

FORCE À LA LOI: ESTUDIO COMPARATIVO DEL SURGIMIENTO DE LA FUERZA PÚBLICA EN EUROPA OCCIDENTAL

Koldo Sebastián García

Universidad de Zaragoza

Tal y como enunció Max Weber a principios del pasado siglo, el monopolio de la violencia es uno de los rasgos característicos del Estado¹. La afirmación resulta indiscutible hasta el punto de que, dependiendo del grado de control que se tiene sobre esta violencia, el Estado disfruta de una mayor o menor solidez –y sirvan de ejemplo las recientes revoluciones acaecidas en el norte de África. La capacidad de respuesta armada frente a una amenaza, del carácter y la escala que sean, define el alcance que tiene el gobierno y su verdadera presencia sobre el territorio.

Los cuerpos de policía vienen a institucionalizar esta coerción, implicando su existencia un claro desarrollo del país tanto en cuanto a pensamiento político, como en cuanto a la praxis se refiere. Se demuestra así que se ha tomado conciencia de la necesidad de contar con una fuerza ejecutiva, diferente del ejército regular, cuyo fin sea el mantenimiento del orden interno. Los siglos XVIII y XIX fueron testigos del desarrollo de estas armas, y de los debates que en torno a ellas surgieron. Su naturaleza, militar o civil, su campo de actuación, urbano o rural, y su carácter, de espionaje o de intervención, fueron sólo algunos de los múltiples aspectos considerados.

A continuación, proponemos un análisis transnacional de estas discusiones con el fin de descubrir las respuestas que se dieron a ellas en el occidente europeo, centrándonos en Francia, Inglaterra y España. La razón de ser de este estudio radica en

¹ WEBER, M.: *Le savant politique*, Paris, Plon, 1959, p. 120.

que compartiendo principios y planteamientos, los resultados obtenidos en cada país fueron radicalmente distintos. Son múltiples las variables que influyeron en estos desenlaces, desde el posicionamiento de los mandatarios hasta el contexto particular de cada nación. De hecho, los factores estructurales estuvieron tan marcados que, aun teniendo sus orígenes en la Edad Moderna, sus efectos se manifestaron durante toda la consolidación de las fuerzas del orden. Se confirma con ello, una vez más, la fuerte influencia que la Ilustración y el siglo XVIII tuvieron durante los inicios del Estado liberal.

Aparte de las referencias dieciochescas a que nos obliga el citado fenómeno, los análisis que planteamos se focalizan temporalmente en la primera mitad del siglo XIX. Sin embargo, el distinto ritmo de evolución de cada nación nos obliga a desplazar el intervalo de tiempo estudiado para cada caso: mientras que en Francia nos centramos en la Revolución y el Imperio (1789-1815), Inglaterra requiere ampliar el período hasta la década de 1830. Por su parte España es el ejemplo más anómalo, al esperar hasta 1844 para disponer de una fuerza pública. Sin embargo, todos estos desfases no tienen mayores consecuencias –por el contrario, aumentan el interés de la comparación.

Realizadas estas apreciaciones, pasamos a examinar los casos concretos.

Francia: de la *Marechausée borbonique* a la *Gendarmerie National*

Ya con anterioridad al siglo XVIII, Francia contaba con un servicio policial a nivel nacional, conocido como la *Marechausée*. Se trataba de un cuerpo creado con el objeto de mantener el orden en los ejércitos y perseguir el crimen en el medio rural. Su rendimiento sin embargo, distaba mucho de ser el deseado, permaneciendo sujeta a múltiples casos de corrupción. Era un problema habitual en las primeras instituciones encargadas de hacer aplicar la ley, tanto francesas como del resto de Europa. Solo a

principios del siglo XVIII la *Marechausée* comenzó a tener un funcionamiento medianamente aceptable. De la mano de Le Blanc, ministro de Guerra en 1720, se introdujeron una serie de reglamentos y modificaciones encaminados a hacer de ella «una organización profesional de policía estatal»².

Le Blanc desempeñó la intendencia de Auvernia, donde experimentó la virulencia del bandolerismo y los problemas que sufría una administración débil y desarticulada. Reconoció así la utilidad potencial de la *Marechausée* de cara a superar estos contratiempos. De este modo, las reformas que emprendió marcaron las líneas básicas que, desde entonces, regirían al cuerpo de seguridad francés. En realidad, sus planteamientos vienen a ser la base de *todos* los cuerpos de policía estatales creados a partir de entonces. A lo largo de este estudio veremos cómo de una u otra manera, los diferentes países fueron adoptándolos a medida que instituían su propia fuerza pública.

Le Blanc optó por racionalizar la organización, disponiendo una estructura jerárquica y distribuyendo al cuerpo de acuerdo a las demarcaciones fiscales. Además, dotó de gran independencia a las brigadas (las agrupaciones de menor tamaño), dado que habitualmente servían en territorios apartados de las capitales regionales. Se determinó también la creación de pequeños cuarteles para las mismas. El objetivo era conseguir que, en un futuro, la totalidad del territorio estuviese bajo supervisión de la institución.

Las medidas de mayor importancia fueron las relativas a la naturaleza de la *Marechausée*. Como tropas pertenecientes al rey, quedaron encuadradas en el ejército, lo que en principio implicaba que los agentes pasaban a depender del mando de los mariscales; pero en realidad respondían ante el Ministerio de la Guerra. Asimismo, se

² EMSLEY, C.: *Gendarmes and the State in Nineteenth Century Europe*, Nueva York, Oxford University Press, 1999, p. 17.

les dotó de un estatuto diferente al del resto de soldados, con lo que se les establecía como subdivisión aparte del ejército, con mando propio y diferente³.

A su carácter especial se sumaba la jurisdicción sobre todo el reino, aspecto en el que subrayamos su papel marcadamente rural. Las ciudades quedaban fuera de su competencia, ya que toda intervención en territorio con fuero propio se exponía a los ataques de los *Parlements*. Contrasta esta actitud con la postura de los señores feudales, que apenas pusieron trabas a sus funciones⁴. Otras de las atribuciones de la *Marechausée* eran su capacidad jurídica (limitada, pero efectiva), y la conservación de su papel de policía militar.

Le Blanc instituyó también restricciones en el reclutamiento. Prohibió la compra de los escalafones más bajos y exigió, para poder ingresar, un tiempo mínimo de servicio en el ejército⁵. Más adelante, en 1760 se estipuló también el procedimiento de patrulla, por el que las brigadas debían enviar informes certificados de forma constante a sus superiores. Se trataba de medidas que hasta el siglo XIX no llegarían al resto de Europa.

Las iniciativas de Le Blanc gozaron de considerable éxito, si bien hay que reconocer que los objetivos a largo plazo no se alcanzaron y a finales de la década de 1780 la red policial se extendía de forma muy irregular⁶. No obstante, a pesar de ello se había estabilizado la situación de la *Marechausée*. Más allá de los intereses de aportar seguridad en el medio rural, la institución suponía, conscientemente o no, un gran paso de cara a la afirmación del Estado. Mediante ella, la monarquía se hacía presente en espacios rústicos hasta entonces prácticamente desconectados. Esto fortalecía tanto el centralismo político como los cimientos del poder. Y aparte, la lucha que promovía

³ *Ibid.*, pp.17-19.

⁴ *Ibid.*, pp. 18 y 30.

⁵ *Ibid.*, pp. 21-22.

⁶ *Ibid.*, pp. 33-34, y también p. 20.

contra el endémico bandolerismo era una paternalista muestra, ante los habitantes, de la preocupación del monarca por su realidad. Cuando estalló la Revolución, gran parte del camino para establecer una fuerza de seguridad centralizada ya se había andado.

La década de 1790 fue el período en el que, bajo intensas discusiones, se modeló definitivamente la institución. Los *cahiers de doléances* aportan datos al respecto en los que no se mostraba tanto el aprecio por la *Marechausée* como el profundo descontento de los pueblos pequeños por su reducido número de efectivos y la poca frecuencia con que acudían las patrullas. Exigían un aumento generalizado de la tropa, a fin de mejorar su efectividad contra el bandolerismo, hacer más seguros los caminos e, incluso, para evitar los altos precios del pan⁷.

Los verdaderos debates comenzaron en la Asamblea Nacional. Sus miembros mostraron de inmediato interés por la existencia de una fuerza pública, para la cual la *Marechausée* era candidato óptimo. Sin embargo, las posturas eran encontradas. Algunos consideraban que retirándosele su capacidad judicial el cuerpo podía continuar en activo. Otros como Robespierre, se oponían a que fuese una institución militar. El Marqués de Noailles sugería que adoptase una naturaleza doble, civil y militar, pero que se constituyese como un cuerpo independiente a toda influencia externa, a fin de no ser manipulable⁸. También Danthon⁹ apoyaba la doble naturaleza: Si tan sólo fuese civil podría ser utilizada por los políticos, o funcionar en representación de un partido; y en el caso de ser militar, supondría un paso atrás en las cuestiones de liberalismo y soberanía, ya que al entregarse el poder de represión al ejército (situación propia del Antiguo Régimen) el poder civil perdería autoridad. El mayor interés de esta discusión radica, para nuestro estudio, en que la opción de la doble naturaleza la proponía la propia burguesía. Cuando décadas después en España se inició este debate, la situación fue

⁷ *Ibid.*, p. 34.

⁸ *Ibid.*, pp. 38-42.

⁹ *Ibid.*, pp. 45-46.

radicalmente distinta, hasta el punto de que incluso los liberales conservadores exigieron una dependencia civil.

Por otra parte, es necesario reconocer que la línea de Robespierre protegía al poder civil de la peligrosa intromisión militar. Su propuesta no sólo era la más avanzada, sino también la más adecuada para la sociedad. Sin embargo, el tiempo vino a demostrar que en la situación de excepción que se atravesaba, aunque la opción finalmente escogida (la doble naturaleza) podía parecer retardataria, resultó ser la más acertada: a la altura de 1793 la propia cúpula de Robespierre trataba de monopolizar el Estado, desatendiendo a las exigencias de burgueses y *Sans Cullotes*. Entregar a un gobierno de excepción un instrumento de carácter coactivo y con presencia a nivel nacional sólo habría supuesto su instrumentalización, con el consiguiente peligro para *todas* las facciones revolucionarias¹⁰.

A pesar de las decisiones, la cuestión no tuvo una resolución plausible en aquél momento. Por un lado la ley del 16 de Febrero de 1791 restableció el cuerpo bajo el nombre de *Gendarmerie National*; la mantuvo integrada en el ejército y se especificó el carácter civil de sus funciones, ejemplificado en su divisa: *Force à la loi*. Sin embargo, durante los convulsos años de la Convención (1790-1794) la neonata Gendarmería fue completamente desplazada por los *armées revolutionnaires*¹¹, pasando a utilizarse como tropa en la Guerra del Oeste.

Sólo con el ascenso del Directorio, dominado por la burguesía, y marcado por su carácter represor, volvió a ponerse sobre la mesa la necesidad de un cuerpo de seguridad. Llegamos así a las leyes de 1797 y sobre todo a la del 17 de Abril de 1798, considerada a todos los efectos como la carta fundacional. La implantación de estas

¹⁰ Sirva de ejemplo la instrumentalización que el propio Robespierre hizo de la guillotina, hasta lograr la oposición de todo el arco político.

¹¹ Grupos de ciudadanos armados muy politizados que pasaron a representar la ley. Se ocupaban de múltiples tareas, desde el abastecimiento de grano, hasta el ajusticiamiento y tareas de seguridad. *Ibid.*, 48-49.

leyes marca con claridad la definitiva toma de conciencia que se produjo respecto a la necesidad de una fuerza de coerción que hiciese respetar la Constitución, y a las ventajas que esta brindaba para la estabilización y estructuración del Estado.

La legislación estableció una dependencia triple¹². Se decidió que respondería ante el Ministerio de Guerra para los aspectos relativos al material y la disciplina; del Ministerio de Policía para las cuestiones de mantenimiento del orden; y del Ministerio de Justicia para lo relativo a las funciones judiciales (casos reducidos). El Directorio retuvo para sí el nombramiento de los oficiales, y cedió a las autoridades locales competencia en el nombramiento de los gendarmes, los cuales, por su parte, fueron diseminados según las demarcaciones territoriales de los departamentos. Asimismo, se reafirmó la necesidad de haber servido en el ejército y saber leer y escribir para entrar en el cuerpo.

Hemos de tener también en cuenta que en el desarrollo de esta ley influyó mucho la deteriorada situación que se vivía a lo largo del país. Tras las guerras contra los realistas y las potencias extranjeras; y tras la caída de la Convención y las persecuciones que se siguieron, las provincias estaban plagadas de multitud de fugitivos de todo género y clase, hasta el punto de imposibilitar la administración del territorio. Por ello, se indicó con claridad que el principal cometido de la Gendarmería era su persecución¹³.

La escalada de Napoleón al poder vino a concretar más los parámetros del cuerpo. Es imprescindible señalar que su ascenso se enmarcaba en un nuevo giro conservador, tras la búsqueda por parte de los magnates de un gobierno fuerte que les

¹² Para lo relativo a la ley de 1798, GAINOT, B.: «La gendarmerie dans la recomposition sociale post-révolutionnaire. La loi organique de 1798», en LUC, J. (dir.): *Gendarmerie, État et société au XIX siècle*, París, Publications de la Sorbonne, 2002, pp. 63-70.

¹³ *Ibid.*, pp. 63 y 67.

diese estabilidad¹⁴. Así, la institución fue objeto de una nueva reorganización en la que se vino a resaltar el carácter militar sobre el civil. Sin embargo, se mantuvo su independencia respecto al ejército, creándose con este propósito el cargo de inspector general, cabeza visible del arma¹⁵. Su presencia le aportaba una extraordinaria autonomía y, a fin de poner freno a esta libertad, el emperador obligó a la institución a cooperar con el Ministerio de Policía¹⁶ y los gobiernos provinciales, bajo un trato de *casi subordinación*. Con ello se permitía que la esfera civil tuviese cierto control sobre la fuerza de coerción. Pero como señalamos, no se trató de una *subordinación completa*: Napoleón optó por dejar la cuestión irresuelta y no establecer legislación. Las razones de toda esta maniobra descansaban en parte sobre objetivos políticos (impedir que lo militar obtuviese una cuota de autoridad demasiado elevada); pero al mismo tiempo, subyacían también los intereses del propio emperador, quien trataba de contrarrestar el enorme poder que acaparaban Moncey y Fouché (respectivamente, inspector general y ministro de policía), a fin de que ninguno destacase sobre el otro¹⁷.

Tras la caída del Imperio, la situación de la Gendarmería se estabilizó. Es significativo que la monarquía restaurada no eliminase un cuerpo tan ligado a los años revolucionarios, si bien lo sometió a una inicial marginación tras la que reestructuró sus leyes hacia posturas más retardatarias (Ordenanza de 1820)¹⁸. Fue en este momento, mucho más que durante la etapa napoleónica, cuando se dispuso un marco realmente conservador para la institución, sobre todo mediante la eliminación del cargo de inspector general y estableciendo una fuerte subordinación bajo el Ministerio de Guerra.

¹⁴ EMSLEY, C.: *Gendarmes and the State... op. cit.*, pp. 56-57.

¹⁵ LUC, J.: *Gendarmerie, État et... op. cit.*, pp. 37-38, y también EMSLEY, C.: *Gendarmes and the State... op. cit.*, pp. 60-61.

¹⁶ La policía era un servicio espionaje y vigilancia, numeroso pero sin envergadura seria.

¹⁷ Cuestión analizada en LIGNEREUX, A.: «Gendarmes et policiers dans la France de Napoléon», en LUC, J.: *Gendarmerie État... op. cit.*, pp. 71-80.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 39-40.

Por último queda señalar que, con el paso del tiempo, la actividad de la Gendarmería experimentó cierto cambio de carácter. Después de décadas enfrentando los desórdenes en el medio rural se había alcanzado una considerable pacificación interior; y aunque su cometido nunca abandonó la persecución del crimen, sí pasó a relacionarse con otra clase de tareas. Tareas que, aunque desde siempre había cumplido, a partir de entonces se hicieron mucho más palpables, y entre las que destacamos la persecución de desertores y, sobre todo, la extracción de quintas¹⁹.

Inglaterra: ejército y vacío legal

Por lo que respecta al caso inglés, debemos centrarnos en la cuestión de la represión de motines y revueltas populares, principal causa que condujo a la creación de un cuerpo policial. En este sentido, la diferencia que se marcaba respecto a Francia era importante, como también lo eran los contextos de cada nación: mientras que la Inglaterra de fines del XVIII era un territorio en plena industrialización, Francia era a todos los efectos una potencia agraria. Los conflictos que cada una experimentó fueron marcadamente distintos²⁰.

En el siglo XVIII encontramos al *juez* como figura al cargo de apaciguar a las masas rebeldes. Se trataba de un individuo elegido por la comunidad en base a criterios económicos y morales²¹ que, en calidad de magistrado, tenía capacidad para emplear a la policía de la localidad (una institución de origen medieval a menudo sujeta a la corrupción) contra los motines²². Llegado el caso, si la revuelta revestía gravedad podía solicitar la intervención del ejército. Esto solía dar pie a situaciones contradictorias y a

¹⁹ EMSLEY, C.: *Gendarmes and the State... op. cit.*, pp. 82, 93 y 95.

²⁰ Lo que no impidió que los gendarmes también tuviesen que enfrentar a masas de campesinos en revuelta.

²¹ EMSLEY, C.: «El Ejército, la Policía y el mantenimiento del Orden Público en Inglaterra (1750-1950)», *Política y Sociedad*, 42/3 (2005), pp.15-29, p. 17.

²² ARNAU, F.: *Historia de la policía*, Barcelona, Luis de Carlat, 1966, pp. 175-177. Su situación evolucionó, pero parece que estos cuerpos fueron desestimados, pues no tuvieron continuidad en el siglo XIX.

múltiples conflictos legales, debido a que la actuación de los militares contra las masas no se encontraba tipificada.

A finales del siglo XVIII se produjo una escalada de violencia popular que hizo de los enfrentamientos entre masas y ejército algo frecuente. La cuestión legislativa pasó entonces a ser central, y surgieron numerosos debates acerca de la naturaleza del ejército como represor, el grado de potestad de los jueces sobre las tropas y críticas a la creación de acuartelamientos locales. Se trataba de discusiones que, en definitiva, reclamaban al Parlamento la codificación legal. Una codificación que, sin embargo, no terminó de llegar, a pesar de la proliferación de las protestas. Clive Emsley alude a la aparente elusión de la cuestión por parte del gobierno, que consideraría una intervención en este campo como un ataque a las «libertades inglesas»²³.

El cambio comenzó cuando en 1829 se creó, como tal, el primer organismo de policía, circunscrito a la ciudad de Londres. La función que se le atribuyó era la lucha contra el crimen, pero en realidad gran parte de sus intervenciones consistieron en lidiar con las revueltas obreras. De hecho, durante la década de 1830 fue utilizada para hacerles frente incluso fuera de la capital²⁴, a la vez que se promovía la creación de otros cuerpos en las provincias.

Resulta interesante señalar que los nuevos agentes pasaron a ser armados con porras en lugar del fusil que portaba la infantería²⁵. Si bien la porra podía causar severas heridas, evitaba por definición el baño de sangre que se arriesgaba al recurrirse al ejército. La consecuencia directa de esto era una «permisión» de la protesta, pues aunque la represión era *evidente*, también lo era que no se buscaba su destrucción. Se establecía así una suerte de diálogo (violento) entre obreros y burgueses, de manera que

²³ EMSLEY, C.: «El Ejército, la Policía...», *op. cit.*, pp. 18-20, lo cierto es que se encontraba sospechoso el solo despliegue de tropas a lo largo del país para contener altercados.

²⁴ *Ibid.*, p. 23.

²⁵ *Ibid.*, p. 24.

los primeros, podían proclamar su descontento sin que se llegase al evidente trauma político que suponía que un ejército, en representación de las clases altas, disparase contra las clases bajas. Los propios mandatarios lo percibieron así²⁶, y tras un 1848 en el que Inglaterra no conoció ninguna revolución, se reafirmó a la policía como principal fuerza pública. En 1856 se exigió a los condados que estableciesen un nuevo cuerpo policial, que substituía a todos los anteriores.

El caso inglés se define como uno de los que más contrastes presentan en cuanto al mantenimiento del orden. Si bien durante largo tiempo el ejército fue un elemento básico para enfrentar las revueltas, se operó un cambio radical, pasándose a depender de una fuerza policial que evitaba la ruptura que implicaba la intervención armada. A esto debe sumarse que se trató desde sus inicios, de un cuerpo completamente civil. A pesar de que se nutría de individuos procedentes del ejército –de conducta a menudo brutal–, y a pesar de que existieron tentativas de militarizarla, las autoridades se mostraron siempre reacias, manteniendo su dependencia del Ministerio del Interior²⁷.

España: un conflicto político y militar

Como señalábamos al inicio, el caso español se caracteriza por ser el de más lenta resolución. El análisis de esta cuestión requiere que retrocedamos a la época del reformismo de Carlos III.

Los motines de subsistencias de 1766 mostraron la necesidad de crear instancias que diesen cierta participación a los habitantes, y mecanismos que aumentasen la seguridad. Campomanes y el conde de Aranda fueron los encargados de solventar estos aspectos, cosa que hicieron mediante la creación de figuras como los «diputados y

²⁶ *Ibid.*, p. 25.

²⁷ *Ibid.*, p. 25.

síndicos»²⁸ y los alcaldes de barrio. Estos últimos fueron instituidos en 1768 a partir de una reforma de la administración de justicia en la capital. Reunían un amplio conjunto de atribuciones, entre las que contaban la realización de una matrícula de los vecinos, vigilar el cuidado de las calles y mantener el orden público; gozaban incluso de cierta jurisdicción. El sujeto que desempeñaba el cargo debía ser un «ciudadano honrado» escogido por los habitantes, estableciéndose con ello un evidente criterio de clase. Es indudable que su caso recuerda al de los magistrados ingleses, con la salvedad de que estos últimos se extendían por todo el país, y en esta ocasión nos circunscribimos a las áreas urbanas.

Al igual que los citados jueces, el alcalde de barrio no recibía remuneración por su actividad, aparte del prestigio y el poder que otorgaba el control de la matrícula de vecinos²⁹. Fue posiblemente por esta ausencia de retribución que, tras un inicial éxito, que llevó a la expansión del modelo, su figura decayó rápidamente³⁰.

También los militares tuvieron que contribuir a la seguridad pública, y durante estos mismos años fueron ganando atribuciones en este campo, en especial en el medio rural. En la década de 1780 se estableció la colaboración de los capitanes generales en estas tareas³¹, a pesar de que ello solía desembocar en situaciones de corrupción y desafuero similares a las que ya hemos presenciado. Si a esto sumamos el desinterés que muchos mostraban por la tarea, la necesidad de establecer un cuerpo de policía se hacía patente³².

²⁸ Ver OLAECHEA, R.: «Contribución al estudio del Motín contra Esquilache», en *Estudios en Homenaje al Dr. Eugenio Frutos Cortés*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 1977, pp. 213-347.

²⁹ VIDAL, J. y MARTÍNEZ RUIZ, E.: *Política interior y exterior de los Borbones*, Madrid, Istmo, 2001, p. 298.

³⁰ *Ibid.*, p. 300.

³¹ MELÓN JIMÉNEZ, M.: *Los tentáculos de la Hidra, contrabando y militarización del orden público en España (1784-1800)*, Madrid, Sílex, 2009, p. 133, Instrucción del 29 de Junio de 1784.

³² *Ibid.*, pp. 150 y 162.

Sin embargo, la decisión de que el ejército participase en estos cometidos no era casual. Se enmarcaba en un progresivo protagonismo del medio militar en la vida pública, dirigido atentamente por la corona. Esta última trataba de utilizar su entramado para fomentar la cohesión del débil y desarticulado Estado que gobernaba³³. En consecuencia, a finales del siglo XVIII los capitanes generales se habían erigido como verdaderos representantes del gobierno, en detrimento de los cargos civiles.

Paralelamente, otro tipo de medidas estaban contribuyendo a la cimentación de un vigoroso estamento militar. Las Ordenanzas de Carlos III (1768) y la creación de Academias llevaban a desarrollar un fuerte sentimiento de cuerpo³⁴ lo cual, dada la cercanía al poder que se les otorgaba, comenzaba a resultar peligroso. Aunque algunas de estas disposiciones se guiaban por un talante ilustrado, el resultado era la formación de grupos de presión, relacionados con la Corte (recordemos el «partido militar»³⁵), cuyo denominador común era, como en todo partido cortesano, la búsqueda del poder más allá de las lealtades internas. Las consecuencias de este desarrollo –del que la corona era consciente– estallaron en 1808, dando paso al protagonismo castrense.

Como hemos señalado, la creación de un cuerpo policial se hacía necesaria a finales del siglo XVIII, ante la incapacidad del ejército por adaptarse a esta función. La Guerra de la Independencia vino a empeorar la situación, al generarse un elevado número de desplazados y guerrilleros que tras 1815 se dedicaron al bandolerismo y el contrabando, disparándose las cifras de criminalidad ¿Cómo fue posible que la Guardia Civil sólo se estableciese en una fecha tan tardía como 1844? La causa de este retraso se encuentra en la tumultuosa lucha por el establecimiento del Estado liberal.

³³ Se trata de una de las tesis transmitidas en LÓPEZ GARRIDO, D.: *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, Barcelona, Crítica, 1982, ver pp. 19-21.

³⁴ *Ibid.*, p. 20.

³⁵ Aunque su denominación, como su entidad, serían tema a discutir.

La creación de la Guardia Civil no fue solamente una maniobra para solucionar la coyuntura de desorden, postura que parece defender López Corral en un análisis simplista³⁶. Por el contrario, respondía también a los intereses de moderados primero, y militares después, por establecer su propio modelo de gobierno. La pseudo-alianza que se estableció entre ambos, en la que el peso de los segundos fue siempre imbatible, sirvió para desterrar el proyecto de Estado progresista que hacía de los gobiernos locales (descentralización) y la Milicia Nacional, sus bases principales. El segundo de estos factores nos concierne particularmente, pues aunque la Milicia Nacional nunca constituyó un proyecto formal de organismo de policía, sí que se dieron pasos hacia su establecimiento como tal.

La particularidad de la Milicia Nacional radicaba en que era un arma reclutada entre voluntarios a menudo pertenecientes a clases medias-bajas, contrariamente a todos los ejemplos que hemos visto hasta ahora³⁷. Asimismo, se encontraban bajo dependencia directa de los gobiernos locales³⁸. Se trataba por tanto de un cuerpo de carácter popular que servía adecuadamente tanto a las comunidades como a los intereses progresistas, y que además, era lo suficientemente numeroso (500000 hombres) como para resistir un intento de disolución inmediato a manos de sus opositores³⁹. Sin embargo, esto no eliminaba la irresistible presión del ejército, al que el progresismo tuvo que hacer continuas concesiones para compensar los ámbitos que su política le retiraba⁴⁰.

En la actitud del ejército durante la primera mitad del siglo XIX no deja de percibirse cierto parecido con los partidos cortesanos del Antiguo Régimen. Esto se

³⁶ Nos referimos a su obra LÓPEZ CORRAL, M.: *La Guardia Civil: claves históricas para entender a la Benemérita y a sus hombres*, Madrid, La esfera de los libros, 2009.

³⁷ Salvo la *Garde National* y los informales *armées revolutionnaires*, que no hemos estudiado en cuanto a institución policial.

³⁸ LÓPEZ GARRIDO, D.: *La Guardia Civil... op. cit.*, pp. 31-32.

³⁹ *Ibid.*, pp. 66-67.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 48.

demuestra en su constante persecución de intereses propios, que le llevaban a adoptar uno u otro bando con independencia de toda lealtad. Vemos así que, comprobada la inconveniencia del progresismo para su posición de poder, cambió de postura hasta el punto de devolver su apoyo al absolutismo (1824). Asimismo, su alianza con el moderantismo vino a producirse ante la necesidad estructural de realizar una apertura hacia el liberalismo. Apertura que en principio implicaba un descenso de sus competencias públicas (entre ellas el mantenimiento del orden), un inconveniente que en breve fue sorteado gracias a su incontestable predominio⁴¹. La evolución posterior corrobora nuestro planteamiento, si bien esa centralidad de que gozaba en el conjunto del país constituye un elemento característico y diferenciador. La extraordinaria capacidad que le otorgaba⁴² vino a evidenciarse durante la década de 1840 y, en concreto, en la creación de la Guardia Civil.

Entre 1843 y 1844 el gobierno de González Bravo realizó los preparativos para el establecimiento de una fuerza de seguridad de tipo estatal. La administración trataba de sustraer al ejército el control del orden y, con ello, el relieve político que este le daba⁴³. Pero no para entregar esta parcela al pueblo (modelo de la Milicia Nacional), sino para conservarla ella misma y reforzar su modelo de Estado⁴⁴.

Así, la dependencia del cuerpo fue asignada al Ministerio de Gobernación, dándosele la misión de «proteger eficazmente las personas y las propiedades»⁴⁵. Se propuso una estructura jerárquica y (una vez más) una extracción de los agentes en base a su capacidad económica, cultural y tiempo de servicio en el ejército. Las únicas concesiones que se hicieron a lo militar fueron en lo referente a la organización, la disciplina y la asignación de oficiales (a cargo del Ministerio de Guerra).

⁴¹ *Ibid.*, pp. 50-52.

⁴² *Ibid.*, pp. 57-59 resultan especialmente esclarecedoras.

⁴³ LÓPEZ GARRIDO, D.: *El aparato policial en España*, Barcelona, Ariel, 1987, pp. 45-46.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 89.

⁴⁵ Decreto de Gobernación del 28 Enero 1844.

Sin embargo, el impulso civil que González Bravo trataba de dar al arma resultaba absurdo, porque durante los pocos meses que duró su gobierno el militarismo no hizo sino aumentar descontroladamente⁴⁶. La publicación del decreto de 28 de Marzo de 1844, en el que se señalaban los términos en que se formaba el nuevo organismo, venía a ser un acto irrisorio. La cúpula militar desaprobó sus disposiciones y, al mes siguiente, se encontraba realizando una modificación del proyecto que colocaba a la Guardia Civil bajo dependencia del Ministerio de Guerra. En muchos aspectos, el modelo a seguir fue el de la Gendarmería francesa de la Restauración.

El encargado de elaborar el nuevo documento fue el duque de la Ahumada, militar de carácter aristocrático con una idea propia sobre el funcionamiento que debía tener la institución⁴⁷. Ahumada estableció una fuerte militarización, que se transmitía al cuerpo mediante medidas como la de la creación de casas cuartel y el establecimiento de la *cartilla*, documento que tipificaba todos y cada uno de los aspectos de la vida cotidiana. Las condiciones de ingreso volvían a ser las mismas, con lo que, de nuevo, se excluía al proletariado de entre sus filas. Su modelo tomó forma mediante el «contradecreto» del 13 del Mayo, que venía a suplantarse la legislación elaborada por Bravo. Se creaba así una subcultura de corte jerárquico, que se fortalecía por la endogamia, y que se diseminaba a lo largo y ancho del país con la función de hacer efectiva la ley del Estado⁴⁸.

Inesperadamente, este último punto vino a jugar contra de los proyectos militarizantes de Ahumada. La realidad era que si bien la organización del cuerpo era militar, las funciones que cumplía eran de carácter civil, por lo que *también* dependía de

⁴⁶ Dejando aparte las duras represiones del propio gabinete; LÓPEZ GARRIDO, D.: *La Guardia Civil...* *op. cit.*, p. 90.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 97.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 106. Se dan ciertos indicios para esta idea en MARTÍNEZ RUIZ, E.: *La creación de la Guardia Civil*, Madrid, Editora Nacional, 1976.

Gobernación. Precisamente, en base a ello se creó la Inspección General, con el fin de canalizar la información y servir de comunicador entre Guerra y Gobernación.

Esta doble dependencia llevó a la existencia de dos reglamentos diferentes para la misma institución (uno militar y otro civil). Ahumada trató de establecer uno solo, en el que se convertía al cuerpo en una sección del ejército, pero su propuesta fue desestimada, ante el varapalo que habría supuesto para el Estado entregar el control del orden al estamento militar. Aun así, esto no tuvo mayores implicaciones: rápidamente, la Guardia Civil adquirió independencia tanto respecto al ejército como a la Administración, hasta el punto de que los capitanes generales se quejaban de la imposibilidad de controlarla. La dependencia de Guerra se hizo más marcada y con los reglamentos de 1852 la subordinación respecto a Gobernación se minimizó⁴⁹. La propia Inspección General, pasó a convertirse en una suerte de ministerio⁵⁰.

Por último, y por lo que respecta a la intervención fáctica de la institución, se observa que una vez creada cumplió con efectividad su cometido de lucha contra el bandolerismo. A esta acompañaba la prestación de servicios de emergencia, aspecto en el que destacó, recibiendo numerosas muestras de aprecio por parte de los habitantes⁵¹.

En sí, podemos decir que la marcada necesidad que el país tenía de un cuerpo de policía contribuyó a su mantenimiento cuando en 1854 el progresismo retomó el poder. Pero la causa primera que hemos de considerar para esta permanencia fue la completa desmarcación política que realizó la Benemérita al proclamarse el nuevo régimen⁵². También jugaba en su favor la complicación que suponía volver a establecer todo un nuevo sistema burocrático en caso de crearse otra fuerza pública. Con ello se aseguraba su implantación definitiva.

⁴⁹ LÓPEZ GARRIDO, D.: *La Guardia Civil... op. cit.*, pp. 108-112.

⁵⁰ LÓPEZ GARRIDO, D.: *El aparato policial... op. cit.*, p. 52.

⁵¹ LÓPEZ CORRAL, M.: *La Guardia Civil: claves... op. cit.*, pp. 58 y 68-69.

⁵² *Ibid.*, pp. 112-113.

Conclusiones

Resulta evidente, tras el análisis realizado, que si bien la policía inglesa respondía de forma directa a unos intereses de clase, era en la Guardia Civil donde estos más se definían. No se trataba de una mera creación burguesa, sino que respondía a los designios del ala más conservadora del moderantismo. Un moderantismo que había asimilado a la antigua nobleza, y que había pactado con un ejército omnipresente, más interesado en obtener una estructura política que le permitiese manifestar su poder, que un verdadero sistema liberal. Tanto conservadores como militares rechazaban la democracia⁵³, y sus principios guardaban todavía muchos signos del Antiguo Régimen.

Es lícito considerar la coyuntura española como la más atrasada de las tres estudiadas. Esto no quiere decir que no se produjesen debates al tenor de la naturaleza del cuerpo y el modo en que debía establecerse una fuerza pública. Todo lo contrario. Incluso algunos militares, como Flórez Estrada, realizaron consideraciones al respecto defendiendo el total predominio de lo civil, y proclamándolo en fecha tan temprana como 1813. Sin embargo, la situación heredada del siglo anterior marcaba las líneas generales de evolución. El ejército se había convertido en el principal agente *en* el gobierno, y los sucesos de 1808 llevaron a su reafirmación. La Guardia Civil se erigió así como garante de un Estado que nunca abandonó los lastres más caducos del conservadurismo.

Como contraste, el caso francés resultó mucho más abierto, a pesar de estar también marcado por los conceptos de represión y burguesía. El Directorio y el Imperio establecieron la Gendarmería como forma de afianzar el Estado y como medio para mantener el orden. Pero en ellos no se observa en ningún momento la excepcional violencia que caracterizó al caso español, ni tampoco el pacto con un ejército

⁵³ *Ibid.*, pp. 38-40.

retrógrado, solo preocupado por sus intereses de autoridad. En este sentido hemos de recordar que el período napoleónico no supuso en ningún modo una militarización del gobierno, ya que siempre se hizo prevalecer el Código Civil.

Por supuesto, el ejemplo más avanzado fue el inglés, a pesar de ser tan tardío y de contar con tan prolongada dependencia del ejército. Una dependencia que, al contrario que en España, no tuvo mayores implicaciones, y en cuya base se encontraba su desarrollada estructura política. Tal es así que su fuerza policial no mantuvo ningún lazo con lo militar.

Por otra parte, y en la línea del carácter burgués de las fuerzas del orden, también queremos remarcar una característica común compartida por los tres países. Se trata de la exigencia impuesta a sus agentes del disfrute de una capacidad económica lo suficientemente alta como para sustentarse, además de contar con cierto nivel cultural. Aparte de cubrirse con ello las necesidades que imponía el servicio, se trataba de un modo de impedir la participación de los estratos sociales bajos. Características adicionales como la necesidad de contar con un caballo para realizar el servicio imponían niveles de renta todavía mayores. Es interesante señalar que instituciones del Antiguo Régimen para el mantenimiento de la seguridad, como las Guardias Cívicas⁵⁴, también exigían requisitos similares de renta y cultura a sus integrantes. Se infiere así que la salvaguarda del orden fue tradicionalmente una cuestión ligada a la burguesía –en la que la Milicia Nacional representaba una excepción. Asimismo, otro aspecto definitorio de este carácter liberal-burgués era la constante proclama de la protección de la propiedad privada.

Por otra parte, también queremos incidir en el hecho de que se observan dos etapas en el devenir de las fuerzas del orden, principalmente en los casos de la

⁵⁴ Establecidas en ciudades y formadas por los propios vecinos. Atención a MAESTROJUAN CATALÁN, F.: *Ciudad de vasallos, nación de héroes: Zaragoza 1809-1814*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 2003, pp. 94-100.

Gendarmería y la Guardia Civil. Una vez solventado el problema del bandolerismo y las amenazas directas a los habitantes, estas agrupaciones pasaron a desempeñar un servicio mucho más rutinario y menos expuesto, pero en el que se evidenciaba especialmente su cometido como apéndice del Estado. En ciertas ocasiones como la resolución de eventuales crímenes, o la ayuda en casos de emergencia, la percepción que generaban en los habitantes era positiva –y paternalista. Pero la mayoría de las veces (y haciendo excepción de la obligatoria patrulla), los agentes acudían a las localidades con motivo de la extracción de quintas para el ejército, la persecución de desertores, o la escolta de recaudaciones de impuestos. Unas actividades muy poco atractivas para los pueblos, y que mostraban a un gobierno sólo preocupado por sus aldeas a la hora del concurso bélico y la obtención de caudales. En el caso de los gendarmes, la oposición que esto les generaba podía ser tan acusada hasta llegar al extremo de levantar contra ellos a los alcaldes⁵⁵. En este sentido, siempre predominó en torno al gendarme un cierto espíritu de crítica y de burla⁵⁶, que no deja de contrastar con la diferente percepción, mucho menos jocosa, que rodeó a los guardias civiles en la cultura española.

Por último, y al hilo de estas reflexiones, es ineludible señalar la cercanía tanto física como institucional de la Gendarmería y la Benemérita, cuestiones que hacen de su estudio comparado un campo de marcado interés. Aspectos tales como su evolución, su conexión respecto a los ministerios, y el papel que fueron tomando a medida que cambió el contexto político son campos que, mediante futuras investigaciones, resultarán esclarecedores de cara a descubrir nuevos aspectos sobre la Francia y la España del siglo XIX.

⁵⁵ EMSLEY, C: *Gendarmes and the State... op. cit.*, pp. 71-72.

⁵⁶ Sobre esta cuestión ver CHALINE, J. P.: «L'image du gendarme», en LUC, J. (dir.): *Gendarmerie État... op. cit.*, pp. 481-482.