

LOS ORÍGENES HISTÓRICOS DE LA GUARDIA CIVIL COMO POLICÍA JUDICIAL EN LAS LEYES DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL DE 1872 Y 1882

JESÚS NARCISO NÚÑEZ CALVO

DOCTOR EN HISTORIA Y CORONEL DE LA GUARDIA CIVIL

RESUMEN

Tras la importante reforma del Código Penal en 1870 se aprobó la Ley provisional sobre organización del Poder Judicial. En una de sus disposiciones transitorias se dispuso la organización “de la policía prejudicial y judicial, para que en el futuro quedase suficientemente asegurada la protección de las personas, la seguridad de los bienes, la prevención de las causas criminales y el descubrimiento de la verdad en los sumarios.” Dos años después, en 1872, se promulgó la Ley provisional de Enjuiciamiento Criminal donde se determinaba quienes debían auxiliar a los jueces y constituir la policía judicial. Una década más tarde, en 1882, entraba en vigor una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal que continúa hoy día. En ambas leyes solo se citaba expresamente una única institución de seguridad pública: la Guardia Civil, creada en 1844. Respecto al resto, se limitaban a realizar referencias genéricas. En el presente trabajo se analiza y explica la razón de ello. Ambas leyes constituyen una referencia historiográfica de primer nivel que contribuyen a acreditar, una vez más, que el Cuerpo de la Guardia Civil es la institución de seguridad pública y Policía Judicial más antigua que existe actualmente en España.

Palabras clave: Guardia Civil, policía judicial, seguridad pública, Ley de Enjuiciamiento Criminal.

ABSTRACT

After the important reform of the Criminal Code in 1870, the provisional Law for the organization of the Judicial Power was approved. In one of its transitory provisions, the organization of the pre-judicial and judicial police was established, so that in the future the protection of persons, the security of property, the prevention of criminal cases and the discovery of the truth in the summaries was guaranteed. Two years later, in 1872, the Provisional Criminal Prosecution Law was enacted, which determined who should assist the judges and establish the judicial police. A decade later, in 1882, a new Criminal Prosecution Law came into force, which, with its modifications, continues until today. In both laws, only one public security institution was specifically mentioned: the Civil Guard. Regarding the rest, they only made generic references. In this paper, the reason for this is analyzed and explained. Both laws constitute a first level historiographic reference that contributes to prove, once again, that the Civil Guard Corps is the oldest public security institution and judicial police that currently exists in Spain.

Keywords: Spanish Civil Guard, judicial police, public security, Law of Criminal Procedure.

1. INTRODUCCIÓN

La Ley de Enjuiciamiento Criminal es la que regula las actuaciones judiciales en materia Penal en España.

Como consecuencia de la aprobación de la Constitución de 1º de junio de 1869, elaborada tras el derrocamiento de Isabel II, fue necesario reformar el Código Penal que estaba en vigor desde su promulgación el 6 de junio de 1850.

Dicho texto estuvo vigente durante dos décadas hasta que el 18 de junio de 1870 fue aprobada su modificación. Transcurridos apenas tres meses, el 15 de septiembre, se aprobó la Ley Orgánica del Poder Judicial. Dicha norma dio lugar, dos años después, a la aprobación por Real Decreto de 22 de diciembre de 1872 de la Ley provisional de Enjuiciamiento Criminal.

Tras estar en vigor casi una década fue promulgada una nueva Ley por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882. Publicada tres días después en la *Gaceta de Madrid*, antecedente histórico de nuestro actual Boletín Oficial del Estado, entró en vigor el 3 de enero de 1883.

Y desde entonces, a pesar de haber sido objeto de numerosas reformas, la más reciente data de 5 de octubre de 2015, sigue estando vigente.

Consideraciones jurídicas aparte hay que precisar que ambas leyes constituyen una muy interesante referencia historiográfica de primer nivel para acreditar al Cuerpo de la Guardia Civil como la institución de seguridad pública y de policía judicial más antigua que existe actualmente en España.

La actual redacción del artículo 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal textualmente dice:

Constituirán la Policía judicial y serán auxiliares de los Jueces y Tribunales competentes en materia penal y del Ministerio fiscal, quedando obligados a seguir las instrucciones que de aquellas autoridades reciban a efectos de la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes:

Primero. Las Autoridades administrativas encargadas de la seguridad pública y de la persecución de todos los delitos o de algunos especiales.

Segundo. Los empleados o subalternos de la policía de seguridad, cualquiera que sea su denominación.

Tercero. Los Alcaldes, Tenientes de Alcalde y Alcaldes de barrio.

Cuarto. Los Jefes, Oficiales e individuos de la Guardia Civil o de cualquier otra fuerza destinada a la persecución de malhechores.

Quinto. Los Serenos, Celadores y cualesquiera otros Agentes municipales de policía urbana o rural.

Sexto. Los Guardas de montes, campos y sembrados, jurados o confirmados por la Administración.

Séptimo. Los funcionarios del Cuerpo especial de Prisiones.

Octavo. Los Agentes judiciales y los subalternos de los Tribunales y Juzgados.

Noveno. El personal dependiente de la Jefatura Central de Tráfico, encargado de la investigación técnica de los accidentes.

Este trabajo se va a remontar hasta el origen del texto de dicho artículo y se van a esclarecer cuáles fueron las motivaciones del legislador, respecto a la Guardia Civil y las

demás instituciones de seguridad pública, que dieron lugar a su redacción e inclusión en una ley que medía milimétricamente cada una de las palabras que la componían.

2. LA EVOLUCIÓN DEL MODELO POLICIAL ESPAÑOL (1812-1872)

En primer lugar vamos a referenciar qué Cuerpos garantes de la seguridad pública y auxiliares de las autoridades judiciales existían cuando se elaboró y entró en vigor la mentada Ley provisional de Enjuiciamiento Criminal de 1872, así como cuales eran sus despliegues y atribuciones como policía judicial.

Pero previamente es necesario conocer, aunque sea someramente, los antecedentes inmediatos principales de dicha estructura de seguridad pública que, sin duda alguna, debieron contribuir a su redacción y aprobación en los términos que se hizo.

A veces se habla con ligereza o desconocimiento de todo ello, no exento en ocasiones de ciertos intereses corporativistas que desvirtúan una verdad y una realidad que antaño nunca fueron cuestionadas, intentando reescribirse en los últimos años una historia policial que nunca lo fue.

También es necesario precisar, aunque no es el objeto del presente trabajo, que abordar y exponer al lector la historia de las instituciones de seguridad pública del siglo XIX, y muy especialmente la de la primera mitad, es una tarea tremendamente complicada, incluso para los investigadores más capacitados y expertos en la materia.

De hecho, la consulta de sus obras así lo acredita, pues salvo la Guardia Civil, cuya historia está perfectamente clara desde el mismo momento de sus partidas de gestación y nacimiento en 1844 hasta la actualidad, ninguna otra institución de seguridad pública española puede afirmar y mucho menos acreditar lo mismo.

Es por ello que resulta interesante conocer brevemente, por orden cronológico, cual fue la evolución del modelo policial español desde nuestra primera Constitución, aprobada el 19 de marzo de 1812, hasta la entrada en vigor de la primera Ley de Enjuiciamiento Criminal seis décadas después.

Es decir, cómo se evolucionó desde un modelo policial basado prácticamente en instituciones de escasa capacidad y durabilidad, cuyo ámbito de actuación era local, aunque fueran proyectadas con ánimo de extenderse progresivamente por todo el territorio nacional. Y cómo se llegó a un modelo potente, robusto y eficaz liderado por lo que realmente fue y sigue siendo la primera policía del estado, tanto en antigüedad, como en número de efectivos y despliegue.

Si bien en la España de principios del siglo XIX existía la oportuna legislación que sancionaba a los malhechores que perpetraban delitos, se carecía de una institución de ámbito estatal, de carácter civil o militar que, debidamente organizada, instruida y dotada de los reglamentos y medios pertinentes, se encargara de velar por la seguridad pública.

Tal cometido se había venido encomendando tradicionalmente al Ejército, circunstancia que realmente no era ni del agrado de quienes lo mandaban ni de quienes lo integraban, pues sus competencias eran otras bien diferentes, no estando adiestrados para perseguir delincuentes. El problema de seguridad pública existente, que era muy grave, requería una solución policial en vez de una respuesta militar.

2.1. LA MILICIA NACIONAL

La Constitución de 1812, sin perjuicio del denominado “Ejército permanente,” intentó implantar una solución definitiva para ello. Dispuso en su artículo 362 la creación en cada provincia de cuerpos de milicias nacionales, de ámbito local, compuestos por habitantes de cada una de ellas, en proporción a su población y circunstancias.

El 18 de abril de 1814, estando todavía Fernando VII, en “ausencia y cautividad,” se aprobó por las Cortes su reglamento provisional, asignándosele entre sus funciones las de patrullas de seguridad pública y las de perseguir y aprehender en el pueblo y su término, a los desertores y malhechores¹.

Aquello no tuvo apenas recorrido y hubo que esperar al inicio del denominado “Trienio Liberal” para el establecimiento de la Milicia Nacional por Real Decreto de la Junta Provisional, de 25 de abril de 1820², y la consiguiente aprobación de su reglamento, que no modificó las funciones recogidas en el que se había redactado seis años antes³.

La seguridad pública seguía siendo una prioridad para los gobiernos de la época, pero no fueron capaces de crear una institución armada, civil o militar, adecuada para ello y de ámbito estatal, lo cual quedó patente una vez más con la aprobación del Reglamento provisional de Policía, por Real Decreto de 6 de diciembre de 1822⁴.

Tal y como exponía su artículo 1º, la seguridad de las personas y bienes, así como la conservación del orden público, estaba a cargo de los jefes políticos⁵ en todos los pueblos de su provincia, los alcaldes en sus respectivos pueblos, “auxiliados en la forma que se deba por los demás individuos de ayuntamiento y de los ayudantes de barrio, donde deba haberlos”.

Estos constituían realmente la única institución policial de seguridad pública de la época, si bien de ámbito local, teniendo obligación de prestarles debido auxilio en tales funciones el “Ejército permanente,” la Milicia Nacional, “y aún los vecinos”, conforme se establecía en el artículo 3º.

Realmente se trataba de una policía de ámbito local, sin cohesión ni cualificación ni medios para poder desempeñar su labor de forma eficaz y eficiente. Todavía quedaban dos décadas para que el Estado vertebrara bajo esos parámetros la seguridad pública española, con la creación y despliegue de la primera policía estatal: la Guardia Civil.

1 Gaceta de la Regencia de las Españas, núm. 68, 10/05/1814, pp. 498-505.

2 Gaceta de Madrid, núm. 71, 26/04/1820, p. 465.

3 *Ibidem*, pp. 465-469.

4 *Ibidem*, núm. 376, 26/12/1822, pp. 1.891-1.892.

5 Dicha figura, antecesora del gobernador civil, nació del artículo 324 de la Constitución de Cádiz, en el que se establecía que el gobierno político de las provincias residía en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas. Posteriormente la “Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias,” aprobada por Decreto de la Regencia de fecha 23/06/1813, dedicó su capítulo III a los jefes políticos, disponiendo en su artículo 1º que “reside en él la superior autoridad dentro de la provincia para cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, de la ejecución de las leyes y órdenes del Gobierno; y en general de todo lo que pertenece al orden público y prosperidad de la provincia.” Gaceta de la Regencia de las Españas, núm. 94, 24/07/1813, p. 786.

Muy interesante a efectos de acreditar las carencias del modelo policial de 1822 y la necesidad de contar con apoyos externos, dada su propia incapacidad, es el Capítulo V del mentado reglamento, dedicado íntegramente a la seguridad de los caminos.

El artículo 35 fijaba que para perseguir a los malhechores y proporcionar la seguridad en los caminos se destinarían las tropas del ejército permanente que permitiesen las circunstancias, poniéndose de acuerdo para ello la autoridad militar del distrito o provincia correspondiente y el jefe superior político.

El artículo siguiente disponía que en ausencia de dichas tropas o cuando fuese necesario auxiliarlas lo haría la Milicia Nacional de cada localidad, por orden de sus alcaldes o jefe político de la provincia.

Finalmente el artículo 37 exponía que si por la frecuencia de robos no se estimasen suficientes dichas fuerzas, quedaban autorizados los jefes políticos, con el acuerdo de las diputaciones provinciales, a formar por un tiempo determinado partidas de escopeteros.

En 1823 se aprobó por las Cortes la Ley de 3 de febrero, la “Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias”, estableciéndose que competía a los alcaldes, bajo la inspección de los jefes políticos, la conservación de la tranquilidad y del orden público, y la seguridad y protección de las personas y bienes de los habitantes de sus respectivos distritos. Para ello, y conforme se disponía en el articulado de su Capítulo III, podían disponer de la “Milicia Nacional local”, que estaba directamente a sus órdenes para esos menesteres, o requerir el auxilio del “Ejército permanente” o de la “Milicia Nacional activa” que se hallare en su pueblo. Y si no hubiera dichas fuerzas podían solicitarlas al jefe político de la provincia para que este a su vez lo peticionara al jefe militar correspondiente.⁶

Es decir, era un modelo policial insatisfactorio e ineficaz. Es por ello que sin perjuicio del desarrollo y evolución dispar que fue teniendo la Milicia Nacional, cuyos resultados también hay que decir que no fueron nada provechosos, se continuaron proyectando infructuosamente en paralelo nuevas instituciones policiales, de carácter militar o civil, para velar por el orden y la seguridad pública.

2.2. LA LEGIÓN DE SALVAGUARDIAS NACIONALES

Mención especial merece este proyecto que el teniente general Pedro Agustín Girón Las Casas, ministro de la Guerra y padre del futuro fundador de la Guardia Civil, nuestro II duque de Ahumada, presentó el 30 de julio de 1820 a las Cortes para su aprobación.

Se trataba, frente al resto de instituciones de seguridad pública de ámbito local o regional de la época, de un cuerpo de ámbito nacional y carácter militar destinado exclusivamente a lograr la paz y la seguridad interior del país.

Aunque se trataba de un proyecto que fue muy superado en todos los aspectos por el de la Guardia Civil, era realmente muy novedoso en cuanto a su concepción.

6 PARGA, J. (1836). Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias. La Coruña: Imprenta de Iguereta.

Con él se pretendía “el exterminio de los malhechores y la seguridad en los caminos, objeto principal de su instituto, cuyas circunstancias no se han podido lograr jamás a pesar de las medidas del Gobierno y de los esfuerzos y sacrificios de los pueblos.” Fue rechazado en la votación por considerarse “medida atentatoria a la libertad y desorganizadora de la Milicia Nacional”⁷.

2.3. LOS CELADORES REALES

Fueron creados por la Junta provisional de Gobierno, al mismo tiempo que se producía la invasión francesa para restaurar el Absolutismo en España con Fernando VII a la cabeza. En cada provincia debía haber una compañía, siendo en Zaragoza la primera que se organizó el 4 de mayo de 1823.

Dos años después, por Real Decreto de 1º de septiembre, se dispuso la creación de un regimiento, pero su plantilla nunca llegó a completarse. Formó parte del Arma de Caballería del Ejército y dependía, a efectos de servicio, de la recién creada Superintendencia general de la Policía.

Casi dos años más tarde, tras informes negativos de esta, por Real Orden de 13 de mayo de 1827, volvió a ser reducido a una compañía, circunscribiéndose su ámbito de actuación a Madrid y alrededores. Terminó por desaparecer poco después⁸. A este respecto hay que decir que fue muy habitual en esa época que proyectos de creación de cuerpos de seguridad pública con ambición de despliegue nacional terminaran prácticamente limitados a la ciudad de Madrid, donde residía la Corte, y su zona próxima de influencia.

2.4. LA POLICÍA GENERAL DEL REINO

Fue creada por Real Decreto de 8 de enero de 1824⁹. Se trató de un ambicioso e interesante proyecto que, al igual que sucedió con otras instituciones de seguridad pública de la época, nació con vocación de permanencia y ámbito estatal, pero fracasó en el intento al no conseguir ni lo uno ni lo otro. Ni tuvo continuidad en el tiempo ni vertebró el Estado al no conseguir desarrollar apenas su despliegue territorial.

Precisamente sería la razón principal de su creación, la de policía política o secreta que predominaba sobre el resto de funciones, expresada veladamente por el propio rey Fernando VII al inicio de la exposición de motivos, lo que tres lustros después llevaría a su abolición en los términos más duros, como se verá más adelante, que nunca ha visto una resolución oficial:

Entre las atenciones que al verme restituido a la plenitud de los derechos legítimos de mi soberanía, reclaman con urgencia mi paternal solicitud, he considerado como una de las más importantes el arreglo de la Policía de mis Reinos, la cual debe hacerme conocer la opinión y las necesidades de mis pueblos, e indicarme los medios de reprimir el espíritu de sedición, de extirpar los elementos de discordia, y de desobstruir todos los manantiales de prosperidad.

7 AGUADO, F. (1983). Historia de la Guardia Civil. Madrid y Barcelona: Ediciones Históricas, Cupsa y Planeta, vol. I, pp. 163-166.

8 SIDRO, J. y QUEVEDO, A. (1858). La Guardia Civil. Historia de esta institución y de todas las que se han conocido en España con destino a la persecución de malhechores, desde los tiempos más remotos hasta nuestros días. Madrid: Autores, pp. 448-449.

9 Gaceta de Madrid, núm. 6, 13/01/1824, pp. 25-28.

Una de sus debilidades iniciales fue también no disponer de fuerza propia suficiente acorde con las numerosas competencias de diverso tipo asignadas, razón por la cual en su artículo XV se dispuso los apoyos necesarios.

Concretamente se estableció que cuando la Policía precisara para el desempeño de sus funciones, el auxilio o cooperación de fuerza armada, podría utilizar (“interin establezco un Cuerpo militar especialmente encargado de la seguridad de los pueblos y de los caminos”) de sus alguaciles y dependientes; y en caso necesario invocar el auxilio de los comandantes militares, de los ayuntamientos, jueces y tribunales, de los jefes de la Real Hacienda, “y de cuantos tengan fuerza armada de que disponer.”

Si bien es cierto que constituyó en su inicio un prometedor y significativo avance respecto al resto de instituciones de seguridad pública que hasta esa fecha se habían creado, le perjudicó letalmente su singular y excesiva implicación política con algunos de los gobiernos bajo los que sirvió.

Ello terminó provocando no solo que no terminara desarrollando su proyecto inicial, sino que fuera incluso objeto de durísimos reproches por los gobiernos que sucedieron a los que habían hecho un uso abusivo de sus capacidades, siendo condenada finalmente a su abolición definitiva.

Por Real Orden de 14 de agosto de 1827 se revisó y modificó su reglamento de 20 de febrero de 1824, procediéndose a una significativa reducción de personal y presupuestos, así como de atribuciones y competencias¹⁰.

Si bien un Real Decreto del Ministerio de Fomento, de 25 de septiembre de 1833¹¹, publicado al día siguiente, víspera del fallecimiento de Fernando VII, volvió brevemente a fortalecerla parcialmente, ello apenas duró un mes.

Así, por Real Orden de 23 de octubre siguiente, tras comenzar exponiendo que la Policía General del Reino debía circunscribirse “en los límites de que nunca debió salir, que ejercitando su vigilancia sobre algunos no lo haga sino en el interés de la seguridad de todos; y que, en lugar de instrumento de vejaciones, sea un medio de gobierno, y por consiguiente un elemento de protección,” se ordenó al superintendente general, “haga inmediatamente revisar y refundir en este sentido los reglamentos del ramo, suprimiendo en ellos toda precaución exorbitante, toda formalidad vejatoria, toda traba, en fin, que no sea absolutamente exigida por la necesidad de conservar el orden y de asegurar el reposo general”¹².

La situación se fue complicando cada vez más para dicha institución policial hasta que, tras la creación del Ministerio del Interior¹³, por Real Decreto de 13 de mayo de 1834¹⁴, se terminó dictando el Real Decreto de 4 de octubre de 1835¹⁵, mediante el que quedó “suprimida la superintendencia general de policía, creada en virtud del Real Decreto de 8 de enero de 1824.”

10 Ibídem, núm. 99, 18/08/1827, pp. 393-394.

11 Ibídem, núm. 117, 26/09/1833, p. 499.

12 Ibídem, núm. 131, 24/10/1833, p. 562.

13 ROJAS, J.; y DE ANDRÉS, R. (2015). Ministerio del Interior. Dos siglos de historia. Bilbao (Vizcaya): Ministerio del Interior, pp. 44-46.

14 Gaceta de Madrid, núm. 84, 15/05/1834, p. 385.

15 Ibídem, núm. 283, 05/10/1835, pp. 1.121-1.122.

Otro Real Decreto de fecha 25 del mismo mes suprimió la contaduría general de policía, incorporándola a la del “Ministerio de lo Interior”¹⁶, que a su vez por Real Decreto de 4 de diciembre siguiente, pasó a denominarse “Ministerio de la Gobernación del Reino”¹⁷.

El final definitivo de la Policía General del Reino vendría mes y medio después de serle conferida, por la Regente María Cristina de Borbón, la presidencia del Consejo de Ministros al capitán general Joaquín Baldomero Fernández-Espartero Álvarez de Toro¹⁸. Este, cuatro semanas después, se hizo cargo de la regencia al renunciar y exiliarse aquella¹⁹.

Así, por Real Decreto de 2 de noviembre de 1840, tomando en consideración lo que con dicha fecha había expuesto el ministro de la Gobernación, Manuel Cortina Arenzana, a la Regencia provisional del Reino, se decretó que quedaba “abolida la policía secreta y prohibido hacer ningún gasto con tal objeto”. Igualmente se dispuso que se propondría con urgencia la organización que debiera tener la “policía de protección y seguridad pública” ejercida por las autoridades que la ley reconoce²⁰.

Sin embargo, a pesar de instarse de forma expresa tal urgencia, su organización, como se verá más adelante, se demoraría aún más de tres años como consecuencia, entre otras causas, de las constantes crisis políticas y sucesivos cambios de gobierno que padeció la nación.

Finalmente, la puesta en marcha del nuevo proyecto terminó por motivar la creación de la primera institución de seguridad pública desplegada en todo el territorio nacional que con permanencia de futuro terminó por vertebrar el Estado: la Guardia Civil.

2.5. LOS SALVAGUARDIAS REALES

Fueron creados por Real Decreto de 25 de febrero de 1833. Se trataba de un Cuerpo integrado por 500 hombres, bajo la dirección y dependencia de la Superintendencia de Policía de Madrid.

Dicho Cuerpo estaba destinado a prestar su servicio en Madrid y en sus inmediaciones, así como a servir de base para constituir el de todo el Reino. El proyecto era alcanzar una plantilla de 10.075 hombres, de los cuales 2.016 serían de caballería, aspirando a poder desplegarse por todas las provincias. Sin apenas desarrollo ni éxito alguno fue disuelto en 1839²¹.

2.6. EL RAMO DE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD

A pesar de que en el mentado Real Decreto de 1840 sobre abolición de la Policía General del Reino se urgía la reorganización de la “policía de protección y seguridad pública”, ello no se llevó a cabo con la inmediatez que la situación requería.

16 *Ibidem*, núm. 306, 28/10/1835, pp. 1.213-1.214.

17 *Ibidem*, núm. 347, 08/12/1835, p. 1.386.

18 *Ibidem*, núm. 2.159, 20/09/1840, p. 1.

19 *Ibidem*, núm. 2193, 20/10/1840, p. 1.

20 *Ibidem*, núm. 2.207, 03/11/1840, p. 2.

21 SIDRO, J. y QUEVEDO, A.; *op. cit.*, p. 450.

Realmente la situación de la Seguridad Pública en España era deplorable. Y no solo en sus caminos, si bien era donde más se manifestaba al afectar directamente a la libertad de movimientos de personas y mercancías entre las poblaciones, siendo constantemente asaltadas y desvalijadas.

Dado que no había todavía en España una institución policial, de naturaleza civil o militar, que velara expresamente por la seguridad pública en todo el territorio nacional, era el Ejército quien tenía que asumir en poblaciones y caminos dichas funciones. Y la verdad que con poca fortuna y ninguna gloria.

El desolador escenario que se padecía quedó perfectamente reflejado en una carta que el ministro de la Guerra, mariscal de campo Manuel de Mazarredo Mazarredo, escribió el 31 de diciembre de 1843, al ministro de Gobernación, José Justiniani Ramírez de Arellano:

Siendo continua la diseminación en que se encuentra la mayor parte de las tropas de Infantería, Caballería y Milicias, a causa de la persecución de ladrones y malhechores de todas especies a que están constantemente destinadas en innumerables partidas y destacamentos, en términos de no poder atender como conviene al servicio de las guarniciones y demás que les son peculiares; y no pudiendo esto dejar de producir males inmensos, como V.E. conocerá, a la disciplina del Ejército ...; se hace preciso tratar de remediarlo, lo cual pudiera hacerse por medio de una fuerza pública que bajo dependencia inmediata del Ministerio de la Gobernación del digno cargo de V.E. y con la denominación que fuese más adecuada, se organizase convenientemente, relevase a las tropas de aquel servicio y se encargase de él en todos los pueblos, caminos y demás puntos de la superficie de la península.²²

No había transcurrido un mes de dicha carta cuando por Real Decreto de 26 de enero de 1844, bajo el gobierno de Luis González Bravo, se creó en el seno del Ministerio de Gobernación, el Ramo de Protección y Seguridad.

En el inicio de su exposición de motivos, si bien se reconocía que “por muy lamentables que sean algunos antecedentes que en España ofrece la organización del ramo de seguridad”, y que “la abolición completa de la policía trae su origen del año 1840”, era indispensable que el gobierno pudiera “velar eficazmente por las personas y los bienes de todos”²³.

Aunque se recogía expresamente que el reiterado Real Decreto de 2 de noviembre de dicho año había llegado a “suprimir del todo la institución, limitándose a la parte peligrosa y repugnante” –la policía secreta- fruto de la corrupción y la manipulación por intereses de los responsables políticos de algunos de los gobernantes de aquella época, bien era cierto que se “reconoció la necesidad imperiosa de organizar la policía”²⁴.

También se criticaba que dicha policía, apellidada de protección y seguridad pública, pudiera seguir estando exclusivamente en manos de las autoridades populares, “a quienes la instrucción de febrero de 1823 confiaba el desempeño de un servicio tan ajeno de la índole de su instituto, como incompatible con la mudanza periódica y frecuente de la autoridad municipal”.

Dicha norma se trataba de la ya mentada “Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias”, que durante los años siguientes a su aprobación había

22 LÓPEZ, D. (2004). La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista. Madrid: Alianza Editorial, p. 92.

23 Gaceta de Madrid, núm. 3.422, 27/01/1844, p. 2.

24 *Ibidem*, núm. 2.207, 03/11/1840, p. 2.

sido objeto, como consecuencia de los vaivenes políticos, de diversas suspensiones y reposiciones²⁵, hasta que –y no sería la última vez- había sido otra vez derogada por Real Decreto de 30 de diciembre de 1843²⁶.

Hasta ese momento había sobrevivido, tras la abolición del modelo policial vigente en 1840, una estructura de seguridad pública muy frágil y débil, implantada solo en determinadas poblaciones del territorio nacional y subordinada prácticamente en su mayor parte a las autoridades locales.

En definitiva, el citado Real Decreto de 26 de enero de 1844 sentaba los cimientos para que la seguridad pública fuera exclusivamente de responsabilidad del gobierno de la nación, tanto en su dirección como en composición de personal y dotación de medios, alejándola de la dirección y responsabilidad municipal.

Es decir, se aspiraba verdaderamente a crear por fin, una policía de ámbito estatal y desplegada en todo el territorio nacional. Consecuente con ello, comenzaba su articulado disponiendo que el servicio de protección y seguridad pública estaría exclusivamente a cargo del Ministerio de Gobernación de la Península, y de sus respectivos agentes en las provincias. Y finalizaba disponiendo que el ministro debía proponer, “con la urgencia que el servicio público reclama, la organización de una fuerza especial destinada a proteger eficazmente las personas y las propiedades, cuyo amparo es el primer objeto del ramo de protección civil”.

Y hasta tanto se creara dicha “fuerza especial”, se dictó el 30 de enero una Circular del *Ministerio de la Gobernación de la Península* en que se contenían las reglas que habían de observarse para la rápida organización del Ramo de Protección y Seguridad Pública en las capitales de provincia, estableciendo tres categorías, así como la reducida plantilla que tenían que tener inicialmente²⁷.

2.7. EL CUERPO DE LA GUARDIA CIVIL

Casi dos meses después, el 28 de marzo, se dictó un real decreto que disponía la creación de esa “fuerza especial”, que fue denominada “Cuerpo de Guardias Civiles,” de carácter civil y dependiente del Ministerio de la Gobernación: “con el objeto de proveer al buen orden, a la seguridad pública, a la protección de las personas y de las propiedades, fuera y dentro de las poblaciones”, si bien, en cuanto a la organización y disciplina, dependería de la jurisdicción militar²⁸.

Tal y como se seguía exponiendo, el Gobierno necesitaba de una fuerza disponible para proteger las personas y las propiedades, pues no existía entonces institución policial de ámbito estatal alguna, resultando “la Milicia o el Ejército inadecuados para llenar este objeto cumplidamente o sin perjuicios”.

El resto de la historia fundacional es ya sobradamente conocida, por lo que solo se hace a continuación una breve referencia de lo más destacable. El proyecto inicial era

25 SOSA, F. y DE MIGUEL, P. (1987). Creación, Supresión y Alteración de Términos Municipales. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, pp. 20-24.

26 Gaceta de Madrid, núm. 3.395, 31/12/1843, pp. 1-3.

27 *Ibidem*, núm. 3.428, 02/02/1844, pp. 1-2.

28 *Ibidem*, núm. 3.486, 31/03/1844, pp. 1-2.

que esa nueva “fuerza especial” que se iba a crear fuera realmente la fuerza armada y uniformada que tendría el Ramo de Protección y Seguridad para poder cumplir sus cometidos, pero ahora bajo las órdenes directas de los jefes políticos de las provincias y no bajo las de los alcaldes.

Sin embargo, ese proyecto que hubiera terminado abocado al fracaso como había sucedido con los que le precedieron, ya que adolecía de importantes vulnerabilidades, cambió de rumbo al comisionarse por Real Orden de 15 de abril de 1844 al mariscal de campo y II duque de Ahumada, Francisco Javier Girón y Ezpeleta, como su director de organización²⁹.

En tan solo cinco días elaboró un detallado informe en el que expuso con claridad y contundencia sus enmiendas y reparos al contenido del Real Decreto de 28 de marzo. El hecho de que el teniente general Ramón María Narváez y Campos asumiera el 3 de mayo la presidencia del Consejo de Ministros y la cartera del Ministerio de la Guerra, favoreció la rápida aprobación de las modificaciones propuestas por el duque de Ahumada³⁰.

Diez días más tarde, el 13, se publicó un nuevo y definitivo real decreto recogiendo las modificaciones propuestas. El anterior quedó sin efecto, desechándose además la idea de que la Guardia Civil fuera una fuerza civil³¹.

Conforme a la nueva y definitiva norma fundacional, la Guardia Civil tenía naturaleza militar y quedaba sujeta, según se disponía en su artículo 1º, al “Ministerio de la Guerra por lo concerniente a su organización, personal, disciplina, material y percibo de sus haberes, y del Ministerio de la Gobernación por lo relativo a su servicio peculiar y movimiento”.

Al objeto de que el nuevo cuerpo policial desplegara por toda la geografía española y se convirtiera en la primera institución de seguridad pública del Estado que llegara a todos los ciudadanos, se dispuso la creación de 14 Tercios, uno por Distrito militar, integrados a su vez por 34 Compañías de Infantería y 9 Escuadrones de Caballería. Su primera plantilla se fijó en 14 jefes, 232 oficiales y 5.769 de clases e individuos de tropa.

Una cuestión muy importante a destacar es que el nuevo Cuerpo que acababa de crearse era para atender la seguridad pública, tanto en el interior de las poblaciones como en el exterior de las mismas. Este hecho tiene suma trascendencia ante la errónea creencia de algunos que consideran que la Guardia Civil nació solo para garantizar el orden y la ley en el ámbito rural. La Guardia Civil fue fundada para garantizarlos también en el interior de todas las poblaciones, comenzando por Madrid, capital del Reino.

Sin embargo, en el interior de algunas de las poblaciones más importantes había comenzado también a establecerse una estructura, muy reducida en número y despliegue, del nuevo Ramo de Protección y Seguridad. A esta se le confería la responsabilidad de la dirección en los servicios competentes del Ministerio de la Gobernación, conforme a las instrucciones concretas que se impartieran por los respectivos jefes políticos de cada provincia.

29 *Ibidem*, núm. 3.506, 20/04/1844, p. 1.

30 LOPEZ, M. (1995). *La Guardia Civil. Nacimiento y Consolidación (1844-1874)*. Madrid: Editorial Actas, pp. 38-39.

31 *Gaceta de Madrid*, núm. 3.530, 14/05/1844, pp. 1-2.

No hay que olvidar que inicialmente la Guardia Civil fue gestada para constituir la potente y robusta fuerza armada uniformada del Ramo de Protección y Seguridad.

De hecho, el Reglamento para el Servicio de la Guardia Civil, aprobado por Real Orden del Ministerio de la Gobernación, de 9 de octubre de 1844³², concretó las normas de relación y coordinación del servicio, en el ámbito de sus competencias, con los responsables locales del citado Ramo, encarnados por los comisarios de distrito y los celadores de barrio.

No obstante, a pesar de la claridad de su redacción y de algunas normas complementarias que posteriormente se dictaron, se produjeron algunos intentos de uso indebido de fuerzas del nuevo Cuerpo por parte de algunos representantes del citado Ramo. Estos erróneamente entendieron que se trataba de una subordinación absoluta, lo cual no era así, ni en la letra ni en el espíritu del Reglamento.

Dicha interpretación, interesada por parte de algunos, ocasionó inicialmente una serie de conflictos que las autoridades gubernativas responsables resolvieron prácticamente siempre a favor de la Guardia Civil.

Ello, junto a ciertas reorganizaciones sufridas en el seno del Ramo, amén que este no había llegado a alcanzar ni la entidad ni el despliegue previstos, terminó por provocar que en el nuevo Reglamento de Servicio para la Guardia Civil, aprobado por Real Orden de 2 de agosto de 1852, se omitiera ya toda relación expresa con aquel. Para el cumplimiento de las misiones competencia del Ministerio de la Gobernación, las relaciones con la Guardia Civil serían exclusivamente a través de su cadena de mando con el gobernador civil de la provincia³³.

Transcurridos 28 años desde su fundación, la Guardia Civil había desplegado en la mayor parte del territorio nacional y duplicado más del doble su plantilla. Todo lo contrario que había venido sucediendo con el resto de instituciones de seguridad pública precedentes que, creadas desde la Constitución de 1812, por una u otra razón, habían fracasado y desaparecido.

Al inicio de 1872, año de aprobación de la Ley provisional de Enjuiciamiento Criminal, el benemérito Cuerpo, que ya estaba plenamente consolidado y con más años de existencia ininterrumpida que cualquier otro de los que le precedieron. No solo seguía manteniendo la misma identidad corporativa fundacional de 1844 sino que además era la fuerza de seguridad pública más numerosa y con mayor despliegue territorial que nunca antes había existido en España.

El 1º de enero de 1872 tenía una plantilla de 86 jefes, 596 oficiales y 12.636 clases e individuos de tropa. Es decir, había pasado de los 6.015 de 1844 a los 13.318 efectivos de 1872. Estaba desplegado territorialmente en 50 Comandancias encuadradas en 14 Tercios e integradas a su vez por 112 Compañías y 352 Secciones de Infantería así como 14 Escuadrones y 77 Secciones de Caballería. A efectos de servicio toda esa Fuerza estaba distribuida en 394 Líneas y 1.586 Puestos³⁴.

32 *Ibidem*, núm. 3.679, 10/10/1844, pp. 1-2.

33 *Ibidem*, núm. 6.636, 23/08/1852, pp. 1-2.

34 Escalafón General de los jefes y oficiales de la Guardia Civil en 1º de enero de 1872. Madrid: Imprenta del Boletín Oficial de la Guardia Civil, 1872, pp. 5 y 6.

3. LA LEY PROVISIONAL DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL DE 1872

El 15 de septiembre de 1870, durante la Regencia del general Francisco Serrano Domínguez, que siguió al derrocamiento de Isabel II, tras el triunfo dos años antes de la Revolución denominada “La Gloriosa,” se aprobó la Ley provisional sobre organización del Poder Judicial³⁵.

En su Disposición Transitoria 3ª se establecía que el Gobierno debía proceder a reformar los procedimientos criminales con sujeción a determinadas reglas, siendo una de ellas:

*Organización de la policía prejudicial y judicial, de manera que quede para lo futuro suficientemente asegurada la protección de las personas, la seguridad de los bienes, la prevención de las causas criminales y el descubrimiento de la verdad en los sumarios.*³⁶

Apenas tres meses antes se había efectuado una importante reforma del Código Penal, al objeto de adaptarlo a las exigencias de la Constitución aprobada el 1º de junio de 1869, como consecuencia del cambio de Régimen propiciado por la mentada revolución liberal.

Transcurridos dos años, por Real Decreto de 22 de diciembre de 1872, siendo ya Amadeo I rey de España, se aprobó la Ley provisional de Enjuiciamiento Criminal, cuyo Título III trataba sobre las autoridades competentes para instruir sumario y de la policía judicial³⁷.

En su artículo 191 se establecía textualmente:

Serán auxiliares de los Jueces de instrucción, y de los municipales en su caso, y constituirán la policía judicial:

1. *Las Autoridades administrativas encargadas de la seguridad pública y de la persecución de todos los delitos o de algunos especiales.*
2. *Los agentes subordinados de las mismas para el objeto del párrafo anterior.*
3. *Los Alcaldes, Tenientes de Alcalde y Alcaldes de barrio.*
4. *Los Jefes, Oficiales e individuos de la Guardia Civil o de cualquier otra fuerza destinada a la persecución de malhechores.*
5. *Los Serenos, Celadores y cualesquiera otros agentes municipales de policía urbana o rural.*
6. *Los guardas particulares de montes, campos y sembrados, jurados o confirmados por la Administración.*
7. *Los Jefes de establecimientos penales y los Alcaides de las cárceles.*
8. *Los Alguaciles y dependientes de los Tribunales y Juzgados.*³⁸

¿Y cuáles eran las obligaciones de quienes constituían aquella policía judicial, que hoy día denominamos como “genérica” al objeto de diferenciarla de la actual “específica”?

35 Ley Orgánica del Poder Judicial de 15 de septiembre de 1870 y Ley Adicional a la misma de 14 de octubre de 1882, ampliada con notas, referencias y disposiciones aclaratorias. Madrid: Imprenta E. de la Riva, 1882, 293 págs.

36 Gaceta de Madrid, núm. 263, 20/09/1870, p. 3.

37 Ibidem, núm. 359, 24/12/1872, pp. 949-952.

38 Ley Provisional de Enjuiciamiento Criminal. Madrid, Imprenta de la Biblioteca de Instrucción y Recreo, 1873, p. 50.

Pues esas obligaciones eran las detalladas en el artículo siguiente, el 192, de la mentada Ley provisional: la averiguación de los delitos públicos que se cometieran en su territorio o demarcación; practicar, según sus atribuciones, las diligencias necesarias para comprobarlos y descubrir a los delincuentes, recogiendo y poniendo a disposición de la autoridad judicial todos los efectos, instrumentos o pruebas del delito, de cuya desaparición hubiere peligro³⁹.

En el artículo 191 hay que destacar muy significativamente que la Guardia Civil era la única institución de seguridad pública que se citó e identificó expresamente por su denominación corporativa como constitutiva de la policía judicial: “los Jefes, Oficiales e individuos de la Guardia Civil”.

En cambio, se emplearon fórmulas genéricas descriptivas para el resto: “los agentes subordinados de las mismas para el objeto del párrafo anterior”, es decir, los que estaban bajo las órdenes de las autoridades políticas, gubernamentales o municipales, encargadas de la seguridad pública y “cualquier otra fuerza destinada a la persecución de malhechores”.

Tal precisión no se debió ni al capricho ni a la dejadez del legislador sino que estuvo motivada por tres razones muy concretas y que le diferenciaban de las demás, a las que se refería de forma tan genérica. Evidentemente si en 1872 hubiera existido alguna otra institución de seguridad pública, similar a la Guardia Civil, bien seguro que hubiera sido también expresamente citada. La realidad es que no fue mencionada ninguna otra por la sencilla razón de que no había ninguna otra análoga.

¿Y por qué sí la Guardia Civil? ¿Por qué no quedó subsumida dentro de la referencia genérica como el resto? ¿Es que no existía realmente ninguna otra institución de seguridad pública en ese momento? ¿Y si existían, cuál era la verdadera razón para referirse a ellas de una forma tan genérica?

Pues en primer lugar, hay que destacar que las funciones de policía judicial descritas en el artículo 192 ya las venían ejerciendo en toda su plenitud todos los miembros de la Guardia Civil desde el primer momento de su andadura, siendo una característica que le diferenció de otras fuerzas de seguridad pública que le precedieron.

En concreto quedaba perfectamente recogida en el artículo 37 de su mentado Reglamento para el Servicio de 1844:

*Todo Jefe (sic) de partida de Guardia civil se halla facultado para instruir la sumaria información de cualquier delito cometido a su vista, denunciado por los transeúntes u otras personas halladas fuera de población, y perpetrado próximamente a la denuncia, presentando la sumaria al Juez lo mas antes posible, sin que en ningún caso pueda exceder este plazo de cuatro días, contados desde aquel en que se verifique el suceso que motive la sumaria.*⁴⁰

De hecho, en el artículo 32 del Capítulo I de su *Cartilla*, aprobada por Real Orden del Ministerio de la Guerra, de 20 de diciembre de 1845, relativo a “Previsiones generales para la obligación del Guardia Civil,” se disponía que “para facilitar a los

39 Por Ley de 30/12/1878, se aprobó la publicación de una compilación general de las disposiciones vigentes desde 1855 sobre Enjuiciamiento Criminal con un total 1.026 artículos, reproduciéndose textualmente como artículo 433 el contenido íntegro del artículo 191 de la Ley provisional de 1872. RUIZ, H. (1880). *Compilación general de las disposiciones vigentes sobre el enjuiciamiento criminal*. Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación, pp. 101 y 102.

40 Gaceta de Madrid, núm. 3.679, 10/10/1844, pp. 1-2.

individuos del Cuerpo, el modo de instruir los sumarios”, autorizados por el artículo 37 citado, se adjuntaban los formularios correspondientes, “al tenor de los que deberán proceder según los casos que se les presenten”⁴¹.

A este respecto hay que significar también que el artículo 3º del Capítulo I del citado Reglamento ya disponía que la Guardia Civil tenía por objeto, además de la conservación del orden público y la protección de las personas y las propiedades, fuera y dentro de las poblaciones, “el auxilio que reclame la ejecución de las leyes”.

Consecuente con ello, el artículo 4º establecía que el Ministerio de Gracia y Justicia, así como las autoridades judiciales podían requerir la cooperación de la Guardia Civil por conducto de la autoridad civil y, caso de urgencia, aquellas podían entenderse directamente con sus jefes.

El articulado correspondiente, del 20 al 23, ambos inclusive, se desarrollaba en la Sección II de su Capítulo II que tenía como título indicativo “De las autoridades judiciales”. En ellos se regulaba el conducto que debían seguir las diferentes autoridades judiciales para requerir el auxilio de la Guardia Civil, tanto en función de la urgencia como del tipo de servicio a prestar. Es decir, a través de los jefes políticos de cada provincia, del comisario del Ramo de Protección y Seguridad que había en cada partido judicial o directamente al mando más caracterizado de la Guardia Civil.

Más adelante, en el Capítulo III, el artículo 45 reiteraba la obligación que tenía la Guardia Civil de auxiliar a las autoridades judiciales “para asegurar la buena administración de la justicia.” Y en el siguiente, se establecía la obligación de los miembros del Cuerpo de “dar a los Jueces de primera instancia de los partidos oportuna cuenta de todos los delitos que lleguen a su noticia, remitirles las sumarias que instruyan, y poner a su disposición los delincuentes”.

La modificación del Reglamento para el Servicio de 1852 apenas supuso variación alguna respecto a su relación con las autoridades judiciales. Solo la supresión de cualquier referencia a la intermediación de la figura del comisario de distrito y la prohibición de emplear a la Guardia Civil en el servicio de custodiar los reos en capilla y escoltarlos hasta después de ser ejecutados, función reservada a las tropas del Ejército.

A toda esa poderosa razón, de venir ya ejerciendo todos sus componentes las referidas funciones, lo que de por sí le revestía por derecho propio del carácter de lo que la Ley provisional de 1872 denominaba policía judicial, había que añadir otra también muy importante.

La segunda razón es que la Guardia Civil era en 1872 la única institución de seguridad pública que contaba desde hacía casi tres décadas con un sólido despliegue territorial de ámbito nacional, circunstancia que no concurría en el resto, cuya presencia geográfica era muy limitada.

La mentada Ley provisional sobre organización del Poder Judicial de 1870, había distribuido la administración de la justicia por todo el territorio nacional no colonial, en distritos con su audiencia en cada uno de ellos, en partidos con sus correspondientes tribunales, en circunscripciones, con sus pertinentes jueces de instrucción, y en términos municipales con sus oportunos jueces municipales.

41 Cartilla del Guardia Civil. Madrid: Imprenta de D. Victoriano Hernando, 1846, 183 págs.

Es decir, existía un extenso despliegue territorial de juzgados de instrucción y municipales donde la única institución de seguridad pública que existía en la jurisdicción de todos ellos era la Guardia Civil, circunstancia que como ya se ha expuesto no concurría en el resto.

En cambio el Ramo de Protección y Seguridad, por razones principalmente de austeridad presupuestaria, no solo era objeto de sucesivas reorganizaciones sino que cada vez veía disminuir más su despliegue y entidad, como por ejemplo ocurrió por Real Decreto de 2 de diciembre de 1847, que suprimió todas las comisarías de partido, dejando solo las ubicadas en las capitales de provincia⁴².

Realmente terminó durante un largo periodo de tiempo circunscribiéndose principalmente a Madrid y algunas otras ciudades importantes. El modelo policial proyectado a principios de 1844 sobre la base de un sólido Ramo de Protección y Seguridad, dependiente del Ministerio de Gobernación y que tuviera una robusta fuerza armada uniformada policial desplegada por todo el territorio nacional, no terminó de consolidarse.

La Guardia Civil fue fortaleciéndose y creciendo en número, despliegue y prestigio pero desde dicho Ministerio no se quiso terminar de renunciar a disponer sobre todo en Madrid, como capital del Estado, de una fuerza policial de carácter civil bajo su único y exclusivo mando. Ello dio lugar a un sin fin de resoluciones y reorganizaciones que realmente ni resultaron eficaces ni eficientes hasta que a principios del siglo XX se consolidó un modelo policial dual.

Sirva como ejemplo de ese dilatado periodo, previo a la entrada en vigor de la Ley provisional de Enjuiciamiento Criminal de 1872, una relación de disposiciones referidas a creación, cambios y reorganizaciones que se padecieron en ese endeble e inestable modelo policial urbano frente a la estabilidad y fortaleza que fue adquiriendo la Guardia Civil.

Por Real Orden de 1º de octubre de 1849 se redujo en Madrid la plantilla de los “Salvaguardias”, denominación que había sido adoptada el año anterior para los agentes del Ramo de Seguridad y Protección⁴³. Por Real Decreto de 25 de febrero de 1852 se reorganizó nueva y parcialmente el Servicio de Protección y Seguridad de Madrid y pasó a denominarse de Vigilancia⁴⁴. Consecuente con lo anterior, por Real Orden de 9 de marzo de 1852 el Servicio de Protección y Seguridad pasó también a denominarse de Vigilancia, en todo el Reino, y los Salvaguardas pasaron igualmente a adoptar el nombre de Vigilantes⁴⁵. Por Real Decreto de 4 de abril de 1854 se dio una nueva organización al “ramo de vigilancia pública y municipal de Madrid”⁴⁶, la cual quedó sin efecto por Real Decreto de 13 de septiembre siguiente⁴⁷. Por Real Decreto de 5 de noviembre de 1856 volvió a organizarse la vigilancia pública y municipal de Madrid⁴⁸. Por Decreto de 1º de junio de 1870 se reorganizó el Cuerpo de Orden Público de la provincia de Madrid⁴⁹, volviendo a

42 Gaceta de Madrid, núm. 4.828, 03/12/1847, p. 1.

43 *Ibidem*, núm. 5.499, 03/10/1849, p. 2

44 *Ibidem*, núm. 6.468, 08/03/1852, p. 1.

45 *Ibidem*, núm. 6.474, 14/03/1852, p. 1.

46 *Ibidem*, núm. 471, 16/04/1854, pp. 1-4.

47 *Ibidem*, núm. 621, 14/09/1854, p. 1.

48 *Ibidem*, núm. 1.403, 06/11/1856, p. 1.

49 *Ibidem*, núm. 154, 03/06/1870, p. 1.

reorganizarse por Decreto de 2 de julio siguiente, donde se determinó el personal de que se había de componer⁵⁰. Por Decreto de 20 de febrero de 1871 se creó, con el nombre de Cuerpo de Orden Público, una fuerza destinada para la vigilancia de Madrid y sus afueras⁵¹, la cual fue reorganizada por Real Decreto de 28 de junio del año siguiente⁵².

4. LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL DE 1882

En la década que estuvo en vigor la Ley provisional de Enjuiciamiento Criminal de 1872, el país sufrió diversos avatares políticos de gran trascendencia, que tuvieron su lógica repercusión en la redacción de la nueva legislación.

El 1º de enero de 1882 la Guardia Civil seguía siendo la institución de seguridad pública con mayor número de efectivos y despliegue territorial aún que una década antes. De hecho era la única que tenía ámbito estatal.

Tenía ya una plantilla de 100 jefes, 703 oficiales y 15.380 clases e individuos de tropa. Es decir, había pasado de los 6.015 de 1844 y de los 13.318 efectivos de 1872 a los 16.183 de 1882. Estaba desplegado territorialmente en 50 Comandancias encuadradas en 16 Tercios e integradas a su vez por 129 Compañías de Infantería, así como 15 Escuadrones y 78 Secciones de Caballería. A efectos de servicio toda esa Fuerza estaba distribuida en 440 Líneas frente a las 394 del año 1872 y en 2.041 Puestos frente a los 1.586 del año 1872⁵³.

Por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882⁵⁴, siendo ya Alfonso XII rey de España, se aprobó la definitiva Ley de Enjuiciamiento Criminal, que hoy día sigue todavía en vigor si bien con algunas modificaciones y reformas⁵⁵.

La nueva norma introdujo numerosas novedades respecto a la anterior, pasando de 849 artículos que tenía la provisional de 1872, a un total de 998, fruto en su mayor parte de los cambios legislativos producidos durante la década que medió entre ambas.

Respecto al tema concreto de interés, significar que el artículo 191 de la Ley de 1872 pasó a ser el 283 de la de 1882, en cuyo Libro II, Título III, relativo a la Policía Judicial, se seguía reproduciendo textualmente su punto 4º sobre el carácter de policía judicial que tenían los jefes, oficiales e individuos de la Guardia Civil.

El resto del artículo se mantuvo igual salvo en dos aspectos. En la introducción se amplió para establecer que la policía judicial debía auxiliar también al Ministerio Fiscal. Y en el punto 2º se sustituyó “los agentes o subordinados de las mismas para el objeto del párrafo anterior” por la nueva redacción de “los empleados y subalternos de policía de seguridad, cualquiera que sea su denominación”⁵⁶.

50 *Ibidem*, núm. 188, 07/07/1870, pp. 2-3.

51 *Ibidem*, núm. 88, 29/03/1871, pp. 713-714.

52 *Ibidem*, núm. 181, 29/06/1872, p. 928.

53 Escalafón General de los Jefes y Oficiales de la Guardia Civil en 1º de enero de 1882. Madrid: Imprenta del Boletín Oficial de la Guardia Civil, 1882, pp. 11 y 12.

54 Ha de significarse que para ello se estuvo a lo dispuesto en la Ley sancionada en 11/02/1881 y promulgada en virtud del Real Decreto de 22/06/1882, tomando como base la Compilación general de 16/10/1879.

55 Gaceta de Madrid, núm. 260 a 283, de 17/09/1882 a 10/10/1882.

56 *Ibidem*, núm. 275, 30/09/1882, p. 920.

Esta última modificación se debió principalmente a que, durante esa década entre ambas leyes, se había creado y organizado por dos veces una nueva institución de seguridad pública: “la policía gubernativa y judicial”.

Una fue durante el breve periodo de la Primera República. Se creó por Decreto del Ministerio de la Gobernación, de 22 de octubre de 1873⁵⁷, disponiéndose que su titular quedaba autorizado para organizarla en las provincias según lo creyere conveniente. Así fue solo en las de Madrid, Sevilla y Barcelona⁵⁸.

Apenas pudo desarrollarse siquiera en sus capitales ya que, cuando habían transcurrido un par de meses, el siguiente gobierno republicano derogó el decreto fundacional por otro de fecha 11 de enero de 1874, ya que “no puede satisfacer con la urgencia y perentoriedad que el caso exige las patrióticas manifestaciones de la opinión”, restableciéndose provisionalmente el Decreto de 28 de Marzo de 1871⁵⁹.

La segunda vez fue poco más de un lustro después, ya restablecida la monarquía y siendo rey Alfonso XII. Se volvió a crear para Madrid, por Real Decreto del Ministerio de la Gobernación, de 6 de noviembre de 1877⁶⁰. Su titular se convertía simultáneamente en jefe superior de la policía en dicha ciudad, residencia de la Corte.

Hay que destacar muy significativamente que en su exposición de motivos, tras recoger la necesidad de contar en Madrid, dadas sus singulares características, con una policía gubernativa específica, como fuerza pública urbana, se lamentaba el desastre legislativo que se llevaba padeciendo en ese aspecto desde 1844: “nada menos que doce o trece decretos orgánicos y reglamentos que se han sucedido con breve vida y con escaso provecho, haciendo de todo punto imposible con la insubsistencia de sistema y con la incesante variación de personas, la formación de un Cuerpo de funcionarios probos e idóneos”.

El ejemplo a seguir y conseguir era, según el legislador, el del éxito y prestigio del benemérito Instituto de la Guardia Civil:

Formar un Cuerpo de funcionarios idóneos, con opción á premios, con sujeción a castigos, con seguridad en su carrera, que consigan por su buen proceder hacer simpático al pueblo su delicado servicio, como lo ha conseguido la Guardia civil, que es en rigor el Cuerpo de policía de los campos y de los caminos, y que ha logrado ser por todos estimada y bendecida, excepto por los delincuentes y por los que propenden a serlo. Y para todo ello es necesario que así como la misma Guardia civil ha llegado á ser independiente de la política, salvándose tan útil institución aun en medio de los trastornos de radicales revoluciones; así también la policía gubernativa obre dentro de su esfera con independencia absoluta de las opiniones políticas de los gobernantes y de las necesidades de otra especie de vigilancias que puedan tener los mismos, subsistiendo igual siempre y cumpliendo su deber eminentemente social, sin estar á todas horas expuesta á desaparecer o a desnaturalizarse a cualquiera de los cambios, que la alternada sucesión de los partidos en el poner, ocasiona necesariamente en las esferas gubernamentales.

Conforme se disponía su artículo 1º, la Policía Gubernativa y Judicial de Madrid pasaba a componerse de dos servicios: el de Vigilancia y el de Seguridad. En su artículo 5º se establecía que el primero sería prestado por “empleados” civiles, auxiliados por

57 Ibídem, núm. 296, 23/10/1873, pp. 195-196.

58 Fueron creadas sucesivamente por Órdenes del Ministerio de la Gobernación de 24/10/1873 en Madrid (Gaceta de Madrid, núm. 298, 25/10/1873, p. 216); de 23/12/1873 en Sevilla (Gaceta de Madrid, núm. 357, 23/12/1873, p. 772); y de 23/12/1873 en Barcelona (Gaceta de Madrid, núm. 357, 23/12/1873, pp. 772-773).

59 Ibídem, núm. 12, 12/01/1874, pp. 93-94.

60 Ibídem, núm. 316, 12/11/1877, pp. 457-458.

“subalternos.” He ahí la razón de esa variación en la redacción del punto 2º del artículo 283 de la Ley de 1882.

Lo de “cualquiera que sea su denominación” era simplemente consecuencia de los diferentes nombres que se iba dando a las sucesivas instituciones policiales que intentaban implantarse a nivel nacional en las grandes ciudades y que hasta la Ley de 27 de febrero de 1908, reinando ya Alfonso XIII, no comenzó a ser verdaderamente una realidad a nivel nacional⁶¹.

Regresando al mentado Real Decreto de 1877, significar que en el artículo 6º se determinaba que el servicio de “Seguridad” dentro de la Corte, es decir en el casco urbano, se prestaría por “un cuerpo organizado a imitación de los cuerpos militares”, y por un Tercio de la Guardia Civil en las afueras de la población⁶².

5. CONCLUSIONES

En definitiva, y al igual que había ocurrido en la Ley de 1872, el único Cuerpo citado como tal, con su propia denominación en la nueva Ley de 1882, como policía judicial, fue el de la Guardia Civil.

En cambio, ambas normas, dictadas por distintos gobiernos, se referían de forma genérica al resto de actores, tales como las autoridades administrativas encargadas de la seguridad pública y de la persecución de todos los delitos o de algunos especiales; los agentes o subordinados de las mismas (o empleados y subalternos de policía de seguridad, cualquiera que sea su denominación); los alcaldes, tenientes de alcalde y alcaldes de barrio; los serenos, celadores y cualesquiera otros agentes municipales de la policía urbana y rural; los guardas particulares de montes, campos y sembrados, jurados o confirmados por la Administración; los jefes de establecimientos penales y los alcaides de las cárceles; así como los alguaciles y dependientes de los tribunales y juzgados.

Todo ello no solo constituía un sólido testimonio más de la plena consolidación del benemérito Instituto como Cuerpo de Seguridad Pública sino también como Policía Judicial.

No hay que olvidar que a lo largo de todo ese periodo, desde su fundación en 1844 hasta 1882, tan convulso de la historia de España, se habían sucedido monarquías, regencias y hasta una república con diferentes gobiernos, amén de varios pronunciamientos militares y guerras civiles.

Igualmente hay que recordar que ese periodo de tiempo había sido testigo de creaciones, reorganizaciones, transformaciones y desapariciones de otras instituciones

61 *Ibidem*, núm. 60, 29/02/1908, pp. 873-875.

62 Se trataba del 14º Tercio de la Guardia Civil. Por Real Orden del Ministerio de la Guerra, de 06/04/1859, la Guardia Urbana de Madrid pasó a denominarse Guardia Civil Veterana, integrándose en el Cuerpo de la Guardia Civil (Gaceta de Madrid, núm. 97, 07/04/1859, p. 1). Por Decreto de 28/09/1862 se reorganizó, tomando el nombre de Tercio Veterano de la Guardia Civil y por Real Orden de 07/12/1864 se dispuso que su nueva denominación fuera la de Tercio de Madrid. Tras el triunfo de la Revolución de septiembre de 1868, conocida por “La Gloriosa”, que supuso el destronamiento y exilio de Isabel II, se procedió por Decreto del Gobierno Provisional, de 20/10/1868, a su disolución (Gaceta de Madrid, núm. 296, 22/10/1868, p. 2), creándose seguidamente para la vigilancia de las afueras de la Corte un nuevo Tercio de la Guardia Civil que tomó el número 14º.

policiales, que por una u otra razón, de índole político, social o económico, no terminaban ni de asentarse ni de desarrollarse.

Lo cierto es que el prestigio de la Guardia Civil ante la Sociedad, su eficacia en el servicio contra toda clase de delincuencia, su carácter militar que cohesionaba y disciplinaba una fuerza policial robusta, y su amplio despliegue territorial por toda la geografía nacional fueron sin duda alguna sus mejores puestas en valor frente a la caótica situación institucional, política y social que padeció el país durante ese periodo.

A tenor de todo lo expuesto se puede concluir afirmando que “los jefes, oficiales e individuos de la Guardia Civil”, siendo como pertenecían a la única institución de seguridad pública de ámbito estatal y que además era la más antigua que existía como tal durante los periodos de vigencia de las Leyes de Enjuiciamiento Criminal de 1872 y 1882, constituían y siguen constituyendo la policía judicial española también más antigua.

BIBLIOGRAFÍA

- Cartilla del Guardia Civil. Madrid: Imprenta de D. Victoriano Hernando, 1846.
- Escalafón General de los Jefes y Oficiales de la Guardia Civil en 1º de enero de 1872. Madrid: Imprenta del Boletín Oficial de la Guardia Civil, 1872.
- Escalafón General de los Jefes y Oficiales de la Guardia Civil en 1º de enero de 1882. Madrid: Imprenta del Boletín Oficial de la Guardia Civil, 1882.
- Gaceta de la Regencia de las Españas. Varios años.
- Gaceta de Madrid. Varios años.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de 15 de septiembre de 1870 y Ley Adicional a la misma de 14 de octubre de 1882, ampliada con notas, referencias y disposiciones aclaratorias. Madrid: Imprenta E. de la Riva, 1882,
- Ley Provisional de Enjuiciamiento Criminal. Madrid, Imprenta de la Biblioteca de Instrucción y Recreo, 1873.
- AGUADO, F. (1983). Historia de la Guardia Civil. Madrid y Barcelona: Ediciones Históricas, Cupsa y Planeta.
- LÓPEZ, D. (2004). La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista. Madrid: Alianza Editorial.
- LOPEZ, M. (1995). La Guardia Civil. Nacimiento y Consolidación (1844-1874). Madrid: Editorial Actas,
- PARGA, J. (1836). Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias. La Coruña: Imprenta de Iguereta.
- ROJAS, J.; y DE ANDRÉS, R. (2015). Ministerio del Interior. Dos siglos de historia. Bilbao (Vizcaya): Ministerio del Interior.
- RUIZ, H. (1880). Compilación general de las disposiciones vigentes sobre el enjuiciamiento criminal. Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación.
- SIDRO, J. y QUEVEDO, A. (1858). La Guardia Civil. Historia de esta institución y de

todas las que se han conocido en España con destino a la persecución de malhechores, desde los tiempos más remotos hasta nuestros días. Madrid: Autores.

SOSA, F. y DE MIGUEL, P. (1987). Creación, Supresión y Alteración de Términos Municipales. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local.

Fecha de recepción: 20/06/2018. Fecha de aceptación: 25/06/2018