

I. ESPAÑA

EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION POLICIAL

SUMARIO: 1. *La Administración en la Constitución.*—2. *Reformas policiales en la primera mitad del siglo XIX.*—3. *Origen de la actual Administración policial.*—4. *Policia.*—5. *Guardia Civil.*—6. *Reforma policial del General Franco.*

1. LA ADMINISTRACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN

Nuestro texto fundamental viene a establecer un marco jurídico diferente, dentro del cual ha de desarrollarse la convivencia. No obstante, este cambio no se produce de inmediato, sino paulatinamente. La evolución de la máquina administrativa es lenta, y a ello hay que unir el marco jurídico, que en sus líneas maestras es el mismo (Ley de Régimen Jurídico y Ley de Procedimiento Administrativo). También son los mismos elementos personales, tanto desde la vertiente funcionarial como de la ciudadanía. Los hábitos hay que ir modificándolos, pero para ello es necesario una voluntad de realizarlo, toda vez que la norma por sí misma es inoperante y hay que acompañarla de un deseo —mejor dicho, de una decisión— de cumplirla.

A todo lo anterior hay que unir la circunstancia de que el cambio ha sido muy intenso, pues se pasa de una organización administrativa basada en el centralismo, a otra fundamentada en un pluralismo administrativo, consecuencia de un pluralismo político y social.

Como dice MUÑOZ MACHADO (1), «es fácilmente constatable, sin embargo, que imponiendo el nuevo orden constitucional un replanteamiento integral de la posición, estructura y articulación del aparato administrativo, son estas cuestiones las que han sido dejadas sistemáticamente en un segundo plano. Bien es cierto que la Administración es una criatura delicada que hay que tratar con tiento, pero no es bueno perder de vista que disponemos hoy de un aparato administrativo con una planta estructural que no se corresponde con los principios del nuevo sistema. Estamos abocados a la gran reforma porque, sencillamente, el viejo orden está acabado. Son vanos los intentos de ocultar el cadáver, alu-

(1) *Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las Administraciones Públicas*, núms. 100-102 de esta REVISTA, enero-diciembre 1983.

diendo a la perpetuidad de las instituciones. La muestra de hoy es una ocasión histórica que requiere planteamientos firmes. La Constitución nos ha puesto entre ese momento en que, como dijo Ortega para una situación similar, un pueblo ha llegado "a un recodo de su historia y, *velis nolis*, tiene que resolverse a seguir una nueva ruta, a mudarse de arriba abajo, dislocando su viejo cuerpo para articularlo según otra arquitectura".».

El Título IV de la Constitución está dedicado al Gobierno y a la Administración. Mas ¿dentro del mismo se comprenderán todos los órganos estatales? La respuesta es negativa, pues dentro del mismo texto se regulan otros altos órganos constitucionales como la Corona, el Tribunal Constitucional, las Cámaras Legislativas, la Justicia e incluso las Fuerzas Armadas, que cumplen fines específicos y que no se comprenden dentro de este Título. La primera reflexión que se nos ocurre es comentar las relaciones entre el Gobierno y la Administración. Para ello veremos el contenido del artículo 97: «El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la Defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes.»

No se menciona de forma explícita una separación entre los tres clásicos poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Sin embargo, se afirma que el Gobierno ejerce la «función ejecutiva», lo que, en nuestra opinión y creemos que en la intención de los constituyentes, equivale al poder ejecutivo. Por lo tanto, éste reside en el Gobierno y en el Jefe del Estado, como había sido costumbre en nuestro constitucionalismo histórico (2). Según GARRIDO FALLA (3), tiene un carácter residual, pues «así como los poderes legislativo y judicial se forman con las competencias que se han ido arrancando de manos del antiguo monarca absoluto, en cambio, el poder ejecutivo es justamente lo que queda en manos de aquel monarca una vez realizadas las antedichas sustracciones. Se deduce de aquí el carácter residuario del poder ejecutivo, que debe ser muy tenido en cuenta para comprender debidamente el tipo de funciones que le corresponden».

El tema capital, para nosotros, es el de las relaciones entre el Gobierno y la Administración. No hay duda ninguna sobre la subordinación de ésta a aquél y, al mismo tiempo, sobre su diferenciación. Esto es novedoso, pues hasta ahora la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado consideraba como «órganos supremos» de la Administración al Jefe del Estado, Consejo de Ministros, Presidente del Gobierno, Ministros, etc. No obstante, la propia Constitución no establece una nítida diferencia, pues en el artículo 70, al señalar las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, habla de «los altos cargos de la Administración del Estado que determine la Ley, con la excepción de los miembros del gobierno».

(2) Artículos 16 y 170 de la Constitución de 1812; artículo 35 de la de 1869; artículo 50 de la de 1876; artículo 13 de la Ley Orgánica del Estado. En sentido contrario, el artículo 67 de la Constitución de 1931.

(3) *Tratado de Derecho Administrativo*, V-J, 7.ª ed., 1976, pág. 39.

Al margen de las consideraciones jurídicas, nos parece muy difícil establecer una barrera de separación entre ambos contenidos, por lo que podemos concluir afirmando que el Gobierno marca las grandes directrices de la política y se vale de la Administración para ejecutarlas y satisfacer las necesidades e intereses de toda la comunidad.

Tema muy debatido es el de la politización de la Administración y hasta qué cargos se consideran políticos o técnicos. Aunque, teóricamente, se ha hablado de los Directores Generales de los Departamentos ministeriales como límite entre ambos, consideramos que ello dependerá de los gobiernos de turno, y aunque todos mantienen una postura muy técnica cuando están en la oposición, al llegar al poder suelen matizarla, aunque actualmente ello tampoco es absolutamente necesario, pues pueden sustituirlo con los gabinetes y asesores personales.

Extremo también importante de este artículo es la clasificación que hace de la Administración en dos grandes áreas, civil y militar. No vemos fundamento para ello, ni tampoco para añadir a continuación que le corresponde la defensa del Estado. Cuando la corriente internacional no establece diferencia alguna entre ambas Administraciones (4), nos parece un retroceso volver a resucitar dicha diferenciación, máxime con el agravante de haber colocado las Fuerzas Armadas en el Título Preliminar (art. 8.º). No nos detenemos en un análisis diferencial entre Administración militar y Fuerzas Armadas, pero de su simple colocación en el texto fundamental se deduce que son conceptos diferentes (5).

Sobre esta distinción de la Administración volveremos a insistir, pues, de acuerdo con las funciones que la correspondiente Ley Orgánica encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se imbrican en las dos áreas, sobre todo en lo que se refiere a la Guardia Civil, máxime si la relacionamos con la defensa del Estado, tanto en su aspecto interno como externo.

Concretándonos a nuestro epígrafe, el artículo 103.1 establece: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.» La primera consecuencia que se deduce de su contenido es el interés de los redactores de garantizar la neutralidad política de la Administración. Se le ordena servir con objetividad los «intereses generales» y, al mismo tiempo, se les exige a los funcionarios imparcialidad en su actuación. Como afirma GARRIDO FALLA (6): «Este talante debe ser un talante de eficacia, como el precepto constitucional exige, seguramente sin pensar en cuanto estamos diciendo, pero eficacia indiferente en el siguiente sentido: que se debe ser eficaz tanto si se perjudica como si se favorece la política del Gobierno que está en el Poder. La única forma de que el funcionario profesional sea en ese sentido, y

(4) Artículo 95 de la Constitución italiana, artículo 65 de la alemana y artículo 20 de la francesa.

(5) JAVIER BARCELONA LLOP, *La organización militar: Apuntes jurídico-constitucionales sobre una realidad estatal*, núm. 110 de esta REVISTA, mayo-agosto 1986.

(6) *Comentarios a la Constitución*, 2.ª ed., pág. 1426.

también a título individual, una institución es operando así. Cuando el gobernante sabe que los funcionarios que tiene inmediatamente a sus órdenes actúan para conseguir los típicos fines del servicio público, ajenos a cualquier idea de satisfacer los programas políticos del partido que él representa o, al contrario, de sabotearlos, entonces es cuando el funcionario es un auténtico funcionario profesional.»

Al mismo tiempo, la actuación administrativa ha de ajustarse a la Ley y al Derecho. Aunque el principio de legalidad emana —de manera general— del artículo 9, se ha querido remacharlo en su doble vertiente de obligatoriedad y conocimiento por parte de los funcionarios y de los ciudadanos.

Otros aspectos que nos interesan de este precepto son los principios administrativos (7). Los explicitados en este caso han sido discutidos doctrinalmente —sobre todo por los juristas—, pues la realidad es que no son principios puramente jurídicos, sino que intenta coordinarlos con otros metajurídicos. Esta crítica es consecuencia de la ausencia de verdaderos técnicos de la organización administrativa, que sólo es enjuiciada por juristas, olvidándose aspectos tan interesantes como el sociológico, informático, operativo, rendimientos, costes, calidad de servicio, demandas sociales, etc.

Quizás con el fin de fomentar la aplicación de nuevas técnicas al funcionamiento de la Administración, se enumera en primer lugar el principio de eficacia. Para nosotros, resulta irrelevante analizar su naturaleza en el sentido de que si debe o no ser considerado como tal principio. Si queremos hacer constar que ya el artículo 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo declaraba: «la actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia», lo cual «servirá también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las normas de procedimiento». Esta eficacia debe llevarnos a una Administración que funcione y sirva lo mejor posible a todos los ciudadanos. Ser eficaz exige una explotación y aplicación adecuada de todos los medios materiales y humanos para los fines que la justifican. Las inversiones han de ser realizadas de forma que resulten lo más rentables posible, desde la óptica de su finalidad, y los funcionarios han de destinarse de acuerdo con su idoneidad, de manera que su rendimiento sea óptimo. Igualmente han de simplificarse todas las trabas burocráticas de manera que la Administración agilice los trámites en beneficio del ciudadano, al que ha de servir. De manera semejante, ha de aplicar todas las técnicas modernas para que, dentro de las competencias que tiene atribuidas la Administración, constituya una avanzadilla en las tecnologías y en la investigación. Ha de estar abierta a las innovaciones y superar todos los trámites procedimentales, que sólo sirven para entorpecer y dilatar las decisiones. Debe de desaparecer el principio de desconfianza que la propia Administración tiene en sus funcionarios, y a los que mediante constantes

(7) Manuel ALVAREZ RICO, *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986.

y permanentes controles los hace inactivos y carentes de iniciativas. Ha de ser agresiva en su funcionamiento y, sobre todo, en la prestación de sus servicios. Jamás debe olvidar que su razón de ser son los ciudadanos, y que a ellos se debe y a ellos debe servir. Estas y otras muchas medidas son las que harían la Administración verdaderamente eficaz, por lo que nos parece muy oportuno que, al menos como aspiración, se haya constitucionalizado este ideal.

Con relación a los demás principios, el de jerarquía es propio de Administraciones centralizadas, hecho éste que aún se mantiene en lo que se refiere a la estatal, y que tiene las siguientes consecuencias:

- a) Las competencias pueden ejercerse por delegación, sustitución o avocación (8).
- b) Los órganos superiores pueden dirigir la actividad de los inferiores mediante instrucciones y circulares (art. 7.º de LPA).
- c) El recurso de alzada ante el órgano superior agota la vía administrativa.
- d) El superior jerárquico puede revisar y revocar los actos del inferior, siempre que no sean declaratorios de derechos a favor de los particulares.

Aunque los principios de jerarquía y descentralización pueden resultar contradictorios, ambos están armonizados por el de eficacia. De esta manera primará uno u otro, según convenga al funcionamiento de la Administración.

La descentralización supone un traslado de competencias de la Administración directa del Estado a otra serie de organismos que, perteneciendo a él, disfrutan de personalidad jurídica distinta.

No podemos incluir el tema de las autonomías, pues aquí no existe una descentralización, sino una constitucionalización de determinadas competencias; no obstante, podría incluirse el contenido del artículo 150.2, al amparo del cual el Estado «podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencias o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado».

La desconcentración se da igualmente en Administraciones centralizadas, y consiste en transferir a los órganos inferiores la titularidad y el ejercicio de la competencia, diferenciándose de la pura delegación en que sólo transfiere la competencia.

Un ejemplo claro lo tenemos en la institución del Delegado del Gobierno, que «dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad» (art. 154).

(8) Sobre estos temas, vid. F. GONZÁLEZ NAVARRO y BLANCO DE TELLA, *Organización y Procedimiento Administrativo*, Madrid, 1975.

Para terminar, el principio de coordinación, con el que se quiere conseguir que todo el entramado de órganos administrativos funcione armónicamente. Esta preocupación, tanto en el campo doctrinal (9) como político, no es nueva; pero los avances conseguidos han sido nulos. Se han creado numerosos órganos coordinadores que, a la postre, lo único que han conseguido es entorpecer aún más la actividad burocrática. Bien es verdad que, actualmente, la aplicación de las nuevas técnicas favorecería enormemente la función coordinadora. Sin embargo, al margen del problema técnico y de la viabilidad de su ejercicio, nos encontramos con el componente sociológico, en el que el atroz individualismo impide una verdadera acción coordinadora. ¿Qué funcionario público estaría dispuesto a sacrificar su puesto de trabajo y su traslado a otro si se le demuestra que ello favorecería la actuación administrativa? Lógicamente, ello encuentra aún mayor oposición en el área política, acen- tuándose a medida que el cargo es más elevado. ¿Qué Ministro solicitaría la desaparición de su Departamento?

Aunque no hemos perdido la esperanza, nuestra experiencia de muchos años de servicio nos hace desconfiar de la viabilidad de la acción coordinadora. Ello no es óbice para que alabemos su inclusión en el texto constitucional.

A continuación de este artículo —103—, que se refiere a la Administración, figura el 104.1, por el que las «Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana». Nos sorprende esta concreción relativa a los funcionarios que forman dichas Fuerzas y Cuerpos. Si ya en el artículo 97 se hablaba de Administración civil y militar y en el 103 se concretaban sus principios de actuación, nos parece una reiteración innecesaria el contenido del artículo 104. ¿Es que no forman parte de la Administración? Por otra parte, se reitera la expresión «bajo dependencia del Gobierno». Si ya dijimos anteriormente que el Gobierno dirige la Administración estatal, y una parte de la misma es la policial, a qué insistir sobre la dependencia gubernamental; es un razonamiento tan claro que sólo se oscurece con la reiteración de dicha dependencia. Otra interpretación nos llevaría a considerar las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como no integrantes de la Administración del Estado, sino dependientes directos del Gobierno. Avalaría esta idea el hecho de que estos funcionarios tienen un estatuto independiente de los demás, exigiéndose, además, su regulación por Ley Orgánica (10). No obstante, y al margen de las razones jurídicas, quizás se justifique esta aparente anomalía en base a los siguientes razonamientos:

- 1.º La tradición histórica, que en la Constitución de 1812 hacía referencia a las Milicias Nacionales, y en la Ley Orgánica de 1967 a las Fuerzas de Orden Público.

(9) Vid. BLANCO DE TELLA, *ob. cit.*, págs. 21 a 167.

(10) Artículo 104.2: una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

- 2.º Diferenciar claramente a las Fuerzas Armadas y las de Seguridad, situando a las primeras en el Título Preliminar y a las segundas en el correspondiente al Gobierno y Administración.
- 3.º De acuerdo con la trascendencia de las misiones que se le encomienda, darle un tratamiento específico, diferente del resto de la Función Pública.
- 4.º Permitir un mayor recorte en los derechos y libertades de estos funcionarios, mediante la correspondiente Ley Orgánica.
- 5.º Potenciar el carácter protector de estas fuerzas, en detrimento del represivo.

Al margen de las peculiaridades que su regulación pueda presentar, no se ha de olvidar que, al estar encuadradas en la parte correspondiente a la Administración en general, les son de aplicación todos los principios contenidos en el artículo 103, y a la luz de los mismos comentaremos su actual funcionamiento. Es un hecho irrefutable el acercamiento que en el aspecto legislativo se está produciendo entre todos los funcionarios, y a ello se ha de tender, si bien respetando las peculiaridades que estén fundamentadas en una mayor eficacia, pero no en el mantenimiento de privilegios.

La Ley Orgánica que ha desarrollado este artículo, al querer cumplir también con la prevista en el artículo 149.1.29.ª, se ha apartado de los principios anteriormente expuestos, aunque, en nuestra opinión, deberían ser aplicables para todas las Administraciones, tanto la estatal como la autonómica y local.

2. REFORMAS POLICIALES EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX

Ya dijimos anteriormente que la vigente Constitución sólo distingue la Administración civil y militar. Igualmente manifestamos nuestra crítica a esta división, a la que no encontramos fundamento. Sólo podría encontrarse un apoyo extrajurídico por el que los constituyentes quisiesen recalcar el sometimiento de la Administración militar al Gobierno. Aunque ello no fue conseguido en el texto constitucional, toda vez que las Fuerzas Armadas emergen de este campo para situarse en el Título Preliminar. Lo cual también es justificado por parte de algunos tratadistas.

Al margen de esta división constitucional, la doctrina venía diferenciando cinco Administraciones especiales (11): exterior, militar, judicial, financiera y de fomento. El área policial se conexas con varias de las Administraciones anteriores, pues, como afirma el profesor GUAITA, «la Policía no es una rama autónoma ni unitaria de la Administración, sino un conjunto heterogéneo de objetivos, algunos de los cuales es precisamente Administración de fomento, mientras otros son extraños a ésta y se sitúan en la línea de las Administraciones militar y judicial». Por ello

(11) Aurelio GUAITA, *Derecho Administrativo Especial*, V-II, Zaragoza, 1965, pág. 17.

queremos aclarar que la denominación que le hemos dado a este epígrafe es sólo a efectos didácticos, pero sin que con ello queramos fundamentar la creación de una Administración policial, lo cual hubiese sido posible en etapas anteriores, cuando el concepto de policía tenía una gran amplitud, y que contrasta con lo limitado de su actual contenido. Hecho que no criticamos, sino que sólo damos fe, y al que reduciremos nuestro estudio. Esta evolución no se ha producido de forma radical, sino progresivamente, y en ello han incidido infinidad de factores, entre los que cuenta la reducción de las competencias ministeriales en que la Policía se ha imbricado. De aquí que nos parezca muy interesante realizar un breve recorrido sobre los orígenes y desarrollo del Departamento al que la Policía ha pertenecido, para de esta manera comprender mejor cómo la reducción de sus competencias ha corrido pareja con la de dicho organismo.

Vamos a partir de la Constitución de Cádiz, en que por primera vez se constitucionaliza el número de Secretarías de Despachos, y que consideramos como la base de la actual organización.

Durante la discusión de dicho texto fundamental se aprobó, por Decreto de 16 de enero de 1811, el Reglamento del Poder Ejecutivo, cuyo capítulo V, referido al «Consejo de Regencia con respecto al gobierno interior del reino», declaraba: «El Consejo de Regencia cuidará de la policía interior del estado; por consiguiente, será de su cargo conservar expedita y segura la correspondencia en todo lo respectivo a correos y demás comunicaciones por mar y tierra, dentro y fuera del reino. Tomará todas las medidas que estime oportunas para asegurar la tranquilidad y salud pública, y hacer respetar la libertad individual de los ciudadanos, valiéndose a este efecto de todos los medios ordinarios y extraordinarios para que está autorizado» (12). Con anterioridad, la competencia sobre la Policía la venía ejerciendo Gracia y Justicia.

Dada la delicada situación política y de inseguridad que se respiraba en Cádiz, que, evidentemente, no era la más apropiada para la labor que se estaba desarrollando, algunos diputados propusieron la adopción de las pertinentes medidas, pues, como dijo Garoz, «ya sabemos que donde hay hombres es necesario que haya policía»; por lo que, con fecha de 5 de abril, las Cortes promulgaron la siguiente Orden: «siendo en todos los tiempos del mayor interés, y muy principalmente en las circunstancias del día, el velar sobre la policía y seguridad del Estado, han resuelto las Cortes generales y extraordinarias que se establezca un Superintendente de Policía con dicho objeto, y que a fin de que se verifique

(12) Para hacernos idea del ambiente que se respiraba en esta época en la ciudad gaditana, se ha de tener presente que por Decreto de 10 de noviembre de 1810 se regulaba la libertad de imprenta, proclamando que «la facultad individual de los ciudadanos de publicar sus pensamientos e ideas políticas es no sólo un fuero de la arbitrariedad de los que gobiernan, sino también un medio de ilustrar a la nación en general, y el único camino para llegar al conocimiento de la verdadera opinión pública». En consecuencia, el artículo 1.º declara: «Todos los cuerpos y personas particulares, de cualquier condición y estado que sean, tienen libertad de escribir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anteriores a la publicación.»

disponga el Consejo de Regencia se forme con urgencia y remita para la sanción de S. M. el reglamento que, atendidas las circunstancias, debe darse a dicho Tribunal». Se presentó un proyecto de reglamento, pero las discusiones fueron muy abundantes y perjudiciales para la función policial, por lo que el mismo quedó congelado.

Quizás influyese también que muy pronto se comenzaron a discutir (21 de octubre de 1811) los artículos de la Constitución referentes a los Secretarios de Despacho, entre los que figuraba el de Gobernación (13). La discusión se centró preferentemente en la necesidad de crear dicha Secretaría de Despacho. Algunos diputados consideraban que ello era innecesario, toda vez que los asuntos lo llevaban las demás Secretarías y lo único que se conseguiría sería un aumento del gasto público (Borrull, Tenero). Otros defendieron su necesidad, basándose en la división de poderes que instauraba la Constitución (Pérez de Castro) o en razones de eficacia y progreso (Amer). Aunque es bastante extenso, nos parece oportuno transcribir los razonamientos de este diputado, pues en ellos se sintetiza lo que durante muchos años ha venido siendo el Ministerio de la Gobernación: «si ha de ser un obstáculo a la aprobación del ministerio de la Gobernación del reino los gastos que ha de ocasionar su establecimiento, mayormente en una época en que tanta necesidad hay de disminuir los gastos para atender a las gravísimas urgencias de la guerra, como parece haber opinado algún señor reopinante, quisiera llamar su atención y la de los demás diputados que así piensen, recordando que aquí no se trata de un establecimiento para ahora solamente, sino de un establecimiento perpetuo y constitucional, de un establecimiento en mi concepto tan necesario, que sólo una preocupación

(13) Unos años antes se promulgaba en Bayona la Constitución de 8 de julio de 1808, cuyo artículo 27 establecía: «Habrán nueve ministerios, a saber: Un Ministerio de Justicia; otro de Negocios Eclesiásticos; otro de Negocios Extranjeros; otro de lo Interior; otro de Hacienda; otro de Guerra; otro de Marina; otro de Indias; otro de Policía General.» Por Decreto de 6 de febrero de 1809 se le encomendó al Ministerio del Interior todo lo referente al régimen administrativo municipal; proponer la legislación de establecimientos penales; ocuparse de las instituciones de beneficencia; de la construcción y conservación de caminos, puertos mercantes, canales, calzadas y otras obras públicas; minas y canteras; navegación interior; agricultura, depósitos y cría de caballos y ganado; comercio interior y exterior; industria (fábricas y manufacturas); artes; sanidad; fiestas y espectáculos; pesas y medidas; estadística y economía política; pesca; sociedades libertarias y académicas; someter al Rey todo lo perteneciente a los establecimientos de instrucción pública y artes y oficios; las leyes y decretos concernientes a la fijación de los límites de las diversas provincias, al derecho de ciudadanía o naturalización de los extranjeros; lo relativo a establecimiento y conservación de caminos transversales, a la transacción y división de los bienes comunales de los pueblos, liquidación de sus deudas; los recursos y autorizaciones de vender, comprar, prestar y contratar a largo plazo, cambiar y cualesquiera otra disposición de esta naturaleza propuesta por las administraciones civiles de los pueblos; régimen, método y administración de los establecimientos penales, y, finalmente, el proponer el reemplazo o destitución de los funcionarios públicos dependientes de su Ministerio. Al Ministerio de Policía General se le encomendaba la proposición de las medidas sanitarias para la seguridad general del Estado, la custodia del interior de las prisiones y la censura de los periódicos. Con este fin se organizaría una Gendarmería Nacional, el Batallón de Policía y las Milicias Cívicas.

o una economía mal entendida pueden dificultar. En dos razones parece que se apoya la oposición al nuevo ministerio: primera, los gastos que ha de ocasionar; segunda, que los negocios de que debe conocer por las contribuciones que se le señalen pueden desecharlos los demás ministros, como se ha verificado hasta aquí. La primera razón me parece de tan poca fuerza y tan mezquina para una nación de veinte y quatro millones de habitantes, que desearía no se hiciera mención de ella en los papeles públicos; además de que si se atiende a la disminución de negocios en las demás secretarías con el nuevo establecimiento podrán sin duda disminuirse los empleados en aquéllas. La segunda razón tiene también poquísima fuerza, y la contestación a ella puede reducirse al siguiente problema: ¿Es más conveniente a la expedición de los negocios que se señalan al Ministerio de la Gobernación, y más útil al bien general, que éstos corran al cargo de un solo ministerio independiente de los demás, o que sigan en la confusión como hasta aquí siendo del conocimiento de las demás secretarías? En primer lugar no habrá más expedición en los negocios, y más acierto y uniformidad en las resoluciones y providencias quando corran por una sola mano que no despachándose, como hasta aquí, confusamente complicados con otros que le son heterogéneos, y por hombres que las más de las veces carecían de conocimientos necesarios en los asuntos que despachaban. Los mismos ministros, ahora existentes, han manifestado la necesidad de establecer el ministerio de la Gobernación del reino. En segundo lugar, la utilidad que debe resultar a la nación del nuevo establecimiento es tan notoria que bastarán pocas razones para probarlo». A continuación expone cuáles deberían ser las competencias del mismo, así como las ventajas que reportaría. Un poco enfáticamente, lo hace en los siguientes términos: «Precisamente los negocios que se señalan al nuevo ministerio son los que constituyen la felicidad de las naciones. El fomento de la agricultura, de las artes y del comercio en toda su extensión serán el objeto de este establecimiento. A él pertenecerá remover todos los obstáculos que hasta ahora se han opuesto al engrandecimiento y prosperidad de la nación, que siendo tan privilegiada por la naturaleza, que produciéndose en su seno todas las primeras materias, y habiendo disposición para todo, por desgracia no ha hecho el papel que debía haber hecho entre las demás naciones, para la que España en ambos mundos ha sido siempre el objeto de admiración, y el manantial que las ha hecho ricas. Y ¿a qué podrá atribuirse nuestra poca prosperidad sino a la falta de fomento en todos los ramos, a la falta de hombres que hayan dedicado exclusivamente con interés y conocimientos a unos objetos tan privilegiados? Quizá si un siglo antes se hubiese hecho lo que V. M. trata de establecer ahora, las Castillas, la Mancha, etc., presentarían a la vista del observador, del político, del viajero, etc., el mismo cuadro que presentan las provincias de Cataluña, Valencia, Murcia, etc. ¿Y todavía, Señor, se pretende que continuemos en la ignorancia de nuestros verdaderos intereses, por no renunciar a las despreciables ideas de que no hay necesidad de este nuevo establecimiento, que no se había conocido hasta ahora? ¿Qué podremos esperar de nuestro feraz suelo, si los ra-

mos que constituyen la prosperidad nacional se miran con la indiferencia que hasta aquí? ¿Si permanecen confundidos con los que no tienen ninguna analogía con ellos? Cuiden los demás ministros de los ramos que le son propios; pero póngase al cuidado de uno los que forman la riqueza de la nación.»

Dada la situación en que se encontraba España como consecuencia de la devastadora guerra que estaba sufriendo, se quería ver en el nuevo Ministerio un medio para reconstruirla, ayudando a los propietarios: «¿Quién no prevee que concluida esta tremenda guerra, la nación quedará asolada, y aniquilados los manantiales de su riqueza? Y si no hay una mano diligente que procure reparar los males y fomentar los ramos de agricultura, industria y comercio, alentando a los naturales que quedarán arruinados, y proporcionándoles los medios de vivificarse, removiendo las trabas que siempre las han comprimido, ¿qué será de nosotros? ¿y qué de esta vasta y privilegiada monarquía, que tanto reclaman los cuidados de V. M.? Señor, la felicidad y prosperidad de la nación deben ser el objeto de las Cortes. No nos arredremos en tan noble carrera. No nos detengan mezquinos gastos ni preocupaciones inveteradas. Por todas estas consideraciones soy del dictamen que con preferencia debe aprobarse el ministerio de la Gobernación del reino.»

Dicho Ministerio fue aprobado y sus competencias establecidas por Decreto de 26 de enero de 1812, por el que se aprobaba un nuevo Reglamento de la Regencia del Reino. Se encomendaba todo lo perteneciente al gobierno político y económico del Reino, como es la policía municipal de todos los pueblos sin distinción alguna, extendiéndose por ello la salubridad de los abastecimientos y mercados, limpieza y adorno de las poblaciones; todo lo relacionado con la instrucción pública, como escuelas, colegios, universidades, academias y demás establecimientos de ciencias y bellas artes; lo correspondiente a caminos, canales, puentes, acequias, desecaciones de lagunas y pantanos y toda obra pública u ornato; fomento de la agricultura e industria en todos sus ramos; minas y canteras de propiedad estatal; navegación y comercio interior; hospitales, cárceles, casas de misericordia y de beneficencia; fijación de límites provinciales y municipales; todo lo referente a la estadística y economía pública; correos y postas; la estampilla del Rey y del Presidente de la Regencia, y la provisión de los empleos que corresponden a este Ministerio.

Si comparamos estas materias con las correspondientes al Ministerio del Interior creado por la Carta de Bayona —expuesto en nota precedente—, podemos comprobar su semejanza o identidad.

Puede sorprendernos que no figure en el mismo lo relacionado con el orden público, pero, dada su trascendencia, esta materia correspondería al Consejo de Regencia directamente: «La Regencia cuidará de hacer ejecutar la Constitución y las leyes, protegiendo la libertad individual de los ciudadanos, y velará sobre la conservación del ORDEN PUBLICO en lo interior, y sobre la seguridad exterior del Estado.»

Posteriormente, esta competencia pasó al Ministerio de la Gobernación, que, junto con los Ayuntamientos, serían los medios de que se

valdría el Rey para mantener el orden público (14). Al mismo tiempo se creaba la Milicia Nacional y se instauraban Cuerpos regionales. A nivel provincial, la propia Constitución creaba el Jefe Político, cuyas facultades fueron establecidas por el Decreto de 23 de junio de 1813, residiendo en él el gobierno político de las provincias, así como el cuidado 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 pertenecía al orden público y prosperidad de la provincia, pudiendo, en tanto responsable del buen orden interior de ésta, recabar el auxilio de la fuerza armada para conservar o restablecer la tranquilidad de las poblaciones y la seguridad de los caminos.

Según GUAITA, «este Ministerio, que sería el principal instrumento de la trascendental reforma administrativa operada en España en el siglo XIX, nació ya cargado de sentido y contenido político, por lo que sufrió los avatares que se sucedieron a lo largo de la primera mitad del siglo en la historia política española» (15).

Fernando VII, por Decreto de 4 de mayo de 1814, derogaba la Constitución y todas las disposiciones emanadas de las Cortes. Siendo suprimido este Ministerio por Decreto de 20 de julio de 1824 (16).

En su lugar fue creado el Ministerio de Seguridad Pública, por Decreto de 12 de marzo de 1815. Su titular, auxiliado por dos Ministros togados y por un Secretario, constituirían el Tribunal de Seguridad Pública. Su competencia sería de asuntos policiales, pues los de índole criminal corresponderían a la Sala de Alcaldes de Casa y Corte, que igualmente fueron restablecidos. Otras medidas importantes fueron la vuelta de la Inquisición y la plena vigencia de las Reales Cédulas de 1783 y 1784 sobre vagos y maleantes, y la Instrucción de 22 de agosto de 1814 dictando severas medidas para el exterminio de ladrones y contrabandistas.

Se quiso igualmente reorganizar la Policía, mediante el Reglamento provisional de 15 de marzo de 1815, dividiéndose Madrid en doce cuarteles, al mando cada uno de ellos de un Prior, de quien dependían los Alcaldes de barrio y un determinado número de Celadores uniformados. Según el artículo 14: «El Alcalde de barrio en su distrito y el Prior en su cuartel serán responsables de las gentes que en él se alojen, para cuyo fin harán que los dueños y administradores de las casas les pasen una lista de todos los inquilinos que alojen con expresión de sus nombres, oficios y naturaleza, en inteligencia que los caseros no deberán admitir inquilino alguno ni menos continuar con los que tienen si en término de ocho días no les dan fiadores a su satisfacción que respondan de sus conductas...»

(14) Por Orden de 2 de octubre de 1951 se estableció el orden de precedencia de los Ministerios, considerándose como fecha de creación de Gobernación el 19 de marzo de 1812, es decir, la Constitución de Cádiz.

(15) *Ob. cit.*, pág. 23.

(16) En este periodo fueron Ministros de la Gobernación: José García León y Pizarro (nombrado el 13 de julio de 1812), Pedro Gómez Labrador (14 de enero de 1813), Juan Alvarez Guerra (30 de marzo de 1813) y Pedro Macanaz (4 de mayo de 1814).

Estas medidas causaron grandes protestas en el vecindario, pero los problemas de este Ministerio y Tribunal surgieron de cuestiones competenciales con los Tribunales de Justicia. Ello provocó que el Consejo Real remitiese al Monarca un nuevo Reglamento, con fecha 19 de abril del mismo año, en el que se concretaban las competencias del Tribunal de Seguridad Pública, que han de ser: «la prevención de los delitos que más directamente alteran ésta, estorbando a los conspiradores el logro de sus empresas y a los hombres sospechosos la posibilidad de acometerlos». Con este fin, su titular dirigirá su actividad y vigilancia a «descubrir, sorprender y sujetar» a la disposición de la ley a los que desarrollen las siguientes actividades:

- a) Los infidentes que residan en la Corte y mantengan relaciones ocultas con los gobiernos o vasallos de naciones enemigas de la Corona española, o que por la seducción u otros medios análogos traten de hacer partidarios a su favor.
- b) Los que osada y temerariamente hablen mal del Rey, de las personas reales y del Gobierno, así como los autores o promotores de ligas armadas y tumultos.
- c) Los divulgadores de doctrinas anárquicas; los defensores de los decretos que restringían la soberanía real.
- d) Los que vulnerando el Decreto de 30 de mayo de 1814 hubiesen vuelto a España.
- e) Los extranjeros residentes en España, o procedentes de sus países, que no se ajustan a lo legislado sobre extranjería.

Sin embargo, la posición del ramo de Justicia, bien directamente o a través del Consejo, se continúa ejerciendo, emitiendo éste un nuevo dictamen (4 de septiembre de 1815) en el que, entre otras cosas, afirmaba: «Un juzgado de policía, elevado a tribunal de Justicia y a Ministro de Seguridad Pública, comunicando directamente órdenes con el Augusto nombre de V. M., es un establecimiento desconocido enteramente de nuestra sabia legislación; opuesto a las sabias máximas de Gobierno y al método y orden judicial prescrito por las leyes de estos Reynos, y, por último, perjudicial a la justa libertad y seguridad individual y real de los vasallos que la soberana justificación de V. M. tiene ofrecido conservarles.» Vuelve a publicarse un nuevo Reglamento —el tercero en siete meses— concretándose las misiones del Ministerio en el aseo, la comodidad, la abundancia y la seguridad pública; pero su particular atención sería la de mantener el buen orden y tranquilidad en todas las provincias, el respeto debido a la autoridad y soberanía del Monarca, impedir todo proyecto de subversión y anarquía y prevenir, con la más exacta vigilancia, con medios francos y vigorosos, cuanto pudiera oponerse a tales fines. Como novedad importante aparece la ampliación de los preceptos del nuevo Reglamento a todas las provincias, cuya máxima autoridad policial sería un Jefe o Inspector de Seguridad Pública (17),

(17) Con fecha 4 de mayo de 1814 se suprimieron los Jefes Políticos, «persuadido el Rey de los graves inconvenientes que resultan de su establecimiento».

que sería militar, presidiendo el Tribunal de Seguridad Pública que habría en cada provincia, y del que formarían parte cuatro oficiales con la categoría mínima de Capitán. En el artículo 37 se ampliaban las competencias a las que antes nos hemos referido, incluso a costa del fuero castrense: «conociendo privativamente y con inhibición de todo fuero, por privilegiado que sea, de todos los delitos de lesa Majestad, bandas, ligas, alteraciones de pueblos, opiniones democráticas trascendentales a la causa pública, palabras de igual naturaleza ofensivas a mi real autoridad y capaces de contribuir al extravío de la opinión pública, tranquilidad y respeto de los buenos vasallos, obrando conforme a las leyes y aplicando las penas...».

Estos tribunales llegan a tener una gran autonomía, tanto respecto a la Jurisdicción ordinaria como a la militar (18), por lo que sorprende que a los pocos días de publicarse el nuevo Reglamento se dicte el Decreto de 12 de octubre de 1815, por el que desaparece el Ministerio y ordena que «el cuidado de la policía y seguridad pública quede a cargo de los Jueces, Magistrados y Tribunales». Al final consiguieron su objetivo.

Una gran preocupación de esta época fue el dotar a todas las personas de un documento individual con el que acreditaran su personalidad. Para los españoles se estableció en un principio la cédula de empadronamiento, sustituida por la carta de seguridad, y los pasaportes para los que entrasen o saliesen de España. Los extranjeros que llegasen a nuestro país —excepción del Cuerpo Diplomático— habrían de presentarse a las autoridades militares para la obtención del correspondiente salvoconducto.

El bandolerismo fue otra forma de delincuencia que apareció al finalizar la guerra de la Independencia, pero que se fue incrementando paulatinamente al coincidir el descontento con la política del Monarca con los desertores, prófugos, fugados de la justicia y aquellos que, habiendo luchado contra los franceses, prefirieron esta vida, un tanto aventurera y cómoda para ellos, a la del honrado ciudadano que trabajaba la tierra para ganarse su sustento. Todo ello, unido a una incompetencia policial, obligó a la Sala de Alcaldes de Casa y Corte a promulgar, el 3 de abril de 1817, una Circular «sobre persecución y castigo de los malhechores y cuadrillas de ladrones y bandidos que infestan los caminos, maltratando y robando a los pasajeros». Para luchar contra estos elementos, ya dijimos antes que Fernando VII publicó el Decreto de 22 de agosto de 1814, dictando normas para el exterminio de ladrones y contrabandistas, remitiendo a lo previsto en la Real Cédula de Carlos III de 29 de junio de 1784 sobre «pena de los bandidos, contrabandistas o salteadores que

(18) Por orden de 26 de septiembre de 1815 se establecía: «para poner más expeditas las funciones de los Piores de Cuartel de Seguridad Pública de esta corte, y evitar las contestaciones que de otro modo pudieran suscitarse con motivo de su fuero, ha resuelto S. M., que todas sus causas y negocios, sea que procedan del ejercicio de sus funciones o sea de otro origen, estén sujetas enteramente a este Ministerio; debiendo en consecuencia considerarse en adelante exentos de cualquier autoridad militar o civil interin se hallaren en dicho Ministerio».

hiciesen resistencia a la tropa destinada a perseguirlos». Al no haber conseguido nada positivo con las anteriores medidas, el 10 de julio de 1817 vuelve a publicar otra Real Cédula por la que «se establecen las reglas convenientes para la aprehensión y castigo de malhechores, evitar que se repitan sus violencias y robos, y afianzar la tranquilidad y seguridad pública». Se responsabiliza de esta lucha al Ejército, cuyos Capitanes o Comandantes Generales de las provincias, previa detallada información que les facilitarían los Corregidores, Justicias y Ayuntamientos respectivos, pondrían en movimiento continuo y ordenado todas las tropas disponibles que estuvieran a sus órdenes a fin de llevar a efecto la detención de toda clase de malhechores, en operaciones en las que deberían de coadyuvar las Audiencias y Chancillerías y los Corregidores y Justicias.

Los detenidos serían puestos a disposición de la Justicia ordinaria, a no ser que se tratase de militares o hiciesen fuego o utilizaran armas, en cuyo caso sería competente la castrense. Para dar mayor impulso a esta lucha (19) se restablecieron algunos Cuerpos regionales (20).

Con el trienio liberal vino de nuevo el Ministerio de la Gobernación, por Decreto de 14 de agosto de 1820, que fue sustituido por Interior por Decreto de la Regencia de 28 de mayo de 1823, aunque posteriormente suprimido por otra disposición de 18 de octubre del mismo año (21). La decisión de restablecer el Ministerio fue acompañada de otras complementarias, como la supresión del Tribunal de la Inquisición, Sala de Alcaldes de Casa y Corte, la vuelta de los Jefes Políticos (22), residiendo en los mismos la superior autoridad para cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes y de la ejecución de las leyes y órdenes del Gobierno.

Otra medida importante fue la referente a la Milicia Nacional (23). Su creación fue debida a la Constitución de Cádiz, en cuyo artículo 362 se ordenaba: «Habrà en cada provincia cuerpos de milicias nacionales compuestas de habitantes de cada una de ellas, con proporción a su población y circunstancias.»

Al amparo de este artículo se reguló su funcionamiento por Decreto

(19) Por Decreto de 30 de marzo de 1818 se estableció una onza de oro por ladrón capturado.

(20) Vid. mi libro *Las Fuerzas de Orden Público*, Editorial S. Martín, Madrid, 1980, págs. 60-66.

(21) Durante tan poco tiempo se sucedieron los siguientes Ministros de Gobernación o Interior: José García de la Torre (10 de marzo de 1820); José María Parga (22 de marzo de 1820); Agustín Argüelles (3 de abril de 1820); Antonio Porcel (la misma fecha); Joaquín Baeza (2 de marzo de 1821); Ramón Felín (4 de mayo de 1821); Vicente Cano Manuel (8 de enero de 1822); F. Javier Pinilla (11 de enero de 1822); José María Moscoso (22 de febrero de 1822); Joaquín Fondevilla (7 de julio de 1822); Diego Clemencín (8 de julio de 1822); J. María Calatrava (10 de julio de 1822); J. María Fernández Gasco (5 de agosto de 1822); Antonio Díaz del Moral (2 de marzo de 1823); M. García Herreros (12 de mayo de 1823); Vicente Sancho (18 de mayo de 1823); J. Arnáez (27 de mayo de 1823).

(22) En la «Gaceta» del día 21 se nombraban 32 nuevos Jefes Políticos.

(23) RUIZ MORALES, *Historia de la Milicia Nacional*, Madrid, 1855; Juan Sisinio PÉREZ GARZÓN, *Milicia Nacional y revolución burguesa*, Madrid, 1978.

de 15 de abril de 1814, formando parte de la misma todos los ciudadanos comprendidos entre los treinta y cincuenta años y por un período de ocho años; estando exentos de prestarlo los sacerdotes, los ordenados *in sacris*, diputados, consejeros y otros funcionarios. Se trata de una prestación personal obligatoria. El contingente era proporcionado a la población, a razón de un miliciano por cada cincuenta habitantes.

Constaba el Cuerpo de dos armas, infantería y caballería, organizándose en regimientos, batallones, compañías y pelotones.

La prestación de este servicio no les relevaba del que tendrían que servir en el Ejército, y para determinar sus componentes se celebraba un sorteo entre todas las personas que cumpliesen las condiciones específicas anteriormente reseñadas, empezando por los solteros, viudos sin hijos, casados sin hijos y viudos o casados con hijos. Con ello se intentaba que las cargas fuesen lo menos onerosas posible a los ciudadanos.

Curiosamente, el nombramiento de sus mandos se hacía mediante votación entre todos sus miembros, lo cual contrasta con su organización paramilitar.

Los haberes no tendrían un carácter permanente, sino que sólo cobrarían aquellos días en que prestasen sus servicios, corriendo el pago a cargo de los Ayuntamientos.

De acuerdo con su organización castrense, estarían sujetos a dicho Código, así como a las Ordenanzas militares, en el desempeño de su función. Prestarían el oportuno juramento a la bandera y, con el fin de dar sensación de unidad, a todos los milicianos se les «dotaría del mismo uniforme y del correspondiente armamento».

En el desempeño de sus misiones, atenderían preferentemente a la seguridad pública, protegiendo a las personas y propiedades, persiguiendo y aprehendiendo a los malhechores y desertores, conduciendo a los presos, detenidos y caudales. Colaborarían igualmente en la celebración de actos públicos, dándoles mayor relieve con su asistencia, a la vez que estableciendo una guardia permanente en las casas capitulares. Aunque por las características anteriores podríamos calificarla de una institución de orden público, tenía graves defectos que la abocaban al fracaso. Entre ellos, sus miembros tenían carácter eventual y no permanente.

La elección de los mandos, al realizarse por votación, no garantizaba sus conocimientos, profesionalidad o experiencia.

Sin duda alguna, lo que más perjudicó a la Milicia Nacional fue su politización, identificándose con una postura partidista concreta. Por ello se disuelve por Decreto de 24 de abril de 1820. Durante el trienio sufrió numerosas modificaciones encaminadas a obtener una mayor eficacia en su servicio (24). Con el fin de mejorar la recluta se estableció una milicia voluntaria y otra legal, pudiendo ingresar en la primera a partir de los dieciocho años y en la segunda entre los veinte y los cuarenta y cinco. Se creó la milicia de Artillería en aquellos pueblos en que los Ayuntamientos lo consideraban conveniente. Al mismo tiempo se

(24) Reglamento provisional de 31 de agosto de 1820 y el adicional de 4 de mayo de 1825; Orden de 31 de marzo de 1821 aprobando la Ordenanza para la Milicia Nacional.

crearon unas compañías sueltas de cazadores a pie y a caballo destinados «al constante servicio de guardar los términos y asegurar los caminos y travesías», y formadas por personal voluntario (25).

La instrucción — eminentemente militar — correría a cargo de oficiales retirados del Ejército, y donde no existan serán designados los que estén en situación de actividad. Una vez instruidos los mandos de la milicia, se encargarían ellos de hacerlo con la tropa.

Con el fin de recompensar sus servicios distinguidos se establecieron determinadas condecoraciones, así como premios en metálico, pues el haber sólo lo percibían cuando salían de su término municipal. Los fondos para hacer frente a todos estos gastos eran proporcionados por los Ayuntamientos, apoyados por las Diputaciones Provinciales, que desempeñaron un papel preeminente en el funcionamiento de estas fuerzas. Con el fin de darles un mayor aliciente, se les abonaría la cuarta parte del tiempo servido como milicianos a los efectos de tenerlo presente al prestar su servicio militar.

Continuó, no obstante, con su carácter político, al señalar en el artículo 61 de sus Ordenanzas que «la Milicia Nacional Local tiene por PRINCIPAL objeto el sostener la Constitución política de la Monarquía promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 y restaurada en las Cabezas de S. Juan el 1 de enero de 1820». Ello produjo su desaparición en 1823, al establecerse nuevamente el absolutismo monárquico con la venida de los «cien mil hijos de S. Luis».

Posteriormente, los Estatutos de 1834 de la organización de la Milicia Nacional (26), si bien con diversa denominación, llamándole milicia cívica, urbana e incluso guardia nacional (27), pero en esencia con la misma misión, si bien existiendo dentro de ella posiciones políticas diferentes (28).

La Constitución de 1837 — arts. 45 y 77 — la volvió a establecer con su primitiva denominación, si bien en agosto de 1843 la desarmó González Bravo, so pretexto de una reorganización que posteriormente fue suspendida. A partir de esta fecha, su establecimiento y disolución fueron frecuentes, desapareciendo definitivamente en 1875.

Las causas que ocasionaron la falta de continuidad y permanencia de esta institución las encontramos preferentemente en su carácter político, identificándose totalmente con el régimen constitucional nacido en Cádiz; ello hizo que le acompañase en sus éxitos y fracasos.

Por otra parte, su dependencia excesiva de las Autoridades locales, que a veces la empleaban caprichosamente para misiones que estaban fuera de su cometido; la falta de competencia de sus mandos, explicable por su sistema de nombramiento a base de votación popular, sin conoci-

(25) La Orden de 17 de mayo de 1821 creó también las compañías de granaderos, a los que irían destinados los de mayor altura.

(26) Por Orden-Circular de 3 de septiembre de 1836 se daba un plazo de quince días para la movilización de las milicias.

(27) Ordenes de 5 de febrero y 21 de junio de 1836.

(28) Incluso llegó a editar un boletín, «Diana», a partir del 20 de septiembre de 1836, al precio de ocho reales mensuales.

mientos técnicos ni profesionales; su deficiente base financiera, constituida preferentemente por los cinco reales de vellón mensuales que como impuesto personal pagaban los no integrados en la misma.

Esta opinión nuestra viene avalada por otros autores como CAAMAÑO (29), al afirmar: «Sobre todo y ante todo, el fin primordial de la Milicia Nacional, identificada en sus mandos y en un tanto por ciento muy elevado en sus cuadros con el liberalismo más furibundo y exaltado, fue mantener por todos los medios a su alcance los resultados de la revolución que había estallado en enero de 1820 contra la siempre esperada y temida reacción absolutista... Por otra parte, los hechos de todo ese período constitucional confirman frecuentemente que la Milicia Nacional fue la salvaguardia del régimen en las muchas ocasiones en que estuvo a punto de perecer a manos de los realistas y de su ejército. Otra cosa muy distinta es, sin embargo, su postura y actuación en lo que a conservación del orden se refiere.»

Hasta el mismo PÉREZ GALDÓS (30) la considera como «milicia sedentaria creada con objeto de guarnecer las ciudades, para precaver los desórdenes, reprimir los fascinosos, bandidos, desertores y discolos que, perturbando la pública tranquilidad, intenten saciar su ambición o su codicia».

Todos los autores están de acuerdo en identificarla con el constitucionalismo, liberalismo y progresismo, pero consideramos inadecuado y parcial presentarla como rival de la Guardia Civil, identificando a este Cuerpo con el moderantismo; pues, si bien surgió en dicha etapa, las aspiraciones de su fundador estaban muy por encima de las opciones políticas concretas. Hecho éste que el tiempo ha venido confirmando.

Aunque no fue culminado por el éxito, merece la pena que nos detengamos en el proyecto presentado por don Pedro Agustín Girón, Marqués de las Amarillas, que fue nombrado Ministro de la Guerra el 20 de marzo de 1820 (31). En calidad de tal, presentó a las Cortes el 30 de julio del mismo año un proyecto de Decreto para el establecimiento de la Legión de Salvaguardias Nacionales. En su preámbulo analiza la situación, afirmando que ni el Ejército ni los vecinos de las poblaciones pueden combatir tanto atropello y desorden. Su organización presentaba grandes innovaciones con relación a las existentes, pues tendría un Inspector General que centralizaría todas las actuaciones y canalizaría las peticiones, a la vez que una organización periférica, con una distribución regional a base de cuatro Subinspectores y otra de tipo provincial con doce Comandancias. Para su establecimiento se tendrían en cuenta los distritos de las Capitanías Generales. El nuevo Cuerpo se compondría de las especialidades de Infantería y Caballería y, ¡por primera vez!, su personal se distribuiría siguiendo un criterio técnico, al tener presentes

(29) José CAAMAÑO BOURNACELL, *Historia de la Policía Española*, Madrid, 1972, págs. 207 y 209.

(30) *Episodios Nacionales. Napoleón en Chamartín*, cap. XII.

(31) Había nacido en San Sebastián, el 2 de enero de 1778, teniendo una brillante actuación en la guerra de la Independencia, si bien posteriormente fue postergado por sus ideas liberales.

la extensión y el número de habitantes (32). Las dependencias serían dobles, haciéndolo de la Autoridad militar en cuanto a organización, inspección y reemplazo. En todo lo demás intervendría la civil, que dispondría de esta fuerza para toda clase de servicios. Es interesante observar que no obstante patrocinar el proyecto el Ministro de la Guerra, su intervención quedaba reducida a lo estrictamente indispensable. Los resultados que se esperaban obtener los exponía en el preámbulo, al afirmar que tendría «las ventajas propias de una fuerza calculada por la población y superficie del país a que se destina, y de una organización conveniente al objeto de su instituto y además resultarán también las que son correspondientes a la unidad de acción que tendrá esta misma fuerza, a la uniformidad de su servicio en toda la Península... reemplazará a escuadras en una provincia, a compañías sueltas en otras, a tropas del Ejército, escopeteros y partidas de paisanos en varios distritos, o lo que es lo mismo, a cuerpos incoherentes, algunos de ellos mal constituidos y todos sin recíproca relación, sin una misma dependencia». Creemos que se presenta claramente cuál era la situación del orden público y se aportan soluciones para resolverla. Sin embargo, este proyecto no prosperó, considerándolo algunos diputados como «una medida atentatoria a la libertad y desorganizadora de la Milicia Nacional».

El trabajo del Marqués de las Amarillas no fue baldío, ya que tuvo una influencia muy cualificada en los proyectos posteriores y, sobre todo, en el presentado por su hijo para la creación de la Guardia Civil (33).

Prueba de que la reforma del área policial era necesaria y urgente fue la aprobación del Reglamento provisional de Policía, el 11 de diciembre de 1822. Según el diputado Ferrer Cafranga, teniendo en cuenta el «horror» que la palabra «policía» inspiraba, se procuraría utilizarla lo menos posible. Se responsabilizaría a los Jefes Políticos y Alcaldes constitucionales, que serían auxiliados «por los demás individuos de Ayuntamientos y de los ayudantes de barrio». Servirían de auxiliares la tropa del Ejército permanente, la Milicia Nacional e incluso los vecinos de las poblaciones. Los pueblos se dividirían en cuarteles y barrios. Como medida complementaria y favorecedora de la función policial, se formaría anualmente un padrón municipal y nadie podría viajar sin pasaporte.

Su último capítulo se refería a la seguridad en los caminos, encomendándose a las tropas del Ejército y a la Milicia Nacional, sin perjuicio de formar «partidas de escopeteros, así de a pie como de a caballo, cuando por la frecuencia de los robos no se estimaren suficientes los medios prevenidos en el mismo reglamento».

No es necesario realizar comentario alguno entre los dos proyectos, con el agravante de que el primero fue desechado y el segundo —aunque con poca efectividad— llegó a ser publicado.

Aunque cronológicamente en este período, pero prácticamente en el siguiente, la Regencia creó, por Decreto de 8 de junio de 1823, la Su-

(32) El total de su plantilla sería de 5.230, a base de un hombre por cada 2.200 habitantes y tres leguas cuadradas.

(33) En este sentido, QUEVEDO y SIDRO, *La Guardia Civil*, Madrid, 1859, pág. 448.

perintendencia General de Vigilancia Pública. Esta disposición fue ratificada en octubre del mismo año, a la par que otras anteriores por las que se suprimían los Jefes Políticos, Alcaldes constitucionales y Jueces de primera instancia (34), así como la Milicia Nacional. Volvieron a ser repuestos los Corregidores y Alcaldes Mayores y los de Casa y Corte (35).

La necesidad de creación de la Superintendencia General de Policía se justificaba «por hallarse íntimamente convencida la Regencia durante la cautividad del Rey Nuestro Señor, de que el heroico pueblo español desea ver restablecidas reglas que afiancen su reposo y hagan desaparecer el funesto espíritu de discordia»; a tal efecto, «instruida con las lecciones de la experiencia y de la historia, ha juzgado indispensable crear una Autoridad con el nombre de Superintendencia general de Vigilancia Pública, a fin de que trabaje incesantemente para precaver y evitar todo extravío».

Dadas las circunstancias y el momento histórico, es indudable su carácter de identificación política, pues el fin principal de su creación se cifraba en «velar sobre la conducta de las personas que se hayan hecho o se hagan sospechosos por sus opiniones y principios contrarios a la Religión y al Trono», y en el artículo cuarto se dice: «cuando a juicio del Superintendente no procedan los jueces en las causas con toda brevedad y con arreglo a las leyes, acudirá reservadamente al Gobierno por la Secretaría de Estado y del Despacho de lo Interior, exponiendo cuanto juzgue el mejor servicio del Rey y del público» (36). Con el fin de facilitar su actuación se suprimen todos los fueros personales (37), pasando a depender orgánicamente de la Secretaría del Despacho de Gracia y Justicia —Decreto de 18 de octubre de 1823—, «en los propios términos que estuvo en tiempos de mis augustos antecesores».

El Rey, con el fin de conseguir su afianzamiento en el Trono, estaba muy preocupado por la reforma policial, y así se lo manifestó a Cea Bermúdez. Quizás ésta fue la causa de que el entonces Superintendente Arjona presentara un proyecto —el 21 de diciembre de 1823— que posteriormente fue estudiado y modificado por una Comisión presidida por el Gobernador del Consejo Real, Ignacio Martínez de Villalar, y aprobado por el Monarca, fue publicado por Decreto de 8 de enero de 1824 y completado por el Reglamento de 20 de febrero siguiente, organizándose la Superintendencia General de la Policía General del Reino (38).

(34) Decretos de 9 de abril y 19 de junio.

(35) Ordenes de abril y junio del mismo año (1823).

(36) La misma Regencia nombró primer Superintendente a Benito Arias de Prada, sucediéndole Julián Cid y Miranda y José Manuel de Arjona.

(37) «La Regencia de España e Indias, durante la cautividad del Rey Nuestro Señor, el Señor Don Fernando VII, que Dios guarde, ha tenido a bien decretar la derogación de todos los fueros en los procedimientos del Superintendente General de Vigilancia Pública; debiendo entregar las personas al Tribunal a que cada una corresponda con arreglo a las leyes y respetando los embajadores, ministros extranjeros, enviados y demás empleados diplomáticos, conforme a los tratados y estipulaciones de sus respectivas cortes.»

(38) Para darnos una idea exacta del contenido del Reglamento, especificamos a continuación sus capítulos y artículos. Reglamento de Policía para Madrid: I. Del Superintendente general (1 al 6).—II. De la Secretaría de la Superintendencia (7

Al frente de la misma estaría un magistrado con la denominación de Superintendente General de la Policía del Reino, que se entendería directamente con el Secretario de Estado y del Despacho Universal de Gracia y Justicia. Respecto a sus competencias, tendría las clásicas de carácter administrativo, como la formación de padrones de vecindad, pasaportes, cartas de seguridad, permisos o autorizaciones para venta de mercancías, apertura de establecimientos públicos, licencias de armas y para cazar, registro de coches, tartanas y calesines públicos y permisos para ejercer en la vía pública los cantarines, saltimbanquis, titeres, etcétera.

Igualmente, extendería sus atribuciones al régimen de hospederías y establecimientos públicos, tabernas, mesones, casas de juego; prenderías y almonedas; recogidas de mendigos, niños abandonados, expósitos y gitanos; arresto de blasfemos y beodos, vagos, jugadores profesionales, ladrones; seguridad y salubridad de prisiones, hospicios, establecimientos de sanidad y de beneficencia, anfiteatros, farmacias, droguerías, fábricas de curtidos y similares; establos; entierros y exhumaciones; edificios ruinosos; etc.

También les correspondería impedir las cuadrillas y reuniones tumultuarias y las coaliciones de jornaleros para hacer subir el precio de los jornales (huelgas actuales), así como impedir el contrabando, precaver los incendios y denunciar la venta de carnes y pescados corrompidos y de vinos compuestos con drogas perniciosas.

Dentro de las características de la nueva política, también les correspondería «cuidar de que no se introduzcan por las fronteras de mar ni de tierra obra alguna, en cualquier idioma que sea, sin que el introductor presente orden expresa mía o la correspondiente licencia del Consejo, expedida en vista del ejemplar remitido previamente a él, u oído el Subdelegado General de Imprentas y Librerías del Reino.

Aprehender, previa información secreta, y con acuerdo del Subdelegado General de Impuestos o de los particulares de las provincias, según los casos, cualesquiera libros que se hayan introducido sin los registros prevenidos, ya existan en poder de libreros o impresores, ya de particulares o comunidades, por privilegiados que sean, y entregar los reos de estas infracciones a las autoridades competentes para que les impongan las penas que señalan las leyes.

Impedir la entrada, circulación y lectura de periódicos, folletos, cua-

al 20).—III. Del Tesorero (21 al 28).—IV. De los Comisarios de Cuartel (29 al 37).—V. De los Celadores de Barrio (38 al 47).—VI. De los Celadores de Puertas (48 al 56).—VII. De los Alcaldes de Barrio (57 al 60).—VIII. De la formación del padrón general del vecindario (61 al 72).—IX. De las cartas de seguridad (73 al 84).—X. De los pasaportes (85 al 99).—XI. De las posadas públicas y secretas (100 al 105).—XII. De las fondas, cafés y demás casas públicas (106 al 109).—XIII. De los carruajes públicos (110 al 114).—XIV. De las licencias para usar armas, cazar y pescar (115 al 126).—XV. De las licencias para vender mercancías por las calles y ejercer otras profesiones ambulantes (127 al 131).—XVI. De las contravenciones y penas (132 al 161).—XVII. Del modo de imponer y distribuir las multas (162 al 165).—XVIII. De las rondas (166 al 167).—XIX. De las responsabilidades de los empleados en la Policía (168 al 173).—XX. Disposiciones generales (177 al 180).

drod satíricos, caricaturas u otros cualesquiera papeles o estampas en que se ataque mi Persona o regalías; o se ridiculicen o censuren las providencias de mi Gobierno; y aprehender estos mismos objetos y los individuos que los introduzcan o retengan».

Como vemos, era una manera muy peculiar de ¡fomentar! la libertad de expresión. Igual suerte correría el derecho de asociación, pues se le encomendaba «perseguir las asociaciones secretas, ora sea de comuneros, masones, carbonarios o de cualquier otra secta tenebrosa que existen hoy o existieren en adelante; ora se reúnan para cualquier objeto sobre cuyo carácter reprobado infunda sospechas de clandestinidad de las juntas».

Tampoco las detenciones ofrecían garantías, pues en la averiguación de delitos, comprobación de denuncias, instrucción de diligencias, etc., podrían mantener la detención hasta ocho días, límite que no existía para los reos presuntos de conspiración, en cuyo caso la Policía podía disponer de «todo el tiempo que ella necesite para averiguar las ramificaciones de sus planes».

A efectos operativos, Madrid se dividiría en 10 cuarteles y 64 barrios, al frente de otros tantos Comisarios y Celadores, respectivamente; incumbiendo a los primeros la instrucción de diligencias, el refrendo de pasaportes, la expedición y renovación de las cartas de seguridad, así como rondar de día y de noche por su distrito, contando para tal cometido con dos Alguaciles y los Celadores que le correspondieran.

Los Celadores de puertas prestarían sus servicios en las de Atocha, Toledo, Segovia, Santo Domingo y Alcalá, únicas por las que podían entrar y salir los forasteros poseedores de pasaporte, mientras que los habitantes de Madrid podían utilizar estas u otras puertas o portillos.

También se establecerían cuatro rondas especiales para el control de vagos, ociosos, jugadores, malentretidos. Estarían compuestas cada una de ellas por un Sargento y cuatro soldados, al mando de un Cabo de Policía, hasta tanto se estableciese un Cuerpo militar al servicio de la Policía.

El Reglamento de Policía para las provincias (39) establecía al frente de cada una de ellas a un Intendente, si bien podrían agruparse dos o

(39) Tendría la siguiente composición: Capítulo I. De la división de provincias (arts. 1 al 7).—II. De los Intendentes (8 al 19).—III. De las Secretarías de las Intendencias (20 al 29).—IV. De los Depositarios (30 al 33).—V. De los Comisarios y Celadores de Puertas de las capitales de Intendencia de 1.ª Clase (34 al 39).—VI. De los Celadores de Barrio de las capitales de provincia (40 al 44).—VII. De los Subdelegados (45 al 51).—VIII. De las Secretarías de las Subdelegaciones (52 al 59).—IX. De los Depositarios de las Subdelegaciones (60 al 63).—X. De los Jueces de los pueblos donde no hay Subdelegados de Policía (64 al 70).—XI. De las matriculas y Cartas de Seguridad (71 al 76).—XII. De los pasaportes (77 al 89).—XIII. De las fondas, posadas, cafés y demás casas públicas (90 al 95).—XIV. De los carruajes públicos (96 al 100).—XV. De las licencias para usar armas, cazar y pescar (101 al 106).—XVI. De las licencias para vender mercancías por las calles y ejercer otras profesiones ambulantes (107 al 109).—XVII. De las contravenciones y penas (110 al 113).—XVIII. De las Rondas (114 al 117).—XIX. Del modo de imponer y distribuir las multas y de la responsabilidad de los empleados en la Policía (118 al 120).—XX. Disposiciones generales (121 al 122).

EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION POLICIAL

más cuando fuesen de corta extensión o escasa población. Cada Intendencia se componía de un número variable de Subdelegaciones, cuyos titulares ejercían en sus comarcas las mismas funciones que los Intendentes y a cuyo frente estarían los Corregidores, Alcaldes Mayores e incluso Jueces; en este caso, su dependencia lo era sólo en asuntos de policía.

De esta forma, la división policial española en 1824 era la siguiente:

<i>Categoría</i>	<i>Intendencias</i>	<i>Subdelegaciones</i>
2. ^ª	ARAGON	Alcañiz, Barbatro, Benabarre, Calatayud, Cinco Villas, Daroca, Huesca, Jaca, Tarazona, Teruel.
3. ^ª	ASTURIAS	Cangas de Tineo, Gijón.
3. ^ª	AVILA	Arévalo, Piedrahíta.
2. ^ª	BALEARES	Mahón, Ibiza.
2. ^ª	BURGOS	Aranda de Duero, Miranda de Ebro, Santo Domingo de la Calzada, Villarcayo.
1. ^ª	CADIZ	Algeciras, Jerez de la Frontera, Sanlúcar de Barrameda.
2. ^ª	CANARIAS	Las Palmas, S. Cristóbal de la Laguna.
1. ^ª	CATALUÑA	Agramunt, Cervera, Figueras, Gerona, Lérida, Manresa, Mataró, Monblanch, Puigcerdá, Villafranca del Penedés, Talarn, Tarragona, Tortosa, Vich, Urgel.
2. ^ª	CORDOBA	Carlota, Lucena, Pozoblanco.
3. ^ª	CUENCA	Huete, San Clemente.
2. ^ª	EXTREMADURA	Alcántara, Cáceres, Coria, Llerena, Mérida, Plasencia, Trujillo.
2. ^ª	GALICIA	Betanzos, Ferrol, Lugo, Mondoñedo, Monterrey, Orense, Santiago, Tuy, Vigo, Viveiro.
2. ^ª	GRANADA	Almería, Baza, Guadix, Loja, Motril, Ugijar.
3. ^ª	GUADALAJARA	Molina, Sigüenza.
3. ^ª	JAEN	Andújar, Alcalá la Real, Carolina, Baeza.
3. ^ª	LEON	Astorga, Sahagún.
3. ^ª	MADRID	Alcalá de Henares.
2. ^ª	MALAGA	Antequera, Marbella, Ronda, Vélez-Málaga.
3. ^ª	MANCHA	Alcázar de S. Juan, Ciudad Real, Villanueva de los Infantes. (El Intendente, en Manzanares.)
2. ^ª	MURCIA	Albacete, Cartagena, Lorca, Orihuela.
3. ^ª	NAVARRA	Sangüesa, Tudela.
3. ^ª	PALENCIA	Carrión, Reinos.
3. ^ª	PROVINCIAS VASCONGADAS	Bilbao, San Sebastián, Tolosa. (El Intendente, en Vitoria.)
3. ^ª	SALAMANCA	Ciudad Rodrigo, Ledesma.
3. ^ª	SANTANDER	Laredo.
3. ^ª	SEGOVIA	Pedraza, Sepúlveda.
1. ^ª	SEVILLA	Ayamonte, Carmona, Ecija, Osuna, Utrera.
3. ^ª	SORIA	Almazán, Calahorra, Logroño.
2. ^ª	TOLEDO	Ocaña, Talavera.
2. ^ª	VALLADOLID	Medina del Campo, Benavente, Olmedo, Rioscco.
1. ^ª	VALENCIA	Alcira, Alcoy, Alicante, Castellón de la Plana, Denia, Morella, Peñíscola, S. Felipe, Segorbe.
3. ^ª	ZAMORA	Alcañices, Toro.

A través de la Policía, el Monarca deseaba estar informado de todo lo que pasaba en el país. Por este motivo, el Superintendente despachaba dos veces a la semana con el Rey y le entregaba los partes refundidos de los que recibía de los Intendentes, y en los que se reflejaba la situación de la seguridad pública, espíritu público y subsistencias. Quizás este último apartado pueda sorprendernos, pero ya sabemos que es causa de grandes alteraciones de orden público. En el parte se recogía «todo lo relativo a la circulación o movimiento de los granos, a los efectos de la importación y de la exportación, al monopolio, a la policía de los mercados, al buen o mal aspecto de las cosechas, y a todo aquello, en fin, que pueda conducir a que el Gobierno forme una idea exacta del importante ramo de subsistencias y acuerde con la debida anticipación las medidas necesarias para precaver las carestías que tan funestas son comúnmente al reposo público».

A esta organización policial le faltaba un Cuerpo militar, por lo que algunos autores han querido verlo en los Voluntarios Realistas. Sin embargo, hemos de aclarar que la base del funcionamiento de éstos fue anterior (mayo 1823) a la reforma policial. Su nacimiento (40) se debe a la desconfianza que al Rey le inspiraba parte del Ejército, y que se puso de manifiesto con el levantamiento de Riego. En el nuevo Cuerpo se agrupaban gran número de españoles partidarios del absolutismo monárquico o, al menos, enemigos del constitucionalismo liberal. En el Reglamento publicado por el Gobierno provisional (41) se señalaban las líneas generales para su organización, a base de personas de veinte a cincuenta años, de buena conducta, honradez conocida, amor y adhesión al Soberano y deseo de abolir el sistema constitucional. Las solicitudes se presentarían en el Ayuntamiento, informándolas una Comisión nombrada al efecto. Su servicio sería temporal, careciendo de uniforme y teniendo sólo una escarapela como distintivo. Dependerían de los Capitanes Generales y de los Ayuntamientos, para la cuestión económica y de servicios. Su misión sería mantener el orden y la policía interior de las poblaciones en que vivan, prestar las guardias en las casas consistoriales y acudir en casos de incendios u otras calamidades. Con la creación de este Cuerpo se quería conseguir el mantenimiento del orden público y el apoyo a una determinada política con el mínimo gasto posible, que, por otra parte, correría a cargo de los Ayuntamientos. Estos principios fundacionales fueron desarrollados y concretados posteriormente, impulsando extraordinariamente la vida de este Cuerpo (42). Se crearon las armas de Infantería, Caballería y Artillería, organizándose a base de batallones, compañías y tercios; intensificándose las dependencias de los Capitanes Generales, a la par que se creaba un Subinspector

(40) Federico SUÁREZ, *Los Cuerpos de Voluntarios Realistas*, «Anuario de Historia del Derecho Español», Madrid, 1956.

(41) Este Reglamento se expidió en Burgos, con carácter provisional, el 14 de mayo de 1823, sin que llegase a publicarse, pero que sirvió de base a la orden del Ministerio de la Guerra de 10 de junio del mismo año, que estableció los principios para su funcionamiento.

(42) El espaldarazo oficial lo recibió en el mes de diciembre de 1823, en que fue revistado solemnemente por Fernando VII, y, posteriormente, en agosto de 1824.

en cada provincia (43). Faltaba, sin embargo, un mando central que unificase la actuación de todas las unidades y que pudiese potenciarlas y presentar sus necesidades a las más altas magistraturas. Por este motivo se creó el cargo de Inspector General, que absorbería parte de las misiones que tenían encomendadas los Capitanes Generales y que, por otra parte, se entendería directamente con el Monarca, de cuya confianza era depositario (44).

A partir de esta fecha se potencia en todos los sentidos el Cuerpo, consiguiéndose toda clase de privilegios y prebendas. Ello ocasionó ciertos males en las filas del Ejército y en el ambiente popular, que le perjudicaría enormemente. Aumentan sus servicios, que serían de dos clases, ordinarios y extraordinarios. Los primeros se prestarían en el casco de la población y los segundos fuera de la misma, aunque dentro de su término, por lo que quedaron reducidos a las conducciones de presos y caudales. Se transformaron en unas Fuerzas de Orden Público (paz y tranquilidad en las poblaciones), Policía administrativa (control de pasaportes, extranjeros, posadas, etc.) y una Policía política (luchando contra los revolucionarios y conspiradores). Esta politización del Cuerpo, unida a la nula preparación de sus componentes, así como la falta de recursos económicos, produjo su disolución a la muerte del Inspector Carvajal.

Estas reformas policiales fueron complementadas con la creación de las Comisiones Militares Provinciales, por Orden de 13 de enero de 1824 (45), con el fin de condenar algunos delitos comunes (bandolerismo) y políticos (actividades liberales). Se tipificaban también como tales los que «en parajes públicos hablasen contra la soberanía de su Majestad o en favor de la abolida Constitución». Incluso se consideró delito de lesa Majestad el pertenecer a alguna sociedad secreta. Condenándose con la pena de muerte a «los que usen de las voces alarmantes y subversivas de ¡Viva Riego! ¡Viva la Constitución! ¡Mueran los serviles, mueran los tiranos, viva la libertad!».

La duración de estas Comisiones fue corta, pues desaparecieron por Decreto de 4 de agosto de 1825; sin embargo, algunos Capitanes Generales llegarían a establecerlas con posterioridad, sin apoyatura legal alguna. La causa de su desaparición fue unos escritos de Cea Bermúdez y el General Fernández de Córdoba en los que, entre otras cosas, ponían en conocimiento del Rey que «la Justicia administrada por aquel odioso tribunal tomaba carácter de una venganza horrible y furiosa, que tenía consternado al país y afligidos a sus buenos servidores, y que el

(43) Las disposiciones más importantes fueron: Ordenes de 16 de agosto, 6 de septiembre y 28 de noviembre de 1824; Orden de 12 de mayo de 1825; Orden de 25 de febrero, Reglamentos de 26 de febrero y 8 de junio, Ordenes de 4 y 15 de agosto y 3 y 12 de septiembre, todo ello de 1826; Reales Decretos de 11 de febrero y 2 de marzo de 1827.

(44) El primero y único Inspector General que tuvo este Cuerpo fue el General José María Carvajal y Urrutia.

(45) Sobre este tema, vid. PEGENAUTE, *Represión política en el reinado de Fernando VII. Las Comisiones Militares (1824-1825)*, Pamplona, 1974.

decoro de las insignias militares que S. M. vestía pedía con urgencia la supresión con tanto anhelo deseada...».

En esta línea de conocer la marcha de las instituciones, el Monarca nombró en agosto de 1825 una Junta, presidida por el Duque del Infantado, con objeto de informarse de las causas de una serie de desórdenes que se habían producido, así como la actuación de la Policía, desde la reforma que se había llevado a cabo. Con este fin se solicitaron informes sobre «las cuestiones referentes a los desórdenes y a sus causas; comportamiento de los voluntarios realistas, de la Policía y autoridades subalternas». Fueron solicitados a todos los Arzobispos, dieciséis Obispos, cinco Capitanes Generales y a la Real Chancillería de Valladolid (46).

Pasamos por alto el análisis de cada uno de los informes para transcribir el resumen que de los mismos hace CAAMAÑO (47): «con el conocimiento del resultado de aquella amplia información, podemos concluir diciendo que, en efecto, incumbía a la Policía una cierta responsabilidad, derivada, en términos generales, de su falta de criterio, ponderación y prudencia, tanto para la elección de sus colaboradores como en sus propios dictámenes, además de una, al parecer, demostrada negligencia, apatía y cúmulo de errores, cuando no arbitrariedades y desafección a la causa que decían defender; generando todo ello en el pueblo la consiguiente falta de confianza y, sobre todo, una situación de mal-estar, a veces de repulsa u odio, no tanto por el desarrollo del servicio en sí como por el interés y excesivo celo que demostraba en exigir la tenencia y posesión de la carta de seguridad, pasaportes, etc., que se hacían gravosas en un estado de penuria y economía demasiado debilitada por la carencia de numerario y exceso de tributos y contribuciones».

Como consecuencia de una serie de acontecimientos políticos que se venían produciendo, e indudablemente influidos por los anteriores informes, se publicó el Decreto de 14 de agosto de 1827, por el que la Superintendencia General de Policía pasaría a Gracia y Justicia, desaparecían los Intendentes y en su lugar se establecían unos Subdelegados de Policía en cada provincia. Al mismo tiempo que se modificaba la orgánica policial se reducían en gran medida todas sus competencias. Prácticamente quedaron reducidas a las de carácter político, que, bajo la dirección de Calomarde, hacían de la Policía una de las instituciones más odiadas por el pueblo.

Surge en esta época una institución centenaria, que prácticamente ha sido conocida por todos nosotros, y que desapareció con las reformas del General Franco. Nos referimos a la creación del Cuerpo de Carabineros (48).

(46) Estos informes han sido estudiados por SUÁREZ, *Documentos del Reinado de Fernando VII. Informes sobre el Estatuto de España (1825)*, Navarra, 1966.

(47) *Ob. cit.*, pág. 288.

(48) Para estas notas utilizamos preferentemente: Manuel DE LAS CASAS, *Historia del Cuerpo de Carabineros*, Madrid, 1931; Francisco AGUADO SÁNCHEZ, «El Cuerpo de Carabineros: Reseña histórica», en *Historia de la Guardia Civil*, T-VI, págs. 133-156; Isabelo RUEDA GARCÍA, *Razones que inspiraron la creación del Cuerpo de Carabineros*, «Revista de Estudios Históricos Guardia Civil», núm. 4, págs. 139-153; Ramón SANTILLÁN, *Memorias (1815-1856)*, Pamplona, 1960; *Manual del Carabiniro*, Madrid, 1925.

Ya vimos anteriormente cómo entre las Secretarías del Despacho que se creaban en la Constitución de 1812 figuraba la de Hacienda. Evidentemente, si un Estado no tiene ingresos, malamente podrá subsistir. De aquí que, de una u otra manera, los tributos han existido siempre. Los textos antiguos citaban la alcabala, millones y cientos, tercias reales, diezmos montazgos, portazgos, pontazgos, barcajes, salinas, lanar, rentas eclesiásticas, excusado y subsidio, cruzada, puertos secos, almojarifazgo, etc.

Para su recaudación se utilizaba el sistema de la subasta pública, por el que un particular se encargaba de su cobro en una determinada zona o región. Lógicamente, cuanto mayor fuese el montante que obtuviese, mayores serían los beneficios.

De esta manera, los concesionarios organizaban su acción coercitiva mediante la creación de partidas armadas, llamadas «Rondas», que exigían con métodos no muy ortodoxos el pago de los tributos.

Al mismo tiempo que aparece la obligatoriedad de pagar surge la figura del contrabandista o defraudador, que intenta por todos los medios zafarse de su responsabilidad.

Por esta causa, el Estado ha de luchar en dos frentes distintos: contra los contrabandistas y contra los atropellos de las «Rondas». Estos últimos disminuyen al aparecer una incipiente legislación fiscal, abandonándose los contratos y administrando directamente Hacienda la recaudación de los tributos. Sin embargo, el otro frente —el de los contrabandistas— continuaba existiendo.

Aunque al principio del siglo XIX se creó un resguardo marítimo, éste se integró inmediatamente en el general. Bajo la denominación de resguardo comprendemos a los funcionarios encargados de la persecución del contrabando y defraudación. Han existido varios resguardos, cuyas denominaciones han sido debidas a un ámbito competencial —marítimo o terrestre— o bien de la materia que debían vigilar —tabacos, consumos, sales, etc.—.

Debido a la penuria en que había quedado España al finalizar la guerra de la Independencia se hizo sentir la necesidad de crear un resguardo especializado para combatir con eficacia a las organizaciones contrabandistas de esta época. Recordemos que a los Cuerpos regionales o locales que se vuelven a poner en funcionamiento se les encomienda, además del mantenimiento del orden, la represión del contrabando. Como en ninguno de los dos aspectos resultaron eficaces, se vuelven los ojos al Ejército, organizándose en el trienio liberal el resguardo Militar de Rentas, a base de tropas de Infantería, Caballería y milicias provinciales, que desaparece con la vuelta de Fernando VII.

Al regularse la Administración de Hacienda, el Reglamento de 11 de febrero de 1825 crea en cada provincia unas columnas móviles de tropa escogida para «perseguir, procesar y castigar a los contrabandistas». Sus dependencias quedan reguladas en el artículo siete, por el que «los capitanes o comandantes generales, las columnas móviles o volantes que destinen, y todos sus dependientes estarán sujetos en esta materia de persecución de contrabandistas a la autoridad y jurisdicción del Secre-

tario de Estado y Superintendente General de la Real Hacienda, cuyas órdenes ejecutarán puntualmente sin excusa».

Procesalmente tiene gran trascendencia el artículo 20, por el que se «derogan todos los fueros particulares para estas causas, de que han de conocer sin distinción de personas, cualesquiera que sea su graduación, estado o carácter».

Ante el fracaso de esta nueva organización y con el fin de resolver definitivamente esta cuestión, se ordena, por Decreto de 13 de mayo de 1827, «que por el Ministerio de la Guerra se procediese a la creación de una fuerza especial, separada del Ejército, que velara por los caminos, que asegurara la tranquilidad del reino, hiciese respetar la justicia y persiguiese o contribuyese a la persecución de los defraudadores de la Real Hacienda».

A los dos años aproximadamente se da cumplimiento al mandato anterior, creando dos resguardos: el Interior, de carácter civil, y el Exterior, militar. Este sería desempeñado por el Real Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras, creado por Decreto de 9 de marzo de 1829 «para hacer la guerra al contrabando, para prevenir o atacarlo rigurosamente en sus puntos de generación y perseguirlo en todas direcciones, hasta su exterminio» (49). Sería un Cuerpo militar cuyos mandos procederían del Ejército y cuya distribución de efectivos se basaría en la división militar de las provincias fronterizas y marítimas, con doce comandancias subdivididas en compañías, tenencias, subtenencias y brigadas. En conjunto, unos diez mil hombres.

Este carácter excesivamente militarista y sus escasas dependencias de Hacienda, razón de su creación, hizo que el Cuerpo fuese empleado en acciones militares totalmente ajenas a sus funciones específicas. Una vez más, la paradoja española: se emplea al Ejército para combatir el fraude y a los carabineros para hacer la guerra. Nos olvidamos de aquel dicho: «zapatero a tus zapatos».

El movimiento pendular nos llevó, en 1834, a la fusión de los dos resguardos, que con la denominación de Carabineros de la Real Hacienda tendría carácter civil y dependería exclusivamente de Hacienda. Tres años después se somete al Cuerpo, entonces denominado Carabineros de Hacienda Pública, a la disciplina castrense, manteniendo la misma dependencia.

Después de la reforma de 1842, por Decreto de 15 de mayo de 1848, el «Cuerpo de Carabineros del Reino dependerá del Ministerio de la Guerra en su organización y disciplina, y del Ministerio de Hacienda en todo lo que diga relación al servicio».

A partir de esta fecha no se producen modificaciones importantes que afectasen a la naturaleza de la Institución (50), que paulatinamente va integrándose en el Ejército, recibiendo su espaldarazo definitivo en las leyes constitutivas del mismo. Toda su regulación, a partir de la

(49) Su organización se llevó a cabo por el Mariscal de Campo don José Ramón Rodil, que fue su primer Inspector General.

(50) Reglamento del Servicio de 31 de enero de 1854 y el Militar de 25 de octubre de 1856.

creación de la Guardia Civil, fue muy semejante para ambos Cuerpos, pues, aunque con misiones diferentes, tenían de común su pertenencia al ámbito castrense. Aunque en un principio existieron problemas competenciales, por la ausencia de una legislación adecuada, paulatinamente se fue resolviendo, bien como consecuencia de la publicación de la correspondiente norma o por la realidad de los hechos.

Intervino eficazmente en algunas campañas bélicas en las que España se vio inmersa, bien en el cumplimiento de sus misiones o como unos combatientes más, en cuyo caso estuvieron a la altura de las circunstancias. Todo este acervo histórico e institucional fue recogido por la Guardia Civil como consecuencia de la Ley de marzo de 1940, que acabó con más de cien años de historia de un Cuerpo que, con sus vaivenes y altibajos, colaboró con buena voluntad, y creemos que también con eficacia, en lo que fue la razón de su creación: la lucha contra el contrabando.

Del acierto o no de la medida quizás hablemos posteriormente, pero lo que no parece justificable fueron las razones políticas que motivaron su desaparición. Bien es verdad que, según algunos historiadores, también estuvo a la zaga la Guardia Civil, en cuyo caso se hubiesen desaprovechado dos instituciones que históricamente habían servido a regímenes diferentes sin que ninguno se hubiese atrevido a tomar dicha medida.

Todas estas reformas no resultaron baldías, pues la experiencia venía demostrando la necesidad de un Ministerio que afrontase definitivamente la situación. En este sentido, Francisco Javier de Burgos remitió al Rey en 1826 una exposición en la que le hablaba de los principales defectos de la política española, que centraba en la persecución política y el caos económico. Proponía como remedios una amnistía general, venta de una parte de los bienes del clero y separar la administración superior del Estado de las atribuciones del Consejo de Castilla, confiriéndolas a un Ministerio especial. Con esta medida, «la acción protectora de una administración ilustrada, promoverá sin esfuerzos una masa de beneficios que en poco tiempo cambiará el aspecto de este país condenado por la prolongación de los enconos a todos los horrores de la miseria». Sin darle una gran trascendencia a la denominación, proponía la de Interior.

Abundaba en esta idea Pedro Sainz de Andino, en la «Exposición sobre la situación política del Reino y medios de su restauración», que en 1829 dirigió a Fernando VII.

Consideraba el gobierno de un Estado dividido en cinco grandes áreas: Administración de Justicia, Administración civil o pública, Administración económica, Administración militar y las relaciones con otros Estados.

A la Administración civil o pública, que sería el futuro Ministerio del Interior, le encomendaba:

- La seguridad común del Estado y la individual de las personas.
- La salubridad, comodidad y abundancia de mantenimiento en todo el Reino.

- La administración y régimen de las cosas de aprovechamiento común.
- Las rentas municipales procedentes tanto de propios como de arbitrios.
- El fomento y prosperidad de las fuentes y elementos de la riqueza pública.
- La ayuda protectora que el Estado dispensa en sus necesidades a todos los individuos, esto es, beneficencia y socorros públicos.
- La estadística pública.
- La estadística general.
- La organización de las corporaciones y magistraturas administrativas.

López Ballesteros, siendo Secretario del Despacho de Hacienda, con fecha 10 de octubre de 1830 dirigió al Rey otra exposición en la que exponía la situación de pobreza del pueblo, que tenía su causa en la organización política por faltar un Ministerio que «tenga a su cargo todo lo relativo a la administración civil del Estado, al gobierno del Reino, siendo esta parte de la acción del Estado la que ejerce un efecto más directo e inmediato en el buen orden, seguridad y prosperidad del Estado». Para evitar connotaciones políticas con situaciones anteriores, proponía la denominación de Despacho del Gobierno Político.

Queremos resaltar la postura de los titulares de Hacienda, siempre favorables a la creación del nuevo Ministerio, que contrasta con los de Gracia y Justicia. Ya en 1810-11, el titular de este Departamento, José Antonio de Larrumbide, se opuso a su creación, aunque no consiguiese su objetivo. Posteriormente, en 1832, José Cafranga dimitió de su cargo al crearse dicho Ministerio. Ante tantos informes favorables, Fernando VII redactó, con fecha 5 de noviembre de 1830, un Decreto autógrafo creando dicho Ministerio, remitiéndolo al Consejo de Ministros para que estableciese las competencias que se le debían atribuir. Ante las divergencias existentes, el Rey dispuso que se remitiese al Consejo de Estado para que emitiese su informe. En dicho órgano se produjo un empate entre las posturas favorables y desfavorables. Entre estas últimas hay que resaltar la del Duque del Infantado, que lo apoyaba en razones económicas y políticas. Entre las primeras, «no es oportuno el tratar en estos instantes de la creación de un nuevo ministerio, cuyas cargas deben sentirse, desde luego, y cuyos beneficios no se disfrutarán hasta pasado bastante tiempo». En cuanto a las políticas, «así digo que siendo tan graves, tan adelantados los males que afligen y amenazan al Estado, no debe apelarse para su curación a un remedio tan dilatado como el propuesto, sino que es necesario buscar y emplear los más pronto, eficaces y de un éxito indudable; lo contrario, parecería un alucinamiento voluntario». Como vemos, más que razones, son sinrazones.

Otro tanto podemos decir del informe emitido con carácter corporativo por el Consejo de Estado. Como simple muestra sirvan estas reflexiones: «¿Sería política en estos momentos tan turbulentos la cesación de los capitanes generales de las provincias en la presidencia de las

Cancillerías y Audiencias?» Con la creación del Ministerio que se propone «cesarían por consiguiente en sus funciones los generales presidentes...»; otro tanto ocurriría «con los gobernadores militares que hoy desempeñan corregimientos políticos...». Es decir, se aunaron los esfuerzos de los Ministerios de Gracia y Justicia con el de Guerra para dilatar la creación del nuevo Ministerio.

No obstante, por Decreto de 5 de noviembre de 1832 se crea la Secretaría de Estado y del Despacho del Fomento General del Reino, durante la enfermedad del Rey, y cuyo preámbulo, por su importancia, nos permitimos transcribir: «Concediendo mi Augusto Abuelo el Señor D. Carlos IV al fomento de la riqueza pública el preferente lugar y la verdadera importancia de que es indispensable disfrute para la buena administración del Estado, estimó oportuna la creación de un departamento especial en el ministerio de Hacienda, que ahora está a vuestro cargo, y se sirvió designar los diferentes objetos en que había de ocuparse para desempeño de sus funciones (51). Con igual consideración se ha designado mirar el Rey, mi muy caro y amado esposo, durante su feliz reinado, todo cuanto puede contribuir al bienestar de sus fieles vasallos, que fue y es siempre el fin constante de sus anhelos, y si por circunstancias particulares no pudo realizarse el establecimiento del Ministerio separado, que para ello tuvo bien acordar en real decreto autógrafa de 5 de noviembre de 1830, usando ahora de la facultad que se dignó concederme en el de 6 de octubre último, he resuelto, con su noticia y soberana aprobación, que para fortalecer la administración interior y el fomento general del Reino, haciendo que las disposiciones protectoras de la fortuna individual y pública produzcan el saludable efecto que se desca, sin que pugnen entre sí ni se frusten las intenciones más benéficas, se establezca inmediatamente el Ministerio decretado en la citada fecha de 5 de noviembre de 1830; que tenga título de Secretaría de Estado y del Despacho del Fomento General del Reino; que sea de aquí en adelante una de las secretarías del Despacho, igual a las existentes, disfrutando de las mismas atribuciones que éstas; y que su función se realice sin aumento de gastos y aprovechando las luces y sujetos diseminados actualmente en varios establecimientos.»

La denominación de «Fomento» fue debida a razones prácticas, pues se quiso huir de las anteriores por sus connotaciones políticas. Bien es verdad que dicha denominación era frecuente entre los administrativistas y que incluso se utiliza actualmente con mucha frecuencia. La vigente Constitución se refiere a ella en los artículos 40.2, 43.3, 51.1, 129.2, 148.1.13.^a y 17.^a, 149.1.15.^a.

Las competencias de este Ministerio se basaron principalmente en las que habían tenido los de Interior o Gobernación anteriormente existentes y, por lo tanto, tuvieron que sustraerse de las desempeñadas por las demás Secretarías y por el Consejo de Castilla. Fueron reguladas

(51) Dentro de la Secretaría del Estado y del Despacho de Hacienda se creó, el 6 de junio de 1797, la Dirección de Fomento General del Reino; posteriormente, y por Decreto de 5 de enero de 1824, se había creado la Real Junta de Fomento de la Riqueza del Reino.

por Decreto de 9 de noviembre del mismo año (1832) y, realmente, se establecieron sin obedecer a un principio determinado. GUAITA (52) la ha clasificado de la siguiente forma:

- Policía urbana y rústica y la de seguridad pública, tanto exterior como interior. Ampliaremos posteriormente este apartado al hablar de las misiones de los Subdelegados de Fomento.
- Juzgado de vagos y malentretidos, las cárceles y casas de corrección y presidios (53).
- Ayuntamientos; el gobierno económico y municipal de los pueblos y el cuidado y administración de sus propios y arbitrios; fijación de los límites de provincias y pueblos.
- El ramo de sanidad con sus lazaretos, aguas y baños minerales.
- Todos los establecimientos de caridad y beneficencia.
- Construcción y conservación de caminos, canales, puertos mercantes, puentes y todas las obras públicas; la navegación interior; las obras de riego y desecación de terrenos pantanosos.
- Las nuevas poblaciones establecidas o proyectadas mientras gocen de privilegios especiales.
- Correos, postas y diligencias.
- El fomento de la agricultura; las roturaciones y cerramientos de tierras, y la distribución y aprovechamiento de las de propios, comunes y baldíos.
- Las casas de monta y depósito de caballos padres; los viveros y crías de ganados.
- La caza y la pesca.
- El plantío y conservación de los montes arbolados.
- La industria, las artes, oficios y manufacturas, gremios.
- Las minas y canteras.
- La estadística general del Reino.
- Moneda, comercio interior y exterior, juntas y tribunales de comercio, feriales y mercados, pesas y medidas.
- La instrucción pública, universidades, sociedades económicas, colegios, reales academias y escuelas de primera enseñanza y los conservatorios de arte y música.
- La imprenta y periódicos, bien sean del Gobierno o de particulares; los teatros y toda clase de diversiones y recreos públicos.
- Los alistamientos, sorteos y levas para el Ejército y Marina.

Terminaba con una cláusula abierta, de carácter general: «todos los demás objetos, que aunque no se hallen expresados, correspondan o sean análogos a las clases indicadas».

La creación de este Ministerio se complementaba con dos medidas

(52) *El Ministerio de Fomento, 1832-1931*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, págs. 27 y ss.

(53) De acuerdo con el artículo 6.º de la Ley de Presupuestos de 29 de junio de 1887, la Dirección General de Establecimientos Penales pasó al Ministerio de Gracia y Justicia.

fundamentales para el desarrollo de sus funciones. Nos referimos a la división provincial y la creación de los Subdelegados de Fomento, que con la denominación de Gobernadores Civiles han llegado a nuestros días. El territorio nacional se dividiría en 49 provincias (posteriormente se aumentaría una en Canarias), de las que serían de primera clase las de Barcelona, Cádiz, Coruña, Granada, Madrid, Málaga, Sevilla y Valencia; de segunda, las de Alicante, Córdoba, Murcia, Oviedo, Toledo, Valladolid y Zaragoza; el resto serían de tercera clase.

Los Subdelegados de Fomento entenderían de todos los asuntos que el Decreto de 9 de noviembre de 1832 le encomendaba al Ministerio. Complementario al Decreto de 30 de noviembre de 1833 se dictó una amplia Instrucción en la que, de manera detallada, se especificaban cada una de sus numerosas funciones. Para nuestro estudio, sólo nos interesa el capítulo VI, que hace referencia a la policía general. Quizás como consecuencia de los informes que anteriormente comentamos, se hace un juicio crítico de la Policía y de sus procedimientos de actuación: «Un error deplorable hizo que se desconociesen en muchas partes del reino las intenciones generosas que presidieron el establecimiento de la policía, organizada al principio para enfrenar el crimen, y que la inocencia viviese tranquila.» Sin embargo, esta idea no se cumplió, pues «en algunas provincias mientras malhechores conocidos salían a los caminos con pasaportes en regla, se exigían formalidades odiosas para darlos a vecinos honrados que exhibían sus cartas de seguridad. Aquí un jefe de policía obligaba a los viajeros a comparecer en persona en su oficina ante un oscuro dependiente; molestando así a los fatigados, y humillando a los distinguidos. Allí se multaba a un desventurado arriero porque habiendo llegado a deshora a una posada, no cuidó de hacer refrendar un pasaporte que no había quien refrendase». Con el fin de remediar esta caótica situación se ordenó la refundición de todas las normas de actuación, si bien, mientras tanto, «los Subdelegados de Fomento se penetren de la idea de que sus atribuciones, como jefes de la policía, son las de una magistratura de beneficencia y protección, que más que ninguna otra exige diferenciar, atenciones y obsequios hacia las personas con las que tenga que tratar. Severidad con el crimen, indulgencia con el descuido o la flaqueza, respeto a la inocencia, miramiento con cuantos lleguen a invocar su justicia o su favor: tal debe ser la divisa de la policía, que ni por accidente debe deshonorarse con acciones que presenten apariencia de arbitrariedad, ni mucho menos de vejación».

Continuaba la preocupación por la seguridad de los caminos y des-poblados, estableciendo medidas de carácter preventivo y represivo. Entre las primeras se ordenaba «conocer completamente la situación de cada pueblo, y el modo de vivir y los hábitos de sus moradores; observando a los que sin motivos conocidos hacen frecuentes salidas de sus domicilios, o no dejan adivinar a sus compatriotas los recursos con que proveen a su subsistencia; recomendar estrechísimamente a los encargados de la administración municipal que sigan los pasos de los sujetos que se hallen en uno u otro de aquellos casos, y que informen sobre

ellos semanalmente al jefe de la administración provincial; cuidar de que no falte habitualmente trabajo a los jornaleros, ni socorros cuando el rigor de la estación no les permite trabajar; disponer que con la frecuencia necesaria haga la autoridad municipal de cada pueblo recorrer su término, informarse de las gentes sospechosas que lo atraviesen, según sus huellas; reconocer sus pasaportes, y asegurarse en fin de que nada hay que deba turbar el sueño de sus gobernados».

Si todos los anteriores medios preventivos hubiesen fracasado, habrá que acudir a los represivos, que consistirían en «poner en movimiento, apenas se anuncie un robo, la fuerza necesaria, sea de tropas de línea, o de paisanos armados, que reconozca los sitios en que se cometió el crimen, registre los escondrijos contiguos, y siga el rastro del malhechor o malhechores hasta entregarlos en manos de la justicia. Esta obligación no será peculiar del pueblo en cuya jurisdicción se consumó el atentado; será común a todos los situados en un radio de cuatro leguas, de donde se harán ojeos combinados de que no pueda escapar el fascineroso».

Las medidas anteriores irían acompañadas de una nueva reorganización policial, cuyos máximos responsables —a nivel provincial— serían los Subdelegados de Fomento, si bien dependiendo del Superintendente General, así como de las direcciones de propios, pósitos, caminos, correos, minas e inspección de instrucción pública, en los asuntos de la competencia de estas corporaciones. Como jefes de la Administración central en cada provincia se les ordenaba «recoger de los capitanes generales, intendentes, regentes de los tribunales superiores, y demás autoridades, todos los papeles que en poder de ellos existan relativos a los diferentes negociados atribuidos al ministerio de Fomento» (Instrucción núm. 75).

Estas reformas administrativas que Javier de Burgos quería realizar desde el nuevo Ministerio de Fomento encontraron la oposición de gran número de políticos y, sobre todo, del área militar. Los Capitanes Generales veían mermadas sus absurdas atribuciones en materia civil, y las defenderían con toda clase de procedimientos. Fue famoso el informe del General Llauder, Capitán General de Cataluña, que influiría en la caída de Javier de Burgos, y que para contentarlo se publicó la Orden de 12 de marzo de 1834, por la que «los subdelegados de Fomento se entenderían por ahora en todo lo relativo a la Policía con los capitanes generales», y, de la misma manera, «los gobernadores de las plazas ejercerán la policía en ellas».

Bien es verdad que «esta excepción hecha a las reglas generales de la administración, durará sólo lo que duren las circunstancias extraordinarias que obligan a hacerla, y pasadas las cuales corresponderán exclusivamente a los jefes civiles las atribuciones de la policía, que no pueden segregarse de las demás atribuciones administrativas».

Vemos, una vez más, que la reforma policial fue imposible de realizar. Existían personas capacitadas para llevarla a cabo, modelos extranjeros a tener en cuenta y, sobre todo, un deterioro de la convivencia que urgía realizarla. Los constantes cambios políticos, las permanentes re-

formas policiales —sin comprobar sus resultados—, impidieron una vez más el ponernos a los niveles de las naciones de nuestro entorno, en que ya existía un definitivo modelo policial.

No obstante, de todo lo visto hasta ahora, quizás podemos decantar la constante existencia de unos funcionarios de paisano dedicados a las tareas informativas y de policía judicial, un contenido excesivo de misiones administrativas y la necesidad —manifestada en todas las reformas— de un Cuerpo uniformado que completase el anterior esquema. Van surgiendo necesidades que con el tiempo se irían perfeccionando, como la existencia de un documento de identificación personal (actual DNI), otro para sobrepasar los límites nacionales (pasaportes), la coordinación de todos los efectivos para luchar contra el bandolerismo —hoy sería terrorismo— y la figura del Subdelegado de Fomento (actual Gobernador Civil), como representante y coordinador de la Administración central en cada provincia, así como el Jefe nato de las fuerzas policiales (54). Estas ideas se irían manteniendo y perfilando hasta desembocar, diez años después, en la reforma de 1844, que es la base y el antecedente de la actual organización de la Administración policial española.

Para LÓPEZ GARRIDO (55), «la búsqueda del nuevo modelo de seguridad se hace, al principio, de forma vacilante. Tres fases son perfectamente discernibles. La primera, en que las clases representadas en el régimen absolutista se agarran a fórmulas de seguridad declinantes, superadas ya por las Milicias Nacionales. La segunda, en que los moderados intentarán reconvertir a las Milicias hacia una política conservadora. El fracaso en esta tarea es la sentencia de muerte para las milicias populares; y supone el paso a la tercera fase: el moderantismo triunfante en 1844 creará un nuevo cuerpo de seguridad de sostenimiento del Estado centralista, la Guardia Civil».

Desde la muerte de Fernando VII (29 de septiembre de 1833) hasta la proclamación de Isabel II, la situación española atraviesa unos años muy difíciles, sin que se produzcan cambios importantes en el área policial, si bien las intervenciones en este aspecto se hacen absolutamente necesarias tanto por la guerra civil en la que España se ve inmersa como por las frecuentes y violentas alteraciones de orden público, aunque en ocasiones la gravedad era exagerada por las autoridades so pretexto de la adopción de medidas extraordinarias.

Con un espíritu restrictivo y coactivo se reguló el derecho de reunión, por Decreto de 18 de julio de 1834, en el que «los meros espectadores que con su imprudente curiosidad alientan a los perversos, dando lugar a suponerles más fuerza numérica de la que tienen en realidad, se retirarán a virtud de la primera intimación, y si no obedecieren serán con-

(54) La denominación de Gobernador Civil se debe al Decreto de 13 de mayo de 1834, por el que también se cambia el nombre al Ministerio, designándole Secretaría de Estado y del Despacho del Interior. Volvería a cambiarse, por Decreto de 4 de diciembre de 1835, por el de Secretario de Estado y del Despacho de la Gobernación del Reino.

(55) Diego LÓPEZ GARRIDO, *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, Madrid, 1982, pág. 40.

ducidos a la cárcel para ser destinados inmediatamente a las obras públicas, por término de un año». Lógicamente, las penas eran mucho más graves para los participantes, máxime si iban armados.

Siguiendo la tradición histórica —que aún está vigente— de achacar nuestros males a otros, se dictó la Orden de 6 de agosto de 1835, estando presidido el Gobierno por el Conde de Toreno. El preámbulo es sintomático: «Los vergonzosos y deplorables acontecimientos que han ocurrido últimamente en algunos puntos del Reino; la tendencia indisimulable de tales desórdenes, y los males que su repetición produciría en estos momentos han obligado al gobierno de S. M., que ha descubierto y penetrado los planes que dan origen a las maquinaciones de un corto número de malvados, reducidos por la intriga, y pagados por el oro de los enemigos de España, a dictar medidas enérgicas y severas que contengan y destruyan los proyectos de devastación y de sangre en que se ocupan y que amenazan envolvernos.»

Sin embargo, como afirma BALLBÉ (56), lo más importante de esta etapa no son las normas sobre orden público, sino la situación casi permanente de excepcionalidad en que el país vive. Aunque posteriormente volveremos sobre el tema, si queremos dejar constancia que dichas declaraciones de guerra o de estado de sitio convertían en letra muerta tanto los textos constitucionales como la legislación ordinaria.

Su apoyatura legal se quiso encontrar en las Ordenanzas de 1768, pero este extremo ha sido discutido por algunos autores, por lo que casi todos los bandos acudían a la fórmula genérica: «con arreglo a lo que se observa en semejantes casos en todas las naciones».

Al mismo tiempo sorprende la falta de tipicidad de los supuestos en ellos contemplados, acudiendo preferentemente a conceptos jurídicos indeterminados. Como ejemplo, el del Capitán General de Valencia y Murcia, el 22 de septiembre de 1835: «Convencido de lo crítico de las actuales circunstancias teniendo presente que el Estamento de los señores procuradores del Reino no ha propuesto por sus muchas atenciones en la anterior legislatura una ley en que se marquen las penas correspondientes a delitos políticos y conviniendo que se tengan en adelante reglas positivas mientras S. M., la Reina Gobernadora, resuelva lo que más convenga o tengamos un código penal votado por los representantes del país, ha resuelto, para seguridad del mismo sostén de la libertad y del trono legítimo...

- A todo el que esparciese papeles subversivos o invitase a la rebelión de cualquier manera que fuese será pasado por las armas.
- Todo grupo de paisanos que transcurrido el mismo término después del toque de alarma se encuentre por las calles será deshecho a viva fuerza, precedida de una sola intimidación sin perjuicio de la formación de causa a las personas que procedan y las que se aprehendieren. Para evitar toda duda se entiende por grupo la reunión de tres personas.»

(56) Manuel BALLBÉ, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, 1983.

Los bandos semejantes a éste proliferan de tal forma que el Gobierno hubo de regularlos por Decreto de 20 de octubre de 1835. En el seno de las Cortes eran frecuentes las interpelaciones sobre dichos extremos. Así, Olózaga decía: «De Francia nos vino esa expresión falsa y sofisticada de estados de sitio y estados de guerra. Pero ya que nos ha venido el mal de allí, ¿por qué no tomamos también el remedio? Porque en España faltan medios y hombres que revestidos de la fuerza que da la razón, penetrados de su dignidad, y confiados en el poder de la ley, digan no a un gobernador o a un capitán general, sino al mismo Rey, lo que el Tribunal de Casación de Francia dijo a Luis Felipe: El Rey ha declarado en estado de sitio a la capital creyéndolo dentro de sus facultades; no lo está; y nosotros lo declaramos nulo y atentatorio a la Constitución.» Añadía más adelante los resultados que con dichas medidas se habían obtenido, en los siguientes términos: «es un hecho que las medidas excepcionales, las facultades extraordinarias que han sustituido la acción de la ley, fueron tomadas por mucho tiempo para contener los movimientos que tenían por objeto y por divisa conseguir mayor amplitud en la libertad del país. Y bien, señores, ¿produjeron esas medidas algún efecto? ¿La opinión que se quería contrariar cedió a esta fuerza? No, señores; por el contrario, los excesos cometidos a nombre de esas autoridades revestidas de poderes excepcionales, los abusos que ellos mismos cometieron o no pudieron evitar, fueron un incentivo poderoso para acelerar la misma reforma. ¿De qué sirvieron, pues, esos estados excepcionales, esos estados de sitio?» (57).

Durante los años 1838 y 39 se intentó regular las facultades de la Autoridad militar mientras rigiesen los estados excepcionales; no obstante los proyectos presentados y las discusiones que se produjeron, ello no fue posible. Se tuvo que esperar a la regencia del General Espartero, en que de forma ambigua se regula dicho extremo por Decreto de 14 de enero de 1841, en el que se afirmaba que «sólo en los casos que real y verdaderamente se halle sitiado un pueblo por enemigos exteriores o interiores, podrán las autoridades militares declararlo en estado de sitio».

Durante todo este período que venimos estudiando (1812-1844) hemos podido comprobar un protagonismo casi permanente del estamento militar; aunque sólo nos interesa desde el punto de vista policial, queremos aportar algunas ideas que nos permitan enjuiciar con más objetividad esta intromisión castrense. Su presencia es innegable; mas las causas que la producen son varias, y no siempre achacables a dicha institución. A la luz de la normativa que se va produciendo, ya expusimos que la Constitución de Cádiz encomendaba al Ejército, bajo la autoridad del Rey, el mantenimiento del orden público. Esta línea era ratificada por la Ley constitutiva del mismo, en 1821. Luego si legalmente se responsabilizaba al Ejército del orden público, no tenemos ni debemos escandalizarnos por su protagonismo. También se le acusa de su falta de subordinación al gobierno de turno, por entenderse directamente con

(57) «Diario de Sesiones» de 19 de diciembre de 1838.

el Monarca. Lo cual era patrocinado por la legislación de cada momento, así como por la tradición histórica y el asentimiento de los monarcas y de los gobiernos. Con todo ello no queremos exonerar al Ejército de la responsabilidad histórica que pueda corresponderle, pero tampoco convertirlo en el chivo expiatorio de los males nacionales, como actualmente viene ocurriendo con la mayor parte de los tratadistas nacionales y extranjeros.

Volviendo a su utilización en materia de orden público, queremos preguntar: ¿qué medios tenían los gobiernos para mantenerlo? Hemos analizado las más importantes reformas policiales, los Cuerpos que se crearon y el fracaso de los mismos; por ello no tenían más remedio que acudir al Ejército como tabla de salvación, ante el naufragio del país.

Hemos visto los intentos de organizar una Administración civil adecuada a nuestras necesidades y, dependiendo de ella, incardinar la rama policial. El inmovilismo de unos, la incomprensión de otros y la falta de autoridad durante la primera mitad del pasado siglo lo hizo inviable. Que en todo este proceso algunos generales a título personal y el Ejército como institución jugasen un importante papel es innegable, y nadie lo pone en duda. Quizás con ello se demuestre que, dentro del caos administrativo, su actuación era la menos mala o, por el contrario, achárselo a la debilidad de los demás.

Como decía BALMES, «muchas veces se ha hablado de acabar con la preponderancia militar para robustecer el poder civil. Parécenos que la cuestión se ha planteado al revés, y que hay que robustecer el poder civil para acabar de una vez con el poder militar. No creemos que el poder civil sea flaco porque el militar es fuerte, sino que, por el contrario, el poder militar es fuerte porque el poder civil es flaco».

3. ORIGEN DE LA ADMINISTRACIÓN POLICIAL

El momento histórico era delicado, pues a la penuria económica había que unir la discontinuidad política y la inseguridad general. La guerra de la Independencia había dejado asolada la nación y, antes de intentar recuperarse, se produjo otra guerra —de carácter civil— y graves problemas en nuestras relaciones con América. Los intentos de los diversos gobiernos por enderezar nuestra economía fueron baldíos, quizás por falta de visión o de la suficiente continuidad para llevar a feliz término una postguerra duradera. Las reformas de la Administración fueron en gran medida dirigidas en este sentido, pero no consiguieron éxitos aceptables. Las permanentes luchas políticas, que de los grupos dirigentes pasaban al pueblo llano, hacían ingobernable el país, y, sobre todo, carente de ideas innovadoras que fomentaran el resurgir económico. Esta situación de constante ambiente revolucionario, combatido a veces con los duros procedimientos fernandinos, produjo cierto hastío en toda la población, que pedía paz y orden. COMELLAS (58), citando a Joa-

(58) *Historia General de España y América*, T-XIV, pág. 515.

quín Francisco PACHECO, afirma: «Desacreditados los sistemas extremos, sólo se preocupa la generación actual en resolver el problema más importante para la felicidad del linaje humano: ¿cuáles son los medios de hermanar el orden con la libertad?» A la libertad —continúa el autor— «pura y sin mancha de Riego y Evaristo S. Miguel ya le ha nacido un hermano muy rentable y muy digno de ser tenido en cuenta: el orden».

En el discurso de la Corona, pronunciado por Isabel II al abrirse la legislatura de 1844, se estableció el esquema que los moderados se proponían cumplir:

- Una reforma constitucional, capaz de dejar a los poderes públicos más expeditos para dedicarse a la administración del país.
- El arreglo y la racionalización de la Hacienda y del sistema fiscal, que permitiera un Estado libre de agobios y eficaz en sus movimientos e iniciativas.
- Unas instituciones sólidas, funcionales y eficaces, que pudieran superar lustros enteros de provisionalidades e improvisaciones.
- Un Ejército y una Marina poderosos, portavoces de una España que aspiraba a recobrar su prestigio internacional.
- Prosperidad general y paz en el país.

En este último aspecto, la Reina afirmó: «Los españoles, cansados de alternativas y trastornos, desean con ansia disfrutar de tranquilidad y sosiego bajo el imperio de las leyes y a la sombra tutelar del Trono.»

A los factores políticos y económicos hay que añadir la inseguridad de todo el país. Según MARTÍNEZ RUIZ (59): «Como trasfondo de esta cambiante realidad política, hay un mundo de bandolerismo y pillaje, palpable en cualquier momento, especialmente evidente en algunas zonas, como Andalucía y Levante. El bandolerismo contribuye de modo directo a crear y mantener un clima de inseguridad que se ve ampliado por la repercusión de las luchas políticas en la conciencia del pueblo. El bandolerismo del siglo XIX cuenta con una amplia repercusión en nuestro país. Es éste un fenómeno que surge por una motivación social y persiste por falta de un poder enérgico, con los medios adecuados para reprimirlo y evitarlo, dando situación y salida a una población en crecimiento, como era la española en las décadas iniciales decimonónicas. Los intentos agrarios, como la ampliación del área de cultivo cerealista, y la nueva estructuración de la propiedad, intentada con la desamortización y sus consecuencias, responde, en último extremo, a la necesidad de dar asiento a una población que crece demasiado para los moldes económicos existentes. Intentos que no logran sus objetivos plenamente y no aglutinan a los inadaptados o sobrantes que se lanzan al monte. Las partidas de bandoleros se nutren de desheredados de la fortuna, prófugos y desertores del Ejército, fugados de cárceles y por todos aquellos individuos que se ven empujados al margen de la ley por motivaciones colectivas o particulares, como el robo, la venganza, el crimen o hechos similares que los convierten en perseguidos de la justicia.»

(59) Enrique MARTÍNEZ RUIZ, *Creación de la Guardia Civil*, Madrid, 1976, pág. 29.

Ante esta situación, y de acuerdo con los propósitos de los moderados, era lógico que una de las primeras reformas fuese la policial. Incluso —aunque pueda sorprender a algunos— era solicitada desde el estamento militar. En efecto, con fecha 31 de diciembre de 1843, el Ministro de la Guerra le dirigía un escrito al de Gobernación y, entre otras cosas, le decía: «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 las 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 peculiar; 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 la 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.» Como vemos, la preocupación del Ministerio de la Guerra se limitaba a la creación de un Cuerpo que le sustituyese en las funciones de orden público que venía desempeñando. El tema vuelve a plantearse en el Consejo de Ministros de 21 de enero de 1844 y, unos días después, se aprueba un Decreto por el que se reorganiza, de una manera global, la Administración policial. El preámbulo de este Decreto —26 de enero de 1844— merece un comentario especial, pues en él se expone la filosofía del Gobierno sobre este ramo de la Administración. En la línea de sus reformas, intenta hacer compatible la libertad con la autoridad (60): «la libertad civil, expuesta de continuo a los amaños y violencias individuales, no parece subsistir con firmeza sin la tutelar vigilancia, y sin el robusto apoyo de la autoridad solícita y vigorosa del gobierno».

Esta medida reconoce el propio Gobierno que no es nada original, pues existe en todos los regímenes constitucionales: «esta institución dirigida a precaver y reprimir los actos que puedan poner en peligro las personas y bienes de los ciudadanos, existe, aunque bajo diferentes formas, en todos los pueblos cultos, siendo muy de notar que allí es más acatada y efectiva donde mejor se entienden y aprecian los buenos principios en que descansa el verdadero sistema constitucional». A continuación critica las anteriores organizaciones policiales, así como la actuación de sus miembros, si bien responsabilizando también a los políticos de la época: «creada la policía bajo una forma de Gobierno, que se cuidaba menos de los individuos que de bastardas miras de parcialidad; organizada bajo la influencia de las pasiones políticas más bien que sobre la base de intereses puramente sociales; servida en ocasiones por agentes, que desconociendo la índole de la institución, y revestidos quizá de sobradas atribuciones, no acertaban a conciliar el desempeño de su auto-

(60) Según AGUADO SÁNCHEZ, *ob. cit.*, pág. 187, y MARTÍNEZ RUIZ, *ob. cit.*, pág. 31, el autor del mismo fue Patricio de la Escosura, antiguo militar, que en estas fechas era Subsecretario de Gobernación.

ridad protectora con el respeto debido a la libre acción y a la independencia doméstica de los vecinos honrados y pacíficos, no es mucho que el solo nombre de la policía suscite desconfianza y temores, y que hayan sido menester algunos años del más completo desorden social para persuadir la utilidad y la urgencia de su establecimiento».

Adelantándose en muchos años, reconoce que la seguridad no es un servicio graciable que se presta al administrado, sino que constituye una obligación de los gobiernos e incluso un derecho del ciudadano: «el Gobierno de V. M. se halla en el caso de velar eficazmente por las personas y bienes de todos, ya en general, ya en particular; porque el ciudadano que acude con su fortuna al servicio del Estado, que contribuye con sus haberes a las cargas públicas, que baña con el sudor del rostro el sustento de su familia, necesita de aquella calma y seguridad que sólo puede prometer la solidez y el vigor de un Gobierno, que fundado en los principios de la justicia, a la sombra de las instituciones que moderan y ciñen la acción del poder y el súbdito, cifra todo su interés y su gloria en fomentar y labrar el bien y mejoramiento de los pueblos».

En base a estos principios se lleva a cabo la organización de la Administración policial. A nivel nacional se responsabiliza de la misma al Ministro de la Gobernación. Dependientes de él, y en cada provincia, los Jefes Políticos (actuales Gobernadores Civiles), de los que dependerán los funcionarios encargados de su mantenimiento. Estos recibirían la denominación de Comisarios y Celadores. Los primeros se establecerán en las capitales de provincia y ciudades importantes, a razón de uno por cada Juzgado de primera instancia. Vemos, por lo tanto, que la división judicial condicionaba la policial, en base a que ésta sería la principal función que habrían de desempeñar. En cada barrio de las ciudades habría un Celador, dependiente de los Comisarios.

Este Decreto se complementaría con el Reglamento del día 30 del mismo mes y año. En él se le encomendaban misiones de policía administrativa, debiendo llevar un censo de población de todos los vecinos de su distrito, así como de los extranjeros. Igualmente llevaría ficheros de fondas, hospederías, posadas, cafés, etc. Se le traspasaron algunas funciones que venían desempeñando los Ayuntamientos, si bien también tenía que prestarles el auxilio que le solicitasen, de acuerdo con sus reglamentos (61). Desde el punto de vista de su personal, este Cuerpo lo constituirían unos funcionarios de paisano y otros de uniforme. Se les obligaba a residir en la zona en que tuviesen su comisaría o barrio, dotándoles de la correspondiente insignia de su autoridad (62). Su nombramiento estaría en función de su categoría, haciéndolo el Rey para

(61) También le obligaban a ello los artículos 69 y 70 de la Ley de 14 de julio de 1840, sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos.

(62) La de los comisarios sería una faja con los colores nacionales y un bastón con puño de oro. Los celadores llevarían un frac azul y el bastón con un puño de marfil. Los agentes habrían de ir siempre de uniforme, que sería levita azul, sombrero de tres picos y sable. Como adorno, el sombrero llevaría un pompón estrecho y encarnado, por lo que el pueblo les llamó «guindillas», desprestigiándose rápidamente.

los Comisarios, dentro de la terna presentada por el Jefe Político, el cual nombraría a los Celadores y Agentes. Sus retribuciones dependerían de la ciudad en que prestasen sus servicios.

Mas esta organización policial se complementaba con la creación de un nuevo Cuerpo, pues el artículo 10 del mencionado Decreto establecía: «El ministro de la Gobernación de la Península propondrá, con la urgencia que el servicio público reclama, la organización de una fuerza especial destinada a proteger eficazmente las personas y propiedades, cuyo amparo es el principal objeto del ramo de protección y seguridad.» Con ella quedaba completado el nuevo diseño policial, y entramos en el conflictivo tema de la creación de la Guardia Civil (63). Este tema ha sido tratado por varios autores y posee una gran trascendencia y repercusión, pues de ello depende la naturaleza originaria de la Guardia Civil. Por nuestra parte, vamos a reproducir y mantener nuestra tesis.

En cumplimiento del Decreto de 26 de enero se publica el de 28 de marzo, cuyo preámbulo resulta sumamente interesante. De acuerdo con lo expuesto al principio de este epígrafe, «el gobierno ha menester una fuerza siempre disponible para proteger las personas y las propiedades; y en España, donde la necesidad es mayor por efectos de *sus guerras y disturbios civiles*, no tiene la sociedad ni el Gobierno más apoyo ni escudo que la milicia o el ejército, inadecuados para llevar este objeto cumplidamente o sin perjuicios». La misma disposición reconocía la inoperancia de ambas instituciones para las misiones que se les venían encomendando: «la milicia nacional, que por su índole carece de una existencia continua, se dirige a la conservación del orden, tomada esta voz en la acepción relativa a la defensa de las leyes y del sosiego general dentro de las poblaciones; de donde resulta que su obligación es local y su servicio transitorio; mientras la policía social no reconoce los límites de lugar ni tiempo. No puede tampoco el ejército llevar esta necesidad, porque su objeto peculiar es defender el Estado, y en último extremo auxiliar a la milicia en la conservación del reposo público; porque su organización le pone fuera del alcance de la autoridad civil; porque sus elementos constitutivos no se amoldan al desempeño de comisiones de cierto carácter discrecional, y porque el rigor de la disciplina militar se resiente de la frecuente diseminación de las tropas en pequeñas partidas, independientes de la vigilancia y la acción de los jefes superiores».

Se reconoce públicamente el gran perjuicio que al Ejército se le ocasiona utilizándolo en misiones policiales, pues, al margen de su poca fe en el desempeño de las misiones, se evitaba su intervención en actos

(63) Entre los autores que lo han estudiado con mayor profundidad: F. AGUADO SÁNCHEZ, en sus numerosas obras sobre estos temas y que sintetiza su postura en *Historia de la Guardia Civil*, T-I, págs. 187 y ss.; Manuel BALBÉ, *ob. cit.*, pág. 141; Miguel LÓPEZ CORRAL, *La Guardia Civil española*, pendiente de publicación; Diego LÓPEZ GARRIDO, *ob. cit.*, págs. 84 y ss., y *La naturaleza de la Guardia Civil en su primer medio siglo de existencia*, «Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil», núm. 26, 1981; Enrique MARTÍNEZ RUIZ, *ob. cit.*, págs. 32, 36, 123 y 144; Antonio MURALES VILLANUEVA, *ob. cit.*, págs. 85 y ss.; *La Guardia Civil: un Cuerpo militar*, «Revista de Estudios Históricos Guardia Civil», núm. 26, 1981; *Naturaleza de la Guardia Civil*, «Revista Guardia Civil», núm. 477, 1981, y núm. 488, 1984.

populares, «intervención, que puede menguar al cabo el prestigio de las tropas permanentes, que puede también ejercer una influencia perniciosa en el principio de la subordinación, que imposibilita o entorpece la instrucción del soldado, y que robusteciendo con exceso la importancia del brazo militar en el orden político, no favorece mucho el desarrollo completo del sistema constitucional».

De acuerdo con lo expuesto, «se crea un cuerpo especial de fuerza armada de infantería y caballería, bajo la dependencia del Ministerio de la Gobernación de la Península, y con la denominación de Guardias Civiles» (art. 1.º) (64).

El objeto de esta fuerza sería el «proveer al buen orden, a la seguridad pública y a la protección de las personas y de las propiedades» (art. 2.º).

La organización del nuevo Cuerpo se le encomienda —Decreto de 12 de abril— al Ministerio de la Guerra, cuyo titular designa para tal cometido al Duque de Ahumada. Al analizar el anterior Decreto, de 28 de marzo, encuentra grandes defectos en el mismo, que son tenidos en cuenta por el Gobierno —presidido por Narváez—, por lo que se publica un nuevo y definitivo Decreto —13 de mayo de 1844— que podemos considerar como el creador del Cuerpo. Sin embargo, esta afirmación es preciso matizarla. El artículo 10 del Decreto de 26 de enero ordena al Ministro de la Gobernación que organice una fuerza especial. En base a este mandato, dicho Ministerio redacta y se publica el Decreto de 28 de marzo. No obstante, el 12 de abril se le encomienda la organización al Ministerio de la Guerra, pues «siendo uno de los objetos que han dictado las bases constitutivas de la Guardia Civil, cuya organización dispone el decreto que tuvo a bien expedir en 28 del mes anterior, ofrecer un alivio y una recompensa a la clase militar que tan acreedora se ha hecho por su lealtad, valor y constancia durante la última guerra y en repetidas ocasiones a mi Real benevolencia y a la gratitud nacional; deseando que este propósito se lleve a cabal cima lo más pronto que fuese dable con la uniformidad y buen concierto que la índole del servicio reclama, y queriendo dar a los militares beneméritos que aspiren a ingresar en las filas de este Cuerpo, una fianza de justicia y la preferencia de que sean atendidas sus instancias y respetados los títulos que por sus buenos servicios tengan a esta distinción, he venido a decretar...».

Pero, realmente, lo que hace es cambiar el Decreto, pues así se explicita en el de 13 de mayo: «el Ministro que suscribe [se refiere al de Guerra] ha examinado con la mayor detención el real decreto de 28 de marzo último sobre la formación de la guardia civil. Al llevarla a efecto por el ministerio de mi cargo, en virtud del real decreto de 13 de abril próximo pasado, se han tocado dificultades, sin cuya aclaración no es posible constituir la desde luego en una forma fija». Por lo tanto, el De-

(64) Según el General AGUADO —*ob. cit.*, pág. 188—, cuando González Bravo le presenta este proyecto a la Reina, le dice que no comprende muy bien cómo unas «guardias armadas» podían estar al servicio y bajo la obediencia de los poderes civiles, pues entonces les llamaría «guardias civiles», para que en el nombre quedase reflejada su doble condición.

creto de 28 de marzo quedó derogado por el de 13 de mayo en todo lo que éste regulase. Pero hay un extremo que este último Decreto no menciona. Es el referente a la misión del Cuerpo. Esta circunstancia, regulada en el artículo 2.º del Decreto de 28 de marzo, es la única razón para considerarlo también como «colaborador» en la creación del Cuerpo. No obstante, también sería válida la postura de considerar a dicho Decreto totalmente derogado y acudir al Reglamento de Servicio para analizar sus misiones. En su artículo 1.º las aclara:

- Conservación del orden público.
- La protección de las personas y las propiedades, fuera y dentro de las poblaciones.
- El auxilio que reclame la ejecución de las leyes.

Precisamente apoya la tesis del Decreto de 13 de mayo este mismo Reglamento, que lo cita en su artículo 7.º, y el Reglamento Militar, al afirmar: «la primera organización de la Guardia Civil que V. M. se digne mandar crear por su decreto de 13 de mayo último toca a su término...».

Estos dos Reglamentos, junto con la famosa Cartilla, constituyeron el marco jurídico y moral en el que la Guardia Civil se desarrollaría. Sobre la labor de Ahumada, creemos que queda reflejada en el siguiente comentario del General AGUADO (65): «Desde 1844 hasta el presente, los guardias civiles no han sabido sino evocar, ya colectivamente, ya individualmente, muchos por imitación, bastantes por recurso sentimental, algunos por el conocimiento a fondo de su figura humana y arquetípica, al II Duque de Ahumada, en los momentos de complejidad, al tratar de dar una lección a sus subordinados o al establecer juicios comparativos, evocaciones sublimes o determinaciones dignas de grabarse en el más noble de los metales. Pudiera ser que, gracias a esa veneración casi mítica que los guardias civiles sienten por el primero de todos ellos, su obra haya perdurado, porque de lo que no hay duda es que en su persona se cumple aquello que para Gregorio Marañón suponía la conjunción de la gloria con la eternidad: la mayoría de los hombres mueren para ser enterrados, sólo los elegidos mueren para resucitar; y el II Duque de Ahumada vive y ha vivido en todos los guardias civiles, sin que la huella del tiempo haya hecho más que sublimar su figura. Es obvio que cualquier guardia civil, sin distinción de jerarquías, galones ni estrellas, que aspire a un ideal de perfección, se ha sentido en el curso de sus actos un tanto practicante del pensamiento ahumadiano, pensamiento que, dicho de paso, se hace más importante y difícil cuando se trata de nuestros propios sentimientos y convivencias.»

Respecto a la naturaleza del Cuerpo, y de acuerdo con las normas de creación y disposiciones posteriores, la Guardia Civil constituía un Cuerpo del Ejército que presta sus servicios a la Administración civil. Esta peculiaridad, que no tenía precedentes en nuestro país, ha hecho de la Guardia Civil lo que realmente es.

(65) *Ob. cit.*, pág. 197.

Como vemos, la organización policial establecida por los moderados, a base de dos Cuerpos nacionales, uno civil —con las ramas paisano y de uniforme— y otro militar, ambos dependientes del Ministerio de la Gobernación —hoy Interior— a nivel nacional y de los Gobernadores Civiles a nivel provincial, es el esquema que está vigente y que ha sido recogido por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Como peculiaridad se ha de distinguir el hecho de que la misma norma sirva de apoyatura legal para los dos Cuerpos que se creaban. Bien es verdad que a partir del mismo momento de su creación ambas instituciones siguieron caminos diferentes, y mientras la Guardia Civil se desarrollaría con todo ímpetu y rapidez, el otro Cuerpo sufriría numerosos cambios que impedirían la adquisición de la correspondiente solidez. Sólo de pasada, vamos a comentar los hitos más importantes, toda vez que profundizar en su historia y en los hechos que protagonizaron se saldría del objetivo de este ensayo.

4. POLICÍA

La Policía tendría en un principio un número reducido de agentes uniformados, ya que podría contar con la colaboración de la Guardia Civil. Sin embargo, esta autorización desapareció con la reforma introducida en el Reglamento de Servicio de este Cuerpo —Decreto de 2 de agosto de 1852—, por lo que se hizo sentir la imperiosa necesidad de aumentar la Policía con dichos funcionarios uniformados. Al mismo tiempo se intentaba conseguir una mayor colaboración con los empleados municipales, toda vez que los Ayuntamientos también aportaban sus recursos en el tema de la seguridad. De esta manera se crean los Cuerpos de Vigilancia Pública, Vigilancia Municipal y Salvaguardias (66). Si bien todos ellos dependían de Gobernación, también lo harían de las Autoridades municipales y del Ministerio de la Guerra. Se quería conseguir una actuación coordinada y unitaria que repercutiese en un mejor servicio.

No se obtuvieron los frutos deseados, por lo que a los pocos años se substituyó por la Guardia Urbana de Madrid (67), que más tarde se denominó Guardia Civil Veterana, terminando por integrarse en dicho Cuerpo (68).

(66) Decreto de 4 de abril de 1854 y Orden ministerial del día siguiente.

(67) Se organizó por Decretos de 29 de diciembre de 1857 y 24 de marzo de 1858, dependiendo del Inspector General de la Guardia Civil en lo relativo a su disciplina, instrucción, armamento, equipo, acuartelamiento y contabilidad. Se regiría por los reglamentos de dicho Cuerpo y, en cuanto al servicio, dependería del Gobernador Civil.

(68) La Guardia Civil Veterana surge por Orden de 29 de diciembre de 1858, aprobándose su Reglamento de Servicios el 10 de febrero de 1859 y el militar el 6 de abril del mismo año. Sus misiones serían semejantes a las del Cuerpo y estaría formada por un batallón de Infantería y dos secciones de Caballería. El motivo de su creación fue proporcionar un servicio más tranquilo a los de mayor edad o a los que sufrían alguna enfermedad. Sin embargo, la experiencia demostró todo lo con-

En 1863, y por Decreto de 21 de octubre, se crea el Cuerpo de Vigilancia Pública, con el fin de «aumentar su prestigio y fuerza moral, dándole unidad, cohesión y estímulo, y distribuyéndole de una manera que responda a su objetivo y a las exigencias de servicio de cada localidad en particular». Se compondría de unos funcionarios de paisano (inspectores, secretarios y oficiales) y otros de uniforme (jefes de vigilancia, subinspectores y vigilantes), figurando al frente de todos ellos unos Inspectores Generales (Decreto de 20 de noviembre de 1867) que coordinaban sus actuaciones a nivel provincial, entendiéndose directamente con los Gobernadores Civiles.

A los pocos años —Decreto de 2 de julio de 1870— se da nueva organización al Cuerpo de Orden Público, desembarazándose de muchas funciones burocráticas que pasarían a los Ayuntamientos, a la vez que se intentaba «disminuir el número de jefes y aumentar el de subalternos; distribuir las fuerzas en el territorio de la nación con arreglo a las necesidades de cada localidad; exigir para ingreso en el Cuerpo garantías de moralidad, de celo y de inteligencia; establecer un régimen conveniente y una saludable disciplina que corrijan los defectos y desenvuelvan las buenas disposiciones de cada uno; estimular el celo de todos con recompensas proporcionadas a sus servicios; inculcarles el respeto a las leyes y el amor a las instituciones de la patria; formar, en fin, un instituto cuyos individuos reúnan las fecundas virtudes del ciudadano y las rígidas costumbres del soldado».

Sin embargo, los problemas no se resolvieron, sino que cada vez se complicaban más. Las continuas reformas hacían inoperantes todos los proyectos, pues carecían del tiempo suficiente para ser corregidos a la luz de la experiencia. Hemos de tener presente que desde la reorganización de 1844 se habían producido más de una decena de nuevos cambios. De esta forma era imposible perfeccionar cualquier obra, por muy buenas ideas que la sustentasen.

Conexionado con lo anterior, o quizás por su causa, no hemos de olvidar la situación política, pues, como afirma COMELLAS (69), «el período que va de 1868 a 1874 es uno de los más agitados en nuestro país. Encierra un destronamiento, un régimen provisional, una regencia, una monarquía democrática, una abdicación, una república federal, una república unitaria, tres guerras civiles, un nuevo régimen provisional, un nuevo intento de regencia y, por último, la restauración de la dinastía derribada en un principio».

Nuevamente se vuelven a organizar los servicios policiales, pero comenzando sólo por Madrid. Por Decreto de 6 de noviembre de 1877 se crean los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad (70). El primero sería un

trario, por lo que por Orden de 2 de septiembre de 1862 se integró totalmente en el Cuerpo con la denominación de Tercio Veterano.

(69) J. L. COMELLAS, *Historia de España moderna y contemporánea (1474-1967)*, 5.ª ed., Madrid, 1975, pág. 484.

(70) Algunas de las ideas que se exponen en su preámbulo nos parecen sumamente interesantes: «que consigan por su buen proceder hacer simpático al pueblo su delicado servicio, como lo ha conseguido la Guardia Civil... que ha logrado ser por todos estimada y bendecida, excepto por los delinquentes y por los que propen-

Cuerpo civil y formado por inspectores y subinspectores. Sus cargos superiores no pertenecían al Cuerpo y serían designados libremente, y en cuanto a los inferiores, podrían disponer del personal auxiliar que les fuese necesario. El segundo tendría una organización típicamente militar, pero sin que a sus miembros les fuesen de aplicación las normas propias de la Administración militar. Su organización castrense se justificaba por el mantenimiento de una adecuada disciplina. El personal del Cuerpo estaría estructurado entre los empleos de guardia a Capitán; muchos de sus oficiales procedían de la Guardia Civil, donde se alcanzaba antes el retiro. El mando superior sería un Teniente Coronel, designado libremente.

Las competencias de estos Cuerpos eran diferentes. Al de Vigilancia se le encomendaba de manera preferente las de policía judicial. Al mismo tiempo, y con carácter excepcional, profundizar en las causas que motivan los delitos y los medios para evitarlos (71).

A esta función había que unir la de policía administrativa, para lo que llevarían los oportunos registros. Territorialmente, la capital se dividía en diez distritos, al frente de cada uno de los cuales había un Delegado, auxiliado por los inspectores y subinspectores que se considerase oportuno, de acuerdo con la distribución realizada por el Gobernador Civil.

El Cuerpo de Seguridad (72), además de sus funciones como policía judicial, se consideraba típico de orden público, manteniéndolo en reuniones, espectáculos, teatros, etc., a la vez que protegía a las personas y propiedades. Su centro de reunión sería la Prevención, vigilando las calles con una presencia constante.

Ambos Cuerpos dependerían del Gobernador Civil, que distribuiría la fuerza y dirigiría el servicio por medio de los Jefes de Vigilancia y Seguridad. Su intervención sería constante, pues bien directamente o por un delegado que designase podía inspeccionar todos los registros y documentos que habían de llevar.

Al mismo tiempo se le reservaban grandes facultades en materia de disciplina.

La importancia de esta reorganización no radicaba sólo en el resultado que diese para Madrid, sino que constituiría un ensayo que, des-

den a serlo. Y para todo ello es necesario que así como la misma Guardia Civil ha llegado a ser independiente de política, salvándose tan útil institución, aun en medio de los trastornos de radicales revoluciones: así también la policía gubernativa obra dentro de su esfera con independencia absoluta de las opiniones políticas de los gobernantes y de las necesidades de otra especie de vigilancia que puedan tener las mismas, subsistiendo igual siempre y cumpliendo su deber eminentemente social, sin estar a todas horas expuesta a desaparecer o a desnaturalizarse a cualquiera de los cambios, que la alternada sucesión de los partidos en el poder ocasiona necesariamente en las esferas gubernamentales».

(71) Artículo 2.º: «El servicio de vigilancia tiene por inmediato objeto el conocer todos los elementos del mal que existan en la población con el fin de impedir en lo posible los delitos y de auxiliar la acción judicial en el descubrimiento de aquéllos y en la captura de sus autores.»

(72) Estaría constituido por 11 capitanes, 10 tenientes, 10 alféreces, 11 sargentos, 32 cabos y 1.100 guardias.

pués de diez años de funcionamiento y con las correcciones que la experiencia había aconsejado, se extendería a todo el país. Estos dos Cuerpos, con diversas denominaciones pero con semejantes competencias y organización, se han mantenido hasta su unificación, llevada a cabo por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Consideramos que éste es el verdadero origen y antecedente del actual Cuerpo Nacional de Policía.

Al hacerlo extensivo a todo el territorio nacional se detectó la conveniencia de crear un órgano que aunase todos los esfuerzos a la vez que estableciese unidad de criterio y de actividad. Surge así la Dirección General de Seguridad. Su antecedente fue la Dirección de Seguridad y Orden Público, creada por Decreto de 24 de marzo de 1858, pues, como se decía en su preámbulo: «Cuanto más se desenvuelven los elementos que forman en su conjunto la riqueza de las naciones, más necesarias le son leyes protectoras que afiancen su tranquilidad y el orden público, la propiedad y la libertad legal. Inútiles serán los esfuerzos de la industria, del comercio, de la propiedad y de todos los agentes que reunidos forman el manantial de la riqueza pública, si no se contienen los delitos que violan directa e inmediatamente el orden político y administrativo de la Monarquía.» Se suprimió por Decreto de 14 de octubre del mismo año.

Su restablecimiento se produce por Decreto de 26 de octubre de 1885 (73), correspondiéndole «entender en la organización y ejecución de los servicios que comprende la policía gubernativa». Su titular sería el Delegado del Ministro, entendiéndose directamente en todos los asuntos relativos a la seguridad pública y vigilancia con las Autoridades civiles, judiciales y militares. No obstante su necesidad, sufrió numerosas vicisitudes que le impidieron asentarse convenientemente en el entramado policial (74). No obstante, durante los años de su pervivencia realizó una importante labor de coordinación, pues se ha de tener presente que no existía organización regional, por lo que las provincias se entenderían con la Dirección General de Seguridad. Esta se comunicaría con los Gobernadores Civiles, que «dispondrían del modo que estimen más conveniente la ejecución de los servicios de Seguridad y Vigilancia, comuni-

(73) En su preámbulo se afirmaba: «Unificados los procedimientos y las actividades, la Autoridad hallará siempre, gracias al centro común, medios rápidos de acción de que hoy, por el fraccionamiento, no disponen; los abusos se harán difíciles, y en breve tiempo el servicio de vigilancia, remate y fin de la obra, podrá sólidamente perfeccionarse.»

(74) Desaparece por Decreto de 10 de octubre de 1888. El Decreto de 27 de noviembre de 1912 la vuelve a crear, transformándose el 14 de junio de 1921 en Dirección General de Orden Público, si bien adquiere su antigua denominación el 7 de noviembre de 1923. Durante 1938 funcionarán los Ministerios de Interior y Orden Público, que por Ley de 29 de diciembre se volvieron a refundir en Gobernación, creando en su seno, y por primera vez, la Subsecretaría de Orden Público, que fue sustituida nuevamente por la Dirección General de Seguridad por Ley de 23 de septiembre de 1939. El Decreto de 16 de julio de 1976 establece la Subsecretaría de Orden Público, que coordinará las Direcciones Generales de Seguridad, Guardia Civil y Tráfico. La Ley de Policía de 4 de diciembre de 1978 creó la Dirección de la Seguridad del Estado, con las misiones que actualmente desarrolla.

cándolo al efecto sus órdenes e instrucciones a ambos Cuerpos» (art. 15).

Sin embargo, dicha Autoridad necesitaba una persona con la que pudiese relacionarse directamente y en la que pudiese delegar parte de sus facultades. Lo sería el Jefe del Cuerpo de Seguridad, en cuyo caso tendría ascendencia sobre todo el personal de ambos Cuerpos.

Sus misiones encajaban con la corriente de la época: «amparar a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y a la Autoridad en el de sus funciones»; e incluso recuerdan las actuales, pues, según el artículo 1.º del Reglamento, «la policía gubernativa, en sus dos secciones de Seguridad y Vigilancia, tiene por objeto mantener el orden público y garantizar la libertad, la propiedad y la seguridad individual».

Venían a llenar una necesidad sentida por la población y que incluso había sido solicitada por algunos autores. Según COLMEIRO (75), «en el resto de las poblaciones de España desempeñan los servicios propios de la policía general un corto número de agentes a las órdenes inmediatas de los gobernadores de provincia y alcaldes de los pueblos sin la organización ni las instrucciones convenientes; de forma que las autoridades mantienen el orden público con el auxilio de la Guardia Civil y la policía municipal».

Se potenciaba la función de policía judicial, pues al Cuerpo de Vigilancia se le encomendaba «averiguar los delitos públicos y practicar las diligencias necesarias para comprobarlos y descubrir a los delincuentes; recoger los efectos y adquirir las pruebas de aquéllos, poniendo unos y otros a disposición de la Autoridad judicial; practicar las mismas diligencias con respecto a los hechos que sólo pueden perseguirse, si al efecto fuesen requeridos; hacer las investigaciones prejudiciales; cumplir los servicios que se le encomiendan y se refieren a su instituto, por los funcionarios fiscal y judicial» (art. 3.º del Reglamento). Con este fin, cada capital se dividiría en distritos, al frente de los cuales estaría un Inspector, que se relacionaría con las Autoridades judiciales. Se apoyarían en una serie de registros que facilitarían su función. En cada distrito habría ficheros de sospechosos, detenidos, reclamados, etc.

Como Policía administrativa correría a su cargo el padrón de población, control de extranjeros, inspección de casas de huéspedes, fondas, hoteles, posadas, etc., así como lo referente a sociedades de todas clases y publicaciones diarias y periódicas.

También se le encomendaría, en unión de la Guardia Civil, el control de las armas, tanto en lo referente a su legalización como en lo relacionado con los establecimientos que se dedicasen a su fabricación o venta (76).

(75) Manuel COLMEIRO, *Derecho Administrativo Español*, T-I, 4.ª ed., Madrid, 1876, pág. 346.

(76) La legislación sobre armas es muy antigua y ha sufrido numerosas vicisitudes. Se ocupó de ella la Novísima Recopilación en el título XIX, libro XII. El Reglamento de Policía de 20 de febrero de 1824 concedía a este Cuerpo la facultad de otorgar licencias. Al crearse la Guardia Civil se le encomendaría igualmente esta misión por medio del capítulo V de su Cartilla y del Reglamento de Servicio (artículos 30 y 36). Al crearse el Cuerpo de Vigilancia, esta materia estaba reglamentada

A las actividades anteriormente reseñadas se han de unir las de carácter informativo, que, si bien no se especificaban concretamente, son consustanciales con los servicios policiales, máxime en este caso en que el adjetivo «gubernativa» llevaría implícita una intensa dependencia del gobierno de turno.

El Cuerpo de Seguridad desempeñaría unas funciones con plena autonomía y otras dependiendo del de Vigilancia. Entre las primeras tendría que exigir el cumplimiento de todas las leyes y reglamentos, lo que conllevaría el mantenimiento del orden público y el ejercicio de los derechos ciudadanos. Al mismo tiempo, también exigirían la observancia de las ordenanzas municipales. Esta misión podía tener su origen en que dicho Cuerpo lo venía realizando en Madrid, o bien representar un espíritu centralista, evitando que los Ayuntamientos tuviesen o potenciasen su propia Policía Municipal.

Su labor preventiva sería diferente a la ejercida por los funcionarios de vigilancia, encaminándose a un servicio permanente, evitando con su presencia la comisión de cualquier infracción. Durante la realización de su servicio prestarían toda clase de auxilio a las Autoridades y particulares que lo requiriesen, y en caso de incendios, accidentes u otras calamidades públicas colaborarían del modo más eficaz posible.

Como auxiliares del Cuerpo de Vigilancia, sobre todo en su función de policía judicial, le prestarían su máxima colaboración, vigilando a las personas sospechosas, identificando a las desconocidas, deteniendo a los requisitorizados, comunicándole la comisión de cualquier delito e informándole sobre la conducta de las personas dudosas. Su dependencia en este sentido sería total (77).

El punto de partida de la acción de la Policía gubernativa sería la prevención, en la que estarían ubicados ambos Cuerpos, en función del número de distritos judiciales, si bien en cada capital de provincia existiría una en el Gobierno Civil, toda vez que su titular era jefe inmediato.

Para concluir, nos ratificamos en lo dicho en otro lugar (78): «El hecho de que el Cuerpo de Seguridad tuviese una organización paramilitar no nos indica nada en cuanto a su implicación en dicha Administración, pues de acuerdo con todas sus características constituiría un Cuerpo eminentemente civil. Se quiso establecer un término medio entre el excesivo militarismo de la Guardia Civil y la falta de disciplina y funcionamiento de la Policía Municipal. Surge de esta forma un nuevo modelo de fuerzas de orden público motivado por la absoluta necesidad de acomodar sus formas y actuaciones a una población urbana. Al buscar las causas de su aparición creemos que principalmente fueron debidas a la escasez de fuerzas y a la falta de flexibilidad de la Guardia Ci-

por el Decreto de 10 de agosto, Orden de 20 del mismo mes y otra de 20 de noviembre, todos ellos de 1876.

(77) Artículo 78: «Estando facultados los inspectores y demás individuos del Cuerpo de Vigilancia para, en caso necesario, requerir directamente el auxilio de los jefes, oficiales y guardias de Seguridad, deben prestárselos sin excusa de ninguna clase.»

(78) ANTONIO MORALES VILLANUEVA, *Las Fuerzas de Orden Público*, Madrid, 1980, pág. 140.

vil. Evidentemente, no se llevó a cabo la primera idea de organizar la protección y seguridad a base de un Cuerpo uniformado que contase con una serie de auxiliares (policía municipal, serenos, vigilantes, etc.) con los cuales pudiese cumplir su misión. A partir de esta fecha y aunque las dependencias a nivel nacional y provincial fuesen las mismas, comienzan a separarse ambos Cuerpos (Policía, Guardia Civil), adoptando una idiosincrasia especial que en muchos aspectos los harían incompatibles. Igualmente se hizo sentir la absoluta necesidad de una serie de normas que reglamentasen la competencia territorial y funcional de ambos, así como la absoluta necesidad de una estrecha colaboración.»

Más tarde, la Restauración trajo al país un cierto equilibrio, basado en el juego de los partidos políticos, y que permitió alcanzar un notable bienestar en todos los aspectos. Este bienestar produjo un trasvase de la población rural a los centros urbanos. Así como la formación de grandes complejos industriales y la aparición de los movimientos reivindicativos, que afectaron a la paz ciudadana. La facilidad del transporte —fomentado primordialmente por el ferrocarril— influyó enormemente en la nueva delincuencia, que aparecía en cualquier momento y lugar. Los efectivos del Cuerpo de Seguridad se fueron extendiendo paulatinamente y en apoyo del de Vigilancia, para ir cubriendo todas las capitales de provincia. Ello era solicitado insistentemente por los Gobernadores Civiles, que deseaban tener bajo su mando el mayor número posible de funcionarios de orden público. Al carecer dichas fuerzas de medios adecuados, así como de una especialidad funcional, los Cuerpos de la Guardia Civil y Seguridad actuaban conjuntamente. Quizás ello nos justifique la ausencia, durante todo este tiempo, de unas normas de coordinación de servicios y delimitación de competencias (79).

Al iniciarse el presente siglo, nuestro país padecía graves problemas en todas las facetas de su Administración (80).

La mayoría de los gobiernos sólo quisieron adoptar soluciones parciales para superarlos, sin profundizar de forma definitiva. Se refuerza —aún más— la figura del Gobernador Civil como jefe de los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad, en detrimento de la dependencia del primero de las Autoridades judiciales. La primera obligación que le señala el nuevo

(79) Durante 1896 se crea una Policía judicial especializada para la lucha contra los atentados terroristas, que estaban aumentando, sobre todo con empleo de explosivos. Al frente de la misma estaría un jefe del Ejército.

(80) Parece evidente que el período inicial del siglo XX no es, en sí, más problemático que otras épocas precedentes; lo que ocurre es que entonces los españoles —a su cabeza los intelectuales, pero también otros grupos— se pusieron a analizar y a cabar en los males de la patria, como no lo habían hecho, por lo menos, desde los tiempos del criticismo. Las razones de esta nueva actitud de análisis y censura hay que buscarlas en una crisis del ala española, de la que puede ser su más caracterizado portavoz, pero no el único, el grupo literario llamado «generación del 98». Que los problemas denunciados existen es algo que no ofrece la menor duda; pero también hubo en aquella actitud un poco o un mucho de exageración y de obsesión crítica, hasta el punto de que tal vez no sería disparatado pensar que el problema más grave de todos fue el prurito de los españoles por crearse problemas. J. L. COMELLAS, *ob. cit.*, pág. 535.

Reglamento es «cumplir las órdenes del Gobernador Civil...» (81). Ello estaba motivado por las frecuentes alteraciones de orden público, que exigían una dedicación preferente y una actuación rápida para sofocarlas desde el primer momento e incluso abortarlas en su preparación.

También se va produciendo una progresiva militarización del Cuerpo de Seguridad. Consecuencia de la procedencia de sus mandos (82), sus unidades similares a las militares (83) e incluso sus miembros sujetos al Código de Justicia Militar en determinadas condiciones (84), aunque sin considerarlos militares (85).

Durante los años de funcionamiento de la Policía gubernativa se habían producido frecuentes problemas de coordinación y dependencias, por lo que se intentó solucionarlos, aunque no llegaron a clarificarse. Las dependencias de los oficiales con relación a los inspectores no parecían procedentes, por lo que se adoptó una postura ecléctica, estableciéndose que los mismos podrían darles instrucciones a los subalternos, pero tendrían que obedecer a los capitanes, que se equipararían a los inspectores jefes (86). Más fácil de solucionar era la coordinación con las policías municipales y demás funcionarios dependientes de las Autoridades locales. Dichos miembros (policía municipal, serenos, alcantarilleros, guardas de campo, etc.) tenían, por una parte, que colaborar al mantenimiento del orden público y, por otra, exigir el cumplimiento de las ordenanzas. Por ello habían de cumplir las mismas misiones que el Cuerpo de Seguridad en aquellas poblaciones en que éste no estuviese establecido, o bien nombrar sus servicios de mutuo acuerdo cuando concurriesen en la misma ciudad (87).

(81) La nueva reglamentación estaba constituida por el Decreto de 23 de marzo, Reglamento de 4 de mayo y Orden de 8 de octubre de 1905; Decretos de 22 de enero y 22 de marzo, de 8 de mayo y 29 de septiembre, Orden de 31 de marzo, todos de 1906; Decretos de 9 de septiembre, 2 de febrero, 6 de abril, Ley de 2 de febrero, todos de 1908; Decreto de 12 de enero, Ordenes de 8 y 14 de febrero de 1909.

(82) «Las vacantes de Jefe de Seguridad y Comandante se proveerán: La del primero por un coronel o teniente coronel, activo, de la Guardia Civil, el cual podrá continuar en el servicio de la policía, aun después de retirado, hasta los sesenta y cinco años» (art. 9.º, párrafo 2.º, de la Ley de 27 de febrero de 1908).

(83) Artículo 24 del Reglamento: «Los capitanes con mando de compañía tendrán los deberes y obligaciones inherentes a su cargo, como comandantes de unidad orgánica similar a la de fuerza armada.»

(84) Artículo 5.º del Decreto de 14 de junio de 1921: «Los individuos del Cuerpo de Seguridad quedarán sometidos al C. de Justicia Militar únicamente en lo relativo a la subordinación debida a sus jefes, a la disciplina interior y cuando actúan como unidades militares frente a rebeldes, sediciosos armados, estando o no declarado el estado de guerra, y juzgándose también en estos casos los atentados con armas o explosivos de que sean objeto, con sujeción al mencionado Código.»

(85) Orden de 30 de julio de 1923, por la que «no puede ser considerado como servicio militar el que presta el Cuerpo de Seguridad.»

(86) Artículo 22: «Mientras los capitanes desempeñen funciones de servicio de vigilancia en Madrid, recibirán las órdenes relativas a éste por conducto del jefe encargado de los servicios de vigilancia y especiales, al cual estarán subordinados, con las mismas facultades y obligaciones que los inspectores. Estos, a su vez, dependerán de los capitanes en dichas funciones.»

(87) Existía también la contrapartida de que al Cuerpo de Seguridad se le exigía, en el apartado 3.º del artículo 37, «cuidar de que no se infrinjan las Ordenanzas municipales».

El ingreso en la Policía gubernativa se tiende a que sea por los escalones inferiores, pudiendo ir ascendiendo por antigüedad y elección. De esta forma se ingresaría de vigilante de tercera o agente, proveyéndose los demás empleos por ascenso dentro del Cuerpo. En Seguridad se entraría como guardia, pudiendo alcanzar el empleo de oficial (88). Este hecho constituía un justo reconocimiento a aquellos funcionarios que a su entrega al servicio habían unido un deseo constante de superación (89).

Las anteriores medidas, tendentes a la elevación del nivel cultural y profesional, así como la dignificación de la profesión, fueron acompañadas de la creación de centros docentes en que dichos funcionarios pudiesen formarse y perfeccionarse. De esa forma adquirirían los adecuados conocimientos técnicos y no dependerían solamente de la experiencia personal. Va surgiendo la Policía científica. Primeramente se crearían en Madrid y Barcelona, para posteriormente unificarse toda la enseñanza (90). Estos centros sólo atendieron a la formación del personal de Vigilancia, por lo que los de Seguridad continuaron huérfanos de una academia que les inculcara los principios morales, vocacionales y profesionales que tanto necesitarían en el desarrollo de su función (91).

El aumento de algunas misiones que la Policía tenía encomendadas, así como la aplicación de otras, hizo necesaria la formación de un grupo denominado de «servicios especiales». En un principio se les encomendaría todo lo relacionado con extranjeros, asociaciones, armas y explosivos, así como la vigilancia de los reincidentes (92). Por Decretos de

(88) Artículo 9 de la Ley de 2 de febrero de 1908: «Las vacantes de oficiales de Seguridad se proveerán con capitanes y tenientes de este mismo Cuerpo, de la Guardia Civil y de la reserva activa del Ejército, que no excedan de 52 años, y serán baja el día de su retiro.

Los tenientes del Cuerpo de Seguridad que cuenten al ascender a capitán más de dos años de servicio en dicho Cuerpo con buena nota, tendrán derecho preferente, y por rigurosa antigüedad, a ocupar las vacantes que en el mismo ocurran.»

(89) Con el fin de conseguir cierta unidad de criterio, por Decreto de 12 de enero de 1909 se nombró al Coronel de Seguridad Inspector de dicho Cuerpo, en todo lo referente a organización, disciplina y material.

(90) «Con el fin de atender a la formación de la sección de servicios especiales se crea en los gobiernos civiles de Madrid y Barcelona, por Decreto de 23 de marzo de 1905 y 22 de marzo de 1906, una Academia o Escuela. La Orden de 18 de enero de 1906 transformaría la de Madrid en "Escuela de Policía", para paliar los problemas que existían en nuestro país, donde el agente de policía es, por lo general, sujeto indocto e inadecuado; recogido del montón, se le lanza seguidamente a practicar funciones que requieren, para alcanzar el triunfo, condiciones sobresalientes de honradez, de aptitud, apoyadas por instrucción, aunque no sea más que elemental, de nuestras leyes, en lo que se relaciona con las obligaciones del agente.» Esta Escuela dependería directamente de la Subsecretaría del Ministerio, siendo Inspector de la misma el Gobernador Civil de Madrid y rigiéndose por su Reglamento de 11 de septiembre de 1907.

(91) Esta anomalía se corrigió por Decreto de 14 de junio de 1925, cuyo artículo 10 establecía la «Escuela de Policía», en la que los aspirantes a guardia recibían enseñanza técnica y práctica de disposiciones vigentes y servicios de policía y ordenanzas municipales y de métodos de lucha.

(92) Primeramente se estableció en Barcelona, Cádiz, La Coruña, Campo de Gibraltar, Madrid, Málaga, Oviedo, Sevilla, Valencia, Vizcaya y Zaragoza.

22 de marzo y de 8 de mayo de 1906 se establece una regulación especial para los servicios fronterizos en el Pirineo catalán y Campo de Gibraltar. Igualmente, y por Orden de 26 de enero de 1908, se crea una Sección de investigación de delitos terroristas.

Orgánicamente surge una incipiente división regional, que se establece primeramente en Madrid y Barcelona (93), y se publica el Reglamento de 25 de noviembre de 1930.

Durante la República se crea el Cuerpo de Policía Local, dependiente de la Dirección General de Seguridad y con las mismas funciones que el de Vigilancia, estableciéndose en aquellas poblaciones en que no estuviese implantado dicho Cuerpo.

Como consecuencia de la inestabilidad política se potenció el Cuerpo de Seguridad, creándose unas secciones denominadas de «Asalto», destinadas preferentemente a las manifestaciones de orden público, para lo que se le dotó del material adecuado (94). Realizaciones de este período fueron, también, la creación del Gabinete de Identificación y una serie de disposiciones encaminadas a la coordinación de todas las fuerzas de orden público (95).

5. GUARDIA CIVIL

Una vez creada la Guardia Civil, como expusimos anteriormente, y establecido el marco jurídico de su actuación, en sus correspondientes reglamentos, y los principios morales y corporativos, en su Cartilla, el Cuerpo comienza a desenvolverse e integrarse en el entramado administrativo, pero de tal forma lo hace que llega a considerarse casi imprescindible en la vida española. Apoyamos esta afirmación en la opinión de numerosos historiadores, administrativistas y políticos. A diferencia de lo ocurrido con la Policía, la Guardia Civil no sufre esas modificaciones radicales, por lo que se va adaptando paulatinamente a los cambios políticos y económicos, procurando ofrecer el mejor servicio posible a la sociedad. No queremos decir que los acontecimientos políticos no influyesen en la misma, sino que, dadas sus especiales características, lo hacían con menor intensidad. De esta manera, paso a paso, se iba configurando un Cuerpo que, al estar a caballo entre dos Administraciones —civil y militar—, adquiere una peculiar personalidad. La mayor o menor intensidad de una o de otra se debía al momento po-

(93) La Jefatura Superior se creó en Madrid por Decreto de 31 de diciembre de 1908, regulándose sus relaciones, tratamiento, sustituciones, puesto oficial y distintivo por Orden de 8 de febrero de 1909. En Barcelona se creó con fecha de 3 de abril de 1908, y se reguló la materia anterior por Orden de 14 de febrero de 1909.

(94) Por Ordenes de 23 de mayo y 11 de diciembre de 1930 se aumentaron 1.000 guardias. Por Ley de 30 de enero de 1932 se aumentaron 2 comandantes, 30 capitanes, 40 tenientes, 30 suboficiales, 50 sargentos, 70 cabos, 2.500 guardias y 100 conductores. Igualmente se adquieren 60 camiones para transporte de fuerzas, 40 automóviles factones y un tanque de agua a presión.

(95) Decretos de 28 de marzo de 1933 y 16 de septiembre de 1935; Ordenes de 10, 23, 27, 30 y 31 de octubre y 15 de noviembre, todas ellas de 1935.

lítico, y en función de ello se realizaron algunas reformas (96). Si estuvo claro desde el mismo momento de su creación la dependencia de los Gobernadores Civiles, cuyo poder quedó reforzado en 1849, al absorber el correspondiente a los Intendentes (Decreto de 28 de diciembre); aunque no pasó lo mismo con el ámbito militar, pues, según LÓPEZ GARRIDO (97), «si el jefe político había sustituido al intendente en la primera mitad del siglo, no había sucedido lo mismo con el otro gran centro de poder político en el interior del Estado, el capitán general, que con los moderados va a recuperar toda su fuerza. Al jefe político le va a tocar dirigir en su territorio el esfuerzo de la Administración civil por hacer que el Estado deje de reducirse casi exclusivamente al Ejército».

Desde el mismo momento de la creación de la Guardia Civil —y aunque ello no estaba previsto— se vio la necesidad de establecer un órgano directivo que ha desempeñado una labor encomiable, al dictar normas de actuación comunes a la vez que canalizar todas las necesidades a los Ministerios correspondientes. Ha sufrido modificaciones en cuanto a su denominación, pero se ha mantenido siempre (98). Parece increíble que con el ingente trabajo que desarrolló en los primeros años de existencia del Cuerpo, lo hiciese con tan poco personal: un coronel, cuatro tenientes coroneles o comandantes y cuatro oficiales.

Esta Inspección o Dirección ha tenido siempre una dependencia dual, de los Ministerios de Guerra y Gobernación (actual Defensa e Interior), consecuencia de las características de la Guardia Civil.

La organización periférica estuvo constituida por los tercios, equiparables a los distritos militares. En estas unidades se delegaron numerosas facultades, que desembarazaron a la Inspección y le permitieron dedicarse solamente al estudio y resolución de los problemas más im-

(96) Algunas disposiciones ponen de manifiesto estas «tensiones». Por Orden de 2 de octubre de 1844 se arrestaba a dos tenientes del Ejército por no haber respetado a una pareja de la Guardia Civil en el cumplimiento de su misión. Por Orden de 24 de mayo de 1860 se dispone que las Autoridades militares habrán de solicitar el servicio del Cuerpo de los Gobernadores Civiles, «para que éstos ordenen no sólo que se preste el servicio que reclama, sino lo necesario a fin de que no se desatienda aquel que antes estuvieren prestando los oficiales y guardias de que se disponga». Las Ordenes de 15 de abril y 18 de junio de 1873 insistían en que la Guardia Civil dependía de los Gobernadores Civiles, salvo en casos excepcionales.

(97) *Ob. cit.*, pág. 129.

(98) Su primera denominación fue la de «Dirección General de Organización de la Guardia Civil», entre el 15 de abril y el 1 de septiembre de 1844.

Desde esta fecha hasta el 6 de abril de 1859 se denominaría Inspección General, para volver a Dirección General de la Guardia Civil hasta el 23 de agosto de 1889, fecha en que de nuevo vuelve a ser Inspección General, hasta el 20 de enero de 1893, en que adquiere su anterior denominación; excepto del 17 de abril de 1901 al 30 de diciembre de 1902, en que otra vez fue Inspección. Sería nuevamente Dirección General hasta el 16 de agosto de 1932, en que, como consecuencia del alzamiento de este mes, desaparecen todas las dependencias de Guerra, y se integra totalmente en Gobernación como Inspección General hasta 1936. A partir de esta fecha se le viene denominando Dirección General de la Guardia Civil.

Por Decreto 2294/86, de 31 de octubre, y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 10/1983, de 16 de agosto, se eleva su nivel orgánico, pasando a denominarse Secretaría General de la Dirección de la Guardia Civil.

portantes. Sintetizándolos, podemos resumirlos en dos áreas: servicio y administración.

Sin embargo, la base de la distribución de la Guardia Civil fue la provincia, como consecuencia de ser el Gobernador Civil la Autoridad de la que dependía. Esta división territorial es la más fundamental de la Guardia Civil, y a ella se hace referencia en infinidad de órdenes y circulares (99).

A nivel provincial, la distribución de las unidades se basaría en los juzgados y en las vías de comunicación. De esta manera se atendía a dos necesidades fundamentales, la de policía judicial y la lucha contra el bandolerismo (100).

Al haber desaparecido prácticamente todos los Cuerpos uniformados con la creación de la Guardia Civil, se le encomendó a ésta, a nivel nacional, las siguientes funciones:

- a) Policía judicial, para la investigación de los delitos y faltas. Precisamente ello condicionó su distribución dentro de cada provincia.
- b) Policía administrativa, exigiendo el cumplimiento de las leyes y disposiciones reglamentarias.
- c) De lo que hoy llamaríamos policía ecológica, fomentando la riqueza forestal, cinegética y piscícola (101).
- d) Velar por el mantenimiento del orden público, que conllevaba, además, la lucha contra el bandolerismo.
- e) Policía militar, colaborando estrechamente con las fuerzas combatientes y procurando mantener la paz y tranquilidad en las zonas conquistadas, así como la localización de los prófugos y desertores (102).
- f) Auxilio y asistencia policial, que lo ejerció con tal eficacia y dedicación que le valió el título de Benemérita (103).

(99) Por Orden de 17 de mayo de 1845 se aumentó la Guardia Civil hasta 7.140 hombres, distribuidos en 48 compañías de Infantería, a fin de que cada provincia de la Península tuviese una y Madrid dos.

(100) Por Orden de 16 de junio de 1849 se establecen destacamentos en todas las cabezas de los partidos judiciales.

(101) Estas misiones fueron desarrolladas por los Decretos de 27 de abril y 3 de agosto de 1866; 31 de enero, 20 de febrero y 11 de octubre de 1868; Ley de 7 de julio de 1876 y Ordenes de 9 de agosto y 25 de septiembre del mismo año.

(102) Orden de 7 de junio de 1847 y Reglamento de Campaña.

(103) Artículo 32 del Reglamento para el Servicio de 9 de octubre de 1844: «En los caminos, en los campos y despoblados, toda unidad o individuo de la Guardia Civil cuidará de proteger a cualquier persona que se vea en algún peligro o desgracia, ya prestando el auxilio de la fuerza, ya facilitando el socorro que tuviese a su alcance. Por consiguiente, procurará amparar a todo viajero que sea objeto de alguna violencia; auxiliar a los carruajes que hubieren volcado o experimentado cualquier contratempo que los detenga en el camino; recoger los heridos o enfermos que se hallen imposibilitados de continuar su marcha; contribuirá a cortar los incendios en los campos y en las casas aisladas, y prestar, en suma, del mejor modo que le fuera posible, el servicio que pueda conducir al objeto y realce de esta institución esencialmente benéfica y protectora.»

Con relación a las dependencias, ya dijimos antes la peculiaridad de la Dirección General de la Guardia Civil, que está a caballo de dos Ministerios; mejor dicho, de tres. Del de Guerra, dependería en lo relacionado con su organización, personal, disciplina material y percibo de haberes. Estarían sujetos al Código castrense y les serían de aplicación las Ordenanzas del Ejército.

De Gobernación dependería en la prestación de su servicio, teniendo la facultad de distribuir la fuerza de la manera que considerase más conveniente (104). De la misma forma, podría reunir en una o más provincias la fuerza perteneciente a uno o varios Tercios.

Las Autoridades municipales podrán solicitar el auxilio del Cuerpo para aquellos servicios que tiene encomendados.

Ahora bien, existía una regla de oro, que aún debe mantenerse, y que consiste en que la Autoridad, de cualquier clase y categoría que sea, no puede inmiscuirse en la realización técnica de dicho servicio. Este es un extremo al que nos referiremos posteriormente y con mayor extensión, pero que se tuvo en cuenta desde el mismo momento de la creación de la Guardia Civil.

Al margen de las anteriores dependencias, existía una funcional, como policía judicial, de las Autoridades de dicho rango, así como de los promotores fiscales.

A partir de la Ley de 7 de julio de 1876, también dependería del Ministerio de Fomento en lo relacionado con la guardería forestal.

Una vez que la Guardia Civil tiene el marco jurídico de sus funciones y actuaciones, que el espíritu corporativo se va cultivando y dando origen a un nuevo militar, su andadura transcurre al mismo son que el resto de la Administración, si bien no se producen graves convulsiones. Momentos importantes fueron los gobiernos de izquierdas, que cuando conocieron con cierta profundidad el Cuerpo lo apoyaron mucho más que los de derechas (105). La institución intentó con dignidad mantener el tipo y servir con la misma eficacia al pueblo español con independencia de quién lo gobernase. Esta afirmación no es gratuita, pues ahí están los resúmenes de servicios que fundamentan nuestra afirmación.

Algunos autores han querido presentar una Guardia Civil inmovilista y tradicional, con resistencia al cambio. Ello no es totalmente cierto. Ya en el pasado siglo hubo oficiales que realizaron cursos en el extranjero para adquirir los últimos adelantos en materia policial. El servicio

(104) En el preámbulo del Decreto de 13 de mayo de 1844 se decía: «Como el servicio especial del Cuerpo ha de depender del ministerio de la Gobernación, y en él radican las noticias necesarias para acudir a las necesidades de cada una de las provincias civiles..., la fuerza asignada al primer distrito y a todos los demás se repartirá por el ministerio de la Gobernación, dando las órdenes a los jefes de los tercios de la fuerza que haya que asignar a cada provincia civil de las que comprenda el distrito de su tercio, y ésta dependerá del jefe político de aquella provincia en todo lo relativo a su servicio, pudiéndose verificar cuantas variaciones crea conveniente en este particular el ministerio de la Gobernación.»

(105) Así ocurrió con las dos Repúblicas, como puede comprobarse en la legislación de la época y en los diarios de sesiones de las Cámaras legislativas.

dactiloscópico se creó a principios de siglo, así como el criptográfico y parque de automovilismo.

En el aspecto social, Ahumada creó instituciones que constituyeron un adelanto de muchos años. Ahí está la creación del Colegio de Valdemoro, Socorros Mutuos, fondos de pensiones, etc. Su mando peculiar le llevó incluso a preocuparse por los colegios de los hijos del personal del Cuerpo, compatibilizando los destinos con este extremo.

Dictó circulares estableciendo preferencia de aquellos guardias que hablasen la lengua de las regiones españolas a donde podían ir destinados. Con ello desempeñarían mejor sus servicios y se integrarían con la población civil.

Prueba de esta mezcla de tradición y avance es que numerosos jefes y oficiales fueron enviados por la institución a Hispanoamérica, donde solicitaban la creación de Cuerpos semejantes, algunos de los cuales aún perviven con la misma denominación.

No obstante, cuando la Guardia Civil estaba próxima a ser centenaria sufrió la primera modificación importante, consecuencia de unas determinadas circunstancias históricas, por lo que nos parece más oportuno tratarlas en su conjunto, pues han estado vigentes hasta la publicación de la vigente Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

6. REFORMA POLICIAL DEL GENERAL FRANCO

Una vez terminada la guerra civil se reformaron todas las instituciones del Estado y, por lo tanto, también afectó al área policial. Si el origen de la actual organización estuvo constituido por una única norma —Decreto de 26 de enero de 1844—, que posteriormente se desarrolló con independencia para cada Cuerpo, la reforma del General Franco se hizo independiente para la Guardia Civil y para la Policía. No quiere decir que no existiesen puntos comunes, sino que ambas instituciones tuvieron su propia reforma. Punto de arranque fue su politización —más acentuada en la Policía— y su militarización —que afectó profundamente a la Guardia Civil—.

Vamos, por lo tanto, a comentar ambas reformas siguiendo un orden cronológico, por lo que hemos de comenzar por la Guardia Civil. Existen algunos comentarios, de los que se han hecho eco los historiadores, sobre la intención del General Franco de disolver la Guardia Civil. Carecemos de la suficiente base investigadora para emitir un juicio, aunque, según el General AGUADO (106), ello no parece totalmente convincente, toda vez que la razón que se aduce —su actuación el 18 de julio— no justificaría dicha medida.

Casi al año de terminar la guerra, y por Ley de 15 de marzo de 1940, se lleva a cabo la reorganización del Cuerpo (107). La Guardia Civil ha-

(106) *Ob. cit.*, T-VII, pág. 47.

(107) Con anterioridad, el 1 de febrero de 1938, se había creado el Ministerio de Orden Público, que fue ocupado por el General Martínez Anido. Con la denomina-

bía permanecido casi un siglo con el marco jurídico que se estableció en su creación, por lo que esta reforma constituirá un hito de gran trascendencia. Bien es verdad que el espíritu ahumadiano era tan profundo que los verdaderos guardias civiles lo habían conservado intacto y transmitido de generación en generación, no a través de las normas, sino de algo más importante y fundamental como es el permanente ejemplo. Ahora bien, no podemos quitarle importancia al contenido de esta Ley, que ha estado vigente hasta nuestros días y que, sin duda alguna, ha influido intensamente en la evolución de la institución.

No queremos adelantar nuestra opinión sobre su contenido, por lo que nos parece más interesante comentarla, pero sobre todo su preámbulo, a través del cual se deduce cuál sería la nueva Guardia Civil. Después de criticar la República y el espíritu destructor de sus gobernantes, afirma que «el benemérito Cuerpo de la Guardia Civil, creado por el Duque de Ahumada, y que constituyó la coronación de la obra iniciada por la Reina Católica con la organización de la Santa Hermandad, no se libró del influjo de aquellos hombres que, desde la oposición, habían intentado minar el espíritu benéfico del Instituto, para crearle en el país un ambiente de odiosidad, fomentando, por un lado, la lucha de clases y los movimientos revolucionarios y, por otro, lanzando desde el poder a la represión a las fuerzas de orden público con órdenes de crueldad hasta entonces desconocidas». Por mucho que pueda servir de halago a los componentes de la Guardia Civil, su conexión con los Reyes Católicos nos parece de una falta de rigor histórico que sólo se justificaría por las ideas imperialistas que propagó dicho régimen.

Lleva, sin embargo, razón al afirmar que la Guardia Civil fue utilizada excesivamente en alteraciones de orden público para resolver la incompetencia de los gobiernos de turno; pero de poco le sirvió dicha experiencia, pues el tiempo demostraría que cayeron en el mismo error (108).

Apartándose totalmente de la evolución del Cuerpo y de sus tradicionales misiones, aplica a la nueva organización unos criterios castrenses como si de una gran unidad combatiente se tratase: «Recogiendo aquellas enseñanzas y mejoras que el transcurso del tiempo y las *experiencias de la guerra* han señalado como más necesarias a los intereses nacionales...» Haciendo hincapié en las facultades físicas de sus miembros, se crean los Tercios de Fronteras: «nutridos con gente joven, de vocación decidida, formarán unas unidades selectas que fortalecerán la organización militar de nuestras tropas de cobertura». De esta manera se destruía la Guardia Civil, convirtiéndola en una unidad más de las que guarnecían las costas y fronteras. Eran la vanguardia de la organización bélica. Pero una misión tan importante —desde el punto de vista mi-

ción de Interior lo ocupa Serrano Súñer desde agosto de 1939 a octubre de 1940. Desde esta fecha y con Gobernación lo asume el propio Franco, que en mayo de 1941 nombró al General Valentín Galarza, que fue sustituido en septiembre del año siguiente por Blas Pérez González, que lo ejerció hasta febrero de 1957.

(108) Como simple muestra, vid. María Encarna Nicolás Marín, *Instituciones murcianas en el franquismo, 1939-1962*, Murcia, 1982, págs. 495-532.

litar— no podía encomendársele a los mandos del Cuerpo, por lo que «el necesario enlace y compenetración que ha de haber entre las unidades del Ejército y las fuerzas de la Guardia Civil en el conocimiento, vigilancia y defensa de nuestras fronteras, han aconsejado el que el mando superior de los indicados Tercios y de parte de sus unidades inferiores, se asigne a Jefes y oficiales del Ejército». De esta manera, no sólo se habían cambiado las misiones, sino que también habían sido eliminados los mandos que podrían llevarlas a cabo. ¿Qué razón había? Realmente, podían ser varias. En primer lugar, la desconfianza hacia el Cuerpo, que sufrió, como la mayor parte de las instituciones del país, una «ocupación» militar. De otra parte, dar salida al exceso de mandos que, como consecuencia de la guerra, existía en el Ejército. Por segunda vez en su historia, la Guardia Civil se convierte en un medio para resolver el exceso de plantilla castrense, sin importarle la repercusión que en la institución pudiese tener.

Decisión trascendental que se tomó en esta Ley fue la desaparición del Cuerpo de Carabineros. En este caso, todos los historiadores están de acuerdo en fundamentarla en su comportamiento el 18 de julio, permaneciendo, sobre todo las clases y tropa, fieles al Gobierno constituido. Sin embargo, se justificaba en los siguientes términos: «Canalizando el tránsito de las fronteras por las vías de comunicación, y limitada la acción de las fuerzas de vigilancia, fuera de estos puntos, a la prohibición del paso de personas y géneros no aparece justificada la razón de mantener la duplicidad de Cuerpos que existieron hasta ahora y que exigían de los que estaban adscritos al servicio de fronteras esfuerzos muchas veces incompatibles con las edades a que se desempeñaban, disfrutando con esta dualidad de Cuerpos el contrabando, una vez rebasadas las líneas del Resguardo de un régimen de tolerancia, como si no pudiese ser objeto, como las demás infracciones, de la persecución de las fuerzas de orden público. Por ello, en lo sucesivo, un cuerpo único, el de la Guardia Civil, asumirá las funciones de vigilancia y represión del contrabando y el fraude, que, hasta ahora, estaban atribuidas al Cuerpo de Carabineros, innovación sancionada por la experiencia, ya que, en múltiples ocasiones y dentro de sus propios reglamentos, ha podido observarse cómo el Cuerpo de Carabineros se ha visto obligado a asegurar el mantenimiento del orden interviniendo en la persecución y captura de delincuentes ordinarios, mientras el de la Guardia Civil descubría y evitaba delitos de contrabando.»

La verdad es que los autores de este preámbulo no eran muy versados en Derecho comparado, pues la experiencia, tanto nacional como extranjera, abogaba por una tesis contraria. Así ocurre en Portugal, Francia e Italia, en que existen unos Cuerpos para atender específicamente a este cometido.

Lógicamente, con esta reforma se produciría un reforzamiento del carácter militar de la Guardia Civil, que sería un Cuerpo «con mando, disciplina y fuero militar, ejerciendo la jurisdicción los generales jefes de las regiones militares, comandantes generales de Baleares y Canarias y el Jefe Superior de las fuerzas militares de Marruecos». El Director

General sería un Teniente General del Ejército de Tierra. Articulándose las unidades en tercios, comandancias, compañías y secciones. Los primeros podían ser de fronteras, costas, rurales, veteranos y móviles.

De acuerdo con la nueva filosofía de su organización, se le encomendaría al Cuerpo «la vigilancia y guarda de campos, pueblos, aglomeraciones rurales, factorías, centros industriales y mineros aislados de las poblaciones, la de costas y fronteras, la persecución del contrabando y fraude, la prevención y represión de cualquier movimiento subversivo, y, en todo momento y lugar, la persecución de delincuentes».

Pero, sin duda alguna, la medida más importante y trascendente fue la anulación de todos los mandos del Cuerpo. A la reserva hecha para las unidades de fronteras hay que unir lo previsto en el artículo 15, por el que la mitad de las vacantes de Teniente se reservaban al Ejército, las dos terceras partes en el empleo de Capitán y el 80 por 100, como mínimo, en el de Comandante. Estos jefes y oficiales prestarían el servicio en el Cuerpo en comisión, por lo que cuando les interesase podían volver a su arma de procedencia. No es necesario comentar —por muy buenos funcionarios que fuesen— cuál sería su quehacer en el Cuerpo, sabiendo que su estancia era transitoria y en nada les afectaba a su carrera profesional.

En consonancia con las anteriores medidas, y como colofón de las mismas, se establece —por Orden de 8 de abril de 1940— el Estado Mayor en la Guardia Civil. Estaría formado por una Jefatura, al mando de un Coronel; una segunda Jefatura, al mando de un Teniente Coronel, y dos Secciones: la primera, organización e instrucción, y la segunda, de servicios, mandadas cada una por un Comandante; todos ellos diplomados de Estado Mayor. Además, habría otros jefes y oficiales de las demás Armas y Cuerpos, que representaban casi el 50 por 100 de los mandos de la Dirección General, todos ellos con cargo a los presupuestos del Cuerpo.

Aunque con lo expuesto creemos que el lector puede sacar sus propias conclusiones, queremos traer aquí la autorizada opinión del General AGUADO (109): «el que su contenido [el de la Ley] satisficiera a todos los guardias civiles, ya es otra cuestión; en todo caso, no existía una perspectiva para enjuiciarla a raíz de su publicación. Su contenido era de enormes alcances y de manifiesta tutela paternalista por parte del Estado, con marcada injerencia de elementos que no eran de la institución, y del que podía sospecharse que trascendía, además de un riguroso sentido intervencionista, consecuencia del determinismo histórico, una solapaba desconfianza que en nada recompensaba la aportación de la Guardia Civil al bando triunfante... la nueva Guardia Civil, adoptaba todas las características de una gran unidad tipo cuerpo de Ejército, conservando en segundo plano sus características de institución policial uniformada. Insistimos en que —aunque sea pecado de ingenuos— el influjo militarista, que nada tiene que ver con la naturaleza militar que emana por encima de todo el Cuerpo, por la que siempre nos hemos

(109) *Ob. cit.*, T-VI, págs. 158 y 164.

pronunciado y nos pronunciaremos, era consecuencia del momento histórico».

Por nuestra parte, enjuiciamos en otro lugar (110) esta Ley en los siguientes términos: «La nueva orientación produce una corriente militarista, consecuencia de la procedencia de los mandos superiores y de la creación —por primera vez en el Cuerpo— de un Estado Mayor. Son estos tres factores (mando, misión de cobertura y estado mayor) los que cambian profundamente al Cuerpo. No es que el espíritu militar hubiese desaparecido en el mismo, pues sus componentes lo poseían en grado sumo. El honor, la disciplina y el servicio constituían una trilogía permanente. Sin embargo, su normativa se había dejado influir por la Administración civil, a la que a veces se había adaptado con toda normalidad. Ello se consideraba desde cierto punto de vista normal y necesario. Es a partir de esta fecha, cuando la Administración militar influye poderosamente. Nunca hemos de olvidar que se trata de un cuerpo militar, pero con un servicio destinado a la población civil. La existencia de un elevado espíritu militar no va reñido con una cierta flexibilidad administrativa que permita la mayor eficacia posible. La inflexibilidad es, a veces, justificación de una incompetencia burocrática.»

La mejor demostración de los grandes defectos de esta reforma fueron las numerosas modificaciones que fue necesario introducir, pero algunas de las disfunciones que dicha Ley introdujo han perdurado y aún se mantienen.

De manera semejante, aunque con un mayor índice de politización, se llevó a cabo la reforma de la Policía, por Ley de 8 de marzo de 1941. Bien es verdad que dicho Cuerpo estaba habituado a continuas reformas, la mayor parte de las cuales habían obedecido a condicionamientos políticos. Quizás por ello nos sorprende menos la intención de identificarla con el bando vencedor, extremo éste que sin rubor alguno se manifiesta en el preámbulo de la Ley: «La victoria de las armas españolas, al instaurar un régimen que quiere evitar errores y defectos de la vieja organización liberal y democrática, exige de los organismos encargados de la defensa del Estado una mayor eficacia y amplitud, así como aquellas modalidades que impone la necesidad de una vigilancia rigurosa y tensa de todos sus enemigos.»

Algunos de los medios que contribuían hasta el presente a la seguridad de la Nación en su lucha contra la delincuencia en general, y especialmente en el orden político, no responden debidamente a aquel propósito, ya que sus órganos de Policía, imbuidos de un apoliticismo propio de sistemas que presenciaban impasibles sus procesos de descomposición, no pueden hoy servir para su defensa, frente a los grandes peligros interiores y exteriores.»

Ya con anterioridad se habían creado algunos órganos que servirían de base a la reforma que se realizaba. Así, la Dirección General de Seguridad, por Ley de 23 de septiembre de 1939 (111); las cuatro Comisa-

(110) *Fuerzas de Orden Público*, Madrid, 1980, pág. 176.

(111) Creada por Decreto de 24 de marzo de 1858 como Dirección General de Seguridad y Orden Público, se suprime con fecha 14 de octubre del mismo año,

rías Generales —Fronteras, Información, Orden Público e Identificación—, creadas por Decreto de 8 de septiembre de 1939, y las Jefaturas Superiores, por Orden de 7 de octubre del mismo año (112). La Policía se compondría del Cuerpo General y de la Policía Armada y de Tráfico. Al primero le corresponderían las misiones de información, investigación y vigilancia; y al segundo, la vigilancia total y permanente, así como la función represiva. Su politización era patente, pues «para dotar plenamente a estos organismos del espíritu político que anima a la Revolución Nacional Sindicalista, se hace preciso llevar a ellos savia nueva, dando entrada en esta ocasión inicial a aquellos que aporten el entusiasmo de las gloriosas victorias ganadas y a los que, por sus servicios eminentes en los tiempos precursores y durante la guerra, probaron su inquebrantable adhesión; estos, debidamente escogidos por el mando, traerán el fervor político que se propugna, completando convenientemente los cuadros de los actuales funcionarios, cuya competencia profesional y laboriosidad sean reconocidas».

Esta era la nueva Policía española, «que en los estados totalitarios se logra merced a una acertada combinación de técnica perfecta y de lealtad que permita la clasificación adecuada de sus actividades y dé vida a la Policía política, como órgano más eficiente para la defensa del Estado».

restableciéndose por Decreto de 26 de octubre de 1886; si bien por poco tiempo, ya que vuelve a desaparecer el 10 de octubre de 1888. Por Decreto de 27 de noviembre de 1912 se vuelve a crear, para transformarse el 14 de junio de 1921 en Dirección General de Orden Público; si bien adquiere su antigua denominación el 7 de noviembre de 1923. Desaparece en 1938, al crearse los Ministerios de Interior y Orden Público, para establecerse definitivamente el 23 de septiembre de 1939. Así permanece hasta 1978, en que la Ley de Policía la denominó Dirección General de Policía.

(112) El antecedente de los Jefes Superiores de Policía lo tenemos en el cargo de Inspector General, que ejercería su función en Barcelona y en las zonas fronterizas de Gerona, Guipúzcoa, Huesca, Lérida y Navarra, de acuerdo con el Decreto de 8 de mayo de 1906, que aprobaba el Reglamento de la Policía Gubernativa, creada el 22 de enero del mismo año. En él se señalaba su competencia sobre el personal y servicios, bajo la inmediata dependencia de los Gobernadores Civiles. Ello fue ratificado por la Ley de 27 de febrero de 1908, que establecía para Madrid un Comisario General. La denominación actual se emplea por primera vez en la Ley de 3 y Decreto de 6 de abril de 1908, referentes a las facultades de dicha Autoridad sobre los Cuerpos de Seguridad y Vigilancia y poniendo a sus inmediatas órdenes al Inspector General. Al mismo tiempo, el Gobernador Civil podría delegar en el Jefe Superior de Policía las facultades que le corresponden en la dirección de los servicios de la Guardia Civil, Mozos de Escuadra y Policía Especial. El tratamiento, sustitución, puesto oficial, uniforme, distintivo, etc., fue regulado por Orden de 14 de febrero de 1909. Para dicho cargo en Madrid, lo fue por Orden de 8 de febrero del mismo año, cuya Jefatura se había creado por Decreto de 31 de diciembre del año anterior. A partir de 1923 se denominarían Jefes Superiores de la Policía Gubernativa.

El Reglamento Orgánico de 25 de noviembre de 1930 ratificaría su existencia al establecer, en su artículo 39, que «los Jefes Superiores de Madrid y Barcelona asumen, respectivamente, el mando de los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad, teniendo autoridad propia en el ejercicio de su cargo». Este Reglamento y, por lo tanto, estas atribuciones quedaron en suspenso por Decreto de 30 de abril de 1931. La Orden de octubre de 1939, al mismo tiempo que restablecía las Jefaturas de Madrid y Barcelona, creaba las de Sevilla, Valencia, Vizcaya y Zaragoza.

Para obtener estos fines se realizaría una depuración entre el personal que pertenecía a la Policía y se incrementaría con oficiales o suboficiales de complemento, militantes de Falange y miembros de las milicias del Partido. Evidentemente, con estos funcionarios se podría conseguir la lealtad que se pedía. Otra cosa distinta sería su profesionalidad y competencia.

Innovación importante fue la creación, dentro de la Policía Armada, de una especialidad de Tráfico. Venían a sustituir a los Vigilantes de Caminos, por lo que resultaba incongruente responsabilizar de la vigilancia de las carreteras a un Cuerpo cuyo marco de actuación se desarrollaba en las ciudades. Más razonable hubiese sido mantener el Cuerpo que tenía encomendada esta misión o encargársela a la Guardia Civil. Razones políticas impidieron adoptar ninguna de las dos soluciones, hasta que se impuso el sentido común y, en 1959, se creó la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil.

Esta organización policial fue modificada y ampliada durante todo el régimen del General Franco, intentando corregir los defectos más importantes que se habían detectado. No obstante, otros se mantuvieron y calaron tan hondo que nos atreveríamos a afirmar que aún persisten. Nuestra crítica se reduce al campo policial, por lo que está fuera de nuestro comentario cualquier otra faceta de la Administración de esta época.

Como vemos, se mantiene el esquema organizativo de 1844, con el Ministerio de la Gobernación a nivel nacional y los Gobernadores Civiles a escala provincial. En cuanto a los Cuerpos policiales, y no obstante el grado de militarización de todos ellos (113), se puede distinguir gradualmente entre el Cuerpo General de Policía, Policía Armada y Guardia Civil. La verdad es que su actuación fue de una dedicación total, con unos medios muy escasos y poco acordes con la función que tendrían que desempeñar, cumpliendo y haciendo cumplir unas normas en cuya elaboración —lógicamente— no habían intervenido. Tampoco gozaron de unas retribuciones que compensaran sus esfuerzos y ausencia de medios, y, para mayor desgracia, por muy complejas razones, se ganaron la impopularidad de gran parte de la población. Esta es la ingratitud y la grandeza de la función policial.

Antonio MORALES VILLANUEVA

(113) Artículo 37 de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967: «Las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden Público, garantizan la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional.»