

Inventar una policía republicana: los discursos políticos sobre el orden público en la Segunda República española, 1931-1933

Inventing a republican police: political discourses on public order in the Spanish Second Republic, 1931-1933

SERGIO VAQUERO MARTÍNEZ

Universitat de València

sergio.vaquero@uv.es

<https://orcid.org/0000-0002-0950-5334>

Texto recibido em / Text submitted on: 18/08/2022

Texto aprobado em / Text approved on: 23/01/2023



Resumen. Este artículo analiza los discursos sobre el orden público emitidos por la clase política de la Segunda República española en las Cortes Constituyentes y la opinión pública policial durante el primer bienio, del 14 de abril de 1931 al 12 de septiembre de 1933. Dichas retóricas se clasifican en dos grandes narrativas: una gubernativa que priorizaba la defensa de la República y otra que reclamaba respeto por los derechos constitucionales desde la oposición. Se presta especial atención al proceso de invención de una policía republicana, subrayando el carácter plural, contingente y disputado de sus significados y formas. También se tienen en consideración el equilibrio de poder entre los principales partidos, así como las políticas públicas y las reformas policiales implementadas.

Palabras clave. Discursos, orden público, policía, Segunda República española.

Abstract. This article analyzes the discourses on public order pronounced by the political class of the Spanish Second Republic at the Parliament and police journals during the first biennium, from 14 April 1931 to 12 September 1933. These discourses are classified into two major narratives: one governmental that prioritized the defense of the Republic and other that claimed for respect for constitutional rights from the opposition. Special attention is devoted to the invention of a republican police, emphasizing the plural, contingent and contested character of its meanings and shapes. The power balance between the main parties as well as the public policies and police reforms are also taken into consideration.

Keywords. Discourses, public order, police, Spanish Second Republic.

Introducción

En junio de 1931, el embajador español en Berlín, Américo Castro, envió sendas cartas al director general de Seguridad, Ángel Galarza. En ellas compartía sus opiniones sobre cómo debía ser la policía del régimen recién instaurado en España, la Segunda República. Abogaba por fusionar las policías existentes en una sola, los “guardias de la República”, con la finalidad de suprimir la impopular Guardia Civil y disponer de “un cuerpo apto para defender el buen orden” del régimen republicano. Consciente de que las víctimas policiales ponen en tela de juicio la naturaleza misma de cualquier democracia, planteaba la necesidad de disolver a las multitudes sin recurrir a armas de fuego, justo como le había aconsejado Walther Lingens, jefe de la “Schupo”. Castro proponía una fuerza pertrechada con bastones y mangueras, capaz de despejar las calles sin matar a nadie, que acabara con el “primitivismo bárbaro” implícito en el armamento castrense: “¡Si viera cómo se ríen aquí del sable de los guardias de seguridad y de los mausers de los civiles!”¹. El modelo a emular, naturalmente, no podía ser otro que la Schutzpolizei de la República de Weimar (CDMH, PS-Madrid, Caja 509, Exp. 34; Caja 988, Exp. 14).

Los discursos, proyectos y ensoñaciones de los políticos republicanos sobre la conservación del orden público no han pasado desapercibidos entre los historiadores. Diego Palacios Cerezales (2011) y Gerald Blaney (2007) han completado sus estudios sobre las culturas organizativas y los repertorios prácticos de los cuerpos policiales atendiendo a las entrevistas a cargos públicos realizadas en sus revistas profesionales. Eduardo González Calleja (2014), en su extensa investigación sobre el control del orden público en la democracia republicana, se ha interesado también por las estrategias y actuaciones parlamentarias de las autoridades. Todos ellos, sin embargo, han abordado estos elementos de manera sumaria con el fin único de obtener información adicional sobre temas más amplios. Los debates de Cortes se han analizado con más detenimiento desde el derecho constitucional. Manuel Ballbé (1983) y Sebastián Martín Martín (2020) se han valido de los diarios parlamentarios para diseccionar la legislación extraordinaria de defensa del régimen, los dispositivos legales de represión del enemigo y el radio de acción

¹ El sistema policial español se asemejaba a grandes rasgos al portugués. A un lado, la Guardia Civil, una gendarmería con estatuto, instrucción y armamento militar. A otro, la Policía Gubernativa, formada por el Cuerpo de Seguridad, una fuerza civil sujeta en ciertos casos al fuero marcial que portaba también sables y armas largas, y el Cuerpo de Vigilancia, una agencia civil de investigación. Un estudio comparado de ambos países en PALACIOS CEREZALES y PALOMA GONZÁLEZ (2004).

de la justicia militar al precio, no obstante, de desatender todo lo relativo a la reforma policial. A grandes rasgos, y pese al interés que viene despertando la faceta cultural del orden público, sigue imperando una tendencia a estudiar los discursos de la élite política no tanto como un objeto en sí mismo, sino como un medio para conocer otras piezas del sistema coercitivo de índole organizativa o normativa. En suma, los pocos trabajos publicados sobre las narrativas políticas de la seguridad, o bien han partido de un enfoque de larga duración, como el artículo de Ángel Duarte (2002) sobre la idea de orden público en la cultura republicana contemporánea, o bien se han enfocado en fuentes o actores específicos, como el de González Calleja (2016) sobre los relatos catastrofistas producidos por la derecha antiliberal en la primavera del 36 u otro de mi propia autoría que analiza los discursos gubernativos del orden público a partir del estudio de las memorias de los dirigentes republicanos (VAQUERO MARTÍNEZ 2016).

En las últimas décadas, el análisis de discursos se ha enriquecido sustancialmente gracias al *framing approach* desarrollado por David Snow y Robert Benford desde la sociología. Un marco consiste en un esquema interpretativo compuesto por valores, ideas y representaciones que posibilita la comprensión de la realidad mediante la enfatización, articulación y codificación de objetos, experiencias y sucesos. Todo marco desempeña tres funciones: establece un diagnóstico que detecta un problema, adjudicando una culpa y razonando una causalidad; plantea una solución, especificando los objetivos y estrategias a implementar; y efectúa una llamada a la acción justificada mediante un vocabulario de motivos (SNOW et al. 1986; SNOW y BENFORD 1988). Este utillaje conceptual fue aplicado por Donatella della Porta al estudio de los discursos sobre el control policial de la protesta en Alemania e Italia entre los años sesenta y ochenta. La politóloga analizó la evolución de las retóricas desplegadas en las arenas parlamentaria y mediática considerando sus diagnósticos, soluciones, protagonistas y antagonistas. Su objetivo era reconstruir los marcos elaborados por dos coaliciones antagónicas que anteponian la salvaguardia, bien de los derechos civiles, bien de la ley y el orden. Della Porta completaba su análisis ponderando dos variables más: la cultura política y la configuración del poder; a saber, la fuerza coyuntural de dichas coaliciones y la dinámica de alianzas y oposiciones que prefiguraba su composición (DELLA PORTA 1999).

Inspirado por esta panoplia analítica, el siguiente trabajo examina los discursos sobre el orden público emitidos por la clase política republicana en las Cortes Constituyentes y la opinión pública policial desde la instauración del régimen, el 14 de abril de 1931, hasta el final del bienio republicano-socialis-

ta, el 12 de septiembre de 1933. El propósito es identificar la multiplicidad de diagnósticos, soluciones, protagonistas y antagonistas que configuraron la construcción semántica del orden público llevada a cabo por los decisores políticos. La disección de las distintas retóricas permitirá clasificarlas en dos grandes narrativas: una gubernativa que priorizaba la defensa de la República y otra que, desde la oposición, reclamaba respeto por los derechos constitucionales. Se prestará especial atención al proceso de invención de una policía republicana, enfatizando el carácter plural y tornadizo de sus significados y formas a fin de desentrañar la competición sostenida por diversos actores para definir los objetivos, prioridades, ritmos y límites de la reorganización del sistema policial. Para contextualizar esta disputa se tendrán en cuenta también tanto el equilibrio de poder entre los principales partidos como las políticas públicas y las reformas policiales que se implementaron. Las fuentes examinadas para llevar a término esta investigación han sido el *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, las publicaciones policiales, la *Gaceta de Madrid* y la prensa generalista.

1. Un gabinete de plenos poderes

Los mismos caudillos republicanos y socialistas que habían pilotado la pacífica revolución del 14 de abril ocuparon los sillones del Gobierno Provisional. La gestión de la seguridad pública se confió a sus figuras más conservadoras, a Miguel Maura, ministro de la Gobernación, y al jefe del gabinete, Niceto Alcalá Zamora. Este Ejecutivo emitió varias disposiciones con idea de reestructurar el sistema de orden público, intensamente militarizado en la Dictadura de Primo de Rivera, de acuerdo a parámetros más civilistas y ponderados. Fue lo primero el Estatuto Jurídico de Plenos Poderes, que consignaba al fin el reconocimiento de irrenunciables derechos de ciudadanía, pero también la facultad gubernativa de restringir o suspender su ejercicio a discreción (*GM*, 105, 15-4-1931: 194-195). En el campo policial, lo que en principio más pesó fue el recuerdo que los nuevos mandatarios tenían de los agentes como músculo represor de Alfonso XIII. De una parte, el Gobierno inició –jamás la completó– la estatalización de la guardia cívica republicana que mantuvo el orden en las calles cuando cayó la Monarquía (*El Liberal*, 17-4-1931: 4). De otra, emprendió una pequeña depuración de la policía mediante la revocación de los ascensos por libre elección y la designación como “excedentes forzosos” de una treintena de funcionarios del Cuerpo de Vigilancia (TURRADO VIDAL 1995: 193).

La fuerza que más cerca estuvo de hacer realidad el ideal de policía republicana fue la Guardia de Asalto. Organizada en la segunda quincena de mayo, la “Sección de Vanguardia y Asalto” del Cuerpo de Seguridad tenía por meta restablecer el orden en Madrid sin cobrarse vidas humanas. Esta brigada se dedicaría en exclusiva a contener algaradas y disturbios callejeros mediante la puesta en práctica de un moderno repertorio de coerción caracterizado por el uso de protocolos, técnicas e instrumentos no mortales. No es de extrañar que su primer referente fuera la Garde Républicaine Mobile de la República francesa, ya que los principios de su doctrina operativa eran similares: actuación de grandes contingentes, velocidad de respuesta, despliegue de coreografías disuasorias, formación de un frente de carga compacto y aplicación proporcionada de la fuerza². Los guardias aprenderían dicha filosofía en un curso de apenas tres meses que incluía extenuantes jornadas de gimnasio, adiestramiento en maniobras de encauzamiento y disolución de masas, y ejercicios con matracas de goma, gases lacrimógenos y pistolas (PALACIOS CEREZALES 2011: 612-617; VAQUERO MARTÍNEZ 2020: 336, 347).

El triunfo sin paliativos de la Conjunción Republicano-Socialista en los comicios del 28 de junio de 1931 determinó una distribución muy desigual en las Cortes Constituyentes. Ocupando el 90% de los escaños, sus diputados articularon un bloque en defensa de la República que respaldó las políticas gubernativas de seguridad, integrado por los diversos grupos republicanos (radicales, radical-socialistas, catalanes, liberales...) y la minoría socialista. En frente, la oposición formó una coalición tácita de alrededor de sesenta parlamentarios derechistas (católico-agrarios, nacionalistas vascos, carlistas) y de izquierda radical –los “jabalíes”–, amalgamada por su recurrente denuncia de la vulneración de los derechos constitucionales desde las instituciones (TUSSELL 1982: 128).

El primer relato hilvanado por el Gobierno en materia de orden público halló su mejor expresión en dos intervenciones parlamentarias de Alcalá Zamora: una el 28 de julio, otra el 11 de agosto. Tras dejar sentado el protagonismo del Ejecutivo, el presidente identificó a los enemigos del régimen en sendos extremos, las “gentes timoratas” que añoraban la Dictadura y los “audaces” que hacían peligrar los “comienzos de una democracia”. En el primer discurso normalizó “los desbordamientos de orden público” como “crecidas inevitables que acompañan al torrente de una revolución” para exculpar la transigencia exhibida por el Gobierno, en velada alusión a los perniciosos efectos que había tenido durante los incendios anticlericales de mayo. No

² Sobre los orígenes de las unidades móviles de la Gendarmería gala, véase BRUNETEAUX 1993.

obstante, reconoció que era hora de que las “aguas pasionales” recuperaran su caudal original y anunció mayor severidad en defensa del orden (DSCC, 10, 28-7-1931: 171-172). En el segundo, Don Niceto pasó a reclamar plenos poderes para su gabinete. El diagnóstico era ahora que, en una “transición rápida, aunque pacífica”, había un “epílogo” ineludible en el que regían “leyes transitorias de defensa del régimen”, como había sucedido en otras democracias europeas. Luego puntualizó que, en puridad, no había garantías constitucionales porque la Carta Magna aún se estaba discutiendo, solo una “plenitud de poder” indispensable para proteger el sistema democrático (DSCC, 18, 11-8-1931: 349, 351). Galarza reformuló esta solución desde la izquierda elevando la defensa de la República a valor supremo, pues cuando “un régimen está naciendo, no injuria al Derecho porque falte a las leyes”:

ni siquiera habrá terminado nuestra labor para defender la República al día siguiente de promulgada la Constitución. Si dejáis todos los derechos que en ella consignemos sin dar al Gobierno que sustituya al actual poderes posibles para consolidar al régimen, yo os digo que los millones de los ricos y la exaltación de los hambrientos terminarán con la República [...] (DSCC, 18, 11-7-1931: 361).

La oposición, por el contrario, exigió una depuración sistemática de los cuerpos policiales y el abandono efectivo de los autoritarios métodos empleados en el pasado para asegurar el orden público. El diputado federal Eduardo Barriobero proclamó que Maura continuaba aplicando un enfoque monárquico basado en un “principio de autoridad” arraigado en la fuerza, no en la razón. Como solución prescribía una “purificación” de los guardias civiles que “habían ejercido de verdugos en los pueblos”, la cual demostraría la superación del concepto de “orden público” por el de “paz pública, que es el que mejor cuadra a una democracia” (DSCC, 10, 28-7-1931: 178-180, 184). Antonio Jaén planteó que el origen del problema de la seguridad radicaba en el legado autoritario del régimen extinto; en la impunidad en que había quedado la represión orquestada en Barcelona por las autoridades militares y en el nocivo influjo de las guerras marroquíes, donde las tropas cometían “crímenes de lesa humanidad” (DSCC, 25, 21-8-1931: 553).

Otro espacio utilizado por las autoridades para dar a conocer sus proyectos y anhelos sobre la policía republicana, más incluso que las Cortes, fueron las revistas técnicas. El general Carlos Blanco, director general de Seguridad, declaró a *Policía Española* que pensaba revertir la militarización del Cuerpo de Seguridad desligándolo del fuero castrense y civilizando su uniforme. El

guardia debía proteger “los derechos de los ciudadanos” y hacerse acreedor de su “simpatía, cariño y respeto” (*Policía Española*, 2-5-1931: 9-11). Para Galarza, su sucesor, el Cuerpo estaba “anquilosado” porque la mayoría de guardias eran “viejos y poco ágiles”. Había que “rejuvenecer” las plantillas, ya que la mejora de sus cualidades físicas y el aprendizaje de nuevas pautas de comportamiento que aunaran la “bondadosa afectuosidad del guardia inglés” y la “protectora solicitud del guardia de la paz francés” les inclinarían a usar “un procedimiento más diplomático que el trágico de las armas” (*Policía Española*, 2-6-1931: 14). Lo que no entraba en sus planes era reconocer el derecho de sindicación, y eso a pesar de los denodados esfuerzos de un grupo de agentes de Vigilancia por ver legalizada la asociación que estaban edificando (*Policía Española*, 2-9-1931: 11). Andando el tiempo se les permitió formar una subsección en la Unión Nacional de Funcionarios Civiles, decisión que, aun consentida como mal menor, fue un éxito histórico en la lucha de los policías por sus derechos laborales (*Investigación*, 27-7-1933: 4).

2. Defender la República

La política laicista promovida por el Gobierno Provisional motivó la dimisión conjunta de Alcalá Zamora y Maura el 14 de octubre de 1931. Sus respectivas responsabilidades las asumieron dos republicanos progresistas, Manuel Azaña y Santiago Casares Quiroga, lo que hizo bascular la agenda del Ejecutivo hacia la izquierda. Apenas unos días después, el gabinete republicano-socialista presentaba en el Parlamento un proyecto de Ley de Defensa de la República. El texto disminuía la esfera del poder militar en beneficio de la burocracia civil, pero también autorizaba distintas medidas extraordinarias que coartaban derechos fundamentales mediante la tipificación de ciertos “actos de agresión” al régimen (BALLBÉ 1983: 323-335).

Azaña construyó otro discurso partiendo de la amplificación de la defensa del régimen, un tópico ya engarzado en la narrativa anterior. Su diagnóstico establecía que el gabinete carecía de medios para protegerse de los “pequeños enemigos de la República”. Además de suministrar dichos medios, la norma haría posible sancionar a aquellos funcionarios que exhibieran esa “negligencia que no llega a ser delito ni puede ser corregida administrativamente”, argumento que ponía el foco sobre los enemigos guarecidos en las arterias del Estado. Azaña garantizó que la ley no criminalizaría las “luchas sociales legítimamente planteadas”, tan solo la “maniobra antirrepublicana” orientada a destruir el régimen equiparándolo al caos, trazando de este modo

una distinción nítida entre protestas aceptables (socialistas, republicanas) e inaceptables (anarquistas, comunistas). También resaltó la benignidad de las penas en relación a las monárquicas, pues comparadas con los acostumbrados consejos de guerra eran suaves “medidas de policía”, y prometió que aun así la ley haría saber al país que era posible una “República con autoridad y con paz y con orden público” (DSCC, 59, 20-10-1931: 1842-1844).

Durante el año siguiente, mediante diversos aumentos de plantilla, la Guardia de Asalto fue implantada en las ciudades y poblaciones con mayor concentración de habitantes. Este crecimiento exponencial se vertebró en 16 grupos, cada uno con cuatro compañías –tres de fusileros-granaderos, una de especialidades–. Su jurisdicción abarcaría también zonas rurales al cubrir hasta 120 kilómetros desde cada cabecera, invadiendo así un espacio cuyo control la Guardia Civil había casi monopolizado desde su fundación (PALACIOS CEREZALES 2011: 618). Pero la mutación más trascendental fue la adjudicación de otra tarea que la acercaba a los cuerpos que representaban el “viejo” paradigma policial. Su personal pasó a recibir instrucción y armamento de guerra para que actuara también como fuerza de combate. Lo más irónico es que la militarización de la única policía competente en el control incruento de masas obedecía al deseo de desmilitarizar el mantenimiento del orden público en un plano más general, pues debía hacer innecesario recurrir en caso de rebelión armada al Ejército o la Guardia Civil, fuerzas plenamente militares que no habían sido adiestradas ni equipadas para reducir las algaradas con mesura (VAQUERO MARTÍNEZ 2020: 337-338).

La Guardia Civil, por su estatuto, arsenal y repertorio táctico castrense, era la policía con peor reputación a causa de las sangrientas estampas que originaba no pocas veces. Su porvenir se debatió en Cortes en enero de 1932 después de las masacres de Castilblanco, donde unos huelguistas asesinaron a cuatro guardias en venganza por la muerte de un compañero, y Arnedo, donde unos gendarmes mataron a once manifestantes. El Ejecutivo cedió protagonismo al Instituto y al pueblo, descritos aquel como institución obediente e irremplazable y este como guardián último de la República. Los monárquicos retuvieron su rol antagonista al ser acusados de “pasear los cadáveres” para agredir al régimen y de presentar al Cuerpo como si estuviera desprotegido y provocar así su sublevación. El diagnóstico también se transformó significativamente. Inspirado por las teorías criminológicas en boga de Gustave Le Bon y Gabriel Tarde, Casares retrató lo de Castilblanco como una “vaharada de instinto primitivo” imposible de anticipar. Con los guardias civiles, explicó Azaña, el problema era que la Monarquía los había habituado a no rendir cuentas por sus actuaciones al ponerlos al servicio del rey y no de la nación.

Con todo, aclaró que lo justo era individualizar las sanciones, nunca castigar al colectivo entero, y prometió actuar sin “ánimo de desquite”. A continuación anunció su reforma; entre tanto, como sus hombres seguían valiéndose de “procedimientos demasiado terribles” adoptarían una “orientación menos expuesta” para espaciar sus refriegas con las agrupaciones socialistas. Por fin, para acallar los inquietantes rumores sobre un golpe militar, Azaña negó que hubiera espíritu alguno de rebeldía en la Guardia Civil y proclamó que siempre quedaría la “voluntad del pueblo” para guarecer la República de cualquier peligro (*DSCC*, 93, 5-1-1932: 2991, 3004-3005; 94, 6-1-1932: 3026-3028).

Los diputados socialistas, además de exigir el procesamiento de los guardias de Arnedo, retrataron a la gendarmería como una amenaza para el régimen y un arma de represión a las órdenes del caciquismo. Andrés Saborit negó que su partido lanzara al pueblo contra la fuerza pública y adujo que los culpables eran las élites tradicionales que boicoteaban sus políticas a escala municipal para dilatar su privilegiada situación. Eduardo Ortega y Gasset, por su parte, defendió la modernización del equipo y mentalidad del Instituto para que perdiera ese “aspecto de ejército de ocupación”, y denunció que en España los tribunales militares seguían juzgando a los civiles que agredían a sus hombres (*DSCC*, 93, 5-1-1932: 2992, 2995-2997, 3006-3007). No obstante, el que más se acercó al proyecto que Azaña tenía en mente fue Joan Lluhí, de Esquerra Republicana de Catalunya. Propuso reformar su reglamento –redactado en 1844–, alejarlo de las áreas urbanas, reemplazar sus fusiles por pistolas y suministrar a la Guardia de Asalto ametralladoras para que sofocara los focos insurreccionales en su lugar (*DSCC*, 94, 6-1-1932: 3023).

3. Un régimen rodeado de enemigos

Poco antes de su dimisión, Galarza explicitó otra vez a la opinión pública policial –entendida como el estado de opinión del colectivo policial que es expresado, discutido y articulado públicamente en una esfera autónoma por medio de su prensa y literatura corporativas– sus planes para potenciar la cualificación, modernizar el utillaje y mejorar la imagen de los agentes. El futuro del Cuerpo de Seguridad era que la totalidad de su plantilla la formaran guardias de Asalto instruidos en su distintivo estilo “suave” de actuación, cuyo ingreso dependiera de su paso por una escuela policial y no de los “méritos contraídos en el Ejército”. Preveía inculcarles un modelo de conducta mejor integrado en la comunidad y una “campana de cultura física” que fabricara

“verdaderos atletas”³. Además, postulaba la adquisición de medios “proporcionados” para la Guardia Civil y la creación de un Ministerio de “Seguridad Pública” que centralizara el mando de todas las policías. Su equipamiento incluiría tanto armas de guerra como recursos no mortales, que se usarían alternativamente en función de la gravedad de los disturbios: los bastones para manifestaciones no autorizadas o motines, las pistolas con munición de madera –“una especie de pelotazo”– cuando hubiera agresiones serias y armamento pesado para sofocar asonadas violentas (*Policía Española*, 16-1-1932: 9-10, 14).

Estos proyectos no se llevaron a la práctica en su plenitud porque las acometidas que hubo de repeler el Ejecutivo en 1932, si bien dieron verosimilitud a su relato defensivo, trasladaron la reforma policial a un segundo plano. El 18 de enero arrancaba en la cuenca del Llobregat la primera insurrección anarcosindicalista y el 10 de agosto el pronunciamiento del general Sanjurjo, ex director general de la Guardia Civil. Aparte de fortalecer la identificación entre Gobierno y República, se consagró retóricamente el rol del pueblo como último baluarte del régimen. La representación del atacante quedó también mejor perfilada. El Ejecutivo elaboró una narrativa más beligerante contra el anarquismo, “el mayor enemigo de España y de la República”, pero mantuvo a los monárquicos como primera amenaza aduciendo que la rebelión había sido alentada por una derecha radical que aprovechaba las libertades de la Constitución para “barrenarla”. De la “Sanjurjada”, Azaña indicó que los culpables no habían sido el Ejército ni la Guardia Civil, sino ciertos militares que habían engañado a unos campesinos recién alistados. De igual modo, las diferencias entre ambas revueltas motivaron diagnósticos antitéticos. La huelga libertaria fue un “movimiento revolucionario” dirigido a “derribar la República”; el incumplimiento de un convenio colectivo, bramó Azaña, no justificaba la violencia: el que así procede “no es un ciudadano que usa de su derecho, no es un huelguista; es un rebelde y un insurrecto”. La “Sanjurjada”, en cambio, fue un movimiento planeado para precipitar una “restauración monárquica” o una “Dictadura de la espada”, el postrero “estertor de un ser parásito” de una República que se había purgado de “los restos flotantes del régimen antiguo”. Si para reprimir la primera el gabinete no dudó en llamar al Ejército, con una rebelión militar vio más prudente recurrir a la Guardia de Asalto. En todo caso, Azaña prometió mano dura para que no se confundiera el “sentimiento benignamente humanitario” de la República con “flaqueza del Estado”, añadiendo que, como se había visto, cualquier militarada había de

³ Había ya una Escuela de Policía Española, pero solo formaba a los aspirantes a la escala técnica del Cuerpo de Vigilancia.

sucumbir ante la “cólera popular” (*DSCC*, 103, 21-1-1932: 3321-3323; 215, 10-8-1932: 7812-7817; 216, 11-8-1932: 7837-7838).

La oposición de izquierda siguió subordinando el orden público a una mayor tolerancia hacia la protesta popular y un uso más comedido de la represión policial. Nicolás Salmerón, diputado radical-socialista, veía incluso natural que un “huracán” ensangrentara España hasta que germinase la semilla de la revolución. El único peligro para la República, decía, era que se ganara “el desamor del pueblo”. A su entender, no debía hacerse del orden público “una divinidad pagana, que necesita sacrificios humanos”, sino “gobernar en republicano” para que aquel no se confundiera con “la quietud de los sepulcros” (*DSCC*, 103, 21-1-1932: 3333-3334).

4. La caída en desgracia de la policía republicana

El Gobierno Azaña aprovechó la confección de la Ley de Presupuestos de 1933 para sacar adelante dos reformas de enjundia: la fundación de una policía de tráfico, el Cuerpo de Vigilantes de Caminos, y la disolución del Cuerpo de Policía Local, constituido en julio de 1931, que era reabsorbido por el Cuerpo de Vigilancia. Poniendo de manifiesto los anhelos profesionalizadores del Ejecutivo, las dos agencias que componían la Policía Gubernativa pasarían a conocerse además como “Cuerpo de Investigación y Vigilancia” y “Cuerpo de Seguridad y Asalto” (*GM*, 364, 29-12-1932: 2194-2243). El debate sobre el presupuesto de Gobernación, en diciembre de 1932, devino la discusión más técnica desarrollada en Cortes en materia policial. La oposición atacó las reformas gubernativas criticando la prioridad otorgada a las fuerzas de represión. Barriobero denunció la falta de inversión en policía preventiva mentando como ejemplo al jefe de los servicios de investigación de Lyon, Edmond Locard, impulsor de la policía científica francesa (*DSCC*, 273, 9-12-1932: 10082; BERLIÈRE y LÉVY 2011: 143-146). Balbontín condenó que el presupuesto de los cuerpos policiales hubiera aumentado de 150 a casi 226 millones de pesetas respecto al último año de Monarquía, un 4,72% del total, superando –según sus cifras– a Francia (2,5%) e Italia (1,58%). Después de lamentar la no sustitución de la “Guardia Civil monárquica” por una “Guardia republicana”, proclamó que el proletariado percibía a los dirigentes como “enemigos” que avanzaban hacia el “fascismo descarado” (*DSCC*, 274, 13-12-1932: 10122-10124, 10134). La adjetivación del gabinete como fascista, aunque novedosa en el hemiciclo, apenas sería reproducida por otros diputados.

La réplica de Casares reveló el significado, las prioridades y las líneas rojas de la reestructuración gubernativa del sistema policial. La Guardia de Asalto representaba “un paso en sentido izquierdista”, pues el objetivo era “crear una fuerza vigorosa, enérgica y, sobre todo, ágil, cuyas intervenciones fueran infinitamente menos duras”. Es más, el alza presupuestaria se explicaba por la contratación de cinco mil efectivos que debían exportar sus rutinas y dispositivos no letales por toda la España urbana. Continuó el ministro reiterando la urgencia de remozar la Guardia Civil, ya que si seguía usando armas de combate era “forzosamente cruenta su intervención”. A los guardias les prometió mejoras económicas –habría una modesta subida salarial–; a los diputados, que sometería el proyecto a su votación porque el Instituto precisaba su respaldo, condición que representaba un notorio paso adelante en cuanto a transparencia. Por último, Casares se escudó en la falta de tiempo y las ofensivas del “enemigo” para excusar la desatención de la policía científica, aunque ello no le impidió presumir del laboratorio de la Escuela de Policía, asegurando que estaba “a la altura de cualquier Policía europea” (*DSCC*, 274, 13-12-1932: 10127-10130).

La derrota de Sanjurjo cargó de razones al Gobierno para efectuar una leve purga en la Guardia Civil y pasar a la siguiente fase de su agenda reformista. Por un lado, reforzó la obediencia del Instituto y los Carabineros al poder civil reemplazando sus Direcciones Generales por unas Inspecciones Generales subordinadas por entero a los Ministerios de Gobernación y Hacienda, y eliminando sus nexos con el de Guerra. Este paso se completó en marzo de 1933 con la creación de una Secretaría Técnica en el primer Ministerio que coordinaría los servicios de la Guardia Civil y los Cuerpos de Seguridad e Investigación (*BLANEY* 2007: 153-154). Por otro, la maquinaria del orden público se descentralizó al ratificarse el Estatuto de Cataluña, que disponía la transferencia futura del control de la seguridad interior en el territorio al Gobierno autónomo, la Generalitat (*CATTINI* 2022: 170-172). La reorganización de la Guardia Civil, ratificada el 28 de julio de 1933, simplificaría su administración, racionalizaría su despliegue territorial y reduciría su autonomía, pero mantendría incólumes su repertorio coercitivo y su panoplia de guerra (*GM*, 223, 11-8-1933: 987-990). Casares mostró a las claras su polémico cambio de criterio al declarar que no cabía alterar ni “quitar una sola coma” del Reglamento ni de la Cartilla porque cuando “la tradición es buena hay que conservarla”, respetando de este modo unos elementos identitarios básicos en su cultura corporativa (*Revista Técnica de la Guardia Civil*, 1-8-1933: 281-284).

El prestigio de la Guardia de Asalto se revalorizó enormemente desde la

militarada para caer de manera drástica en enero de 1933, cuando unos guardias asediaron una choza con material de guerra y aplicaron la “ley de fugas” –fusilaron– a varios paisanos en Casas Viejas. El suceso resquebrajó el sustrato empírico del discurso reformista del Gobierno y a punto estuvo de provocar su caída, dado que la minoría radical pasó a engrosar la oposición, mientras que la asistencia de radical-socialistas y socialistas no cesaría de flaquear a lo largo del debate parlamentario (AZAÑA 2000: 704-705).

El Ejecutivo ensambló un desafortunado relato de los acontecimientos sustentado en dos premisas: la violencia sin precedentes de aquella revuelta y una empecinada negación de las ejecuciones. Azaña hizo recaer de nuevo la culpa en las derechas por propalar una falaz sinonimia entre su gabinete y la anarquía trufada de analogías con el “Gobierno de Kerenski”. Quizá no había una “conexión directa” entre anarquistas y monárquicos pero sí una afinidad de intereses, porque estos buscaban avivar la subversión para instaurar un régimen que garantizara el “orden social”. El movimiento revolucionario, a pesar de haber revestido mayor gravedad que un “complot de carácter político”, no había puesto en peligro el régimen. No había ocurrido sino “lo que tenía que ocurrir” al ser imposible diseñar una “política de previsión” allá donde apenas había agentes (*DSCC*, 288, 2-2-1933: 10892-10896). El presidente insistió en que ellos no habían ordenado ni encubierto los asesinatos, pero a la postre se vio obligado a prometer que de haberlos habido serían sancionados⁴. Este desconocido afán de transparencia, manifiestamente forzado por las circunstancias, lo presentó como un avance de la “dignidad del Poder público” (*DSCC*, 300, 23-2-1933: 11393, 11396). Cerrando el debate, justificó su decisión de mandar a la Guardia de Asalto reiterando que debían ser guardias civiles y policías, no soldados, quienes sofocaran las revueltas, y atribuyó el silencio de los guardias de Casas Viejas a un añejo “principio de autoridad” que seguía coleando en el Estado porque aún no había penetrado hasta sus “últimos flecos” el “espíritu nuevo de la República” (*DSCC*, 312, 16-3-1933: 11875, 11878).

La oposición se sacó de la manga una ingente cantidad de narrativas que achacaban las ejecuciones a las órdenes draconianas del Ejecutivo. Las izquierdas reclamaron un castigo ejemplar y presionaron para que la propia Cámara aclarara lo sucedido por medio de una comisión de investigación. Barriobero reiteró que los anarquistas no eran “enemigos de la República”, sino de un “orden republicano” que les reprimía como el monárquico. Arguyó que era la violación de sus derechos lo que originaba los desórdenes, y

⁴ El capitán al frente de las fuerzas de Asalto en Casas Viejas, Manuel Rojas Feijespán, y el director general de Seguridad, Arturo Menéndez, fueron procesados e ingresaron, aunque por poco tiempo, en prisión.

acusó al gabinete de valerse de “procedimientos terroristas” y de criminalizar a los anarquistas etiquetándolos como “extremistas” (*DSCC*, 287, 1-2-1933: 10869-10870). Más lejos fue Balbontín, que propuso que a los guardias los juzgara un “tribunal revolucionario”, advirtiendo que si no el pueblo haría justicia “con sus puños” (*DSCC*, 301, 24-2-1933: 11454). Los radicales, por su parte, buscaron ganarse la simpatía –y los votos– de los policías culpando al Gobierno e insistiendo en que los sancionaran sus mandos y no la Cámara. Diego Martínez Barrio sostuvo que al principio los guardias se limitaron a defenderse y cargó contra el gabinete por ignorar unas muertes que podían causar que la República cayera “entre vergüenza, lágrimas y sangre” (*DSCC*, 300, 23-2-1933: 11421).

5. El orden republicano se convierte en ley

El 28 de julio de 1933 fue sancionada por fin la nueva Ley de Orden Público tras una prolija y estimulante discusión parlamentaria. La norma otorgaba al Ejecutivo importantes atribuciones y poderes de emergencia que se veían potenciados mediante la declaración de tres estados de excepción: prevención, que posibilitaba adoptar medidas no aplicables en régimen normal; alarma, que autorizaba suspender los derechos de hábeas corpus, circulación, expresión, reunión, manifestación y asociación; y guerra, que implicaba traspasar el mando a la autoridad militar e instaurar consejos de guerra, los cuales reemplazaban a los tribunales de urgencia constituidos durante los estados anteriores (*GM*, 211, 30-7-1933: 682-690).

El proyecto de ley había comenzado a debatirse un mes antes. Voces gubernamentales demandaron en Cortes su ratificación aduciendo la doble necesidad de desmilitarizar el aparato policial y mejorar su capacidad preventiva. Casares sintetizó los inconvenientes de la Ley de Orden Público vigente desde 1870. Primero, no confería las facultades precisas en situación de normalidad, lo que obligaba a cancelar indistintamente las garantías constitucionales. Segundo, contemplaba los conflictos una vez acontecidos, generando entre la imposibilidad de atajarlos cuando se preparaban y el apremio de reprimirlos tras haber estallado un “movimiento de péndulo” que daba lugar a que se derramara más sangre. Tercero, no delimitaba bien las jurisdicciones civil y militar, propiciando la injerencia de las autoridades castrenses, la declaración del estado de guerra y la actuación del Ejército. Por el contrario, el aumento de dos a tres estados de excepción de aquel proyecto haría posible, además de cancelar solo los derechos indispensables, contener cualquier tu-

multo de manera progresiva y “poco cruenta”, abortándolo durante su gestación y recurriendo en exclusiva a fuerzas policiales (*DSCC*, 368, 11-7-1933: 13983-13985).

El bloque opositor coincidía en que la nueva ley cercenaba más las libertades públicas que su predecesora. Aducía que la Constitución solo autorizaba su uso con las garantías suspensas y que, a efectos prácticos, el estado de prevención también conculcaba los derechos cívicos. El diputado agrario Antonio Royo Villanova equiparó la conservación del orden público con la protección de los derechos individuales y no con la defensa del Estado, como preconizaba el fascismo. Aunque reconocía que la Administración debía monopolizar la violencia, condenó que se constriñera la libertad de las “personas decentes” a ir armadas y agregó que dejar impunes las coacciones de las izquierdas para reventar los mítines conservadores suponía arrojar el poder público a la calle. La nueva ley era, a su juicio, peor que la de 1870 porque repescaba la noción de orden público del anteproyecto de 1929, y las medidas para “defender la República” recordaban a las represivas providencias de la Dictadura. Su solución, una “buena Policía” de investigación que protegiera a todos y desarmara a las “cábilas”, un vocablo del léxico de las guerras coloniales al que recurría para sobredimensionar el problema del orden público (*DSCC*, 360, 27-6-1933: 13653-13654, 13657-13658). Por su parte, el federal Hilario Ayuso, tras razonar que entre los principios de autoridad y libertad el Estado democrático debía ejercer de “policía de la libertad”, vaticinó que la ley podía llevar a recurrir en demasía al estado de excepción (*DSCC*, 369, 12-7-1933: 14094-14096). Y no le faltaba razón, pues en lo que restaba de República las etapas de normalidad constitucional serían más bien exiguas.

El debate ganó en complejidad cuando los diputados empezaron a valerse de modelos policiales foráneos para exponer sus razonamientos, un recurso retórico que les servía, bien para justificar las reformas que proponían, bien para desacreditar las instituciones ya existentes (JOHANSEN 2013: 751). Eduardo Ortega y Gasset enalteció el modelo británico hasta la idealización⁵. Desde su punto de vista, aquel país disfrutaba de un “orden perfecto” si exceptuaban ciertas leyes aprobadas en la Gran Guerra que incluían medidas extraordinarias contra el espionaje (*DSCC*, 371, 14-7-1933: 14160). Lo único que hacía falta para construir un orden público democrático era una policía moderna que dejase atrás los “métodos autocráticos” y la irresponsabilidad de la Guardia Civil, principal engranaje del “antiestado” monárquico que

⁵ Sobre el impacto del modelo británico en la creación de la Policía Civil portuguesa, véase GONÇALVES 2014.

había oprimido al pueblo como si de una administración colonial se tratara. Y es que, en su opinión, los guardias civiles y de Asalto actuaban como un “ejército de ocupación” al “servicio del Gobierno”, a diferencia del gendarme francés, que ejercía de “protector” de la ciudadanía. Balbontín lanzó su crítica apoyándose en modelos totalitarios. Proclamó que el proyecto era más duro que la Ley de Seguridad Pública de Mussolini porque su referente era la Alemania nazi, y propuso armar al proletariado como en la Unión Soviética, el país “más democrático” del mundo (*DSCC*, 372, 18-7-1933: 14175, 14178, 14182, 14193; 376, 25-7-1933: 14395).

Alfredo Nistal desmontó aquel edulcorado retrato de la policía inglesa reproduciendo argumentos propios del discurso del movimiento obrero británico⁶. El diputado socialista reconoció que allí las garantías constitucionales no se suspendían, pero matizó que el Ejecutivo asumía “gravísimas” atribuciones durante sediciones o rebeliones y que los policías se valían de prácticas ilegales para sofocar las luchas económicas (*DSCC*, 369, 12-7-1933: 14092). Además, los derechos de reunión, manifestación y *habeas corpus* eran cancelados cuando amenazaban la paz pública, la seguridad del Estado o el prestigio de la Corona, tal y como probaba la habitual represión de los nacionalistas irlandeses y las clases populares. La nueva ley, continuó Nistal, era liberal porque sus fundamentos eran garantizar el funcionamiento de las instituciones y el ejercicio de los derechos. No obstante, él no estaba de acuerdo porque percibía la adoración de los “fantasmas del liberalismo” como incongruente con la época, más aún dada la enconada resistencia de las élites sociales, el “primer enemigo” del régimen (*DSCC*, 371, 14-7-1933: 14162-14164). Ya en las postrimerías del debate, Nistal expresó de modo cristalino su superación de la definición liberal del Estado y los derechos de ciudadanía:

las garantías constitucionales, que no son solamente los derechos individuales, sino los derechos políticos y los sociales, no se pueden considerar ya como la antinomia que antes se consideraba de individuo contra Estado, sino de individuo contra individuo, de colectividad contra colectividad, de clase contra clase, y [...] éstos, en su lucha diaria (que no podemos evitar y que es uno de los síntomas del progreso y, además, uno de los medios de ese progreso) procuran estorbarse unos a otros el ejercicio de esas facultades [...], teniendo el Estado que arbitrar esa lucha [...]
(*DSCC*, 375, 21-7-1933: 14338).

⁶ Una crítica clásica del discurso *whig* que retrata la Policía Metropolitana británica como “la mejor del mundo” en EMSLEY 1983: 4-5.

Conclusión

La idea matriz de los discursos gubernativos sobre el orden público fue la defensa de la República. El Ejecutivo, identificado con el régimen y el pueblo, aparecía como claro protagonista y siempre en oposición a los enemigos monárquico y anarquista. El diagnóstico varió con el tiempo, dado que la lectura del desorden como mal ineludible no tardó en ceder su sitio al miedo a la desprotección del régimen. Las soluciones describieron dos trayectorias. Por un lado, de otorgar al Ejecutivo plenos poderes se pasó a sancionar leyes que concretaran mejor sus atribuciones de emergencia y los límites en su aplicación. Por otro, la desmilitarización del aparato policial y la promoción de una fuerza antidisturbios incruenta se vieron ralentizadas, que no interrumpidas, por la militarización parcial de la Guardia de Asalto y la subsistencia del repertorio castrense de la Guardia Civil.

Las narrativas de la oposición, partiendo de la calificación del Gobierno como enemigo del pueblo o la nación, convergieron en su condena de la violación de los derechos constitucionales y la inadecuación de los cuerpos policíacos al régimen democrático. Las muchas lecturas del problema reprodujeron cuatro denuncias: la continuidad del enfoque y los métodos de la Monarquía en materia de orden público; la insuficiente depuración, desmilitarización y republicanización de las fuerzas estatales; la impunidad de las extralimitaciones de los policías; y el desamparo de los derechos de ciudadanía fruto de la sanción de leyes de emergencia que acrecentaban el poder arbitrario del Ejecutivo.

La República hizo posible la invención y puesta en práctica de una idea nueva de la policía inspirada por la noción que los dirigentes poseían de los modelos policíacos europeos. Sus rasgos definitorios no diferían demasiado: obediencia al poder civil y unificación del mando, desmilitarización de fuero y armas, instrucción en escuelas profesionales y entrenamiento físico, protocolos y medios de actuación no letales, desarrollo de la policía científica, y castigo de los casos de malos tratos y brutalidad policial. Con más o menos intensidad, los gobiernos potenciaron la mayoría de estas cualidades. La razón de que la reforma no cuajara no fue la ausencia de concepciones novedosas de la policía, sino la incapacidad ministerial para construir un discurso hegemónico con suficiente poder persuasivo para alzarse sobre relatos alternativos y ser interiorizado por la mayoría de diputados. Esto se debió ante todo a la intensa politización que afectó al tema del orden público, la cual explica el tono escasamente técnico, la elevada polarización de los debates parlamentarios y las pocas sesiones dedicadas a la policía. La instrumentali-

zación del orden público, ya fuera para desgastar al gabinete o para apuntalarlo, impidió que se alcanzara un acuerdo de mínimos que garantizara para la reforma cierta continuidad. Es por ello que el ascenso de los radicales al Gobierno en septiembre de 1933 supondría la anulación o rectificación de gran parte de las transformaciones ensayadas hasta entonces.

Fuentes archivísticas

Centro Documental de la Memoria Histórica (CDMH), Sección Político-Social, Madrid, Cajas 509 y 988.

Publicaciones periódicas

Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes (DSCC), 1931-1933.

El Liberal, 1931.

Gaceta de Madrid (GM), 1931-1933.

Investigación, 1933.

Policía Española, 1931-1932.

Revista Técnica de la Guardia Civil, 1933.

Bibliografía

AZAÑA, Manuel (2000). *Diarios completos. Monarquía, República, Guerra Civil*. Crítica: Barcelona.

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

BERLIÈRE, Jean-Marc y LÉVY, René (2011). *Histoire des polices en France. De l'Ancien Régime à nos jours*. París: Nouveau Monde Éditions.

BLANEY, Gerald, Jr. (2007). *The Civil Guard and the Spanish Second Republic, 1931-1936*. Tesis doctoral, University of London.

BRUNETEAUX, Patrick (1993). "Le désordre de la répression en France 1871-1921. Des conscrits aux gendarmes mobiles". *Genèses*, 12, 30-46.

CATTINI, Giovanni (2022). "L'ordre public durant la Segona República i la Guerra Civil", in À. Casals (ed.), *Del sometent als mossos d'esquadra. Història de l'ordre públic a Catalunya*. Catarroja: Afers, 161-190.

DELLA PORTA, Donatella (1999). "Protest, Protesters, and Protest Policing: Public Discourses in Italy and Germany from the 1960s to the 1980s", in M. Giugni, D. McAdam y C. Tilly (eds.), *How Social Movements*

- Matter. Minneapolis: University of Minnesota Press, 66-95.
- DUARTE, Ángel (2002). "La question de l'ordre public dans le républicanisme espagnol". *Le Mouvement Social*, 201, 7-27.
- EMSLEY, Clive (1983). *Policing and its Context, 1750-1870*. Londres: Macmillan.
- GONÇALVES, Gonçalo Rocha (2014). "Police reform and the transnational circulation of police models: The Portuguese case in the 1860s". *Crime, History & Societies*, vol. 18, 1, 5-29.
- GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo (2014). *En nombre de la autoridad. La defensa del orden público durante la Segunda República española (1931-1936)*. Granada: Comares.
- GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo (2016). "Los discursos catastrofistas de los líderes de la derecha y la difusión del mito del 'golpe de Estado comunista'". *El Argonauta Español*, 13.
- JOHANSEN, Anja (2013). "Lost in Translation: The English Policeman through a German Monocle, 1848-1914". *History*, vol. 98, 333, 750-758.
- MARTÍN MARTÍN, Sebastián (2020). "Los enemigos de la II República, 1931-1933". *Anuario de Historia del Derecho Español*, 90, 439-508.
- PALACIOS CEREZALES, Diego (2011). "Ansias de normalidad. La policía y la República", in F. del Rey (ed.), *Palabras como puños. La intransigencia política en la Segunda República española*. Madrid: Tecnos, 596-646.
- PALACIOS CEREZALES, Diego y PALOMA GONZÁLEZ, Francisco Manuel (2004). "Régimen, orden público y movilización. España y Portugal en el primer tercio del siglo XX", in M. Baiôa (ed.), *Elites e Poder: A crise do Sistema Liberal em Portugal e Espanha (1918-1931)*. Lisboa: Edições Colibri-CIDEHUS, 449-480.
- SNOW, David A. et al. (1986). "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation". *American Sociological Review*, vol. 51, 4, 464-481.
- SNOW, David. A. y BENFORD, Robert D. (1988). "Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization", in B. Klandermans, H. Kriesi y S. Tarrow (eds.), *From Structure to Action: Social Movement Participation Across Cultures*. Greenwich: JAI Press, 197-217.
- TURRADO VIDAL, Martín (1995). *La policía en la historia contemporánea de España (1766-1986)*. Madrid: Ministerio de Justicia e Interior.
- TUSELL, Javier (1982). *Las Constituyentes de 1931: unas elecciones de transición*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- VAQUERO MARTÍNEZ, Sergio (2016). "De la ebullición a la contrarrevolución. Los significados del orden público en los libros de los gobernantes

de la Segunda República española, 1931-1936”. *Espacio, Tiempo y Forma. Serie V, Historia Contemporánea*, 28, 187-213.

VAQUERO MARTÍNEZ, Sergio (2020). “Una democratización fallida: la evolución histórica de la policía en la Segunda República española, 1931-1936”, in M. F. Rollo, P. M. Gomes y A. Cueto-Rodríguez (eds.), *Polícia(s) e Segurança Pública: História e Perspetivas Contemporâneas*. Lisboa: Museu da Polícia, 333-351.