suponen un reforzamiento de los poderes públicos y, por tanto, que la Administración civil prevalezca sobre la militar, al quedar descartada desde su aprobación la utilización de los Consejos de Guerra en temas de orden y seguridad.

Por su parte, el Real Decreto firmado en Sevilla el 14 de enero de 1809 suprimió en su artículo 6º las competencias que hasta entonces tenía la jurisdicción militar. Pero ya en su artículo 1º dejó patente la intención de alejar al Ejército de las tareas de policía.

*"Luego decía el Real Decreto que un pueblo que manifieste algún movimiento tumultuario, las justicias convocarán y armarán a los vecinos honrados o mandarán poner sobre las armas las milicias urbanas, si están organizadas, para sostener el decoro de la autoridad y reducir a la obediencia a los amotinados" (1).*

Esto permitió que el Tribunal de Seguridad Pública pudiese actuar sin discriminación de categoría social y profesional. Y hasta los militares de alta graduación sospechosos de colaboracionismo con el invasor quedaron bajo la jurisdicción de este Tribunal. Además, al amparo de esta Institución, por primera vez en España se creó un Tribunal de policía especial no castrense, lo que tenía por objetivo no instrumentalizar al Ejército para asuntos de seguridad pública.

Con esta serie de medidas parecía seguirse el modelo revolucionario francés a fin de consolidar el régimen frente a la amenaza latente de las fuerzas absolutistas. Francia había potenciado una Administración pública con amplias facultades, basada en un aparato policial como columna vertebral de la Administración del Estado y como principal instrumento para acabar con las tendencias involucionistas, sobre la base de unos méto-

dos autoritarios, pero con técnicas jurídicas administrativas no militares.

Estas iniciativas irritaron grandemente a los militares, que no tardaron en reaccionar. Disposiciones como la "Instrucción para los Ayuntamientos, Juntas Provinciales y Jefes Políticos Superiores" fueron siempre contestadas con acritud desde el estamento castrense. La consecuencia de esta campaña iba a alcanzar objetivos parciales, pero a la vez sustanciales dentro del marco constitucional. Dos hechos lo demuestran:

1. El mantenimiento de la jurisdicción militar como excepción a la prohibición de las jurisdicciones especiales.

2. Las instituciones encargadas del mantenimiento del orden público y carácter militar que se dio a esta Administración (Milicia Nacional y Ejército).

Sobre la primera de las medidas, el artículo 250 de la Constitución tenía un texto inequívoco: "Los militares gozarán de fuero particular en los términos que previene la Ordenanza o en adelante previniere". La trascendencia de este artículo no puede ser ignorada, porque prefiguraba el modelo del régimen constitucional español: la inexistencia sólo teórica de jurisdicciones especiales y la extensión a civiles de la jurisdicción militar. Además, el Decreto de 6 de enero de 1813 reguló las "facultades y responsabilidades de los generales en Jefe de los Ejércitos Nacionales; creación de intendencia en los mismos y nombramiento de Jefes Políticos en cada provincia de su distrito", lo que auspiciaba el futuro enfrentamiento entre autoridades gubernativas y militares. En otras palabras, se había efectuado una serie de concesiones a las autoridades militares que suponían una reversión de poderes a otras instituciones, fundamentalmente en materia policial. Todo ello a raíz de las quejas de las autoridades militares desposeídas de las facultades a las que estaban acostumbradas en el Antiguo Régimen.

En cuanto al tema de las instituciones encargadas del orden público, una de las características más notables del liberalismo, especialmente el anglosajón, era la tajante separación que establecía el Ejército, por un lado, y la policía y demás fuerzas encargadas de man-

tener el orden, por otro. Esta disociación llevaba, incluso, a que si por causa extrema de no disponer de fuerzas civiles de policía se recurría al Ejército, los militares, además de estar sometidos a las directrices de las autoridades civiles, estaban bajo jurisdicción ordinaria por cualquier responsabilidad derivada de su actuación.

Sin embargo, en España esto no fue así. El artículo 356 del texto constitucional decía que "Habrà una fuerza militar nacional permanente de tierra y de mar para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior". Además, la misma Constitución no establecía en la Administración pública una organización permanente de policía y de fuerza de orden público, excepción del mismo Ejército, ya que la Milicia Nacional, según el artículo 364, no prestaba servicio permanente. Ante estos prejuicios, ni se plantearon los intentos de crear una Administración policial mínimamente profesional. El mismo Argüelles nos relató que, habiéndose examinado en las Cortes un "reglamento de Policía general", se halló impracticable y repugnante.

Esta política dejaba el camino despejado a las Instituciones y al Poder Militar para dirigir el gobierno interior. Por esta razón, los mismos liberales acudieron al Ejército en varias ocasiones para mantener el orden público. La prueba más evidente fue que, en pleno Trienio Liberal, el Decreto de la Cortes de 17 de abril de 1821, inmiscuyó más al Ejército en materias de gobierno y orden interior y se extendió la jurisdicción militar al conocimiento de los delitos políticos cometidos por los civiles. También fue durante el Trienio Liberal donde se remarcó otra característica de nuestra Administración: la ocupación de órganos eminentemente civiles por militares.

## **LAS CONTRADICCIONES ABSOLUTISTAS, 1824-1843**

Este período constituye una evidente paradoja. Si bien se completa la militarización del Estado Absolutista, donde los Capitanes Generales reasumen el mando gubernativo y administrativo del territorio, se atisba por momentos un cierto recelo de Fernando VII hacia la Institución castrense, a causa del pro-

tagonismo de muchos de sus miembros en la etapa constitucional.

Esto se puede comprobar, por ejemplo, con la medida de la creación de las Milicias Realistas, verdadero contrapoder de la defensa del Régimen Absolutista. Esta organización política parapolicial actuaba como verdaderas bandas armadas contra los sospechosos de liberalismo, y tuvieron serios conflictos con los Capitanes Generales, sobre todo a partir de establecerse en 1826 la Inspección General con dependencia directa del monarca, quedando sustraída al control de los Capitanes Generales. Asimismo, se vislumbra una tímida tendencia a potenciar la creación de una Administración civil al margen del elemento militar. Al respecto, se constituyó de nuevo la Policía, con su órgano máximo, la Superintendencia, en Real Decreto de 8 de enero de 1824, dictándose un Reglamento de Policía de 20 de febrero y de 1 de agosto de 1824.

Naturalmente, este apartado policial no gustó a otros organismos que venían detentando el poder de policía, caso de los Capitanes Generales y de los Obispos, que criticaron abiertamente a la Policía y a los intendentes territoriales. Los denuestos de las protestas dieron su resultado. Si bien no se restableció la Inquisición, tampoco se dejó progresar y consolidar la Administración policial. Por una Real Cédula de 19 de agosto de 1827 se agregaba la Superintendencia General de Policía al Ministerio de Gracia y Justicia y se creaban subdelegados provinciales, cargo que quedaba agregado a los regentes o a los corregidores, e incluso a los gobernadores militares y políticos.

Por el momento, tanto poder militar como Iglesia lograron frenar el intento de potenciar la Administración civil. Sin embargo, en el seno del propio militarismo surgirán dos tendencias a partir de este momento:

- Una partidaria de mantener en el Estado la preponderancia del poder militar en las esferas gubernativas.
- Otra pragmática y posibilista, partidaria de construir una Administración civil sólida, por el convencimiento de que era la única fórmula inteligente de gobernar y administrar.

Si bien van a ser los primeros los que se impongan, también es cierto que beneficiados por las dudas del estamento castrense se irán abriendo camino proyectos como el de Javier de Burgos, cuya famosa Exposición a Fernando VII en enero de 1826 será un claro exponente de esta afirmación. En esta Exposición, De Burgos proponía organizar la Administración Civil, creando un Ministerio del Interior, estableciendo en las provincias agentes especiales de administración. Las propuestas de De Burgos no tuvieron éxito, pero dejaron sentadas las bases de un posterior avance en este sentido.

Esta silenciosa y camuflada pugna entre los mantenedores del poder militar y los partidarios de administrativizar la Administración civil del Estado se manifestó también en la creación de uno de los primeros Cuerpos de Policía: Los Carabineros.

En 1829 se creó (Decreto de 9 de marzo) el Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras. Este cuerpo fue modelado sobre la base de un anteproyecto elaborado en el Ministerio de la Guerra por el oficial Luis Armero, adelantándose a la propuesta de crear un cuerpo administrativo no militar que se estaba gestando en el Ministerio de Hacienda. De esta forma, el Cuerpo se organizaba con unos caracteres bastante pronunciados de militarización, se le independizaba de Hacienda y se nombraba a un general, José Ramón Rodil, como Inspector General. La medida suponía hacer cumplir al Ejército una actividad administrativa de Hacienda en contra de lo que deseaba López Ballesteros, Ministro de Hacienda, que postulaba una policía de contrabando, pero bajo las directrices y órdenes de la autoridad administrativa, desapareciendo la jurisdicción militar. Incluso los Capitanes Generales quedarían sometidos, en lo referente a estas competencias, a la autoridad y jurisdicción del departamento de Hacienda. Sin embargo, la puesta en funcionamiento del Cuerpo de Carabineros supone que sus hombres queden sometidos a la jurisdicción castrense y dependiente de un inspector general que es militar.

A la muerte de Fernando VII continuaron los enfrentamientos. El momento clave de este periodo es el nombramiento, en 21 de octubre de 1833, de Javier de Burgos como Ministro de Fomento. Burgos aprovechó la ocasión

para retomar sus viejas aspiraciones y potenciar la Administración civil. Su idea consistía en vertebrar una Administración al estilo napoleónico: un verdadero poder administrativo según sus propias palabras. Uno de los elementos que lo concretaba era la creación de los subdelegados de Fomento, lo que hasta hace poco serían los gobernadores civiles. Burgos presentó dos proyectos de Decreto sobre "división civil del territorio como base de la Administración Interior", donde se establecían 49 provincias, y otro disponiendo que a la cabeza de cada una de de las mismas hubiera un jefe con el título de Subdelegado de Fomento.

Por supuesto, ambos proyectos no gustaron al Consejo de Gobierno ni a los Capitanes Generales. El Decreto de creación de los Subdelegados contemplaba el que éstos asumirían las competencias de Policía, entendiendo esta actividad como un servicio público, y defendiendo una Institución con funciones preventivas y protectoras, más que represiva. Los Capitanes Generales protestaron airadamente este contenido y el propio Javier de Burgos tuvo que firmar una Real Orden de 12 de marzo de 1834 disponiendo que "Los Subdelegados de Fomento se entenderán por ahora en todo lo relativo a Policía con los Capitanes Generales. Y se dirigirán al Gobierno las comunicaciones relativas a este ramo, y recibirán órdenes". Javier de Burgos dimitió el 13 de abril de 1834. Un mes después se cambiaba la denominación de Ministerio de Fomento por la de Interior, y el 4 de diciembre por la de Gobernación, pero poco importaba, porque se habían desfigurado los órganos de la Administración civil en este ramo.

## **EL PUNTO DE INFLEXION MODERANTISTA, 1844-1868**

Como se advertía en la introducción a este trabajo, la disputa competencial por controlar la seguridad pública se decantaría del lado militar con la llegada de los moderados al poder. El proceso de creación de la Guardia Civil es clave para comprender esta afirmación.

Ya durante la gestación de su nacimiento como fuerza de seguridad, la Guardia Civil se

vio envuelta en una enconada disputa sobre la conveniencia de su naturaleza, civil o militar, y la dependencia orgánica que habría de tener. Sería éste un debate que permanecería latente a lo largo de la historia del Cuerpo, cobrando más o menos intensidad según qué etapa.

Si bien hacia 1844 eran muy pocos los hombres de Estado que dudaban de la necesidad de un Cuerpo de seguridad a escala nacional, la propia configuración de los grupos políticos del régimen isabelino alentaba el enfrentamiento en varias cuestiones de fondo, como consecuencia de una forma diferente de entender el Estado. La seguridad pública no era una excepción. En este asunto, los problemas procedían de la falta de consenso a la hora de dotar al futuro Cuerpo de un carácter bien civil bien militar. Mientras los progresistas y una parte de los moderados encabezados por González Bravo se inspiraban en un modelo similar al anglosajón, basado en un Cuerpo policial de naturaleza civil y en un control del orden público por no militares, la mayoría de los moderados lo hacían del modelo adoptado en Francia para la Gendarmería; es decir, un Cuerpo de naturaleza militar y con una fuerte dependencia del Ministerio de la Guerra en el caso español.

Este hecho condicionaría la relación de la Guardia Civil con los Jefes Políticos, por cuanto la fuerza del pretorianismo militar, el predominio del Ejército sobre el poder civil, facilitaron el triunfo de la alternativa más conservadora del moderantismo sobre la progresista y aun sobre la "civilista" moderada de González Bravo. A pesar de que con éste en el poder el preámbulo del primer decreto fundacional de la Guardia Civil, fechado el 28 de marzo de 1844, contemplaba una fuerza bajo la exclusiva dependencia del Ministerio de la Gobernación en todo menos en la organización y disciplina, la inmediatez de su caída y la consiguiente asunción de la Jefatura del Gobierno por el general Narváez abonaron el camino a las pretensiones del Duque de Ahumada, llamado para organizar el recién creado Cuerpo y claramente alineado con la tesis militarista. Esta circunstancia provocó la publicación de un segundo decreto fundacional con fecha 13 de mayo del mismo año, por el que se instauró un Cuerpo de naturaleza

militar, con una dependencia dual del Ministerio de la Guerra en lo concerniente a su organización personal, disciplina, material y percibo de haberes, y del de Gobernación por lo relativo a su servicio peculiar. Pese a su aparente ambigüedad, la lectura que cabía hacer de esta disposición no dejaba lugar a dudas, y el tiempo no tardaría en ponerlo de manifiesto: el segundo decreto suponía la consagración del control de la nueva fuerza por los militares en perjuicio de la administración civil, lo que significaba despojar a los Jefes Políticos (antecedente de los Gobernadores Civiles) de gran parte de sus competencias sobre aquél, lo que sembró de dificultades la relación institucional inicial entre las autoridades civiles provinciales y la nueva fuerza. Así las cosas, no resultaba fácil la dependencia que para su servicio peculiar tenía la Guardia Civil de las autoridades civiles como responsables de la seguridad pública, que con frecuencia se hizo incompatible con su naturaleza militar y el consiguiente intento del Ejército por controlar amplias parcelas de la seguridad a través del Cuerpo. El resultado fueron los numerosos contenciosos entre autoridades civiles y militares, generalmente saldados en favor de los segundos, a causa de su ascendencia en el entramado del Estado isabelino. Como muestra, sirva la llamada de atención del Gobierno al Gobernador Civil de Málaga ante el conflicto planteado por los vecinos de aquella provincia cuando éstos exigieron del ejecutivo la adopción de medidas rápidas y excepcionales para frenar el bandidaje que recorría aquellas tierras: "... las órdenes e instrucciones para la persecución y captura de salteadores de caminos y ladrones en despoblados se den siempre y directamente por la autoridad militar, y que a ésta se le presten por la civil los auxilios más eficaces para conseguir el mismo objeto" (2).

Como era presumible, la consolidación del segundo y definitivo decreto fundacional de la Guardia Civil supuso un mazazo para quienes con más ahínco habían porfiado por la implantación de la nueva fuerza. Esa fue la razón de que los Jefes Políticos no se resignasen a perder la batalla que se libraba en el seno del Estado por el control de la Guardia Civil (y por añadidura de la seguridad interior). A pesar de su decepción inicial, desde el primer momento

reivindicaron con tenacidad a través del Ministerio de la Gobernación lo que consideraban les pertenecía. La oportunidad se les volvió a presentar con la elaboración del reglamento que obligatoriamente debía poseer el Cuerpo para su servicio. Sus presiones consiguieron que su redacción fuera de acuerdo con las directrices del Decreto fundacional de 28 de marzo de 1844. El reglamento, aprobado por Real Decreto de 9 de octubre de 1844, determinaba en su artículo 6 que "El Ministerio de la Gobernación es el único conducto por donde se transmiten las órdenes referentes al servicio de la Guardia Civil". La intención de las autoridades civiles era la de canalizar las órdenes y concentraciones del Cuerpo tanto a nivel nacional como provincial y municipal, de manera que cualquier otra autoridad que necesitase de él debía solicitarlo a través del Ministerio de la Gobernación o de los Jefes Políticos (con la excepción de las autoridades judiciales en los casos para ellas establecidos en los artículos del 20 al 23, ambos incluidos). Además, la autoridad de Gobernación llegaba más lejos, al pretender que se reconociese la capacidad sancionadora de las autoridades civiles sobre los Jefes y Subalternos del Cuerpo que "por apatía o cualquier otra causa entorpezca el servicio (art. 10) o "no dé cumplimiento a disposiciones tomadas por la autoridad civil" (art. 13).

Sin embargo, de nuevo las intenciones de las autoridades civiles tropezaron con un escollo de difícil salvación. El Duque de Ahumada vio en la medida un paso hacia la politización de la Guardia Civil, además de ver rebajada su autoridad y consiguiente autonomía de mando. Las consecuencias fueron un cúmulo de enfrentamientos entre la Inspección General del Cuerpo y los Jefes Políticos, saldada, en palabras del Duque de Ahumada, recogidas por Diego López Garrido en su libro *La Guardia Civil y los orígenes del Estado Centralista*, con "la progresiva —decía Ahumada— desvinculación de la autoridad civil y la inmediata dependencia que la Guardia Civil tiene de la autoridad militar". Y así fue, porque en una España donde la fortaleza del militarismo ganaba todos los pulsos en litigio, el texto que contenía el artículo 24 del reglamento original: "Todo individuo de la Guardia Civil tiene la obligación de auxiliar y obedecer

al Jefe Político o sus delegados, cuando requieran la intervención de esta fuerza para reprimir cualquier tumulto o desorden", quedaba liquidado por la reforma del Reglamento aprobada en el Real Decreto de 2 de agosto de 1852, tan a gusto del estamento militar, que sería la única efectuada en lo que restaba de siglo.

Sin entrar a valorar lo acertado o no que para la eficacia del orden público tenía esta reforma, sí debemos señalar que para la Guardia Civil trajo consecuencias que no facilitarían su implantación y despliegue orgánico. La desmotivación con que los Jefes Políticos acogieron la rebaja en el control de la nueva fuerza, se materializó en el escaso entusiasmo que emplearon en aspectos en apariencia intrascendentes, pero que para la Guardia Civil resultaban decisivos. Quizá el ejemplo más ilustrativo lo fuese la cuestión del acuartelamiento. Los artículos 49 y 50 del mismo Reglamento para el Servicio de la Guardia Civil recogía la obligación implícita contraída por el Ministerio de la Gobernación de conseguir acuartelamientos a la nueva fuerza en las grandes poblaciones y de facilitárselo en los demás pueblos donde fuera destinada. Fue una realidad que los Jefes Políticos mostraron poca o ninguna celeridad en el asunto, lo que motivaría las protestas del Inspector General del Cuerpo y la orden del Gobierno para que las autoridades provinciales consiguiesen alojamiento a los guardias civiles en el plazo máximo de dos meses.

Pese a todo, y como ha quedado expuesto líneas arriba, esta escabrosa relación institucional inicial no guardó paralelismo en la forma de desarrollar la Guardia Civil sus funciones rutinarias. En el día a día, las relaciones entre guardias civiles y autoridades civiles provinciales tenían que ser estrechas a la fuerza. El hecho de que el principal objeto del Cuerpo fuese la "conservación del orden público", como marcaba el artículo 1 de los decretos fundacionales y de sus reglamentos posteriores, derivada en una positiva vinculación con quienes ostentaban la máxima responsabilidad a nivel provincial en idéntico objetivo. En este sentido, las autoridades provinciales no cedieron ni un ápice de sus competencias, en especial porque la Guardia Civil constituía una fuente extraordinaria de información, algo que



sabían valorar muy bien quienes ostentaban cualquier parcela de poder. Por eso, desde el primer momento se mostraron intransigentes a la hora de exigir estar puntualmente al corriente de cuanto tuviese relación con el orden público en la provincia. De esta forma “las novedades”, aspecto genuino de la Guardia Civil en su servicio, debían de llegar a los Jefes Políticos. Para ello fue establecido un canal jerárquico que funcionó razonablemente bien desde el principio. Así, cada Jefe de Puesto debía participar el hecho a su inmediato superior y éste al siguiente hasta llegar al Jefe Político... “encargue a sus subordinados —decía en una Circular el Duque de Ahumada a los Jefes de Tercio— sin demora alguna participen a los Gobernadores los hechos de que deben tener conocimiento inmediato, sin perjuicio de que lo hagan también a esta Dirección, según les está prevenido” (Circular de agosto de 1861) (3). De esta forma, las autoridades provinciales estaban permanentemente enterados de cuanto acontecía en sus demarcaciones.

Y aún más. Todos los servicios peculiares de la Guardia Civil en relación con la Policía judicial, como era la vigilancia de campos, caminos y ferrocarriles; así como de Policía Administrativa, como podía ser el control de las armas y la vigilancia de la caza y la pesca, dependían en todo momento del Gobernador Civil, a quien había que dar cuenta de cuantas infracciones se producían en este ámbito de la seguridad. En realidad, a excepción de los servicios extraordinarios —generalmente los de mayor impacto en la seguridad pública—, la competencia del Gobernador Civil quedaba supeditada a la de las autoridades militares. Como señala Enrique Martínez Ruiz en su obra *La creación de la Guardia Civil*, “Las atribuciones de los Jefes Políticos consistían en la capacidad para disponer el servicio en sus provincias respectivas sin mezclarse nunca en operaciones de índole militar” (4). Nada más ilustrativo que el contenido de la Circular de 6 de junio de 1845 para sintetizarnos las competencias de los Gobernadores Civiles sobre la Guardia Civil en los primeros años de andadura de este Cuerpo:

*“1º Aunque los Jefes Políticos disponen, según el Reglamento de la Guardia*

*Civil, el servicio de la fuerza de esta clase destinada a su provincia respectiva, procurarán conservar los destacamentos en puntos determinados y fijos, dentro de cuyo radio han de patrullar de continuo las partidas que se establezcan para proteger eficazmente las poblaciones y los caminos.*

*2º Cuando hayan de comunicar sus órdenes para variar los destacamentos, los Jefes Políticos se entenderán con el Jefe del Tercio, o con el superior de la Guardia Civil residente en la capital de la provincia, pero lo verificará directamente, si lo reclamare la urgencia, o la naturaleza del servicio.*

*3º Los Comisarios de Protección y Seguridad Pública no podrán alterar la distribución que se haga de la fuerza destinada a su Comisaría, fuera de los casos extraordinarios urgentes o imprevistos, de que habla el artículo 16 del citado reglamento, procediendo siempre con sujeción a lo prevenido en el mismo artículo.*

*4º Cuando los Comisarios, en uso de las facultades que el reglamento les concede, se entiendan con algún Oficial de la Guardia Civil, deberán por regla general hacerlo por escrito, evitando en sus comunicaciones toda expresión imperativa, y sujetándose a la fórmula que se adjunta a esta Real disposición.*

*5º Al hacer uso de las indicadas atribuciones de los Comisarios manifestarán al Jefe de la partida o destacamento el objeto que reclama la intervención de la fuerza, siempre que no se trate de un servicio reservado, ya por su propia índole, ya en virtud de orden superior.*

*6º Y última. En ninguna circunstancia, por ningún motivo ni pretexto, se mezclarán los Comisarios ni celadores en los movimientos y operaciones militares, que necesite la ejecución del servicio, ni en punto alguno relativo a la política interior de la Guardia Civil” (5).*

De esta forma, como recoge Sánchez Arcilla en su libro *Historia de las Instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975)*, las funciones que los Jefes Políticos asumie-

ron por Ley de 1845, decretos de 1813 y la Instrucción de 1823 en lo concerniente a "circular por la provincia las leyes y decretos expedidos por el Gobierno" y de "velar por el orden interno de la provincia", quedaba a salvo de la fagocitación militar.

## LA SENSATEZ DE PRIM, 1868-1872

Aunque efímero, la revolución de septiembre de 1868 supuso un intento fracasado por solucionar la cuestión de la dependencia orgánica de la Guardia Civil con respecto a los Gobernadores Civiles. Este intento, sin embargo, sí adquirió una dimensión mayor en la etapa del Sexenio Revolucionario correspondiente a la I República, única de toda centuria decimonónica donde la Guardia Civil dependió exclusivamente del Ministerio de la Gobernación.

La coalición de los grupos políticos signatarios del Pacto de Ostende (formados en su mayoría por demócratas, unionistas y progresistas), que destronaron a Isabel II y se hicieron con el poder en 1868, apenas alteró los rasgos esenciales de la Guardia Civil heredados del período isabelino, e, incluso, en los aspectos más importantes que afectaban a su organización y funciones, aquella coalición intentó llevar a la práctica la concepción ahumadiana en su estado más puro, limitándose tan sólo a adaptar la distribución del Cuerpo a la nueva dinámica delincencial y socioeconómica del país. Pero, de igual forma, el general Prim, como máximo exponente del nuevo régimen, tenía las ideas muy claras sobre cómo debía construirse el nuevo Estado. Además de cuál debía ser el papel de la Guardia Civil dentro de él, creía con sinceridad en la necesidad de ampliar el abanico de libertades desde el orden y la autoridad que parecían imprescindibles para consolidar la obra revolucionaria. Por eso, dispuso desde la Jefatura del Gobierno una serie de medidas tendentes a potenciar las competencias de los Gobernadores Civiles (fue el caso de la proclama de 25 de octubre de 1868, del Decreto de 1 de noviembre de 1868, convertido en Ley el 20 de junio de 1869, o el Decreto de 6 de noviembre de 1868), lo que de inmediato tuvo su reflejo en sus relaciones con la Guardia Civil. Al adquirir aquéllos mayor protagonismo en la

defensa del orden, aun en casos extraordinarios, las autoridades militares vieron en un principio limitado su poder sobre la misma, de manera que la relación entre Gobernadores Civiles y Guardia Civil se estrechó en los primeros meses de la revolución.

Tampoco es posible dudar del sentido liberal de la política seguida desde el Ministerio de la Gobernación por su primer titular. El ministro Sagasta promovió una apertura en todos los órdenes, con medidas siempre dirigidas a ampliar los principios liberales. Emprendió una frenética labor reformista, tomando como base la legislación generada por la etapa progresista de 1854, que tuvo su reflejo en la rápida aprobación de un paquete de leyes, entre las que, además de regular la libertad de pensamiento, reunión y asociación, se potenció la autonomía de las autoridades municipales y provinciales. También fue Sagasta quien dio satisfacción a las peticiones hechas por las numerosas Juntas a fin de que se organizase el Cuerpo de Voluntarios de la Libertad, a partir de las bases que regían en 1854 la Milicia Ciudadana. Con la organización de los Voluntarios de la Libertad, el Gobierno dio por perfilada la estructura del ramo de la seguridad pública. Se mantenían los Cuerpos de Carabineros y Guardia Civil con sus misiones de siempre y se implantaba el de los Voluntarios para atender los núcleos urbanos importantes.

Los tres Cuerpos quedaban vinculados funcionalmente al Ministerio de la Gobernación, quien pretendía ejercer un férreo control sobre su servicio a través de la potenciada figura del Gobernador Civil. En el Ejército ni se pensaba. La idea era mantenerlo al margen de cometidos impropios, al estilo de cómo se hacía en las avanzadas democracias europeas. La Orden Circular de 21 de febrero de 1869 era una lograda síntesis de la política auspiciada por Sagasta y en ella puede observarse que el cumplimiento de los objetivos apuntados no era ni mucho menos un brindis al sol, como lo demostró, por ejemplo, el hecho de que Sagasta, aun después de haber hecho frente a las primeras insurrecciones republicanas en la Baja Andalucía, dispuso varias órdenes circulares a los Gobernadores Civiles para que fuesen permisivos con los derechos y libertades, utilizando la persuasión antes que la fuerza.

La Guardia Civil no fue ajena a este cambio

de tendencia. La antigua aspiración de gran parte de los progresistas y por supuesto del partido demócrata por anteponer la línea civilista a la militarista en lo concerniente a la seguridad pública, propició el intento de dar una mayor dependencia de las autoridades civiles en el desempeño de las funciones del Cuerpo. Fue así como en los primeros meses del Sexenio se produjo un predominio en la dependencia del servicio de la Guardia Civil de los Gobernadores Civiles, en detrimento de las militares.

Como era de esperar, el cambio no fue bien visto por la jerarquía castrense, reacia a perder su ascendencia y acostumbrada a disponer casi a su antojo de la Guardia Civil. De nuevo surgieron las disputas competenciales entre el Ministerio de la Gobernación, de una parte, y el de Guerra y la Dirección General del Cuerpo, de otra. El hecho de que muchos Gobernadores Civiles se arrogaran potestades sobre la distribución de la fuerza y su utilización, que hasta entonces no se habían atrevido a hacer, trajo consigo protestas y conflictos, en especial cuando algunos Gobernadores Civiles dispusieron en una medida unilateral el cambio de personal de la Guardia Civil de unos Puestos a otros, lo que fue interpretado desde la Dirección General del Cuerpo como una clara invasión de sus competencias, pretextando para ello que la medida perturbaba la disciplina de la fuerza y alteraba el espíritu y letra del Reglamento para el Servicio. Sin embargo, la filosofía emprendida por el Gobierno era firme, de modo que restó importancia al hecho y mantuvo la autoridad de los Gobernadores Civiles.

Y lo que era más importante, también fue llevado al terreno de la práctica en lo fundamental, que era el servicio. En este sentido, tal vez el ejemplo más sintomático haya que encontrarlo en la lucha del Gobierno por erradicar el rebrote del bandolerismo que en algunas zonas del país, como Andalucía, caracterizaron el periodo hasta 1871. Impulsada por el propio Prim y su segundo Ministro de Gobernación, Nicolás María Rivero, los Gobernadores Civiles de muchas provincias fueron llamados a consulta para que dirigiesen personalmente la batalla contra el bandolerismo, algo hasta entonces reservado a las autoridades militares. Es esta la etapa de

nuestra historia en la que el célebre Julián Zugasti, nombrado Gobernador Civil de Córdoba por el Gobierno de Prim, llevó a cabo su famosa política de acoso y derribo a las partidas de bandoleros andaluzas mediante la práctica de la eufemísticamente conocida como "Ley de fugas".

Pero cuando esto ocurría eran los primeros meses de la revolución, es decir, cuando la unidad revolucionaria no estaba rota y cuando aún no habían aflorado con fuerza las insurrecciones republicanas y el carlismo no representaba una amenaza al proyecto de Prim. La dinámica de acontecimientos provocada por el maximalismo de las posturas a derecha e izquierda de la coalición en el poder no sólo desbarató el proyecto democrático representado por la alianza de progresistas, unionistas y *cimbrios* del partido demócrata, sino que convirtió en un espejismo la nueva tendencia en materia de orden público. Desde el poder se empezó a temer con fundamento por la consolidación de la obra revolucionaria, y se cerraron filas a fin de combatir la amenaza generada por la radicalización de amplios sectores del republicanismo, desde la izquierda, y del carlismo, desde la derecha. Fue entonces cuando la aludida tendencia en materia de orden público se invirtió, produciéndose su militarización. La promulgación del Decreto de 22 de julio de 1869, por el que se hacía entrar en vigor la Ley de 17 de abril de 1821, y la aprobación de la Ley de Orden Público de 23 de abril de 1870, son dos de los más importantes ejemplos de esta militarización, algo que ya no sería abandonado en esta fase del Sexenio, y que perduraría hasta la proclamación de la I República, como bien señala el profesor Ballbé (6).

Naturalmente, este cambio de tendencia llevaba aparejado el retorno al predominio de las autoridades militares sobre las civiles en relación con la dependencia de la Guardia Civil. Como era de esperar, este trueque de papeles contó con la oposición de los Gobernadores Civiles. A principios del verano del conflictivo 1869, el Ministerio de la Gobernación hubo de advertir a sus representantes en las provincias de que, dada la agitación reinante, no verificasen concentración alguna de fuerzas de Carabineros y Guardia Civil, sin antes ponerse de acuerdo con los Capitanes Generales de

Distrito, autoridad encargada de adoptar las medidas finales oportunas, según decía la Circular. Cuando algunos Gobernadores Civiles consideraron la medida como una intromisión intolerable en sus competencias en materia de orden público y se negaron a ceder las fuerzas de seguridad a las autoridades militares, la reacción del Gobierno no fue la misma que meses atrás. Prim desautorizó de pleno a los Gobernadores Civiles y les exigió el exacto cumplimiento de la orden del Consejo de Ministros de 19 de julio de 1869:

*"Teniendo entendido que algún Gobernador de provincia, lleno del mejor deseo, ha negado a la autoridad militar el derecho que tiene de disponer de las fuerzas de Carabineros y Guardia Civil para la persecución de partidas facciosas, pretendiendo dirigir exclusivamente las operaciones militares que con este objeto se emprendan por las fuerzas de dichos institutos, como Jefe de ellas, mientras la provincia no se declare en estado de guerra. Considerando que si bien está repetidamente mandado que las autoridades militares no dispongan en circunstancias normales de los Carabineros y Guardia Civil, no puede privárseles de que empleen esa fuerza a falta de la del Ejército para perseguir rápidamente las partidas facciosas que se levanten en el territorio de su mando. Considerando que llegando este caso es de imperiosa necesidad distraer esas fuerzas del servicio peculiar de su instituto, no siendo por lo mismo posible que continúen a las órdenes de las autoridades civiles, a quienes en ningún caso corresponde la dirección de las operaciones de guerra que son de exclusiva competencia de los militares... S.A. el Regente del Reino, de acuerdo con el Consejo de Ministros, se ha servido resolver..."*

*1. En el momento que las autoridades militares tengan noticia de la aparición de una pareja facciosa en el territorio de su mando, dispondrán que sea inmediatamente perseguida por fuerzas del Ejército.*

*2. En el caso de que éstas no sean suficientes, dispondrán en la forma que juzguen conveniente de la Guardia Civil y Carabineros, comunicando directamente las órdenes a los Jefes respectivos y dando conocimiento a las autoridades civiles de que dependan.*

*3. Los Capitanes Generales tendrán siempre presente el emplear los Carabineros y la Guardia Civil en persecución de partidas facciosas, las condiciones de la localidad en que se hallen y la conveniencia de tenerlos separados el menor tiempo posible del servicio peculiar de sus institutos" (7).*

Pese a veladas advertencias a fin de que no se abusase en el uso de las fuerzas de seguridad, las autoridades militares recurrieron con frecuencia a ellas para combatir la insurrección republicana y el carlismo. Su control de la Guardia Civil y del orden público llegó hasta el extremo de tener los Jefes de Comandancia que participar a los Gobernadores Militares todos los movimientos de concentraciones y desconcentraciones de la fuerza a sus órdenes, así como las noticias de orden público producidas. Además, lo que se cuestionaba a los Gobernadores Civiles sobre la conveniencia o no de proceder al traslado de los componentes de la Guardia Civil de una unidad a otra, se concedía sin reservas a los Capitanes Generales, con desprecio de la organización del Cuerpo, sus reglamentos y, por supuesto, de las competencias de los Gobernadores Civiles.

Pero no terminaron aquí los males para las competencias de las autoridades civiles con respecto a la Guardia Civil. Si bien Prim siempre tuvo claro el papel de la Benemérita en el entramado de la seguridad pública y que eso pasaba por mantener su carácter militar, sí cabía esperar que la anunciada reforma que el mismo Prim encargó al general Serrano Bedoya diese satisfacción a las demandas de los Gobernadores Civiles a fin de ver aumentadas sus competencias en el servicio. Finalmente tampoco esto pudo conseguirse. La militarización del orden público era irreversible y esto influyó también en la redacción del nuevo reglamento militar de la Guardia Civil. Su aprobación no sólo no significó merma

alguna en el carácter militar del Cuerpo, sino que tampoco representó facultades llamativas para los Gobernadores Civiles en el área del servicio. Así podemos considerar al menos los contenidos de los artículos 74 y 75 que recogían las competencias de éstos para casos extraordinarios. La redacción del 74 es ilustrativa: "Este Cuerpo, cuyo servicio peculiar es distinto del que prestan las demás tropas del Ejército, escepto (sic) en caso de guerra, nunca se considerará como parte de la guarnición de las Plazas ni cantones en que se encuentre; por consiguiente no hará más servicio que el propio de su Instituto, ni dará guardia alguna que no sea en los cuarteles; pero en casos extraordinarios y a falta de otra fuerza pública, puede el Gobernador en las capitales de provincia disponer que dé guardia este Cuerpo para custodiar los caudales públicos". En realidad, las diferencias con respecto al reglamento anterior eran más de forma que de fondo, consolidando el mantenimiento de la supremacía del Ministerio de la Guerra en las dependencias orgánicas de la Guardia Civil. En este Cuerpo sólo mandaba su Director General y éste no obedecía más órdenes que las del Ministerio de la Guerra. Cada vez estaba más claro que para poder ver cambios en este asunto, habría que esperar a la etapa republicana.

Tan sólo al final de la monarquía de Amadeo I, la política poco proclive al militarismo de los radicales en el poder intentó poner freno al exclusivismo del Ejército en materia de orden público. Su jefe, Ruiz Zorrilla, era partidario de conceder el monopolio de las competencias para el servicio a los Gobernadores Civiles, tal y como estaba contemplado en el espíritu del Reglamento para el Servicio. Con este planteamiento de fondo, en diciembre de 1872, el Ministerio de la Gobernación solicitó del de Guerra que la Guardia Civil volviera a depender de los Gobernadores Civiles en todo momento. La respuesta se la hizo el Subsecretario de Guerra, Azcárraga, al de Gobernación, Solís, en el sentido de que tal medida no era posible, por resultar peligrosa a causa del desguarnecimiento que entonces sufrían las poblaciones principales y puntos estratégicos, a las que el Ejército no podía atender por carecer de quintos y por estar centrado en las campañas carlistas; además, se

añadía que la diseminación de la Guardia Civil en sus Puestos la exponía a sorpresas inevitables. A esta oposición del Ejército se unió también la de los sagastinos, por lo que se propuso zanjar el permanente contencioso con una llamada al consenso entre los dos Ministerios implicados. Su meta era muy precisa: los Capitanes Generales y los Gobernadores Civiles debían ser respetuosos entre ellos mismos y colaborar en el uso de la Guardia Civil, poniéndose previamente de acuerdo. Los segundos tendrían el mando directo, pero lejos de monopolizarlo cada vez que las circunstancias lo exigiesen, y previa petición razonada de las autoridades militares, accederían a prestarles la fuerza, devolviéndosela inmediatamente terminadas las causas que habían motivado su uso. Esas consignas se plasmaron por vez primera en la Circular de 18 de octubre de 1872, con motivo de las graves alteraciones republicanas de final de este año. Es cierto que la mayor parte de las veces este consenso funcionó con aceptables dosis de cortesía y entendimiento; pero no lo es menos que los roces no faltaron. Unas veces por orgullo personal, otras por falta de acuerdo sobre cuánto número de fuerza y por cuánto tiempo se podría ceder, y las más por exceso de protagonismo, el caso fue que los conflictos competenciales continuaron existiendo.

Esta situación no gustaba en absoluto en la Guardia Civil, colocada la mayoría de las veces entre la espada y la pared. Sus Jefes ignoraban muchas veces a que atenerse, y la fuerte presión a que eran sometidos de continuo hizo que se elevaran protestas cerca del Gobierno para que la eficacia del servicio no se resintiese. Desde este punto de vista, las secuelas del asesinato de Prim, la persistencia de las insurrecciones carlistas y republicanas, más el fenómeno bandoleril, vendrían a favorecer de nuevo los intereses de la Dirección General, y dado que fueron la causa de que los últimos meses de la monarquía de Amadeo I se volviese a un reforzamiento de la tendencia militarista. El último ejemplo lo supuso la creación de un Cuerpo de policía judicial y de orden público para vigilar Madrid y sus afueras, creado por Decreto de 20 de febrero de 1871, a propuesta de Sagasta, de nuevo Ministro de la Gobernación tras el paréntesis en el cargo en beneficio de Nicolás

María Rivero. La nueva fuerza, si bien nacía como civil y dependiente del Ministerio de la Gobernación a través del Gobernador Civil, quedaba militarmente organizada, con lo que el Gobierno trataba de asegurarse su control, una mayor disciplina y, sobre todo, contrarrestar militarmente los posibles desafueros y atentados contra el orden público. El proyecto suponía, además, el certificado de defunción del fallido proyecto de los Voluntarios de la Libertad. Era la culminación al proceso de reacción desde el poder ante la beligerancia mostrada por los grupos de la oposición. Bajo esta perspectiva, se comprenderá mejor la reafirmación en el carácter militar de la Guardia Civil en este período y cómo ésta fue refrendada con la promulgación del Reglamento Militar de 29 de noviembre de 1871.

## LA SITUACION EXCEPCIONAL DE LA I REPUBLICA, 1873-1874

Si la potenciación de las competencias de las autoridades civiles sobre la Guardia Civil pasó de puntillas durante las dos primeras etapas del Sexenio, el advenimiento de la I República supuso un vuelco espectacular en el viejo contencioso.

Los republicanos basaron el soporte de la seguridad pública sobre tres Cuerpos: los Voluntarios de la República, de nueva creación, los Carabineros y la Guardia Civil. Si el primero nacía para conservar el orden público en los núcleos urbanos importantes —además de constituir un velado intento de sustituir al Ejército permanente por otro de voluntarios a medio plazo—, los Carabineros y la Guardia Civil se consideraban imprescindibles para el resguardo fiscal y para la seguridad en el medio rural, respectivamente. En el caso de la Guardia Civil, no obstante, había un factor irrenunciable, como era la inveterada reivindicación y asignatura pendiente de la revolución: dar un cambio cualitativo a su organización y hacer efectiva su dependencia orgánica de las autoridades civiles. Para los republicanos el control de la Benemérita debía pasar a ser ejercido en exclusiva por el Ministerio de la Gobernación y sus delegados provinciales, los Gobernadores Civiles, en detrimento de las autoridades militares. Consecuentes con sus

ideas de restringir al máximo el poder militar, los republicanos estimaban que los Capitanes Generales no debían continuar en el uso de la Guardia Civil bajo ningún concepto.

Como era de suponer, la iniciativa hizo saltar la alarma en el seno del estamento castrense, y la vieja herida volvió a abrirse con mayor intensidad que nunca hasta entonces. Algunos Capitanes Generales insinuaron su negativa categórica a prescindir de la Guardia Civil llegado el momento, amparándose en la situación de guerra que vivía el país y en la imprescindibilidad de contar con los guardias civiles en sus unidades. Sin embargo, las presiones no consiguieron vencer la firmeza con la que Pi y Margall defendió la convicción de su Gobierno y sus deseos de asestar un duro golpe a lo que entendía había supuesto una arrogancia exclusivista del Ejército. Así las cosas, el 15 de abril de 1873 vio la luz el decreto que certificaba la nueva dependencia de la Guardia Civil:

*“Habiendo desaparecido —decía Pi y Margall— los motivos alegados por la circular de este Ministerio de fecha 18 de octubre de 1872 para hacer depender a la Guardia Civil de las autoridades militares siempre que éstas lo creyesen necesario, el Gobierno de la República ha dispuesto dejar sin efecto la disposición expresada y declarar conforme con lo preceptuado en el Decreto de 28 de marzo de 1844 y pensamiento que presidió a la creación de aquel Instituto, que la Guardia Civil depende exclusivamente de los Gobernadores Civiles y del Ministerio de la Gobernación...”*

Pi y Margall no era tan ingenuo como para ignorar las consecuencias que la medida podía acarrear a su ya de por sí débil situación al frente de la República. Por esa razón pretendió amortiguar la ira del Ejército con un segundo párrafo, pero sin que ello fuese a significar la renuncia a su auténtica intención de no ceder en la dependencia de la Guardia Civil:

*“Únicamente en casos extremos —decía ese párrafo—, cuando el estado del país exija en primer término atender*

*a la salvación de la patria o a la conservación de la República, los Gobernadores, pesando las circunstancias en que se encuentre la provincia de su mando, y atentos siempre al bienestar de los pueblos, podrán prestarse, siempre con el asentimiento del Ministro que suscribe, como Jefe nato de la fuerza de que se trata, a que sus Tercios, escuadrones o compañías queden a disposición de los Capitanes Generales de los Distritos. Fuera de estos casos excepcionales, la Guardia Civil, que ha sido creada para velar por las personas y las propiedades de los ciudadanos, continuará al servicio de las autoridades civiles, sin que por ningún concepto pueda distraérsela de las obligaciones propias de su Instituto."*

El sesgo de Pi y Margall distó de aplacar las iras de buena parte de los mandos militares, en especial de aquellos que combatían en primera línea a los carlistas. De hecho, hubo más de un Gobernador Militar y Capitán General que se negó a cumplir la orden si ésta no venía por conducto de su Ministro en lugar del Gobernador Civil... "por ser absolutamente imposible reemplazar el servicio que hoy prestan en las columnas de operaciones y considerar además improcedente y anómalo que siguiesen en ellas dependiendo de las autoridades civiles, máxime hallándose el Distrito en Guerra (8).

Tantas reticencias colmaron la paciencia de los Gobernadores Civiles, que no dudaron en manifestar sus quejas a su Ministro. Pi y Margall se mostró firme y, a las primeras protestas, no dudó en instar al responsable de la cartera de Guerra, general José Acosta, para que exigiese a sus subordinados el exacto e inmediato cumplimiento de la orden dada por el Gobierno de la nación. Acosta se vio obligado a exigir a sus Capitanes Generales que procediesen a poner a la Guardia Civil de sus distritos a disposición de las autoridades civiles. Asombrados y enrabiados, los mandos militares volvieron a la carga y presionaron de nuevo a su Ministro para que transmitiera a Pi y Margall la inconveniencia de llevar a cabo el trasvase de competencias y que, al menos para perseguir a los carlistas, la Guardia Civil

continuase dependiendo de las autoridades militares. Pero Pi y Margall estaba dispuesto a llegar hasta el final en su intención y con fecha 21 de mayo de 1873 respondió al Ministro de la Guerra en el sentido de que... "siendo indispensable que la autoridad civil tenga a su disposición una fuerza destinada a prestar servicios de suma importancia y a velar por la tranquilidad interior de las poblaciones y no existiendo otra que la Guardia Civil, que reúnan las condiciones necesarias al efecto, es de todo punto imposible acceder a los deseos de V.E., pues hoy más que nunca conviene que cada Gobernador tenga a su disposición una fuerza para garantizar (sic) el orden y contribuir al buen servicio de su provincia..." (9).

De esta forma el asunto quedaba zanjado, pero sus consecuencias serían graves para el futuro de la República. La intransigencia de Pi y Margall a ceder la dependencia de la Guardia Civil fue uno de los varios motivos que predispuso a buena parte de los altos mandos militares a pronunciarse una y otra vez contra la República, y, a la sazón, fuente de conflictos permanente entre las autoridades civiles y militares. Este clima de crispación no gustaba a los hombres de la Guardia Civil, que en algunos casos salieron perjudicados, lo que favoreció que varios de ellos se sumasen al proceso involucionista y terminasen por dar su apoyo tácito, y en algunos casos expreso, a los partidarios de derribar la República por la fuerza. La apatía en el servicio, el abrumador número de licencias por enfermedad y el espectacular incremento de las desertiones al bando carlista experimentadas a lo largo de los once meses de duración de la República federal, fueron demostraciones vivas del descontento que en la Guardia Civil existía a finales de 1873.

Pero la consumación de este radical cambio en la dependencia de la Guardia Civil fue efímero en el tiempo. El agravamiento de la guerra carlista, la penetración de las ideas de la I Internacional, la radicalización del republicanismismo en su vertiente más intransigente, el nuevo fracaso de los Voluntarios y, sobre todo, la indisciplina que había germinado en el Ejército, hicieron que el proyecto de seguridad pública de los republicanos estuviese lejos de cumplirse. La situación se hizo tan desesperada, que el golpe de timón a la derecha se

hizo inevitable. La consecuencia para el orden público fue que la Guardia Civil terminó por constituirse en el único Cuerpo armado en quien el Gobierno podía confiar para la resolución de los muchos problemas de orden público, dado su aceptable estado de disciplina y organización. Surgió así la idea de redoblar el número de efectivos del Cuerpo (de quince mil se quiso pasar a treinta mil). Pero, además, tanto Salmerón como Castelar eran conscientes que la medida sería insuficiente si no conseguían atraerse al Ejército. Para ello era condición innegociable dar marcha atrás en cada una de las decisiones que tanto habían irritado a los militares. Fue así como, tácitamente, 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 consiguiente, a que los Gobernadores Civiles se convirtiesen de nuevo en perdedores de la lucha competencial que por el Cuerpo mantenían desde la creación de éste.

Por lo demás, la República presidencialista que desde enero de 1874 hasta finales de diciembre del mismo año dio juego a la vida política española, se limitó a mantener la indefinición legal en la dependencia orgánica de la Guardia Civil. Teóricamente no se modificó la competencia exclusiva de los Gobernadores Civiles sobre el servicio, pero en la práctica ésa no fue la nota característica. La solapada medida de que los Capitanes Generales pudiesen volver a hacer uso de la Guardia Civil para sus operaciones contra los carlistas vino aparejada de un reforzamiento del carácter militar y un férreo control ejercido sobre la organización del Cuerpo desde el Ministerio de la Guerra.

## LA EXIGUA RELACION DE LA RESTAURACION, 1875-1905

Esta vuelta atrás experimentada en la última fase del Sexenio no fue sino el preludio de lo que le depararía a las autoridades civiles el modelo de Estado implantado por Cánovas durante buena parte de la Restauración, sin duda la etapa más negativa para el poder civil en materia de orden público, y también en sus aspiraciones de controlar la Guardia Civil, al menos hasta 1905. Esta, por su parte, más

que en ninguna otra etapa de su historia, se erigió en protagonista indiscutible en la salvaguarda del orden público, hasta casi monopolizarlo.

Aunque no en exclusiva, la razón principal hay que buscarla en la experiencia vivida por España y más concretamente por el Ejército durante la I República. Decididos a que los fantasmas que hicieron posible el fracaso de la revolución no volviesen a repetirse, los militares acapararon importantes parcelas de la Administración Civil del Estado. Desde el primer momento continuaron la práctica de convertirse en los garantes del orden público, dejando solamente la política a los civiles, a condición de que éstos respetasen todos los deseos del Ejército y de que sus mandos siguiesen como figuras influyentes en la vida política. En realidad, y por lo que al orden público se refiere, se trataba de aplicar la vieja táctica de no intervenir como policía, pero sí de controlar al Cuerpo responsable de mantener el orden, funciones que iban a quedar reservadas casi en exclusiva a la Guardia Civil, pero con una variante sustancial con respecto a la etapa isabelina: ahora la Benemérita sería incluida como un Cuerpo más del Ejército. Lo que Narváez no había tolerado a su buen amigo Ahumada cuando éste le presionaba con insistencia en 1844 para que, además de dotar a la Guardia Civil de una fuerte dependencia del Ministerio de la Guerra y un marcado carácter militar, la aceptase también como una parte integrante del Ejército, lo permitían ahora los sectores más conservadores del grupo político que asumió el poder tras el pronunciamiento de Sagunto.

En efecto, el artículo 22 de la Ley Constitutiva del Ejército de 29 de noviembre de 1878 consideraba a la Guardia Civil "como un Cuerpo más del Ejército", y no como auxiliar de éste (Ley de Reorganización del Ejército de 27 de julio de 1977). La Ley suponía no sólo reforzar la tendencia militar del Cuerpo desde su nacimiento, sino consolidar la prevalencia del Ejército en materia de orden público y la consiguiente militarización de éste: "la primera y más importante —decía en su artículo segundo— misión del Ejército es, además de las tradicionales de cualquier régimen constitucional, la de defender a la patria de los enemigos interiores". A nadie se le escapa que el



nuevo ordenamiento jurídico equivalía a enterar las viejas aspiraciones de los Gobernadores Civiles por asumir la competencia exclusiva de la Guardia Civil y, de paso, certificaba su defunción como garantes principales del orden público.

Por si esto fuese poco, nada más empezar el siglo XX, en el año 1901, El Real Decreto de 17 de abril, que desarrollaba una disposición de 1889 sobre el cambio de denominación de la Dirección General de la Guardia Civil por el de Inspección General, escondía una profunda reforma de fondo que, aunque exigua en el tiempo (fue anulada por el Real Decreto de 30 de diciembre de 1902), venía a poner de manifiesto el afán del estamento castrense por controlar todas las parcelas de la seguridad. No en vano, la considerable autonomía de la que gozaba el máximo responsable de la Benemerita con respecto a los dos Ministerios de los que dependía, quedaba aniquilada en beneficio del Ministerio de la Guerra, ya que éste pasó a tener "atribuciones inspectoras a la que entiende en todo cuanto a organización y administración se refiere". Además, según decía el artículo 3: "el inspector de la Guardia Civil dependerá inmediata y directamente del Ministerio de la Guerra, sin perjuicio de lo cual debería entenderse directamente también con el de la Gobernación, de quien recibiría las órdenes e instrucciones relativas al servicio peculiar del Instituto y al acuartelamiento de la fuerza". En la misma disposición se decía que El Ministro de la Guerra se reservaba la facultad, de acuerdo con el de Gobernación, de poder concentrar la fuerza en determinados casos. El Inspector General había de proponer a Guerra las "medidas que estime convenientes se dicten acerca de todo cuanto ha de ser objeto de su inspección, incluso lo que respecta a personal". Con todo, lo más trascendental y que afectaba de lleno a la línea de flotación de aquella autonomía era el contenido del artículo 7: "En armonía con lo dispuesto en mi Decreto de 18 de enero de 1893, 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 correspondan y no sea precisa su centralización". No había duda, pues, de que al reforzamiento del carácter militar del Cuerpo había un intento no disimulado de dilapidar la autonomía por la que Ahumada y sus sucesores tanto habían luchado.

En cualquier caso, así planteada la situación, hasta un mínimo control sobre el servicio de la Guardia Civil resultaba tarea inalcanzable para la administración civil. Consciente de esta realidad, el Ministerio de la Gobernación orientó su estrategia para recuperar el terreno perdido en el ramo de la seguridad hacia una parcela más asequible, cual era la custodia del orden en las capitales de provincia. Tal se desprende del Proyecto de Ley que "sobre organización de la seguridad pública" fue presentado el 30 de diciembre de 1883 por Segismundo Moret, y que fue antesala de los proyectos posteriores de 1885 (Ley de 18 de marzo), 1886 y de 1887 con el Reglamento de los Cuerpos de Seguridad y Vigilancia, todos con la velada intención de alcanzar la coordinación de los cuerpos de seguridad bajo el mando civil y dar una autonomía organizativa al orden público. En todos subyacía la llamada de atención sobre la falta de control de la Guardia Civil por el Ministerio de la Gobernación, a la vez que propugnaba el alejamiento de los servicios de este Cuerpo de las capitales de provincia, sustituyéndolos por guardias de orden público, los cuales habrían de actuar bajo las órdenes exclusivas del Ministerio de la Gobernación.

Sin embargo, lejos de aminorar, el protagonismo de la Guardia Civil en los grandes núcleos urbanos vivió durante la Restauración su etapa de mayor intensidad. La consolidación del movimiento obrero en las ciudades y la fuerza de su sector más radical —la propaganda por el hecho anarquista— cogieron desprevenidos a los distintos Gobiernos en su afán de combatir la nueva forma de delincuencia que constituía el terrorismo. De nuevo hubo que echar mano del único Cuerpo que ofrecía una organización sobria y las consiguientes garantías para hacer frente a la violencia callejera de las ciudades. Pero, lejos de suavizar su dependencia militar, ésta se vio reforzada con legislación de tanto calado como era la Ley de Enjuiciamiento Militar de

29 de septiembre de 1886, que no sólo ratificaba la competencia de la jurisdicción de guerra en los presuntos insultos a la Guardia Civil, sino que extendía la jurisdicción militar a los presuntos delitos de "atentado y desacato a las autoridades militares", lo que, además, cobraba especial relevancia al ser dictada bajo el mandato de un Gobierno Liberal, en aquellos momentos presidido por Sagasta.

Las consecuencias de esta situación eran que cuando un altercado de orden público se producía y en él intervenía la Guardia Civil, las competencias de los Gobernadores Civiles se veían muy limitadas, en beneficio, naturalmente, de las autoridades militares. Manuel Ballbé recoge en su libro citado un ejemplo ilustrativo de esta aseveración a partir del contenido de la Circular de 16 de abril de 1892, dirigida a los Capitanes Generales:

*"Que si bien toca en primer término a los gobernadores civiles disolver toda manifestación contraria al orden público, dominar por sí la agitación y restablecer la tranquilidad, sirviéndose para procurarlo del cuerpo armado de seguridad y de la Guardia Civil... no es posible que la autoridad militar permanezca pasiva, ni aun en los comienzos del acto subversivo siendo por el contrario indispensable que adopte por propia iniciativa medidas y precauciones encaminadas a favorecer desde luego el buen éxito de una represión enérgica e inmediata, si fuese necesario. Con este objeto habrá de ocupar de antemano la autoridad militar aquellos puntos que considere más útiles para dominar en su caso el tumulto, la sedición o la rebelión" (10).*

La consecuencia de esta prevalencia del militarismo era el decaimiento aún mayor del poder de las autoridades civiles, en especial en las ciudades. De esto eran conscientes en el Ministerio de la Gobernación, que no paraba de lamentarse con amargura sobre la situación. Así lo constata una nota confidencial elaborada a principios del nuevo siglo por el propio Ministerio, y que sintetiza cómo era la situación de los Gobernadores en el umbral del siglo XX en relación a la Guardia Civil y al orden público en general:

*"Diversos son los motivos —dice la nota— que han ocasionado el actual decaimiento del principio de autoridad y la consecuencia de que en la mayor parte de los casos de alteración del orden público los gobernadores civiles se vean forzados a encomendar a las autoridades militares el restablecimiento de la tranquilidad...*

*Las capitales de provincia tienen asignado un personal de agentes de vigilancia exiguo, sin organización, sin facultades para hacer uso de la fuerza más que en los casos de defensa propia, con sueldos tan reducidos que no les alcanza para satisfacer las más perentorias necesidades...*

*La Guardia Civil en las capitales de provincia es escasa y ha de cumplir los servicios de su instituto. El carácter especial de dicho instituto, celoso de su prestigio militar, al extremo de haber llegado sus oficiales en Logroño y Santander a desobedecer y desacatar a los gobernadores civiles, es otra de las dificultades que éstos encuentran para el cumplimiento de su encargo. Además esa fuerza, obligada por el fuero militar a hacer uso de las armas en el caso de ser agredida, o falta a sus deberes o lleva la represión al exceso de ser sangrienta y como tal odiosa.*

*Las autoridades militares, por otra parte, resisten siempre facilitar auxilio de fuerzas del Ejército a los gobernadores civiles... por entender que el Ejército sólo debe obrar con arreglo a las leyes militares y bajo la dirección de sus jefes.*

*Hállanse, por tanto, los gobernadores civiles faltos de las fuerzas necesarias para prevenir la perturbación del orden, para restablecerlo o para imponer el respeto a las leyes; y esos conflictos, que en su mayor parte no se producirían, o tendrían inmediata solución con sólo que ante los perturbadores se presentaran fuerzas que les hicieran comprender la inmediata aplicación del castigo, subsisten y dan lugar a escenas sangrientas, si las escasas fuerzas de que la autoridad civil dispone tratan de imponer obediencia, o acaban por la*

*declaración del estado de guerra, sin haber otro motivo para ello que la alarma y el convencimiento de aquella autoridad de que, en caso de producirse la perturbación, carecerá de fuerza suficiente para reprimirla y restablecer la tranquilidad" (11).*

Según se mire, esto podía beneficiar al Ejército, pero en modo alguno a la Guardia Civil. El hecho de no cuajar los proyectos de la Milicia Nacional o los del Cuerpo de Voluntarios, junto a la pésima posición de la Policía en esta época, dejaron al Estado sin otra alternativa que la Guardia Civil. Así las cosas, el monopolio de la seguridad recayó prácticamente en esta Institución, por lo que resultaba ineludible acudir a ella, incluso en las ciudades, cuando de solventar cualquier problema de orden se tratase. La Circular de 7 de febrero de 1881 daba en la diana cuando llamaba la atención sobre este recurso constante a la Guardia Civil y también adelantaba las consecuencias que éste traía para los ciudadanos, dada la consideración de fuerza armada que tenía la Institución en su servicio peculiar...:

*"sobre el uso demasiado frecuente —decía la citada circular— que las Autoridades locales de varios puntos de las provincias hacen del benemérito Cuerpo de la Guardia Civil para reprimir las faltas y escándalos cometidos por paisanos en estado de embriaguez, dando lugar con el empleo de dicha fuerza, en casos determinados, al delito de resistencia a centinelas, de cuyo carácter se hallan investidos los individuos del citado Cuerpo contrayendo los delincuentes severa responsabilidad criminal, y haciéndose merecedores de gravísimas penas, lo que no tendría lugar si dichas Autoridades acudiesen a los alguaciles, guardias municipales y demás dependientes directos, a no ser en casos imprescindibles, pues la resistencia a los mencionados dependientes municipales no constituirá delito tan grave como la opuesta a la Guardia Civil; S.M. el Rey ha tenido a bien disponer se manifestase a V.S. la conve-*

*niencia de no reclamar el auxilio de la Guardia Civil dentro de las poblaciones sino en casos de reconocida necesidad, valiéndose para todos los demás de los agentes o dependientes que tienen los municipios a sus órdenes, lo cual reportará a sus respectivos administrados la consiguiente ventaja, evitándose que contraigan responsabilidad criminal tan grave como es la relativa a insultos o resistencia a centinelas y con ello la aplicación de una penalidad siempre temible por lo rigurosa" (12).*

El desgaste que esta situación acarrea para la Guardia Civil era incuestionable, pero todavía se vio agravado por dos factores más. Uno lo constituía la apuntada consideración de fuerza armada en su servicio peculiar. El otro lo inadecuado de los medios materiales con los que era dotada para realizar sus funciones.

En el caso de que la Guardia Civil fuese considerada "fuerza armada de facción permanente" (Real Orden del Ministerio de Gracia y Justicia de 9 de octubre de 1878), porque tenía un alcance extraordinario, que le procuró unos añadidos en absoluto positivos, que pronto se reflejaron en su comportamiento cotidiano. Es innegable que la citada consideración de fuerza armada de facción permanente le otorgó mayores niveles de autonomía de los que ya poseían sus miembros en el desempeño de sus funciones, lo que con frecuencia se tradujo en una interpretación abusiva de las mismas, amparados por una parcela de poder amplia, que escapaba de la jurisdicción civil y se escudaba en el respaldo de la militar:

*"... si hay un alboroto, una sedición, un robo a mano armada, de todo debe conocer la jurisdicción ordinaria, con exclusión de otra; pero si con motivo u ocasión de ellos se comete el de insulto a centinela o salvaguardia, resistencia a la fuerza armada o desacato a la autoridad militar, de éstos sólo... la jurisdicción de guerra es la única competente para conocer. La agresión o resistencia a la misma (Guardia Civil), sino el simple insulto a cualquiera de sus individuos en el ejercicio de sus funciones,*

*está sometido a la jurisdicción militar, ya sea que obre en apoyo de autoridad de esta índole, o ya en el de la autoridad civil, como casi siempre sucede, porque en ningún caso pierde su carácter de instituto armado y de centinela permanente" (Real Orden del Ministerio de Gracia y Justicia de 9 de octubre de 1878) (13).*

En el caso de la falta de material adecuado, porque la Guardia Civil estaba dotada de arma larga rayada (fusil máuser) y de pistola o sable –según se tratase de fuerza de infantería o de caballería– para enfrentarse a un tipo de desórdenes que nada tenían que ver con la forma de combatir la delincuencia del medio rural para el que la Institución había sido concebida. Era evidente que la evolución del país en el orden social y económico había propiciado un tipo de lucha centrado fundamentalmente en los núcleos urbanos y que la irrupción de la clase obrera en los mismos dio pie a huelgas y manifestaciones ante las que había que poner orden, pero también lo era la torpeza de los distintos Gobiernos, que no supieron ver que la utilización de una Guardia Civil inadecuadamente dotada de medios suponía un uso desproporcionado de éstos en relación con la gravedad de la mayor parte de las situaciones en que la fuerza pública había de intervenir, y ello ocasionaba las lógicas reacciones de protesta en amplios sectores de la población y de la clase trabajadora. Cuando Romero Robledo interpeló al Gobierno sobre el empleo del fusil máuser para reprimir los desórdenes, el jefe del Ejecutivo, Sagasta, le respondió que: “como la fuerza pública no tiene más armamento que el que el Estado le da, sólo de ése puede hacer uso. ¿Qué quiere S.S., que al insulto conteste la fuerza pública con el insulto y a las pedradas con las pedradas? Eso no puede ser: la fuerza pública contesta con las armas que tiene, y si esto es así, cuenta es de los amotinados saber a lo que se exponen: que no se expongan a que la fuerza pública haga uso de las armas”. Y fueron muchos los ejemplos en los que este uso abusivo tuvo lugar, algunos de ellos de gran resonancia social, como fueron los casos de Barcelona y San Sebastián en 1892, o el de la Universidad de Salamanca en abril de 1903.

Todos, en cualquier caso, contribuían a echar tierra sobre el prestigio de la Guardia Civil.

Las consecuencias para la Benemérita no podían ser otras que una gradual pero imparable erosión en el prestigio que tan ardua y meritoriamente había conquistado desde 1844, de tal forma que de ser una fuerza respetada por todo el arco social español, pasó también a ser una fuerza temida, en especial entre los sectores de la clase trabajadora. El enfrentamiento entre la España “real” y la España “oficial” afectaba de esta manera a la Guardia Civil. Lo malo era que lo peor estaba todavía por venir, como se demostraría entre 1931 y 1939.

## **GOBERNADORES CIVILES MILITARES, 1905-1931**

Por fortuna, no toda la clase política era tan miope como para no ver las graves consecuencias que para el orden público y para la propia Guardia Civil reportaba una situación como la aquí expuesta. En representación de un amplio abanico de aquella clase, el político gallego Canalejas pidió desde la oposición reflexionar sobre la situación inmerecida, de “evidente hostilidad”, en que se había colocado a una fuerza armada –la Guardia Civil–, “que no ha de ser responsable –decía Canalejas– ni de los errores de alguno de sus individuos ni mucho menos de los errores del Gobierno”. El mismo Antonio Maura insinuó desde su puesto de Ministro de la Gobernación la posibilidad y hasta necesidad de crear un cuerpo de seguridad para las cuatro grandes ciudades más importantes de España y alejar así a la Guardia Civil del contacto con las luchas callejeras (14).

Volvió entonces a cobrar fuerza la vieja idea de crear un Cuerpo de seguridad de naturaleza civil y exclusivamente para las ciudades. De esta forma el Ministerio de la Gobernación volvió a alimentar expectativas para recuperar un papel no tan dependiente del Ministerio de la Guerra en su función de mantener el orden al margen de los militares, aun sin disponer plenamente de la Guardia Civil. Sin embargo, el problema de fondo no había variado, y éste era la notable ascendencia del estamento castrense en el umbral del siglo XX. Más aún, hay

quien apunta a que es a partir de 1905 cuando muchos generales y mandos del Ejército dejaron de renunciar a la Administración del Estado y comenzaron a irrumpir en importantes cargos públicos dentro de la administración civil. Como era lógico, el área de seguridad fue una de las más demandadas. Casos como los de los generales Mola para la Dirección de la Seguridad, de Fuentes y Martínez Anido, nombrados para el cargo de Gobernador Civil de una población tan importante y conflictiva como Barcelona en diferentes etapas (1905 y 1920, respectivamente); o los nombramientos reiterados de generales de la Guardia Civil para la Dirección General de Orden Público, como fue el caso de Arlegui Bayonés, primero, y Aranguren Roldán, después; o el coronel también del Cuerpo José González Hernández para la Dirección General de Seguridad; o los tenientes coroneles de la Guardia Civil Reparaz y Osuna Pineda para la dirección de la Escuela de la Policía; e incluso puestos en apariencia reservados a profesionales de la carrera policial, como las Jefaturas Superiores de Madrid, para la que fue nombrado el militar Méndez Alanís, y de Barcelona, a donde se nombró al coronel Vallespino, fueron algunos de los ejemplos más ilustrativos del desembarco de los militares en la administración civil: "España —denunciaba Azaña— está hoy acogotada, más que gobernada, por su Ejército... por todas partes generales y oficiales: en los gobiernos civiles, en las direcciones generales, en las subsecretarías, ..."

Naturalmente, esta situación tenía que traer por fuerza una relación distinta a la existente entre las autoridades civiles y la Guardia Civil. Si bien la autonomía de la Dirección General del Cuerpo continuó siendo grande y la intervención de los Capitanes Generales cuando los estados de guerra y de excepción se declaraban seguían la tónica de desplazar de la responsabilidad del orden público a los Gobernadores Civiles, no es menos cierto que la ocupación de los gobiernos civiles por militares —y la posterior decisión de 20 de octubre de 1923, por la que los mismos Gobernadores Civiles pudiesen nombrar delegados gubernativos entre los jefes y capitanes del Ejército— acercó a los Gobernadores Civiles a la Guardia Civil y los lazos de colaboración se

estrecharon por una cuestión de inercia. Como dice el profesor Ballbé, "La Guardia Civil no era más que el Ejército, y sus oficiales y mandos eran militares como los de las otras armas sin ni siquiera una academia especial propia" (15). Más que nunca ambas instituciones se entremezclaron, al socaire de ascendencia del poder militar que Ejército y Guardia Civil representaban. Incluso hubo muchos guardias civiles que abrigaron la esperanza de convertirse en Gobernadores Civiles. Esta aspiración no hizo más que acentuarse cuando la monarquía de Alfonso XIII se convirtió en dictadura militar bajo el general Primo de Rivera. Entonces la militarización del orden público y el protagonismo de la Guardia Civil alcanzaron su punto más álgido.

#### PROXIMO CAPITULO:

- Los esfuerzos de la II República.
- Difícil dilema, fatal desenlace. (La Guerra Civil.)
- Más militares que nunca. (El franquismo.)
- Fue la democracia. (Transición y Democracia.)

#### NOTAS

- (1) *Archivo Histórico Nacional, Sección Estado* (Junta Central). Legajo 11.
- (2) Real Orden de 28 de agosto de 1851, en *Reales Ordenes y Circulares de interés para la Guardia Civil* (en lo sucesivo RROOCC), tomo VI, pág. 232.
- (3) RROOCC..., tomo XVI, pág. 188.
- (4) Martínez Ruiz, Enrique: *La creación de la Guardia Civil*. Madrid, 1976, pág. 46.
- (5) RROOCC..., tomo I, págs. 233-235.
- (6) Ballbé, Manuel: *Orden Público y Militarismo en la España Constitucional, 1812-1983*. Madrid, 1983.
- (7) RROOCC..., tomo XXV, págs. 133-134.
- (8) Véase la correspondencia del Capitán General de Zaragoza, en el Servicio Histórico Militar, sección 2.ª, división 10, legajo, 141.
- (9) Véase el legajo 141 de la sección 2.ª, división 10, del Servicio Histórico Militar.
- (10) Ballbé, Manuel: *op. cit.*, pág. 252.
- (11) Recogida por López Garrido, Diego, en su libro *La Guardia Civil y los orígenes del Estado Centralista*, Madrid, 1982, pág. 173.
- (12) RROOCC..., pág. 39.
- (13) Ballbé, Manuel: *op. cit.*, pág. 234.
- (14) *Diario de Sesiones de las Cortes*, de 11 de julio de 1905, página 1.019.
- (15) Ballbé, Manuel: *op. cit.*, pág. 304.