HISTORIA DE LA POLICÍA ESPAÑOLA

MARTÍN TURRADO VIDAL

HISTORIA DE LA POLICÍA ESPAÑOLA

Martín Turrado Vidal
Madrid, 2020

© HISTORIA DE LA POLICíA ESPAÑOLA
© MARTÍN TURRADO VIDAL
© H50.ES

ADVERTENCIA PREVIA

Esta historia de la policía ha sido publicada en la revista "*Policía*" en forma de artículos sueltos durante más de un año. Se han reunido dándoles forma de libro de libro para lo cual se le han añadido unas conclusiones y una bibliografía muy resumida. De esta forma se facilitará el acceso a los posibles lectores. Esto no hubiera sido posible sin las facilidades que se han dado desde el Área de Publicaciones de la Subdirección General del Gabinete Técnico de la Dirección General de la Policía, a la que, por este motivo, quiero hacer público mi agradecimiento.

1. Seguridad pública y policía, n.º 339, Enero 2020.
2. La seguridad pública en el siglo XVIII, n.º 340, Febrero.
3. Las instituciones de seguridad en la Guerra de la Independencia, n.º 341, Marzo.
4. El Sexenio Absoluto. El Trienio Constitucional, n.º 342, Abril.
5. La fundación de la policía, n.º 343, Mayo.
6. El periodo de las reformas, n.º 344, Junio.
7. La restauración (1873-1905), n.º 345, Julio.
8. La modernización de la policía, n.º 346, Agosto.
9. Modernización de la organización, n.º 347, Septiembre.

10. Las competencias en orden público: el cuerpo de seguridad, n.º 348, Octubre.

11. La Segunda República, n.º 349, Noviembre.

12. El franquismo, n.º 350, Diciembre.

13. La etapa democrática, n.º 351, Enero 2021.

Índice

SEGURIDAD PÚBLICA Y POLICÍA
Introducción 13
1. Seguridad Pública 14
2. La Policía 17
2.1. Problemas en el estudio de la Policía 17
2.2. La delimitación en el tiempo 19
2.3. Características de un cuerpo moderno de Policía . . . 21
Conclusión 25

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL SIGLO XVIII
1. Seguridad en descampados 28
1.1. La Santa Hermandad. El tribunal de la Acordada . . 28
1.2. Compañías sueltas. Compañías fijas 30
1.3. Milicias Provinciales y Urbanas 31
2. La Seguridad en las poblaciones 32
2.1. Los concejos pequeños 33
2.2. Las grandes ciudades 34
2.3. La Superintendencia General de Policía 37
3. La Legislación antimotines 38
4. Conclusión: hacia un esquema para el mantenimiento de la seguridad 41

LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD EN LA GUERRA DE LA INDEPENDENCIA
1. La Policía General del Reino bonapartista 44
1.1. La organización 45

1.2. Las competencias 47
2. La Constitución de 1812 49
2.1. El texto de la Constitución de 1812 52
2.2. La Milicia Nacional 55

EL SEXENIO ABSOLUTO Y EL TRIENIO CONSTITUCIONAL
1. El sexenio absolutista 59
1.1. El Ministerio de Seguridad Pública 59
1.2. Las Comandancias militares 63
1.3 El arreglo de la Policía 66
2. Trienio Constitucional 67
2.1. La Milicia Nacional 68
2.2. El reglamento provisional de policía 69
2.3. Un proyecto: los Salvaguardias Nacionales 72

LA FUNDACIÓN DE LA POLICÍA
1. Las causas 75
2. El proceso 78
3. La Real Cédula de 13 de enero de 1824 y Reglamento de Policía de Madrid y Provincias 80
4. Las competencias 82
5. Su evolución hasta 1835 83
6. Problemas de la Policía 85
7. La Policía y la división provincial 87
8. La supresión de la Superintendencia General de Policía ... 88

EL PERÍODO DE LAS REFORMAS
1. El Ramo de Protección y Seguridad Pública 92
2. La Guardia Civil. 94
3. El Gobierno (superior) de Policía de Madrid 95
4. Nuevos cambios en la Policía 96
5. La Policía desde 1856 hasta "La Gloriosa de 1868" 98
6. La Dirección General de Seguridad y Orden Público 100

7. Otras dos reestructuraciones del Cuerpo de Vigilancia . . . 101
8. La Policía en el Sexenio Revolucionario 103
9. La Policía en la Primera República 104

LA RESTAURACIÓN (1873-1905)
1. El ensayo en Madrid 108
1.1. El Cuerpo de Vigilancia 109
1.2. El Cuerpo de Seguridad 109
2. La extensión a todo el territorio nacional 111
a) La creación de la Dirección General de Seguridad . . . 111
b) La creación de los Inspectores Generales 112
c) Las competencias atribuidas a los Gobernadores Civiles . 112
3. Las nuevas secciones de vigilancia 113
3.1. En cuanto Policía Judicial 113
3.2. En cuanto Policía Técnica y de Investigación 113
4. Cuerpo de seguridad 114
4.1. Misión y funciones 114
4.2. Organización 115
4.3. Situaciones en el Cuerpo 116
4.4. Los servicios 117
5. Las relaciones entre los dos cuerpos 118
6. La Cartilla como medio de formación 119
7. Las primeras especialidades 121

LA MODERNIZACIÓN DE LA POLICÍA
1. Ideales y proyectos 123
2. La gran reforma 125
3. Las modificaciones en el estatuto de personal 127
3.1. El concurso-oposición 127
3.2. La consolidación en el puesto de trabajo 127
3.3. La jubilación 130
4. La Escuela de Policía 131
5. La consolidación de las especialidades 132

5.1. Movimiento de la población 132
5.2. Los servicios especiales 133
5.3. Madrid y Barcelona 134
5.3.1. Sección de Investigación 134
5.3.2. La Policía de Costumbres 135
6. Brigadas y Secciones 135
6.1. Brigadas 135
6.2. Secciones 136

MODERNIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN
1. Organización en Madrid, Barcelona y frontera francesa ... 139
1.1. La colaboración ciudadana 140
1.2. La reorganización de la Policía 142
2. Las Jefaturas Superiores de Policía de Madrid y Barcelona .. 143
2.1. La Comisaria General de Madrid 144
3. La Dirección General de Seguridad 144
4. La Dirección General de Orden Público 147
5. La Dictadura de Primo de Rivera 148
6. El reglamento de 25 de noviembre 1930 151

LAS COMPETENCIAS EN ORDEN PÚBLICO: EL CUERPO DE SEGURIDAD
1. Antecedentes 153
2. Desde 1868 a 1906 155
3. La expansión nacional 158
4. Los capitanes como Jefes de las Comisarías 159
5. Las competencias en materia de orden público 161
6. La creación de los Guardias de Asalto 163

LA SEGUNDA REPÚBLICA
1. Solución de asuntos pendientes 167
2. Las modificaciones estructurales 169
2.1. El Cuerpo de Vigilancia Local 169

2.2. La oficina de información y Enlace 171
2.3. El Comisario de Cataluña 171
2.4. El Gabinete de Identificación 172
3. Los intentos de coordinar las diversas fuerzas o auxiliares de esas fuerzas 173
4. La Guerra civil en la zona republicana 175
4.1. El Cuerpo de Seguridad..... 177

EL FRANQUISMO
1. Centralización de la organización 183
2. La ley de 8 de marzo de 1941 185
2.1. El Cuerpo General de Policía 186
2.2. Policía Armada y de Tráfico 187
2.3. Milicia del Partido 189
3. Los mecanismos de depuración 189
4. La Dirección General de Seguridad 191
5. La Escuela de Policía 193
6. El Reglamento de 1975 196

LA ETAPA DEMOCRÁTICA
1. La sombra de la disolución 199
2. Los Pactos de la Moncloa 200
3. Transformaciones e innovaciones en la Policía 201
3.1. Hacia la unificación 202
3.2. Mujeres policías 203
3.3. Sindicatos 204
4. Los Pactos de la Moncloa 206
5. La Ley de "Martín Villa" 207
6. La Policía en la Constitución 209
7. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo 210

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

HISTORIA
DE LA
POLICÍA ESPAÑOLA

SEGURIDAD PÚBLICA Y POLICÍA

Introducción

La historia de la Seguridad Pública en España se está haciendo lentamente, aunque desde los años 80 hayan ido apareciendo obras muy esclarecedoras, siempre de forma esporádica y sin periodicidad alguna. Esto se debe a su gran complejidad, a los numerosos factores que la integran. La consecuencia es que muchos episodios de la historia contemporánea de España siguen sin estar debidamente explicados o lo están de forma incompleta.

Se va a intentar ofrecer al lector las líneas fundamentales de la Seguridad Pública en lo concerniente a la Policía, porque dentro de las políticas del Estado ocupa un lugar muy destacado. Con este fin, dentro de los estrechos límites de espacio, se tratará de presentar una línea argumental de su historia lo más inteligible posible. Para ello, se seguirá un orden cronológico, porque es el que resulta más práctico, ajustándonos a las denominaciones que son utilizadas comúnmente por los historiadores. Servirán así de introducción de la que podrán partir quienes estén más interesados en el estos temas.

En esta primera entrega se debe fijar con toda exactitud posible la definición de las palabras que se van a utilizar y, de una forma especial, lo que se entenderá por Seguridad Pública y Policía. Siendo tan problemático dar una definición de ellas,

resultará útil para evitar discusiones bizantinas. Así, pues se tratará de dejar claro en qué sentido se usarán ambos términos a lo largo de las páginas que siguen.

1. Seguridad Pública

La primera pregunta que se debe responder de una forma clara y concisa se refiere a lo que se entiende por Seguridad Pública. Nada, en efecto, hay más subjetivo que la seguridad, dado que, si nos atenemos a la definición del Diccionario de la Real Academia Española, "seguro" es lo que "está libre y exento de todo peligro, daño o riesgo", porque esa percepción de estar libre de peligro depende de la persona o institución encargada de evaluar los riesgos.

La definición que mejor se adapta al contenido de nuestra exposición, es la del Tribunal Constitucional cuando, en una de sus sentencias, afirmó que la Seguridad Pública "es la actividad del Estado dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas"[1].

Las características, que se desprenden de esta noción, son las siguientes. Primera, ser una actividad del Estado, entendiendo por tal, el conjunto de tareas propias de una entidad; segunda, ejercida a través de diversos organismos, que son los encargados de una forma concreta y específica de llevar adelante todas las tareas relacionadas con la Seguridad. Entre estos organismos se encuentran, como se verá de una forma repetida, el Ministerio del Interior o de Gobernación, las Fuerzas y

[1] STC 33/1982, Fundamento Jurídico 3.

Cuerpos de Seguridad y otros que se engloban dentro de la Seguridad Privada y tercera, dirigidas a la protección de personas y bienes y al mantenimiento del orden ciudadano.

La seguridad pública tiene por objeto la protección del ejercicio de los derechos fundamentales de la persona, considerada en su doble dimensión: individual, entre los que destacan el derecho a la vida y a la propiedad y colectiva, en cuanto forma parte de una sociedad, como son el de reunión y asociación.

Los primeros liberales partieron de la idea de que, cualquier ley que se promulgara, se iba a poner en práctica sin discusión ni contestación. Creían que bastaría para ello el origen mismo de toda norma: la soberanía nacional, expresada en el Congreso de Diputados. Por ello, los primeros legisladores liberales no se preocuparon en demasía de este asunto ni entró tampoco dentro de sus elaboraciones doctrinales. No hubo apenas debate sobre la seguridad pública ni se le dedicó la atención que merecía y el resultado fue que se tuvo que ir improvisando sobre la marcha, poniendo continuamente parches ante los problemas que iban surgiendo. En una palabra pensaron que las cosas iban a seguir igual que en el absolutismo, pero no advirtieron que se había producido un cambio revolucionario: la existencia de una opinión pública, base sobre la que se sustentaría el nuevo régimen. El Rey absoluto podía tomar cualquier decisión sin posibilidad de que fueran cuestionados ni su poder ni su posición dominante en la sociedad. Pero, en la nueva sociedad que se quería construir, a través de la opinión pública se tenía la posibilidad de cuestionar y de oponerse a cualquier decisión.

Es claro que los principales resortes para el mantenimiento de la Seguridad Publica quedarían en manos del Poder Ejecutivo, a la vez que bastante, por no decir muy, descentralizadas. En este sentido se equivoca gravemente quien piense que la Constitución del 12 supuso una ruptura radical con las formas, modos y costumbres establecidos durante siglos anteriores a ella para el mantenimiento del orden público.

Lo realmente innovador fue la radical separación de poderes del Estado, dando teóricamente la preeminencia al legislativo sobre el ejecutivo y el Judicial. Fue una ilusión pasajera, porque pronto el Ejecutivo hizo valer su mayor peso real en la gobernación del País y su mayor peso institucional, con el que llegó a controlar todo lo relacionado con la Seguridad Pública.

La separación de poderes trajo consigo innovaciones importantísimas que se tradujeron en la independencia de la Policía con respecto a los Tribunales y Jueces y que por su intervención destacada en los procesos electorales se convirtió en una de las claves de la lucha por el poder a lo largo de todo el siglo XIX. La ruptura del proceso penal en dos partes, la de investigación y prevención y la de la sentencia y ejecución de la pena. Esto propició la aparición de cuerpos de policía dedicados a las primeras tareas. Por ello la Policía solamente tuvo durante todo el siglo XIX y el primer tercio del XX competencias en materia de seguridad individual. Las de orden público no las tuvo hasta la fundación de los guardias de asalto en 1931, en los albores de la II República.

El sistema penitenciario formó siempre parte del Ministerio de Justicia porque se entendió que todo lo relacionado con la imposición de unas penas y el control de su cumplimiento debería estar sometido a ese Ministerio.

2. La Policía

De todos los problemas que se presentan para este estudio hay uno que tiene una importancia especial: saber a qué se refiere la misma palabra "Policía". El historiador de la policía francesa, Buisson, comienza su libro ofreciendo más de veinte acepciones de la palabra policía. Conviene, pues, especificar cuál de ellas se va a tomar como base a lo largo de estas páginas. Se refirirán siempre a la Policía, entendiéndola como institución administrativa, es decir organizada como un Cuerpo. Esto permitirá establecer unos criterios seguros para saber cuándo fue fundada, cómo se desarrolló y evolucionó en su organización, en qué sucesos intervino y quiénes fueron los protagonitas de todo este proceso. Constituyen cada uno de estos asuntos, pero, sobre todo los dos últimos, los ejes centrales de la investigación.

Como se puede comprobar, la elección del significado de la palabra "Policía" no es un ejercicio inútil para el investigador porque, según el que elija, orientará la búsqueda de fuentes. Por ello ya en la publicación de mi primer libro, "Orígenes y creación de la Policía Española" en 1982 escogí como centro de mi investigación a la Policía considerada como institución y organizada como un cuerpo de la administración. De acuerdo con ello buscamos las fuentes documentales que nos permitieran la construcción de una historia que estaba en pañales, porque ni siquiera se había fijado su fecha fundacional.

2.1. Problemas en el estudio de la Policía

Los Cuerpos de Policía han mantenido desde siempre una aureola de oscurantismo, como si su estructura y organización

no fueran transparentes, lo cual solamente se puede se puede aplicar a alguna de sus concretas actuaciones. La cuestión es que acercarse a las primeras significa poco menos que intentar romper un tabú o atravesar una zona prohibida. Esto la ha alejado, injustamente, de ser foco de más investigaciones, con un importante coste para el conocimiento de muchas de las facetas de la historia de la política interior seguida en España desde el siglo XVIII.

De todas formas la investigación sobre la Policía tropieza con una dificultad específica: el frecuente cambio de nombre. Constituye un problema fundamental para reconstruir el proceso desde su creación hasta la actualidad, es decir, para organizar una secuencia temporal en el desarrollo de la institución, pero, a la vez, para poder acceder a las fuentes documentales, que normalmente conservan los nombres de las épocas que se trate de investigar. Estos cambios de nombre se sucedieron con una rapidez enorme en el período que va desde 1844 a 1873 y desde 1978 a 1986. Para un policía que haya vivido estos últimos cambios, este es un problema relativo, pero para un estudioso suponen un obstáculo notable por la dificultad que representa saber la correlación de los cuerpos de policía y cuáles de sus nombres son equivalentes. A modo de curiosidad diremos que los nombres de la Policía en España han sido los siguientes: Policía General del Reino; Protección y Seguridad; Protección y Salvaguardias; Vigilancia y Seguridad Públicas; Cuerpo de Orden Público; Vigilancia y Seguridad; Policía Judicial; Cuerpo de Investigación y Vigilancia y de Seguridad, Cuerpo de Asalto; Cuerpo General de Policía, Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico, Cuerpo de Policía Armada, Cuerpo Superior de Policía y Cuerpo de Policía Nacional y finalmente,

una vez unificados los Cuerpos uniformado y civil, Cuerpo Nacional de Policía.

Ocurre que los cuerpos, o algunas partes de éstos, han tenido nombres populares que no se corresponden con los oficiales. Al Cuerpo de Vigilancia se le bautizó tempranamente en el siglo XIX con el nombre de "Policía secreta", aunque sus orígenes y significados sean muy diferentes. Si se lee la prensa, se tendrán problemas para identificar a qué cuerpo se refieren o si no se refieren a ninguno de ellos, sino a los gastos reservados. "La social" del franquismo, en realidad es una abreviatura que se refiere a la Brigadas de Investigación Social, que mucha gente sigue creyendo erróneamente que fueron creadas por Franco cuando en realidad lo fueron en 1912, tras el asesinato de D. José Canalejas, presidente del Consejo de Ministros. Y la División de Investigación Social, que actuaba en todo el territorio nacional, lo fue en 1927 en plena dictadura de Primo de Rivera.

2.2. La delimitación en el tiempo

Diversos autores han pretendido tratar los problemas de la seguridad pública y de la policía sin un límite temporal y esto ha llevado como dice Larra a retrotraerse hasta el nacimiento de Adán y Eva. Esta historia se centrará en los dos últimos siglos y medio de la historia de España. Las razones para proceder así son de orden práctico. Estudiar detalladamente los antecedentes más remotos de los actuales Cuerpos de Seguridad y de las otras instituciones involucradas en asuntos de seguridad no conduciría a nada. Esto ocurre porque la Constitución de 1812 marca un antes y un después en toda la historia de España y en materia de seguridad también. Sin la separación

de poderes es impensable concebir unos cuerpos de Seguridad y unas Instituciones dedicadas a su mantenimiento de forma especializada.

Si hay algo que defina al Antiguo Régimen es la confusión de poderes y la mezcla de sus competencias hasta el punto de formar una maraña indescifrable en muchas ocasiones. Hay autores que hablan de la Santa Hermandad como antecedente de los Cuerpos de Seguridad, sin caer en la cuenta que aquella tiene poco parecido con éstos porque, en realidad era y funcionaba como un Tribunal especial por razón del territorio donde se cometían los delitos que se le había encargado perseguir. Por la misma razón tampoco se puede considerar como antecedentes de estos Cuerpos ni al Tribunal de la Acordada de Méjico ni a la Superintendencia General de Policía creada por Carlos III como consecuencia del motín de Esquilache.

Si se está de acuerdo en que los Cuerpos de Seguridad como tales sin mezcla de atribuciones judiciales nacieron a partir de 1812, es lógico que se centre nuestra atención en lo inmediatamente anterior, que realmente es lo que explica ese nacimiento y condiciona su desarrollo y evolución. Por ello es tan importante el estudio del siglo XVIII, sobre todo a raíz de lo acontecido en el motín de Esquilache. A partir de este episodio se pusieron en marcha las últimas reformas que intentaron adecuar el absolutismo a los nuevos tiempos.

En el campo de la seguridad pública, a partir de 1812, se puso en marcha no solamente una concepción teórica si no unas realizaciones prácticas, que han desembocado, con el paso del tiempo, en el actual mapa policial español.

2.3. Características de un cuerpo moderno de Policía

Se deben fijar con claridad las características que los Cuerpos de Policía deben poseer y que permitan reconocerlos como tales. Será determinante para establecer cuándo la Institución comenzó a existir. En el caso de la Policía gubernativa creemos que fueron siete las principales:

1º) Institución independiente y autónoma.

Es decir, independiente, porque tiene su propia cabeza y organización, y autónoma en cuanto tiene unas competencias muy definidas que desarrollar, diferentes de las del resto de los cuerpos funcionariales del Estado y su actuación está perfectamente regulada. En este sentido, deja de depender de los Jueces, como era tradicional hasta la Constitución de 1812, y sus competencias no tienen mezcla alguna con las de tipo jurisdiccional: puede conocer los delitos que se cometan, pero no imponer sanciones y condenas. Los jueces se quejaron mucho de "las independencias de la policía".

No depende tampoco de la Iglesia, que a través de la Inquisición había desarrollado labores de policía política. En mi libro "Origen y Creación de la Policía Española" (1983) recogí uno de los muchos documentos exponiendo ideas sobre su función en el que se proponía a Fernando VII, nada menos, que "servirse de las corporaciones religiosas como medio eficaz" para crear un cuerpo de policía. Desde ciertos sectores de la Iglesia se luchaba en aquellos momentos para que la represión no se laicizara, y las órdenes religiosas pudieran seguir manteniendo su influencia en la misma medida en que lo habían venido haciendo a través de la Inquisición. El autor de tal documento era dominico.

La Superintendencia General de Policía, en cuanto órgano rector de la Policía General del Reino, dependía del Ministerio de Gracia y Justicia, pero podía despachar directamente con el Rey. La Policía tenía la obligación de poner a disposición de los Jueces y Tribunales a los presos y detenidos en el plazo de ocho días, que se ampliaban discrecionalmente para los reos de conspiración. Las competencias tanto en el campo de seguridad y administrativo como en el económico quedaron perfectamente delimitadas en el Reglamento de 20 de febrero de 1824.

2º) Institución implantada en todo el territorio nacional.

Es lo que ocurrió con la Policía General del Reino, que entre febrero y marzo de 1824 se implantó en toda España, con ciertas peculiaridades en ocasiones, como la de depender de las diputaciones forales en el País Vasco y Navarra. La nación, como territorio, es el ámbito de actuación del cuerpo policial dependiente del Gobierno, cuyo origen se trataba de buscar.

3º) Institución resultante de la división de poderes en el Estado.

La división de poderes supone dos cosas: por un lado la emergencia de una sociedad civil y la aceptación de las doctrinas liberales. Es claro que en la Década Ominosa no emerge una sociedad civil, porque el Rey gobierna con un sistema autoritario y se cuidó mucho de destruir todas las instituciones intermedias en él y el pueblo, pero lo que no está tan claro que no hubiera aceptado las ideas liberales en este punto. Él conoció en Francia la eficacia de la policía de Fouché, y tuvo ocasión de contrastarla con la ineficacia de las medidas represivas puestas en marcha durante el Sexenio Absoluto (1814-1820), que fueron incapaces de mantenerle en el poder absoluto. Por ello no es de extrañar que la primera medida que tomó y que

dictó literalmente en el primer Consejo de Ministros, una vez liberado por el Duque de Angulema, fuera la del "arreglo" de la Policía. Pero el arreglo de una Policía al más puro estilo de gobierno liberal, como lo denota el hecho de tener que poner a disposición judicial a los presos y detenidos en el plazo de ocho días, ampliándose únicamente este plazo para los acusados de delitos políticos. Curiosamente siguió el modelo de la policía bonapartista, que corrigió en alguno de sus aspectos fundamentales, como se podrá comprobar en su momento.

4º) Carácter urbano.

En contraste con las fuerzas militares o paramilitares que se encargaban de la seguridad en los caminos y descampados, la policía siempre ha desarrollado sus competencias en el ámbito de la ciudad. Es en ella donde se centra el interés de ver cómo desarrolla sus competencias de forma autónoma e independiente. Por ello se descartan incluso como antecedentes a la Santa Hermandad y a los llamados Cuerpos Regionales de Orden Público, que se crearon y actuaron a lo largo del siglo XVIII. La Policía no tiene sus raíces en ellos, como se va a poder comprobar en el correspondiente capítulo.

5º) Dedicación exclusiva de sus miembros.

No a tiempo parcial, como los milicianos nacionales. Se dedican a desarrollar las competencias propias de su profesión y de eso viven –o mejor malviven, por la exigüidad de sus sueldos– la mayor parte del siglo XIX y XX. No tienen ni pueden ejercer otro oficio, lo que lleva a situaciones tan curiosas como la publicación de un artículo el prestigiosa "Revista Española" –febrero de 1835– en que se pedía un aumento de sueldo para los Celadores de Policía, porque el que cobraban no se correspondía con su esfuerzo y dedicación.

6º) Pervivencia.

Tiene que haber continuidad. Y esto es lo que sucede con la Policía General del Reino creada por la Real Cédula de 13 de enero de 1824. Desde ese momento ha existido policía en España, estando este extremo perfectamente documentado. Solamente ha habido varios períodos de tiempo en que fue suprimida: entre octubre de 1835 y enero de 1844, desde 1854 a 1856 y tres meses en 1868. Por lo tanto ha tenido una continuidad en el tiempo, aunque sus competencias actuales sean muchísimo más amplias que las originales.

7º) Inexistencia de una organización anterior de similares características.

Es muy poco serio comenzar a narrar la historia de la policía, comenzando por un decreto en que se la suprime, como ha hecho algún autor. Dos instituciones pueden crear cierta duda en gente poco conocedora del trasfondo histórico: La Superintendencia General de Carlos III y la Milicia Nacional.

La Superintendencia General de Policía creada por una Real Cédula de fecha 30 de marzo de 1782 no reúne ninguno de los requisitos expuestos: para empezar fue un tribunal especial por razón de la materia, su jurisdicción se limitó expresamente a Madrid y su Rastro, y no sobrevivió como tal a su supresión el 13 de junio de 1792.

La Milicia Nacional intentó ser el primer cuerpo de policía de la España liberal. Sus competencias estaban mezcladas con otras de carácter estrictamente militar y de defensa, tuvo ámbito nacional, pero al depender de los Ayuntamientos, en realidad era un cuerpo local, y, lo que es peor, no sobrevivió en el tiempo, fue suprimida en 1873 y desde entonces no ha vuelto a tener un solo período de actividad. Incluso hasta esa

fecha su actuación tuvo carácter intermitente y esporádico y nunca actuó como un verdadero cuerpo exclusivamente dedicado a desempeñar funciones policiales.

Estos criterios apuntan hacia un Cuerpo de Policía, de carácter nacional, urbano, que haya tenido una cierta continuidad en el tiempo. Permitieron orientar la búsqueda de una forma adecuada de su fecha fundacional, que no se sabía cuando se comenzó esta investigación y que, aunque ahora es discutida por algunos que no son historiadores, está ya aceptada por una gran parte de los historiadores, sobre todo en las últimas biografías de Fernando VII.

Conclusión

Seguridad Pública y Policía son dos conceptos estrechamente relacionados hasta el punto de que no se puede entender el uno sin el otro. La Seguridad Pública marca los objetivos y la organización de la Policía en cada momento. Un ejemplo: la policía de la II República se parece muy poco a la fundada por Fernando VII debido a que la primera tiene completadas sus competencias mientras que la segunda solamente tenía las referidas a lo que se llamaba "seguridad individual". La evolución en el tiempo de la Policía ha sido similar a la de la sociedad española en la que siempre ha desarrollado sus funciones.

Estas definiciones servirán de guía en el camino que vamos a emprender. Son necesarias para dejar claro y sin equívocos dónde se puede llegar y de qué no se va a hablar. Debe entenderse que aquellas instituciones que quedan fuera de este recorrido y que desempeñaron una funciones policiales clarísimas como las Hermandades Viejas, la Santa Hermandad o el

Tribunal de la Acordada formalmente no fueron organizaciones policiales en el sentido moderno de la palabra.

La Policía tiene unas características muy determinadas y bien definidas: es urbana, se desarrolla a medida que las ciudades crecen en población y a la vez en la dificultad que ofrece su control; no tiene competencias en materia judicial, no puede investigar y castigar con penas los delitos, debe limitarse a su prevención y a poner a disposición de los Jueces a los delincuentes y, finalmente, desde que, en 1931, con la creación de las Secciones de Asalto dentro del Cuerpo de Seguridad, se le atribuyeron competencias en materia de orden público, a mantener éste y a garantizar a los ciudadanos el pacífico ejercicio de sus derechos.

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL SIGLO XVIII

El marco general de la monarquía absoluta en España es complicado de explicar partiendo de nuestra mentalidad actual. Su actuación en los diversos territorios no fue uniforme, porque dependía de las sugerencias que le hacían las autoridades locales en cada materia y de las disposiciones que éstas tomaban. Se explica así que en Méjico se adoptara como solución contra el bandolerismo una reforma de la Santa Hermandad mientras que en los territorios de la península la respuesta fuera mucho más militarizada. A todo ello habría que añadir la diversidad de jurisdicciones, sobre todo en las ciudades y pueblos, que dependían de si eran de realengo o de señorío.

Había un segundo factor que dificultaba muchísimo la actuación en materia de seguridad: eran los fueros de los nobles, de los eclesiásticos y de los militares, a los que en este siglo se unieron los de los Gremios Mayores. Esos fueros concedían a quienes los disfrutaban de una serie de privilegios a la hora de detener a los que se podían acoger a ellos, de juzgarlos y de condenarlos a una pena. La Justicia se encargaba de todo el proceso penal desde la averiguación, investigación de los delitos hasta el cumplimiento de las penas. No había cuerpos organizados de policía, sencillamente porque todas las funciones policiales estaban en manos de la Justicia. La mezcla de asuntos administrativos, gubernativos y penales era tal que algo que

podía comenzar por un simple asunto administrativo podía terminar enjuiciado como un delito penal. Y algo tan cuotidiano como no acudir al toque de campana llamando a concejo podía terminar siendo castigado con varios días de cárcel.

Finalmente había otro tercer factor a considerar. No era lo mismo la actuación de la justicia en las situaciones de normalidad que en las de excepción o de fuertes conmociones del orden público. Como tampoco se luchaba de la misma manera contra la delincuencia común y normal que contra la más organizada y armada constituida sobre todo por el bandolerismo y el contrabando.

1. Seguridad en descampados

1.1. La Santa Hermandad. El tribunal de la Acordada

El proceso histórico seguido por la Santa Hermandad sufrió ya en el mismo siglo XVI un deterioro enorme por ser una jurisdicción que entendía de ciertos delitos únicamente (los llamados delitos de hermandad) y determinado ámbito territorial (los descampados). Pero esa jurisdicción se ejercía por encima y al margen de todas las demás existentes en los territorios en que tenía que actuar. Esa fue precisamente la causa de su ruina y de su permanencia irrelevante hasta 1836 en que la disolución de los Consejos se la llevó por delante.

Al actuar de forma independiente, entró en colisión de forma inevitable con los Concejos o sea las administraciones locales y con otras jurisdicciones muy poderosas como la del Honrado Concejo de la Mesta, que mantenía una lucha feroz por cada palmo de terreno con los agricultores. Esta conjunción de factores determinó que poco a poco pasara a depender

de los Concejos locales enteramente, lo mismo que los guardas de panes, de viñas o de sotos y que estos se limitaran en los pueblos pequeños a nombrar a un alcalde y a dos cuadrilleros y en los más grandes a dos alcaldes y cuadrilleros en número teórico proporcional a los habitantes. Así encontramos que un municipio pequeño de Madrid, Valdetorres del Jarama se nombraba el primer número y en Córdoba eras dos alcaldes y doce cuadrilleros (que si no estaba en proporción a sus habitantes menos aún a la extensión del municipio).

Precisamente fue la Audiencia de México, acuciada por una plaga extraordinaria de bandolerismo que hacía peligrar la llegada y salida de mercancías desde la capital al puerto de Veracruz la que revivió la Santa Hermandad en el siglo XVIII. Nombrado virrey y presidente de la Audiencia de México el conde de Revillagigedo, se interesó por el experimento que estaba llevando a cabo Miguel Velázquez Lorea en Querétaro, quien fue elegido en 1719 para el cargo de Alcalde Provincial de la Santa Hermandad. Limpió rápidamente de bandoleros el territorio de su jurisdicción. En 1722 fue aprobada por el Rey Felipe V la constitución de la Comisión Acordada, nombrando a D. Miguel como presidente y primer juez de la misma. El Comisionado podía actuar contra bandidos y ladrones e imponer y ejecutar toda clase de penas. Para ello se derogó un auto acordado de la Audiencia de 1601 que ordenaba que ninguna sentencia de muerte, de mutilación o de castigo corporal podía ser impuesta y ejecutada sin el consentimiento previo de la Sala del Crimen. La autorización para perseguir a los delincuentes se extendió a las ciudades y pueblos grandes a diferencia de la Santa Hermandad que solamente podría actuar en lo descampados. La independencia de su jurisdicción de la de los concejos por un lado y de la audiencia por otro resti-

tuyó a esta institución al origen de la Santa Hermandad y fue lo que posibilitó su larga lista de éxitos.

En menor medida, esta misma evolución sufrieron en Álava los cuadrilleros de la Santa Hermandad y se organizaron dentro de la provincia dando como resultado un cuerpo de Miñones que ha subsistido hasta hace bien poco cuando fue integrado en la Ertzaina. Este cuerpo no se estructuró hasta la promulgación del reglamento provisional de Policía de 1822 que autorizaba a las diputaciones provinciales a crear cuerpos de policía dependientes de ellas. Después de la primera guerra carlista se crearon los cuerpos de Miqueletes en Guipúzcoa y los Miñones de Vizcaya.

1.2. Compañías sueltas. Compañías fijas

Los Mozos de Escuadra de Cataluña, fundados a finales de la guerra de Sucesión como senderistas del Ejército borbónico, se convirtieron en unos buenos auxiliares en la lucha contra los bandoleros, dependiendo del Capitán General de Cataluña. Pero su militarización total no tuvo lugar hasta 1898. Es la primera de estas compañías sueltas.

En los territorios de la Corona de Aragón surgieron muchas iniciativas, bajo el nombre de Compañías Sueltas para librar los caminos de la plaga de los bandoleros, pero también de cuadrillas de gentes que se asociaban para atacar a viajeros. Los capitanes generales, presidentes a la vez de las Audiencias, inspiraron su creación o la autorizaron cuando esas iniciativas se llevaron a cabo por particulares. Como es lógico su campo de actuación se limitaba al territorio dependiente de la Audiencia, aunque a veces fueran comisionadas para practicar servicios

fuera de ella, como ocurrió con la de Castilla Nueva que prestó muchos en el sur de Burgos, Soria y Segovia. En su actuación estaban sometidas no al fuero militar si no a la justicia ordinaria del lugar en que practicaran el servicio. La finalidad de su creación fue en la mayor parte de los casos la de proteger la seguridad de los caminos de las bandas de bandoleros y malhechores, casi idéntica a la encomendada a la Santa Hermandad pero obviando el problema de la independencia de la justicia ordinaria.

Su financiación se convertía en un problema, porque si quisieron subsistir tuvieron que recurrir a la autofinanciación a través de su lucha contra el contrabando que les reportaba las dos terceras partes de lo requisado, las caballerías, carros y demás instrumentos utilizados por los contrabandistas en la comisión de sus delitos.

Las compañías fijas que se dedicaron a la represión del bandolerismo y el contrabando por lo general estaban sujetas al fuero militar porque se consideraba que formaban parte del Ejército, aunque también hubo algunas excepciones.

1.3. Milicias Provinciales y Urbanas

Las Milicias Provinciales o a sus equivalentes las Milicias Urbanas, aunque tengan consideración de reserva del ejército, fueron el precedente inmediato de las Milicias Cívicas puestas en pie por José I Bonaparte y de la Milicia Nacional, por las Cortes de Cádiz. Hunden sus raíces en los primeros tiempos de la Reconquista, por eso no vamos a divagar estudiando esa historia que es demasiado larga. Se va a centrar nuestra atención en siglo XVIII. Las características que presentaba en ese siglo eran las siguientes:

1º.- Tenían las Milicias Provinciales 32 regimientos distribuidos por el antiguo Reino de Castilla, que lógicamente estaban sometidos al fuero militar mientras estuvieran de servicio, dado que se trataba de una fuerza de reserva del Ejército.

2º.- El reclutamiento sería proporcional al número de habitantes, y cualquiera que fuera dado de baja por defunción o por ser metido en la cárcel o por otra causa debería ser sustituido inmediatamente. Deberían concentrarse y realizar ejercicios militares tres días al trimestre.

Sus jefes solían ser militares retirados, pero siempre con autorización de la Corona; los ayuntamientos no intervenían para nada ni en su organización ni financiación, solamente en el sorteo.

Las Milicias Urbanas se autorizaron para actuar en aquellos lugares en que no existían las Milicias Provinciales. En muchas de ellas solamente estaban sujetos al fuero militar sus jefes y mandos, por la simple razón de que provenían en su mayor parte del Ejército. Se diferenciaban de las Milicias Provinciales en algo muy importante: no podían ser utilizadas fuera de los lugares en que prestaban sus servicios. Al comienzo de la Guerra de la Independencia se contaban 112 compañías según algunos autores. Fueron militarizadas completamente a raíz de la Guerra de la Convención (1793-1795), porque las guarniciones de Madrid, Zaragoza y Barcelona tuvieron que desplazarse a la frontera francesa.

2. La Seguridad en las poblaciones

Dentro de este apartado hay que referirse a tres tipos de cuestiones, porque no era igual el mantenimiento de la seguri-

dad en un pequeño municipio que en una ciudad o pueblo donde se concentrara un mayor número de habitantes. Dentro de la seguridad en las grandes poblaciones merece una especial referencia la Superintendencia General de Policía, al final de este apartado.

2.1. Los concejos pequeños

Los concejos, en cualquier clase de dominio que estuvieran enclavados, realengo, señorío o eclesiásticos, gozaron de una gran autonomía. Fueron los encargados de administrar la seguridad pública desde su fundación en los orígenes de la Reconquista hasta la Constitución de 1812. Para ello crearon una estructura que se puede encontrar desarrollada siempre en proporción a su número de habitantes. El alcalde mayor o el letrado, según el tamaño de los municipios, era el encargado de administrar justicia. Podía, en casos complicados, asesorarse de algún abogado de los Reales Concejos habilitado para ello.

Por debajo de él existía una auténtica red para mantener la seguridad en el término municipal. En primer lugar, todos los primeros de año tenían la obligación de nombrar los alcaldes, los regidores, y el procurador síndico del común a los alcaldes de la Santa Hermandad y a sus cuadrilleros y a los guardas de campo. Era muy complejo porque englobaba varias clases de guardas: los llamados de frutos, y los de agua, de montes y de cañadas. Los de frutos era estacionales, porque solían ser nombrados para custodiar los sembrados entre el período que iba desde la maduración a la recogida de las cosechas: los había de panes (trigo, cebada, centeno); de pastos, porque de su subasta dependían ingresos para el ayuntamiento

porque su mal estado podría disminuir su precio; y de viñas. Los del agua tenían como finalidad que nadie alterara el orden en que se iba regando y le sustrajera agua al que le tocaba regar por el turno. Los guardas se pagaban a escote entre los vecinos del pueblo: los de frutos y aguas en proporción a las tierras sembradas y de regadío que necesitaran, tanto para construir y reparar sus casas cono para calefacción y cocina.

Los de montes cuidaban de que no hubiera talas ilegales, y los de cañadas no dependían de los Concejos, los primeros, de Marina y los segundos, de la Mesta.

Por supuesto los particulares podrían nombrar guardas para custodiar sus propiedades, tanto a nivel individual como asociándose entre varios. Ningún guarda podría ejercer sus funciones si no cumplían con una condición fundamental: era el juramento y la toma de posesión de su cargo.

2.3. Las grandes ciudades

Las grandes ciudades ofrecían una mayor complejidad en la estructuración de la Seguridad Pública, porque en ellas el anonimato era mayor y, en consecuencia, la posibilidad de que los delitos cometidos quedaran impunes también aumentaba. Se va explicar la organización de Madrid, aunque, a escala, sucedía lo mismo en todas las grandes ciudades.

En Madrid residía el Consejo de Castilla, que era el equivalente al Ministerio del Interior y al Tribunal Supremo. Tenía un amplio poder de resolución tanto en los asuntos administrativos como judiciales, en los que tenía la última palabra, por encima de las chancillerías y de las audiencias.

El día a día era gestionado y resuelto por los Alcaldes de

Casa y Corte, de quienes dependían los alcaldes de cuartel y sus dependientes. La unión que existía entre justicia y otros asuntos administrativos, pero sobre todo que los mismos estuvieran encargados desde la averiguación de los delitos hasta su sanción y el cumplimiento de las penas hace que antes de la Constitución de 1812 podamos preguntarnos quién ejercía funciones policiales pero no sobre la existencia o no de cuerpos de policía.

Fue fundamental la división en cuarteles tradicional, con independencia de que se discuta si la efectuó Felipe III en 1604 o si ya era anterior. La división en cuarteles tuvo como fin llegar a saber cuántos delitos se cometían y acudir a esclarecerlos o también de prevenirlos, mediante las rondas y patrullas tanto diurnas como nocturnas. La ausencia de la obligación de denunciar hacía que nadie pusiera en conocimiento de las autoridades los delitos por lo cual tenían que ser los mismos jueces quienes trataran de conocer los delitos que se habían cometido. Y con este fin se dividieron todas las ciudades en cuarteles, que solían llamarse como las parroquias. Al frente de cada cuartel se puso a un Alcalde, juez-comisario de policía.

Otra función que se encomendó a los Alcaldes de Cuartel fue la de controlar a la población transeúnte. Tanto si estaban de paso hacia otra población como si tenían que residir en ella durante algún período de tiempo, como ocurría en Madrid muy frecuentemente con los litigantes o peticionarios de empleos. En el siglo XVIII se unió a esta población transeúnte un cierto contingente de extranjeros.

También se les encargó la obligación de vigilar los espectáculos y establecimientos públicos mediante las inspecciones "visitas", y de asentar en unos libros-registro la denominación y ubicación de cada uno de estos establecimientos.

A raíz del Motín de Esquilache, 1766, se demostró que esta división había quedado obsoleta sobre todo por el aumento de la población. Por ello se tuvo que dar un paso más en la división de cuarteles y cada uno de ellos se subdividió en ocho barrios para el interior de la ciudad y cuatro para las afueras. Al frente de cada uno de ellos se puso a un funcionario, que se hizo rápidamente muy popular, el Alcalde de Barrio, que tenía las mismas funciones que el alcalde de cuartel pero a las que se añadieron las siguientes:

Llevar un registro minucioso de todos los habitantes de su barrio en el cual deberían figurar todos sus datos.

Control de posadas y mesones públicos mediante su asiento en un libro registro donde constara el nombre de los posaderos o mesoneros, sirvientes y huéspedes estables. Tenían la obligación de dar las altas y las bajas así como del cambio de posada al alcalde de barrio.

Control de figones, tabernas, casas de juego y botillerías, de los que tendrían que llevar un libro registro, visitarlas a diferentes horas para saber quién las frecuentaba, saber si se producían desórdenes y por qué y si cumplían los horarios establecidos.

Detener a los delincuentes sorprendidos infraganti, que era una de las facultades más importantes que se les otorgaban.

Atender a otras obligaciones de policía urbana, como hacer cumplir los bandos sobre alumbrado y limpieza; cuidar de la limpieza de fuentes y empedrados, control de vagos y de mendigos y niños abandonados…

Sin embargo el alcalde de barrio debía compatibilizar este cargo con el de su profesión u oficio, porque en realidad vivía

de este último, ya que nunca se les dio la gratificación prometida en la Real Cédula de su fundación. Fue un personaje sumamente popular y bien visto por la población sus funciones entre judiciales –era un verdadero juez de paz– y policiales se desarrollaron en una vecindad que le elegía para el cargo.

2.3. La Superintendencia General de Policía

La Superintendencia General de Policía fue creada por un Real Decreto de 17 de marzo de 1782, y se ha intentado ver en ella el comienzo de la Policía como Institución. Esto no es así porque la Superintendencia tenía una potestad que no tiene ni le corresponde a la Policía: la de juzgar y sancionar. Pero es un antecedente en cuanto que, por primera vez, todo lo relativo a la Policía estuvo reunido en un mismo organismo, aunque reducido a Madrid y su Rastro. Tuvo de especial dos cosas: la primera que reunió bajo un mismo organismo todas las competencias de policía en Madrid y su Rastro –las diez leguas alrededor de Madrid– y la segunda que fue un tribunal que no dependió del Consejo de Castilla si no de la Secretaría de Estado. En esto se convirtió en un antecedente de lo que harían las Cortes de Cádiz.

Tuvo una vida efímera, ya que fue suprimida en 1792, cuando de nuevo fue llamado el Conde de Aranda a la Secretaría del Estado. Las competencias, el ámbito en que desarrolló esta Superintendencia su actividad, estuvieron relacionadas, sobre todo, con la delincuencia política, ya que se le encomendó la búsqueda de los "reos de estado", es decir, quienes cometieran delitos contra la Seguridad del Estado, y con la recogida de vagos y mendigos, en lo cual destacó de tal manera que los au-

tores que han estudiado el problema de la mendicidad o de la vagancia, no dudan en calificarla como "policía de pobres".

El Conde de Aranda la suprimió en 1792 porque creyó que se había enmendado la plana a su Reforma de la Justicia de 1768. Renació de una forma efímera en 1807, tardando pocos meses en volver suprimida y de nuevo en 1808, poco antes del comienzo de la Guerra, pero fue sustituida en sus funciones por la Intendencia de Policía de Madrid, dirigida por Francisco Amorós, dependiendo del Ministerio de Policía General de José I Bonaparte.

3. La Legislación antimotines

Se suele citar como un antecedente de las Leyes de Orden Público una Real Pragmática de 17 de abril de 1774, dictada como consecuencia del Motín de Esquilache en un intento de actualizar la legislación existente en este punto y de prevenir futuros desórdenes públicos de la importancia que tuvo este motín. Como se verá no es la única ley promulgada con estas mismas intenciones a raíz de este mismo motín.

En la exposición de motivos se daban tres razones para promulgar esta ley: la felicidad de los vasallos y defenderlos de los posibles perjuicios que les pudieran causar los amotinados; el que siempre hubiera sido esta una preocupación preferente en todos los monarcas y, finalmente, la adaptación de la anterior legislación a los tiempos actuales. De esta adaptación se excluían las leyes preventivas y se ordena expresamente que se mantuvieran las penas a las personas y bienes de los reos.

Una de las disposiciones más interesantes de este Pragmática Real es la que se contiene en su artículo segundo que

se refiere a las autoridades competentes para reprimir y encausar a los amotinados. La competencia exclusiva en estos delitos correspondería a la jurisdicción ordinaria, prohibiendo a todos los demás jueces por privilegiados que fueran de intervenir y que formulen conflictos de competencias, es más deberían prestar todo el auxilio de que fueran capaces a la justicia ordinaria. La preeminencia de la justicia ordinaria era total y absoluta sobre cualquier otra autoridad y organismo aún en estos casos tan excepcionales.

Otra disposición muy innovadora y decisiva se contiene en el artículo 3º. "Declaro asimismo que en tales circunstancias no puede valer fuero ni excepción alguna, aunque sea la más privilegiada". Manda a los jueces ordinarios que no admitan este tipo de alegaciones por muy privilegiadas que fueran. Los que gozaban de fueros especiales era lo primero que reclamaban en caso de ser detenidos, poniendo en un auténtico brete al juez instructor. En el caso de que fuera imputado algún militar, se daría cuenta a esta autoridad, solamente a efectos de que ayudara en la investigación de delitos y se pudiera cortar el mal de raíz. El mal venía de lejos, porque en el caso de que no se liberaran debido a la alegación del fuero, los compañeros de armas llegaron a utilizar la fuerza para librar del juez a más de un militar detenido. A esta situación de fuerza y que ocurría se intentaba poner remedio mediante la promulgación de este artículo.

Las revueltas solían anunciarse mediante la colocación de pasquines, carteles, en las paredes de los edificios. Las justicias deberían estar atentas para evitar su fijación y su distribución. Según esta pragmática serían considerados como cómplices todos los que los copiasen, leyesen u oyesen leer sin dar cuenta prontamente a las justicias. Evidentemente dentro de una po-

blación abrumadoramente analfabeta los que oían leer los pasquines eran una mayoría aplastante.

Una vez que hubiera estallado el motín, las justicias –autoridades de los pueblos– deberían publicar un bando, ordenando su disolución, procediendo a detener a todos los componentes de grupos de más de diez personas. Se deberían cerrar todas las tabernas, casas de juego y demás oficinas públicas (la abacería, la carnicería, la mercería estaban dentro de ellas) y lo curiosos tendrían que abandonar los lugares públicos. Se pondría un especial cuidado en que los revoltosos no ocuparan los campanarios, porque al toque de campana podían inducir a confusión a los vecinos, siendo la forma más normal para evitar que esto sucediera que se cerraran los templos y los conventos. Los militares deberían ir a sus cuarteles, ponerse sobre la armas y prestar el auxilio que necesitaran las justicias ordinarias.

Se reforzaría la seguridad de las cárceles para evitar que fueran liberados los presos que se hicieran en el transcurso de la revuelta.

Una vez publicado el bando, se pondría un especial interés en detener a los desobedientes, incluso solamente por el hecho de haber desobedecido el bando. Si se resistiesen se haría el uso de la fuerza necesario para reducirlos. En ningún caso se podrían hacer concesiones a los sediciosos.

Estas disposiciones se mantuvieron en vigor hasta la Constitución de 1812. De haberse mantenido el modelo policial que se desarrolló en España durante el siglo XIX hubiera sido completamente distinto del actual, pues al primar la actuación de la justicia ordinaria sobre la excepcional y de fueros,

el modelo hubiera derivado hacia una policía civil y no hacia una de corte militar como ocurrió.

4. Conclusión: hacia un esquema del mantenimiento de la seguridad

El esquema de mantenimiento de la seguridad pública durante el siglo XVIII, en vísperas de la Constitución y de José I Bonaparte queda bien reflejado en sus grandes rasgos en las líneas que anteceden. El primer encargado de mantener la seguridad es el concejo, tanto en las grandes como en las pequeñas ciudades y pueblos, después la capitanía general y en último caso, el monarca, como poder supremo. Solamente en caso de amotinamientos se solía sobrepasar la autoridad municipal y se hacía necesario recurrir a capitanía general. De su represión se encargaba el ejército. Por eso se ha distinguido claramente entre dos situaciones: las de normalidad y las de excepción, representada por las leyes antimotines.

El problema principal se presenta en los descampados, donde los bandoleros y los contrabandistas superaban en muchas ocasiones a las posibilidades de los concejos para combatirlos. Tienen que recurrir a instituciones como la Santa Hermandad, primero y después las compañías sueltas para poder mitigar los efectos de esta delincuencia organizada. El gran obstáculo para que estas instituciones se pudieran desarrollar ya hemos hecho notar que fueron los concejos porque no toleraban de buena gana cualquier injerencia en el término de su jurisdicción y lucharon siempre por mantenerla al margen de cualquier imposición.

Finalmente, hemos hablado de funciones policiales y de

quiénes las desarrollaron, pero no de cuerpos de seguridad, porque entonces era impensable este concepto. Todas estas precisiones se deben tener muy en cuenta para valorar en su medida las nuevas aportaciones que se van a estudiar a continuación.

LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD EN LA GUERRA DE LA INDEPENDENCIA

Merecen una especial atención por dos motivos: el primero por la gran relevancia que dieron a la Policía como institución y el segundo, porque partiendo de las mismas bases, regularon estas instituciones de una forma sumamente diferente a cómo lo hizo la Constitución de 1812. Por eso se encuentran en esta regulación detalles muy reveladores de cómo se concebían estas instituciones desde un lado u otro de los dos bandos en guerra, porque las diferencias son muy notables, pero el subrayarlas hacen que se comprenda el enfoque desde el que están tratadas en la misma Constitución.

Estas instituciones suponen un corte muy profundo con lo que acontecía en el siglo XVIII porque ya se puede hablar de cuerpos de seguridad que se definen por las funciones policiales que se les encomiendan. Tienen ya una nueva concepción del Estado y de la forma en que este tiene que desempeñar sus obligaciones respecto a los ciudadanos, una de las más importantes es la de garantizar su seguridad.

A pesar del signo rupturista de muchas de estas disposiciones legales, hay una mayor continuidad con lo tradicional de lo que cabe suponer. Esa continuidad se verá mejor si repasa lo ocurrido en el siglo XVIII, al que por esto se ha dedicado tanto espacio. Muchos de esos planteamientos se hicieron

sobre todo en la Guerra de la Convención y se plasmaron de distinto modo durante la guerra de la Independencia como se va a poder comprobar a continuación.

En ambos bandos condicionó mucho el desarrollo de las instituciones de seguridad la marcha de la guerra y la respuesta al levantamiento popular. La disponibilidad de los recursos se dedicaron íntegramente a las necesidades de la guerra y fueron determinantes a la hora de regularlas y de darles determinadas características (voluntariedad, sin retribución, electividad de los mandos…). Lo más importante de todo es que establecieron las bases sobre las que se asentarían esas instituciones que han llegado hasta nosotros.

1. La Policía General del Reino bonapartista

La modernidad de esta Policía se basaba en los siguientes aspectos. El primero, se establecía como una organización independiente hasta el punto de encuadrarla en un ministerio. El segundo, estaba determinado por su presencia en todo el territorio nacional. Para ello se acomodó a la nueva división territorial, la prefectura y subprefecturas, y a los distritos militares. El tercero, sus competencias estaban perfectamente delimitadas y diferenciadas de otras instituciones. Básicamente eran funciones de policía administrativa, en cuanto encargada de expedir documentos de identidad, la carta de seguridad, y de viaje, el pasaporte para el interior. Y de policía de seguridad de prevenir la comisión de delitos y de esclarecer los que se hubieran cometido. La obligación de poner los reos a disposición de los jueces o de las autoridades militares que estaban marcados en sus reglamentos sin poder juzgarles ni imponerles ningún tipo

de pena hacían de ella una institución de corte innovador frente a lo que había sido tradicional.

1.1. La organización

La organización de la Policía en todo el reino se pensó como una red tupida que llegara hasta el último pueblo. Era una idea sencilla y, a la vez, muy ambiciosa. Partía de la creación de un Ministerio de la Policía General tal y como se disponía en la Constitución de Bayona en su artículo 27, que literalmente decía lo siguiente: "*Habrá nueve ministerios: Otro de Policía General.* En el artículo 29, de la misma constitución se dejaba a la libre potestad del Rey la posibilidad de "reunirlo" con el de lo Interior, sin otra condición que lo hiciera cuando "lo tuviera por conveniente". La Constitución fue promulgada el día 6 de julio de 1808, por lo tanto habían ocurrido los graves sucesos del 2 de mayo en Madrid, y se estaba en vísperas del atroz saqueo de Córdoba y de la Batalla de Bailén.

Dependiendo de este Ministerio habría un Comisario Regio en cada antiguo reino, y así sucedió en Madrid, donde se creó una Intendencia de Policía, y en Andalucía donde se estableció un Comisario Regio para Andalucía y Extremadura, el conde de Montarco, con sede en Sevilla. Bajando un punto en la escala nos encontramos un Comisario General en Sevilla, que tendría autoridad sobre el resto, con independencia de cuál fuera su intitulación, de los nombrados en las Prefecturas.

Dentro de cada Prefectura se nombró en el caso de Córdoba un Comisario General. De él dependían, por una parte, los comisarios de Subprefectura: en este caso, los de Écija y de Lucena, pues la de Córdoba la asumía el mismo Comisario

General. Bajo su mando se encontraban los comisarios de distrito o de partido, que eran cuatro en cada subprefectura y, dependiendo de éstos, se encontrarían los Agentes de Policía, uno al menos por cada pueblo y por otra, los cuatro comisarios de cuartel del Córdoba.

Una estructura muy parecida a ésta se puede encontrar también en Madrid, en donde se creó una Intendencia General de Policía, de la que dependerían diez comisarios de cuartel, por un Real Decreto de 18 de febrero de 1809. Se preveía también la creación de 5 distritos en la provincia, al frente de cada uno de los cuales se pondría a un comisario. Madrid eran una prefectura con muy poco territorio y solamente tenía una subprefectura: la de Alcalá de Henares.

La Policía comenzó a implantarse en Córdoba casi cinco meses después del viaje de José I Bonaparte y de su estancia en la ciudad. El día 7 de julio se recibía el oficio del Ministerio de la Policía General del Reino por el que se nombraba Comisario de la Prefectura a D. Esteban Díaz Guijarro.

Córdoba había sido dividida en cuatro cuarteles (Catedral, San Miguel, Santa Marina y San Pedro) y éstos en ocho barrios cada uno, a los que se añadían otros cuatro para las afueras, como era lo tradicional. Los alcaldes de barrio en Córdoba eran 36. La ciudad estaba amurallada, pudiendo acceder solamente a ella por seis puertas (Puente, del Rincón y Nueva. de Gallegos, de Almodóvar y Plasencia). Los Alcaldes de Barrio dependerían de la policía solamente en aquellas materias que se determinaran como competencia de ella. En cuanto a los demás asuntos seguirían dependiendo del Corregidor. Es muy importante tener esta división previa en cuenta porque a ella se ajustaría la distribución de la Policía en la ciudad.

Esta estructura se completó con la policía de puertas, para el control de los viajeros y trajineros y con una ronda para el interior de la ciudad con el fin de evitar desórdenes y conocer los delitos que se cometieran. Esta ronda estaba compuesta por siete policías y un cabo.

En cuanto a la Prefectura, se acomodó a su división administrativa. En cada una de las dos subprefecturas (Écija y Lucena) se nombró un Comisario para cada demarcación y lo ideal, según el Comisario, hubiera sido designar otro en cada cabeza de distrito militar o de partido y un agente de Policía en cada pueblo, pero esto no llegó a conseguirse nunca. Los ocho partidos, sin contar los de la Subprefectura de Écija en que se subdividió la provincia para aprovisionar al ejército francés fueron: Córdoba, Bujalance, Montilla, La Carlota, Baena, Lucena, Pozoblanco y Fuente Obejuna.

En algunos pueblos más importantes se nombraría a un agente de policía para que informara sobre lo que allí ocurriera, pero solamente se estableció en algunos pocos, como Castro del Río.

1.2. Las competencias

En la distribución de competencias por Ministerios hecha por el Decreto de 6 de febrero de 1809, se decía que le correspondían al de Policía General, las siguientes: "La Seguridad Pública: Nos propone todas las medidas necesarias para la seguridad general del Estado, todas las disposiciones de alta policía, todos los reglamentos que convenga hacer y todas las medidas que haya de tomar para el buen orden y tranquilidad pública en todas las partes del reino y particularmente el régimen de pasaportes. Ase-

gura y vigila la ejecución de todas estas medidas. Las prisiones: Está encargado de la policía interior de las prisiones y de todas las personas ocupadas en este servicio. Finalmente la censura de la prensa. Tiene la censura de los periódicos".

En materia de seguridad pública fueron las siguientes, que se van desglosando de los diversos decretos y reglamentos por los que se fue estableciendo, incluso en la administración periférica.

Según el decreto por el que se creaba la Intendencia de Policía de Madrid, las competencias serían:

> *"Los comisarios extenderán su vigilancia a todo el pueblo para mantener en él orden y tranquilidad, pero cada uno estará encargado de participar en la policía de su cuartel. Cada comisario cuidará especialmente de la policía de las posadas públicas y privadas, fondas, cafés, casas de juego, de baile o de diversiones establecidas en su cuartel"*[2].

Es decir, mantener el orden público, para lo cual se mezclan dos conceptos curiosos el de orden y el de tranquilidad. Esta última unida a la expresión sosiego público, era el sinónimo de orden público en el Antiguo Régimen, mientras que orden era un concepto más moderno.

En el Reglamento de Policía para la entrada, salida y circulación de las personas por Madrid se concreta mucho más en que consistiría el cuidado que los comisarios de cuartel tenían que tener de los establecimientos públicos y, sobre todo, se regulaba de forma minuciosa y escrupulosa la entrada, estancia y salida de Madrid de los viajeros.

[2] Decreto de 18 de febrero, artículos 5 y 6. Prontuario… Tomo I.

Por la trascendencia práctica se dirá que las cédulas de seguridad y los visados de los pasaportes se reservaban en este Reglamento a la Policía con exclusión de cualquier otra autoridad. Era lógico que así fuera si el fin último de todas estas medidas era controlar a la población y evitar su movilidad para que no se uniera a las guerrillas, por entonces ya bastante activas en algunas partes.

La utilización de los documentos de identidad como instrumentos –los más útiles– para controlar la población ya había sido ensayada antes con mucho éxito en Nápoles, más en concreto en la región de Calabria. Ante la rebelión generalizada que se produjo en España se pensó que los mismos métodos darían iguales o parecidos resultados, por eso se ensayaron simultáneamente en muchos puntos de la península.

2. La Constitución de 1812

Todos estos antecedentes nos ponen en alerta de un hecho importante: cuando la Constitución fue elaborada y discutida, siendo al final un texto aprobado había una realidad previa que se tuvo que recoger dándole la correspondiente cobertura legal. Esa realidad estaba marcada por un hecho: la Guerra de la Independencia se encontraba entonces en su momento más determinante, y la misma Guerra como ya se ha visto en el caso de los afrancesados había dado origen a un montón de instituciones para salvaguarda del orden público, muchas de las cuales eran difíciles de encuadrar dentro de lo tradicional.

La Constitución fue mucho más allá en algunos puntos de lo que recibió por tradición, que, en esencia, es lo que la Comisión para su elaboración intenta hacernos creer en el Dis-

curso Preliminar. En otros se limitó a sintetizar de forma vaga y ambigua esa misma tradición, pero colocándolos en una perspectiva completamente distinta de lo que había sido lo usual hasta entonces.

La Seguridad Pública no escapó en forma alguna a estos planteamientos. Es muy llamativo que tanto el Discurso Preliminar como el articulado de la Constitución se hayan desentendido de este problema. En el primero hay una sola referencia a ella, cuando se refiere al papel del ejército y en el articulado hay tres referencias: una al enumerar las competencias del Rey como máximo representante del poder ejecutivo, otra al hablar del papel del ejército y una tercera al enumerar las competencias de los ayuntamientos. En las discusiones de las Cortes hay otra más, cuando en un pleno se trató sobre el papel de la policía sin llegar a nada concreto.

En la seguridad pública se fue mucho más allá de los planteamientos tradicionales de muchas formas y maneras. La primera y más importante de ellas fue sin duda debida a la estricta separación de poderes. Hasta ese momento quienes administraban justicia eran las autoridades municipales y lo hacían en su totalidad: ellas instruían el sumario, sentenciaban y hacían cumplir las penas.

La separación de poderes modificó en dos puntos sustanciales esta forma de proceder. La primera porque separó las partes del proceso dejando a los jueces la facultad de instruirlo y de sentenciar, pero no de conocer los delitos que se cometieran, que de eso se encargó al poder ejecutivo quien tendría desde entonces la facultad de investigar y poner en conocimiento del juez lo que hubiera averiguado. La segunda fue más allá, porque esa parte policial previa, que desempeñaba la jus-

ticia, se separó de ella y paso a ejercerse, junto con la del mantenimiento del orden público, por el poder ejecutivo. Esto dio origen a los modernos cuerpos de seguridad, pero como veremos más adelante también a su carácter y forma y, a la vez, explica las alusiones a la seguridad pública que se contienen en la Constitución y que se dejara para las leyes de desarrollo de su articulado cómo iba a quedar la nueva situación, como se hizo de hecho tanto en el Reglamento de la Milicia Nacional como en la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias.

Otra cosa más hizo la Constitución. Fue articular unas autoridades encargadas de luchar contra la delincuencia en el futuro, pero que en las constitución no se hacia mención a competencias relacionadas con la seguridad pública. Entre estas autoridades estaban además del Rey, de los Capitanes generales y el ejército, el Ministerio de la Gobernación para la Península e Islas Adyacentes y el Jefe Superior Político de las Provincia, el antecedente del gobernador civil y del actual delegado y subdelegado del gobierno.

Las Cortes se ocuparon de otro problema muy delicado relacionado con la seguridad pública: los estados de excepción, y más en concreto qué autoridad sería competente para decretarlos. En el Antiguo Régimen, como ya se ha visto, este problema no existió porque al establecer la seguridad en círculos concéntricos, no se pasaba de uno a otro si no había necesidad y se hacía siempre de forma automática: así cuando las autoridades municipales eran sobrepasadas, entraba en juego la capitanía general y después, en caso necesario, el Rey y su ejército. Durante todo el siglo XVIII la única ocasión en que se sobrepasaron los límites de las autoridades municipales fue durante

el motín de Esquilache en 1766. No hubo ni más ni menos estados de excepción, pero dio origen a la legislación antimotines que ya se ha comentado en la que cabe recordar que se daba un papel predominante a la jurisdicción ordinaria, por encima de cualquier fuero o privilegio. El problema radicaba que en caso de que se decretara el estado de excepción todas las autoridades deberían subordinarse a la autoridad militar, por eso lo que se discutió fue si la autoridad competente para decidirlo sería la civil, el gobierno político económico, o la militar.

2.1. El texto de la Constitución de 1812

La primera gran alusión al mantenimiento del orden público se encuentra al enumerar las competencias del Rey como la persona que ejerce las competencias atribuidas al Poder Ejecutivo. Dice literalmente lo siguiente:

> *"Art. 170. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad de extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes".*

La conservación del orden público en el Interior no es algo nuevo que se le atribuya al Rey. ¿Tiene pues razón el Discurso Preliminar cuando dice que no hay nada innovador o en contra de lo que era tradicional en la monarquía? A esto se debe responder que no. La diferencia esencial con la anterior situación reside en la coletilla, *conforme a la Constitución y a las leyes.* La actuación del Rey es la de un mero ejecutor de las leyes, en primer lugar de la principal de ellas que es la Constitución y después del resto de las leyes que se aprobaran en las

Cortes. Que esto no se quedaba en teoría lo demuestra el mismo articulado de la Constitución cuando a continuación de las competencias del Rey como máximo exponente del Poder Ejecutivo enumera una serie de condicionamientos más detallados aún que este que puede considerarse genérico en el artículo 172 y se sintetizaban en la misma fórmula del juramento que tenía que prestar (art. 173):

> *"N. (aquí su nombre), por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas; juro por Dios y por los Santos Evangelios que defenderé y conservaré la religión Católica, Apostólica, Romana, sin permitir otra alguna en el Reino; que guardaré y haré guardar la Constitución política y leyes de la Monarquía española, no mirando en cuanto hiciere sino al bien y provecho de ella; que no enajenaré, cederé ni desmembraré parte alguna del Reino; que no exigiré jamás cantidad alguna de frutos, dinero ni otra cosa, sino las que hubieren decretado las Cortes; que no tomaré jamás a nadie su propiedad, y que respetaré sobre todo la libertad política de la Nación y la personal de cada individuo; y si en lo que he jurado, o parte de ello, lo contrario hiciere, no debo ser obedecido, antes aquello en que contraviniere, sea nulo y de ningún valor. Así, Dios me ayude y sea en mi defensa, y si no, me lo demande".*

La segunda alusión se encuentra en el artículo Art. 321. *"Estará a cargo de los Ayuntamientos: Primero. La policía de salubridad y comodidad. Segundo. Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público".*

Los Ayuntamientos eran los encargados de lo relativo a la seguridad de las personas y sus bienes, pero no solamente de los vecinos porque en los pueblos también había moradores, que no tenían la calidad de vecinos, y personas de paso o trabajando temporalmente (los segadores) y, en ocasiones, aunque más raras también extranjeros que tampoco tenían esa consideración.

¿Se mantenía la misma situación, es decir ese encargo tradicional de la seguridad en manos del ayuntamiento? Hay que responder que no por varias razones. La principal es que con el establecimiento del nuevo sistema judicial se privaba a los ayuntamientos de algo que tan celosamente habían ejercido durante muchísimo tiempo: el mero y el mixto imperio, es decir la jurisdicción que les permitía enjuiciar y sentenciar todos los delitos cometidos dentro de su término municipal. Se les relegaba al gobierno económico-político del pueblo es decir a asuntos de tipo económico y gubernativo, pero sin la posibilidad de imponer penas y castigos en procesos que se reservaban para el Poder Judicial y el de dictar sus propias ordenanzas sin aprobación de las Cortes.

No podían pues más que limitarse a mantener la seguridad pública en sus dos acepciones de protección de las personas y bienes y mantenimiento del orden público. En el caso de que fueran vulnerados deberían recurrir a los tribunales de justicia o a pedir modificaciones legales a las Cortes, pero los responsables de la comisión de los delitos serían juzgados fuera del municipio siempre que los delitos revistieran una cierta gravedad. Se acabó el ejercicio de la jurisdicción tal y como se había entendido hasta entonces.

2.2. La Milicia Nacional

La tercera alusión al orden público la encontramos en el artículo 356:

> *"Habrá una fuerza militar nacional permanente, de tierra y de mar, para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior".*

Enunciado así parece que el Ejército se tenía que encargar del mantenimiento del orden público en su integridad. El problema esta en los siguientes artículos del texto constitucional, que parecen apoyarse en la conjunción copulativa "y", es decir en la unión de la defensa exterior del Estado con la conservación del orden interior.

Al desdoblar lo que se debería entender por fuerza militar permanente se ocupa de dos clases: la tropa de continuo servicio, que es el capítulo I, curiosamente donde va encajado el artículo 356 que define las funciones de las fuerzas armadas, y la milicia nacional, que ocupa el capítulo II y a la que no define sus funciones. Este hecho podría hacer pensar que las funciones a desarrollar serían exclusivas de las tropas de continuo servicio, pero entraría en contradicción con el desarrollo del articulado y más aún con el desarrollo del articulado constitucional hecho en el Reglamento de la Milicia Nacional. De la lectura del Discurso preliminar y de los textos emanados de la Comisión de Guerra de las Cortes se desprende claramente que esta interpretación que estamos ofreciendo es la correcta y lo mismo de la tramitación en los plenos de estos artículos. La Comisión de Guerra llegó a decir explícitamente que la primera función era la principal para el ejército permanente y la segunda la secundaria, pero para las Milicias ese orden se invertía: la principal sería la conservación del orden interior y

solamente en caso de necesidad como estaba sucediendo por causa de la guerra se utilizaría para la defensa exterior del reino.

Precisamente uno de los puntos controvertidos sobre la Milicia Nacional es si debería reducirse a un papel meramente policial o tendría que ir más allá asignándole otras funciones militares y de defensa del orden constitucional, convirtiéndose de hecho en un importantísimo contrapeso al Ejército de continuo servicio. Terminó imponiéndose esta última interpretación como tendremos ocasión de comprobar. Las propuestas hechas en sentido tan contrario y distanciado son otra prueba más de la ambigüedad del legislador.

Sin embargo al definir a la Milicia Nacional se hace en unos términos que no dejan lugar a dudas sobre el alcance de esta institución nueva: habría en cada provincia cuerpos de milicias nacionales, se regirían por una ordenanza particular, su servicio seria discontinuo y el Rey no podría disponer de ellas fuera de la provincia sin consentimiento de las Cortes (arts. 362-365). Se caracterizaba a las Milicias de la forma siguiente:

Por su carácter de cuerpos locales. Aunque en la constitución se habla de cuerpos provinciales, estos jamás llegaron a constituirse, porque en el Reglamento se estableció que el costo de su uniformidad y de los gastos comunes de las compañías corrieran a cargo de los Ayuntamientos. La utilización de la expresión cuerpos provinciales induce a equivocarse, porque tiene una referencia indudable a las antiguas Milicias Provinciales. Es una muestra de lo que muchos autores dicen: que las disposiciones de la Constitución en relación con las Milicias son sumamente abstractas e inconcretas, dejando en el limbo muchos puntos esenciales de su configuración.

Se regirían por una Ordenanza particular, aprobada por

las Cortes. Asumían todo lo que significara legislar, como ya hemos visto en relación con los Ayuntamientos, lo que equivalía de hecho dejar casi un papel decorativo a las demás instituciones, que de este modo pasaban a estar atadas de pies y manos. Es otra muestra más de la preeminencia del poder legislativo sobre los otros dos, del que tanto se ha acusado a esta Constitución.

Su servicio sería discontinuo, y esto las diferenciaba de las tropas de continuo servicio. Este hecho puede dar lugar a equívocos. Se puede tomar en el sentido de que las Milicias solamente estarían de servicio cuando se considerase que se necesitaban, con lo cual tendrían un parecido con las viejas Milicias Provinciales. Nada más lejos de las intenciones del legislador. Todo parece indicar, sin embargo, que las Milicias que se trataron de configurar fueron muy distintas de las que en realidad se terminaron creando. Efectivamente tanto en el Discurso preliminar como en la tramitación parlamentaria del articulado del borrador de la Constitución se hizo mucho hincapié en que las Milicias se constituirían como un recurso extraordinario en el supuesto de invasión de España por un ejército extranjero. Era este otro parecido con las Milicias Provinciales. Quienes estaban en servicio discontinuo eran los milicianos, que únicamente tendrían que prestarlo cuando les tocara, porque el servicio en la Milicia se convirtió en una verdadera prestación (contribución, dicen los documentos) personal.

Finalmente no podrían ser utilizadas fuera de la provincia por el Rey sin el consentimiento previo de las Cortes. Esto tenía una doble lectura: por un lado impedir al rey utilizarla a su antojo como fuerza permanente y la segunda que dejara desamparados ciertos lugares donde podrían hacerse fuertes

los enemigos de la Constitución. La razón que se adujo para ello, era sencillamente otra: de esta forma se sustraía su control al poder ejecutivo, demasiado poderoso ya por el hecho de controlar al ejército permanente. Las Milicias servirían de contrapeso si se las sustraía a su influencia y se las hacía depender de las Cortes en cuanto a sus ordenanzas internas y utilización. Esta restricción había afectado con anterioridad a las Milicias Urbanas creadas en el siglo XVIII.

Llegados a este punto, hay que hacer una observación relevante. Los poderes locales eran los encargados de mantener el orden público como se ha visto anteriormente. Para ello había que dotarles de medios, porque por si mismos serian incapaces de hacerlo. Para ello se mantienen en activo las Milicias Nacionales, que como vamos a ver al hacer algunas anotaciones al Reglamento de 1813. Pero ya se refiere el legislador a ellas como cuerpos:

> "*Habrá en cada provincia cuerpos de milicias nacionales, compuestos de habitantes de cada una de ellas, con proporción a su población y circunstancias.*(art. 362).

Es esta la primera mención en toda la legislación española a la existencia de unos cuerpos de seguridad debidamente jerarquizados y estructurados, aunque fueran de corte militar. En este punto se diferencia sustancialmente de lo que ocurría en el Antiguo Régimen, ya que al establecer de una forma tan tajante y clara la separación de poderes y encargar del mantenimiento del orden público al poder ejecutivo en su máximo representante el Rey, y de una forma más inmediata a los Ayuntamientos, se pensó en la estructuración de los que tenían que ejercer esas funciones en unos cuerpos organizados.

EL SEXENIO ABSOLUTO Y EL TRIENIO CONSTITUCIONAL

1. El sexenio absolutista

1.1. El Ministerio de Seguridad Pública

Su existencia ocupa un corto período de tiempo que va desde el 12 de marzo al 29 de septiembre de 1815. Este Ministerio sería equivalente a las Secretarías de Estado. ¿Por qué creó Fernando VII el Ministerio de Seguridad Pública? La recuperación del poder por Napoleón durante el llamado "Imperio de los Cien días" produjo en el Rey un sentimiento de pánico. Creyó que, si Napoleón se consolidaba en el poder, intentaría invadir de nuevo España. La creación de este Ministerio respondió a un intento de neutralizar una amenaza que nunca tuvo lugar.

Fue un departamento completamente militarizado: militares eran desde su jefe, el general Agustín de Echávarri hasta el último de los priores de los cuarteles de Madrid y de los celadores de un batallón que se puso a su servicio. Según su reglamento, el objetivo de la creación de este Ministerio fue "velar sobre la puntual observancia y ejecución de las leyes, autos acordados, decretos y providencias concernientes al asunto en lo material y formal, que comprende, corrigiendo, multando y aplicando a los contraventores a los destinos que en dichas leyes y decretos estuviesen señalados, y demás que

convenga establecer, que, en su caso, lo hará saber a S.M. para su determinación" (art. 3).

Madrid se dividió en diez cuarteles. La novedad estuvo en que al frente de cada uno de ellos se puso a "un prior de cuartel", sustituyendo a los alcaldes de cuartel. La razón de ello estaba en que los alcaldes pertenecían a la magistratura, mientras que los nuevos cargos serían todos desempeñados por militares. El cambio de nombre era obligado para adaptarse a las nuevas circunstancias.

¿Cuáles fueron las obligaciones de estos "priores"? ¿Luchar contra la delincuencia? De acuerdo con el artículo 12 del primer reglamento (en el corto espacio de tiempo que estuvo en vigor, se le dieron tres), fueron las siguientes:

> *"La obligación del Prior de Cuartel debe ser la de velar y excitar el celo de los respectivos alcaldes de barrio, conocer y averiguar la conducta de todos los vecinos de su cuartel y observarla de cerca, rondar y zelar de día y de noche para tranquilidad y buen orden de su departamento, tomar las primeras providencias en todos los negocios que no estén prevenidos por la autoridad legítima, y dar diariamente parte de todas las novedades que ocurrieren en el cuartel de su cargo al general ministro, sin perjuicio de obrar y poner en ejecución las demás órdenes que este Jefe les diese".*

Entre esos vecinos que había que observar se mandaba que se hiciera con especial cuidado en algunos casos. Y se decía quienes eran estos: los afrancesados ("los infidentes"); los que hablaran mal del Rey, de las Personas reales o del Gobierno en general; los que publicaran doctrinas anárquicas (los liberales); los que tenían una orden de destierro de Madrid y los extranjeros.

También se debería prestar una especial atención al control de la población transeúnte, mediante las inspecciones periódicas de las casas de huéspedes, las posadas y los establecimientos de recreo. Los transeúntes eran muy numerosos, dada la calamitosa situación en que quedó la economía de España después de la Guerra de Independencia.

Para que el Ministerio pudiera llevar a cabo, eficazmente, estas tareas se disponía que no habría ninguna instancia judicial por encima de él, excepto la Real Persona, a la que podrían acudir los quejosos en causas graves y que todas las autoridades del Reino deberían prestarle cuantos auxilios pidiese o necesitase.

Buscando la mayor ejemplaridad de sus sentencias, se publicaban en la Gaceta de Madrid con independencia de cómo terminaran: en condena o en absolución. Con lo cual se alcanzaba lo que ningún tribunal ha conseguido en el mundo que todos lo que pasaran por él aparecieran como culpables, con la única diferencia de que unos tuvieran que cumplir una condena, y otros, cargar con el sambenito de aparecer ante la opinión pública como "sospechosos".

El colmo fue que el Rey no debió de quedar muy contento con el funcionamiento de este sistema y si lo quedó, tuvo una forma muy especial de demostrarlo. Una vez que pasó la amenaza de una nueva invasión napoleónica, la suerte de este Ministerio estaba echada: fue la de su desaparición. Peor fue lo que le aguardaba a su titular, el general D. Agustín de Echávarri: el ingreso en prisión, en el castillo de San Antón, en La Coruña.

La independencia de este organismo y su posición preeminente con respecto a otros, sobre todo los judiciales, susci-

taron un violento enfrentamiento con los magistrados de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte y del Consejo de Castilla. Irritó de forma especial que se independizase de ellos una organización de tipo policial (en la documentación a este Ministerio se le llama Policía) y de que se le diese órdenes en el sentido de que deberían prestarle cuantos auxilios pidiese, y lo que era mucho más difícil de digerir para ellos, que se les intentase obligar a que contestaran por escrito a las preguntas que les dirigiera el Ministro. Por ello, no es de extrañar, el que los incidentes que estas autoridades fueran continuos.

No suscitó, sin embargo, ninguna cuestión el hecho de que al Ministerio se adscribiese "una Compañía de Celadores", porque todos los designados para ocupar cargos en este Ministerio eran militares y parecía lógico que sus subordinados también lo fueran.

Con la creación de ese Ministerio se asistió por primera vez en España al intento de militarizar completamente las funciones policiales. Tenía el Rey Fernando VII como excusa para hacerlo la posible amenaza de una nueva invasión por parte de Napoleón y la necesidad de controlar de forma mucho más estricta a los afrancesados.

Esa militarización fue total: desde el Ministro hasta el último dependiente del Ministerio de Seguridad Pública fueron militares. Los métodos tan expeditivos que utilizó, resultaron, al final, contraproducentes, lo mismo que la publicación de las sentencias, tanto favorables como condenatorias, de los detenidos.

La única palabra con la que se puede calificar este intento es la de fracaso. La rigidez de sus métodos y las malas relaciones con otras autoridades, con las que, necesariamente, tenía

que colaborar para garantizar el éxito de sus trabajos, hicieron que su tarea terminara por ser poco satisfactoria para el Rey, quien no tuvo más remedio que atender a quienes pedían insistentemente el final de este experimento.

1.2. Las Comandancias militares

Parece que las Comandancias militares puestas en marcha en todo el territorio nacional a partir del 26 de julio de 1815 fueran una simple ampliación del Ministerio de Seguridad Pública a todo el territorio nacional. Hay alguna exposición al Rey pidiéndole esto mismo, porque sería beneficioso para la nación. Las coincidencias desde luego son muchas, pero sobre todo dos son llamativas: se trata de separar tropa y dedicar oficiales a los consejos de guerra, aunque formalmente permanecieran dentro del ejército de tierra y actúan de una forma muy autónoma al disponer de tribunales propios. El Ministerio tenía su juzgado propio y militares dedicados exclusivamente a mantener el orden público, lo mismo que las Comandancias[3].

Según Oliván, el secretario de estado de la Guerra, Francisco Ballesteros, tuvo serios motivos para proponer al Rey su creación. El primero la imperiosa necesidad de:

> *"El ramo militar era de los más difíciles e importantes en aquellas circunstancias: deshechas ya guerrillas que habían llegado a formar cuerpos muy imponentes, se necesitaba reducir el ejército, que era el cuádruplo de lo que el erario podía sostener y fijar la suerte de los oficiales sobrantes sin exponerlos a la miseria y a la desesperación. El general Ballesteros, deseoso de darles ocupación ven-*

[3] Reglamento de las Comandancias militares. Madrid en la Imprenta Real 1815. Por esta edición del reglamento van todas las citas de él.

tajosa para el servicio público ideó establecer en todos los pueblos de alguna consideración para repartirlos según sus graduaciones, con la obligación de auxiliar a las autoridades y perseguir a los malhechores"[4].

Se exponen dos motivos clarísimos: la necesidad imperiosa de reducir un ejército sobredimensionado y de combatir eficazmente el bandolerismo y el contrabando. Son las dos mismas causas que dieron origen a la Guardia Civil tras la Primera Guerra Carlista. La diferencia con las Comandancias Militares es obvia, porque estas permanecieron dentro del Ejército y a la Guardia civil se la hizo depender además del Ministerio de la Gobernación y se constituyó en un cuerpo separado de los demás del Ejército. Una segunda diferencia fueron los consejos de guerra, la Guardia civil no tuvo tribunales propios. La idea de dedicar excedentes del Ejército al mantenimiento del orden es la misma. Precisamente fue este intento de colocar oficiales de su confianza en todos los pueblos uno de los motivos por los que Ballesteros fue defenestrado.

El reglamento de las Comandancias Militares tiene como fecha de promulgación el 10 de agosto de 1815. Aunque en el preámbulo se diga que fue presentado al Rey como proyecto el día 29 de julio de ese año y que lo había sido a consulta por el Consejo de Guerra. La finalidad era dedicar militares a tiempo completo y con dedicación exclusiva para mantener la seguridad:

"Que a la par que se empleen en los objetos que he estimado oportuno confiar a la probada conducta y acreditado servicio de los dignos defensores de mis sagrados

[4] OLIVAN, Alejandro; "Ensayo Imparcial… pág. 94.

derechos y los de la patria, celen, vigilen y contengan los referidos desórdenes".

¿En qué consistían esos desórdenes y quién los causaba? Básicamente en dos: el latrocinio y el asesinato "y otros que comprometen la quietud". Los autores de ellos serían: los desertores, los ladrones, los contrabandistas y los malhechores. Los lugares en que los cometían: "inundan los pueblos y campos malvados que afligen a los vecinos y viandantes con continuos robos, muertes y otros delitos de igual naturaleza".

Por ello era muy urgente imponer la ley, reforzar el respeto a la Justicia, la obediencia a las leyes y garantizar "a todos mis amados vasallos aquella paz, seguridad real e individual que les corresponde para atender a sus propiedades, trabajos y ejercicios".

La forma de llevar a cabo esta idea en la práctica era bastante conflictiva y problemática. Las Capitanías generales se dividían en Comandancias militares y éstas a su vez serían de tres clases. Las del 1ª clase se subdividirían en dos de 2ª, no se subdividirían en comandancias de 3ª hasta que no se conociera las necesidades de la población para poder adaptarlas a la extensión del territorio. Se determinaba el personal de que constaría cada una de ellas.

Estas divisiones se parecían mucho a las que tuvo la Policía de José I Bonaparte: la prefectura se dividió en dos subprefecturas y estas, a su vez cada una tres distritos. Con esta división territorial se llegaba hasta el último rincón de la península, lo mismo que con las comandancias militares. Al mantenerse la división territorial del Antiguo Régimen presentaba numerosas complicaciones.

El artículo 7º definía los objetivos de estas Comandancias:

"Siendo el objeto de este establecimiento la seguridad y tranquilidad pública, de que son responsables, pondrán todo su esmero en la persecución de desertores, ladrones y contrabandistas y malhechores, en el sosiego de los pueblos, en la seguridad de los caminos, en el auxilio de a las justicias, en la protección de vecinos honrados; notarán las faltas en el cumplimiento de las leyes y disposiciones soberanas, y podrán representarme por conducto del capitán general lo que consideren oportuno acerca de ellas y con responsabilidad propia en cualquier exposición de esta especie que no resulte comprobada y legítima".

Parece claro que Ballesteros, el secretario de estado de la Guerra, trataba de ir un paso más allá de lo propuesto en la Real Cedula de 22 de agosto de 1814 mediante el destino de la tropa y de oficiales a estas finalidades, aunque manteniéndolos en servicio activo dentro del Ejército para que nadie perdiera derechos adquiridos y, menos aún, fuera postergado en los ascensos. Por eso tenían muy bien perfilada la estructura del mando, incluidas las inspecciones. El hecho de pertenecer al Ejército explicó su supresión el día 24 de octubre de 1815, sin ni siquiera llegar a implantarse en todo el territorio nacional, porque se estaban realizando nombramientos de oficiales para distintos lugares y algunos de ellos ni siquiera llegaron a tomar posesión de sus nuevos puestos. Los dos meses que duró este intento no dieron tiempo para nada más.

1.3. El arreglo de la Policía

A principios de 1815 se encomendó a don José Manuel de Arjona, que por entonces desempeñaba el puesto de Presidente

del Tribunal de Vagos de Madrid, que hiciese un proyecto para reformar la Policía. Las instrucciones que recibió fueron que se tenía que ajustar, lo más posible, a lo dispuesto en la Novísima Recopilación, lo cual le dejó muy poco margen para que pudiera hacer algo realmente innovador.

Este proyecto fue concluido en 1817 y entregado en la Sala de Alcaldes de Casa y Corte, que le dio carpetazo, pues no consta ni que le diera curso ni que fuera publicada disposición alguna basada en el trabajo hecho por Arjona. Sin embargo, este proyecto, del que existe un borrador, tuvo su importancia, porque esta experiencia sirvió para que en 1823 Arjona hiciera otro totalmente distinto y mucho más novedoso.

2. Trienio Constitucional

"La libertad ha nacido en España de la gorra de los cuarteles" proclaman algunos autores. Esto fue rigurosamente cierto en el origen del período comprendido entre 1820 y 1823, más conocido en la Historia de España como "Trienio Constitucional", que, como se sabe, fue el resultado de una sublevación militar. Ello originó muchas tensiones que no tardaron de ponerse de manifiesto. De hecho en el primer Consejo de Ministros celebrado tras la proclamación de la Constitución ya se trató de la disolución del Ejército de la Isla. La razón fundamental era que algunos ministros entendían que su permanencia distorsionaría gravemente todo el sistema al someterlo a una "libertad vigilada". Y fue justamente el despojarle de esta condición de vigilante de la libertad lo que más molestó a Riego.

El problema de la policía durante esta etapa se ha delimi-

tado a dos de sus manifestaciones más evidentes: la Milicia Nacional, el Reglamento Provisional de Policía y el proyecto de creación de los Salvaguardias Nacionales.

2.1. La Milicia Nacional

Uno de los primeros problemas que tuvo que abordar el nuevo gobierno fue el de la reorganización de la Milicia Nacional. Se llevó a efecto por un Real Decreto de 26 de abril de 1820. Las diferencias principales con las de 1813, de la que se habló en el capítulo anterior, eran: el intento de apartar a los ayuntamientos de su organización y mando; el que sus jefes aún siendo electivos, deberían escogerse entre militares retirados del ejército o de la armada que existiesen en los pueblos, procurando hacer de ella un contrapeso al ejército regular.

Únicamente se estableció fue la Milicia Local, que actuó en las capitales de provincia y de partido y en los pueblos, cuyos ayuntamientos lo pidieron. Formaron parte de ella los españoles comprendidos entre los 18 y los 50 años, según el número de milicianos que se alistaran y, dependiendo de sus medios económicos, en las secciones de infantería o caballería.

Las obligaciones de los milicianos se describían en los artículos 15 al 19. Eran las siguientes:

> Custodiar edificios públicos, en especial las sedes de los ayuntamientos y establecer guardias donde fuese necesario para mantener la tranquilidad pública. Patrullar dentro de los cascos urbanos. Proteger las aglomeraciones de personas en lugares de regocijo o donde reunieran por cualquier otro motivo. "Perseguir y aprehender en el pueblo y su término a los desertores y malhecho-

res", "Últimamente será de su obligación defender los lugares y términos de sus pueblos de los enemigos exteriores o interiores de la seguridad y tranquilidad". Se prohibía a la Milicia dar guardias de honor, limitándose éstas a las de ordenanza a los jefes de la plaza o de su cuerpo.

La instrucción, de una forma un tanto llamativa, se limitaba solamente "al manejo del arma y precisas formaciones" para que pudieran hacer el servicio de uniforme. Para ello emplearían "las tardes de los días festivos que sean necesarias".

Se les aplicaría el fuero militar cuando estuvieran de servicio. El uniforme sería "airoso, cómodo, barato y de géneros del país". Sería escogido por una comisión formada por el jefe político, el comandante militar y la diputación provincial.

2.2. El reglamento provisional de policía

El hecho mismo de que a pesar de la aversión de los liberales españoles, a una organización policial, que les llevaba a extremos tan ridículos como querer cambiar la palabra policía por otros sinónimos, tuvieran que afrontar en las mismas Cortes este problema, y esto, también a pesar de las Leyes de 21 de abril de 1821, y de la promulgación del Código Penal, y de las numerosas circulares y leyes sobre represión y exterminio de ladrones y malhechores, demostraba por si mismo que algo muy esencial del nuevo sistema no funcionaba. Este algo tan esencial era la Policía. No encontraron la fórmula de contra los partidarios los partidarios del absolutismo que se echaron al monte, lo que, al fin y al cabo era un problema militar y de fuerza, pero no sus redes clandestinas, sus cenáculos y sus

mentores. La incapacidad de los sucesivos gobiernos de luchar contra éstos últimos se debió a la ausencia de un servicio de información eficaz.

En estas lagunas incurrieron siempre de una forma destacada los progresistas, tanto en 1835, como en 1840, 1854 y 1868 y eso fue lo que les costó la permanencia en el poder. Este Reglamento Provisional al que se le puede aplicar aquello de tarde, mal y nunca, no solucionó tampoco este problema. No lo solucionó porque no se afrontó el problema de la organización de la policía, con la consecuencia de que las materias policiales quedaron diluidas en un montón heterogéneo de organismos, y en muchos casos su aplicación dependería de enemigos acérrimos del sistema liberal.

Las autoridades competentes en estos asuntos serían según el art. 1º: los jefes políticos para la provincia, los alcaldes, ayudados por los individuos que ocuparían los ayuntamientos y los ayudantes de barrio.

El artículo 8º se refería a la posible división de las grandes ciudades en cuarteles, y estos en barrios, o sólo en barrios si la población era pequeña y no daba lugar a más divisiones. Para llevar los asuntos de policía se nombraría a un individuo de su seno que viviese en el distrito o en el barrio. El cargo era gratuito, y no renunciable, excepto si se había desempeñado anteriormente, pero si podían renunciar a otros empleos públicos remunerados. Estas soluciones no son nuevas sino muy tradicionales, pues ya eran contempladas al pie de la letra en la Novísima Recopilación, concretamente en la Instrucción para los Alcaldes de Cuartel de 23 de octubre de 1768.

En cuanto a la organización de esta policía totalmente des-

profesionalizada no era la mejor forma de instituirla policía, porque estructurada de esta forma, la condenaba a la más absoluta de las ineficacias. La misma puesta en práctica de este Reglamento se convirtió en algo muy problemático. En esta tarea serían auxiliados por el Ejército permanente, la Milicia Nacional y por todos los vecinos. La naturaleza de este auxilio era de tal gravedad que podía darse el caso de que, si en un tumulto se enfrentaban a la tropa, serían sometidos al Consejo de Guerra, según las leyes de 17 de abril de 1821.

Donde se percibía con más nitidez toda esta problemática era en el Capítulo V, titulado de la "Seguridad de los Caminos". La gradación de la ayuda que podía solicitar el Jefe Político era la siguiente: en primer lugar al ejército permanente, pero con dos condiciones que se limitaría a la cantidad de tropa que permitieran las circunstancias y que se tenían que poner de acuerdo (por este orden) el comandante militar y el jefe político para las operaciones de la tropa (art. 35).

En segundo lugar, "en defecto de tropas del ejército permanente" o sea como posible parche, se recurría a la Milicia Nacional Local, pero sólo en el caso de que aquellas tropas no se bastasen ("cuando sea necesario auxiliarlas"). Para ello tendrían que ponerse de acuerdo entre los pueblos (art. 36).

Tanto el auxilio solicitado al Ejército como a las Milicias fue como norma denegado siempre. Lo cual hizo que el tercer medio puesto a disposición de las provincias, las compañías de escopeteros, terminaran por verse como lo la única solución.

En tercer lugar, como caso extraordinario y solamente cuando fallasen los demás resortes se echaría mano de las "partidas de escopeteros de a pie o de a caballo". Las condiciones

para que se crearan y funcionaran eran estas tres: que las diputaciones provinciales estuvieran de acuerdo, que su duración se limitara a un tiempo determinado (para evitar toda profesionalización y permanencia), y solamente mientras lo exigieran las circunstancias extraordinarias.

El motivo de que dieran su consentimiento las diputaciones era de tipo económico, ya que serían quienes tendrían que pagar los haberes de los escopeteros, pidiendo permiso a las Cortes para destinar partidas de los presupuestos a estos fines. También tendría que darse cuenta al Gobierno "para su conocimiento y demás efectos convenientes": con lo cual todo quedaba perfectamente controlado por el gobierno central. Luego se puede deducir que la descentralización de la Ley para el gobierno económico-político de las provincias no afectó, en realidad, para nada a las materias de orden público.

La regulación de las materias típicamente policiales era también sumamente tradicional. Así al hablar de la formación del censo de la población, del domicilio, vecindad y de los pasaportes, de las fondas, posadas, de los vagos, juegos y armas prohibidas, recogía de forma abreviada y mas sistematizada lo ordenado por la Novísima Recopilación e incluso por el Reglamento para la entrada y salida de personas en Madrid de José I Bonaparte. La verdad fue que toda esta disposiciones del este Reglamento fueron completamente descuidadas.

2.3. Un proyecto: los Salvaguardias Nacionales

Este proyecto fue presentado el 30 de julio de 1820 en las Cortes por el Ministro de la Guerra, el Marqués de las Amarillas. Su denominación completa sería Legión de Salvaguardias

Nacionales, y numerosos historiadores han visto en ella, un antecedente inmediato de la Guardia Civil, sin tener en cuenta que en medio de ambas existió una época dictatorial, una guerra civil cruelísima, y una regencia. Lo único que une a ambos proyectos es la relación familiar de los protagonistas de ambos, padre e hijo.

En un extenso preámbulo se trataba de justificar la necesidad de la nueva institución en la urgencia de combatir a los ladrones y bandidos que infestaban nuestra nación y en lo perjudicial que estaba resultando dedicar tropas del Ejército a estos menesteres, y en lo vejatorio que era utilizar a los vecinos de los pueblos para combatir a los ladrones, obligándoles a dejar todos sus quehaceres.

Para ello el nuevo cuerpo debería gozar de la misma consideración que los demás del Ejército. Estaría integrado por 5.230 hombres, es decir, 1 individuo por cada 2.000 habitantes y por tres leguas cuadradas. Se organizarían en 36 compañías de infantería y 16 de caballería, distribuidas en 12 comandancias dependientes de cuatro subinspecciones y una Inspección General. Debería ser distribuida por los distritos de las Capitanías Generales teniendo en cuenta la población y superficie de cada una de ellas y sus características peculiares.

El reclutamiento se haría sobre la base, fundamentalmente, de soldados licenciados del Ejército que "no tuvieran la menor nota en sus hojas de servicios, que fuesen naturales de los lugares en los que tuvieran que prestar servicios". Los ascensos se regirían por los mismos principios que el Ejército regular.

"Por último la Legión de Salvaguardias Nacionales debía depender absolutamente de la autoridad civil, quedando reser-

vada únicamente a la autoridad militar las medidas relativas a su organización, inspección y reemplazo".

Este proyecto fue rechazado por el Congreso casi por unanimidad, porque lo consideró una medida atentatoria contra la libertad y desorganizadora de la Milicia Nacional.

LA FUNDACIÓN DE LA POLICÍA

Tuvo lugar el 13 de enero de 1824. Lo fue por una Real Cédula, que contenía un Real Decreto de 8 de enero. Afortunadamente, el proceso de creación ha podido ser reconstruido íntegramente con documentos que no admiten contestación alguna, y, que fueron publicados en 1982 en un volumen titulado "*Orígenes y Creación de la Policía española*". Comenzó cuando a principios de octubre de 1823 el Rey Fernando VII fue puesto en libertad. En el primer consejo de Ministros que se celebró hizo copiar primero a Cea Bermúdez y que este leyera e hiciera copiar al resto de los ministros un papel que decía "Bases sobre las que ha de caminar indispensablemente el nuevo consejo de ministros: 1.- Plantear una buena policía en todo el Reino"...

1. Las causas

Las causas que impulsaron al Rey en esta dirección fueron de lo más variado. Había dos principales y otras secundarias. La primera fue la voluntad decidida del Rey de no volver a resucitar la Santa Inquisición, suprimida al comienzo del Trienio Constitucional (9 de marzo de 1820), porque al fin y al cabo había resultado ser un instrumento inútil, que fue incapaz de detectar la sublevación de Cabezas de San Juan y de mantenerle en sus poderes absolutos. El Duque de Angulema le hizo

ver que no podía restablecerla, sin hacer caer a las tropas francesas en el más grande de los ridículos ante la Santa Alianza, ante la que no era vendible de ninguna manera una invasión, que hubiera tenido como colofón un final de este jaez. El Rey se vio por ello en la necesidad de laicizar la represión, lo cual le enfrentó de una forma automática con ciertos sectores ultrarrealistas y eclesiásticos, que no cesaron de enviar exposiciones al rey durante toda la Década Ominosa pidiendo la vuelta de la Inquisición. Las Juntas de Fe puestas en marcha por algunos obispos, no tenían salida alguna y terminaron por disolverse en 1826. Pero, percibido el problema por algunos, muy pocos frailes, hubo quien propuso al Rey que de no resucitar la Inquisición, que se encomendara las tareas de policía política a las Órdenes religiosas, alegando que ya tenían una larga experiencia policial.

La segunda fue dotar de un instrumento de poder a los moderados, para que no naufragasen en un mar de ultrarrealismo. No se olvide que era el Conde de Ofalia el que estaba al frente del Consejo de Ministros. Fernando VII a su vuelta se encontró con un panorama desolador: no se podía fiar del Ejército, porque los mandos superiores en su inmensa mayoría eran liberales, tampoco de la administración, donde había ministerios, como el de Hacienda, en el que también predominaban ni de sus propios partidarios, que rápidamente se escindieron en dos ramas: una ultrarrealista, que andando el tiempo sería el germen del carlismo, y otra más moderada, que junto con los liberales moderados y un sector de afrancesados harían la transición a una monarquía parlamentaria tras la muerte del Rey. La Policía se puso en manos de los moderados, porque el primer Superintendente, D. José Manuel de Arjona

era un moderado, y porque el ultrarrealista D. Rufino González, no fue más que un paréntesis, que dio paso al largo mandato de otro moderado militar, D. Juan José Recacho. Este hecho explica que lo mayores éxitos de la primera etapa de la policía fueran conseguidos a costa de los ultrarrealistas, algunas de cuyas sociedades secretas descubrió, como la del Ángel Exterminador en Valencia.

Otras razones secundarias fueron que ya en 1815 se había encargado a D. José Manuel de Arjona la redacción de un Reglamento de Policía, ajustado a las normas de la Novísima Recopilación, cosa que llevó a efecto, pero que nunca fue promulgado. El Rey se había dado cuenta de que no podía seguir gobernando como en el Sexenio Absoluto, y de que no todas las realizaciones de los liberales eran tan nefastas. Lo demuestra el hecho de que se intentó desde el principio separar los asuntos administrativos de los judiciales, mediante la creación de un Ministerio de lo Interior o de la Gobernación del Reino, y que el Rey leyó atentamente las exposiciones que se le hicieron con este fin.

Otra fue el hecho de que únicamente poseía un canal de información sobre lo que ocurría en el Reino: el militar. Quiso diversificar estos canales de información y poder contrastar las noticias que le llegaban por dos fuentes al menos. Esto originó ciertos conflictos cuando no coincidían, pero, al menos, ambas fuentes podían ser objeto de crítica y de revisión.

La lucha contra la delincuencia ocupa un lugar muy secundario entre esas causas, porque como se puede observar a lo largo del razonamiento que se lleva expuesto, el vacío que se trataba de llenar era de naturaleza institucional. Los que me han leído, saben que una de mis teorías es que la naturaleza del

estado que se quiere construir determina el modelo policial que termina por adoptar. Por ello pienso que la Policía debe ser situada dentro del conjunto de instituciones del Estado, con sus misiones, funciones y competencias específicas. Ella en su parcela luchará contra la delincuencia, como en otro orden de cosas lo harán también la legislación, la judicatura y las prisiones. pero será siempre una parte de la política criminal del estado.

2. El proceso

La prioridad de la creación de la Policía es un dato llamativo. El Conde de Ofalia debió tomar buena nota del asunto, porque los días 7 y 10 de noviembre de 1823 se dieron sendas resoluciones también por el Rey en las que se mandaba reunir toda la documentación y antecedentes que hubiera en el Archivo sobre la posibilidad de extender a todo el Reino la Superintendencia General de Vigilancia Pública, pedir informes sobre lo mismo a las embajadas de España en Europa para que el Superintendente pudiera proceder a redactar un Reglamento General.

Las directrices que el mismo Rey dio para formar la Policía estuvieron en consonancia con esta causa. Fueron solamente tres, pero muy fundamentales:

> Primera que sus atribuciones fueran amplias, no como había sucedido en tiempos anteriores, en que habían sido cortas y limitadas, indefinidas y además entorpecidas por la continua lucha de competencias con otras autoridades, "dotada de los medios necesarios para hacer el bien y para impedir el mal", y que al mismo tiempo que sea un medio irresistible de represión para

los malos, lo sea de protección y beneficencia para los buenos". En pocas palabras se quería una Policía fuerte y eficaz, y que su estructuración se hiciera "con el acierto y celeridad que exige el bien de los vasallos".
Segunda que la unidad de jurisdicción, en la que no se puede admitir andar con titubeos ni dudas, ya que esta cualidad sería "la primera ventaja de este establecimiento, y la más sólida fianza de la pública tranquilidad".
Tercera que la posibilidad de que la Policía dependiera de dos ministerios simultáneamente fue rechazada terminantemente. Las razones que se dieron para ello fueron, que se temía que la doble dependencia terminaría por hacerla ineficaz e incluso por desacreditarla. Esta es la condición para que "puedan cogerse los frutos que deben esperarse de la creación de la Policía, cuyo establecimiento es uno de los mayores beneficios que Su Majestad ha podido dispensar a sus pueblos".

Arjona, nombrado Superintendente General el día 23 de noviembre de 1823, siguió al pie de la letra estas instrucciones y el día 21 de diciembre de 1823 presento un Proyecto de Arreglo de la Policía General del Reino, que, en 25 artículos daba los principios generales para la organización y competencias de la Policía. A la vista de este borrador se mandó formar una Comisión compuesta por individuos de diversos Consejos y para evitar el posible enfrentamiento debido a las competencias que se les sustraían para atribuirlas a la Policía. Para realizar este trabajo tuvieron que emplear la Semana de vacaciones que tenían en Navidades. El dictamen de la comisión estuvo lista el día 1 de enero, en que lo presentaron al Secretario de Gracia y Justicia.

Quedó listo el borrador del Proyecto de Real Decreto que se iba a presentar para su aprobación en el Consejo de Ministros, siguiendo su trámite normal, el día 1 de enero de 1824 le fue entregado al Secretario de Gracia y Justicia, con un oficio de remisión. En el se afirmó que el borrador presentado por Arjona había sido examinado con la escrupulosidad que merecía su importancia, y que el acuerdo a que se había llegado, se había producido por unanimidad, y que había procurado cumplir –los miembros de la Comisión– el encargo de la brevedad que "exigía la gravedad y urgencia del asunto".

La aprobación por el Consejo de Ministros tuvo lugar el día 6 de enero de 1824. El acta de este Consejo hace una historia muy resumida de los trámites que había seguido hasta entonces dicho proyecto y terminó dando su aprobación con estas palabras: "Habiendo acordado recientemente que merecía la aprobación del Consejo de Ministros, se reservó el de Gracia y Justicia dar cuenta a Su Majestad y si tenía a bien conformarse con este acuerdo insertar después una copia literal en el Libro de Acuerdos por exigirlo así la naturaleza de este grave asunto".

Siguió el trámite de pasarlo al Rey, quién lo sancionó, dándole su aprobación el 8 de enero de 1824. El Real Decreto del Rey y la promulgación del proyecto fueron efectuados mediante una Real Cédula de 13 de Enero de 1824, que se considera la fecha fundacional de la Policía española.

3. La Real Cédula de 13 de Enero de 1824 y Reglamento de Madrid y Provincias

El Real Decreto fue promulgado por una Real Cédula de

13 de enero de 1824. Se reconocía en él que el Rey había considerado como una de las medidas más urgentes la organización de la Policía como medio para conocer la opinión, las necesidades de la gente y para reprimir a los sediciosos. La Real Cédula tenía 29 artículos, que se pueden dividir en tres grandes apartados: Organización de la Policía (artículos 1.0 al 12), competencias que se le encomiendan y formas de llevarlas a cabo (artículos 13 al 20) y presupuesto, sueldo, uniformes y mejoras en la Organización (artículos 21 a 28).

El artículo 29 era una disposición derogatoria sumamente genérica, pues englobaba, sin especificarlas, "todas las Leyes, Reales Órdenes y Reglamentos de Policía, en la parte que estén en contradicción con el presente Decreto".

Además de esta organización oficial y reconocida existió otra paralela y subterránea llamada "Policía Secreta", cuya labor principal se centró en el ámbito de la recogida de la información. También existió la "Alta Policía", que equivalía al espionaje y que actuó en Portugal, Gibraltar, Londres y el Sur de Francia de forma preferente. De estas dos modalidades no nos vamos a ocupar en el presente artículo.

El de Madrid tiene 20 capítulos y 180 artículos. En él se especificaban fundamentalmente dos aspectos de la Policía, el primero (capítulos 1 al 7) sobre las obligaciones de los miembros del Cuerpo, comenzando por el Superintendente General y terminando en el alcalde de barrio, y el segundo (capítulos 8 al 15) las materias que se encomendaban al cuidado de la Policía, como cartas de seguridad, pasaportes, etc. Terminaba con cinco breves capítulos: el 16, de las contravenciones y las penas, equivalente al régimen disciplinario; el 17, del modo de imponer y distribuir las multas; el 18, sobre las rondas; el 19,

de las responsabilidades de los empleados de Policía, y el 20, de las disposiciones generales.

La organización de la Policía era sumamente compleja en cuanto al personal que la integraría porque tanto en la Real Cédula como en el Reglamento se hacía distinción entre dos clases de personas: los profesionales, es decir los que tenían obligación de vivir de su dedicación a la Policía, y los que tenían que simultanear con otros cargos. Esto último se debía a la intención del Rey de extender al máximo la Policía dentro del territorio nacional, por lo cual en los pueblos pequeños era posible simultanear las tareas. Cuando se vituperó o se ensalzó a la Policía, se dirigieron siempre a la Policía profesional.

Entre los profesionales se encontraban el Superintendente General, el Secretario, el Tesorero, los Comisarios de Cuartel, los Celadores de barrio y los Celadores de puertas. Entre los no profesionales, los Alcaldes de barrio.

El Reglamento de Provincias tenía un esquema muy similar al de Madrid. El Intendente sería el Jefe de Policía en su provincia, recibiendo las órdenes directamente del Superintendente General. Había tres clases de provincias, según su importancia, y a ellas correspondían otras tres clases de Intendentes. Su principal obligación era la de dar cuenta al Superintendente General, dos veces por semana, de todo lo que hubiese ocurrido. Estos partes se deberían dividir obligatoriamente en tres capítulos: seguridad pública, espíritu público (igual al estado de opinión) y subsistencias.

4. Las competencias

La Real Cédula las clasificaba en dos grandes grupos: ex-

clusivas y compartidas con otras autoridades. Entre las competencias exclusivas se encontraban las siguientes:

- Realizar los padrones del vecindario.
- Expedir y visar los pasaportes.
- Expedir los permisos para vender mercancías en la calle.
- Conceder los permisos para ejercer profesiones ambulantes.
- Conceder licencias de apertura de establecimientos.
- Conceder los permisos de arma y las licencias de caza y pesca.
- Exigir el pago de las multas, que los reglamentos de Policía impusieran a los contraventores.
- Confeccionar y llevar actualizado un registro con todos los coches, tartanas y calesines públicos (ya fueran de plaza o de camino).

Entre las competencias que debía compartir con otras autoridades había dos sumamente curiosas. La 12: "Impedir las cuadrillas y reuniones tumultuarias que amenacen la tranquilidad de las ciudades, de los campos o caminos y las coaliciones de jornaleros para hacer subir el precio de los jornales". La 13, por su parte, exigía: "Perseguir las asociaciones secretas, ahora sean de comuneros, masones, carbonarios o de cualquiera otra secta tenebrosa que exista hoy o existiera en adelante; ahora se reúnan para cualquier otro objeto, sobre cuyo carácter reprobado infunda sospechas la clandestinidad de la junta".

5. Su evolución hasta 1835

Durante muy poco espacio de tiempo, de 1824 a 1827, estuvieron al frente de la Policía tres Superintendentes Genera-

les: el fundador José Manuel de Arjona, el ultrarrealista Mariano Rufino González y finalmente Juan José Recacho, que fue el que más tiempo duró en el cargo. Su evolución estuvo sembrada de dificultades, ya que, por una u otra razón, se opusieron tenazmente a la Policía los ultrarrealistas, porque ya no podían conspirar tan abiertamente; la Iglesia, porque le echaban la culpa de que no se restableciera la Inquisición; los Jueces, porque vieron reducidas sus competencias, y los Militares, porque ya no podían manipular la información que se pasaba al Rey, ya que éste tenía un medio para controlarla.

La gran ocasión para dejarla reducida a una caricatura se le presentó a Calomarde cuando estalló la sublevación de los Agraviados en Cataluña en el año 1827. Parece ser que Calomarde insinuó al Rey la posibilidad de calmar la revuelta suprimiendo la Policía, ya que los insurrectos unían al grito de "¡Viva la Inquisición!" y el de "¡Muera la Policía!". Este fue el origen del Decreto de 18 de agosto de 1827, por el que se dejó reducida a la Policía a entender de delitos políticos. Sin embargo, el fin que se perseguía de apaciguar la rebelión no sólo no se llegó a conseguir, sino que le sirvió de estímulo.

A la muerte del Rey en septiembre de 1833, el Gobierno temió que se produjeran graves disturbios y para evitarlos se promulgó una Real Cédula por la que se volvía al estado que tenía la Policía en 1824. Pero en cuanto el Gobierno vio que se había conjurado el peligro la revocó, parcialmente primero y de una forma definitiva en 1835, suprimiendo la Superintendencia General.

La supresión de la Superintendencia fue una consecuencia lógica de las enormes concesiones que se tuvieron que hacer al Ejército en los comienzos de la primera guerra carlista. Entre

ellas se encontraba la de que todos los asuntos de la Policía serían, de allí en adelante, competencia de los Gobernadores Militares de las plazas. Desde ese mismo momento la Superintendencia General de Policía estaba de más, y por ello fue suprimida.

6. Problemas de la Policía

Se va a enumerar solamente los más transcendentes, porque se cree que con ello se comprenderá mejor lo que pasó en esta etapa histórica.

Ocupa muy destacado el primer lugar el que nunca se desarrollara lo prometido en el artículo V de la Real Cédula sobre la creación de una policía uniformada, que completara esa estructura organizativa. Fue algo por lo que clamaron continuamente tanto los intendentes de las provincias como el propio superintendente Juan José Recacho, quien en su defensa de la policía de 1826 llegó a culpar a esa ausencia de la disminución de la eficacia de la Policía General del Reino al no tener una fuerza armada respetable a su servicio. El problema estaba en que, cuando había tenido que recurrir al Ejército, se le había negado esa ayuda invocando los motivos más dispares o utilizando un lugar común: que no tenían fuerza disponible. El Batallón de Celadores Reales solamente estuvo en servicio entre el año 1825 y 1828 en que fue suprimido, recudiendo su servicio a la ciudad de Madrid y a sus alrededores (los Reales Sitios).

El segundo le vino de otras instituciones del Estado que hicieron todo lo posible por controlarla y someterla a sus designios. En primer lugar fue la Iglesia, que trató de restaurar

la Inquisición y, cuando vio que no era posible, intentó que se le encomendaran a las Órdenes religiosas las competencias de la policía. Simultáneamente los Magistrados de Justicia, no cesaron ni dieron tregua a sus pretensiones de tenerla a sus órdenes. La desvirtuación de la policía que hizo Calomarde en 1827 como concesión a los agraviados. Llegó tan lejos como fue el suprimir las comisarías de cuartel, la desarticulación de los Celadores Reales, quedando la Policía reducida a la mínima expresión bajo el control de los Magistrados. Se vieron desbordados con la nueva situación hasta el punto de que a partir de 1830 se trató de recuperar en parte la situación anterior a 1827 con el nombramiento de cinco comisarios, uno por cada dos cuarteles, y el reconocimiento de cierta independencia en el ejercicio de competencias meramente policiales. Esta situación explicará la aparición de lo que he llamado comisarías militares. Baste con recordar que durante tres años el padre del poeta Zorrilla, José, magistrado de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte fue Subdelegado de policía en Madrid.

Los terceros en discordia fueron los militares. La Policía parte en el año 1832 con una militarización exagerada ya que al ser nombrado el brigadier José Martínez San Martín, con motivo de la enfermedad de Fernando VII hizo frente a los temores a posibles alteraciones políticas y militares entregando la Policía a los mandos de las capitanías generales en calidad de subdelegados principales de policía. Fue el comienzo de esta etapa tan convulsa en la historia de la Policía. Las medidas de reconciliación tomadas con los liberales en esos momentos tanto en el Ejército, el mismo José Martínez San Martín fue un ejemplo de ello, ya que había sido jefe político de Madrid en el Trienio Constitucional y ahora se le puso al frente de la Po-

licía, como de amnistía con los desterrados y exiliados, fueron otros tantos signos de que las cosas iban a cambiar mucho de allí en adelante.

El tercero, la confusión de una organización de policía al estilo francés con la policía secreta y la alta policía. Esta confusión fue lamentable y dentro del maremágnum de las instituciones represivas de la época –comisiones militares ejecutivas, Voluntarios Realistas, Comités de depuración de funcionarios– la Policía estructurada de una forma muy similar a la de José I Bonaparte sufrió una fuerte confusión con otra institución, la Alta Policía, con la que no tenía nada que ver y con la policía secreta que no fue más que el equivalente a los fondos reservados. La Alta Policía se dedicó al espionaje, teniendo su organización propia, independiente de la Superintendencia General de Policía y su dirección en manos del célebre José Manuel del Regato. Fue la que estuvo involucrada en asuntos como el de Mariana Pineda o Torrijos, en los que la Policía no intervino, como erróneamente se transmite de unos a otros.

7. La Policía y la división provincial

El concepto de policía de Javier de Burgos estaba mucho más próximo al más tradicional del Antiguo Régimen que al liberal y por lo tanto estaba cercano al que había inspirado la creación de la Policía en 1824. Es decir, la Policía se concebía como una parte importantísima de la Administración Pública con capacidad de intervenir incluso en asuntos económicos con tal de lograr un mayor crecimiento de la riqueza del reino. En consonancia con este planteamiento se la hizo depender del Ministerio de Fomento, dejando sin estas competencias al de Gracia y Justicia, que era donde radicaban anteriormente.

La incardinación en el Ministerio de Fomento no fue solamente debida a esa causa de fondo que la justificaba. En el Real Decreto de 2 de noviembre de 1833 creando los Subdelegados de Fomento[5] se preveía cómo se iba a sostener económicamente esa administración periférica:

> "*Art. 9º. Los fondos de policía, que deben costear estas dotaciones*"[6].

Esos fondos de policía provenían básicamente de la expendición de las cédulas de seguridad y de los pasaportes. Según un folleto titulado "La Policía" en 1837 solían tener un superávit de unos seis millones de reales. Fue justamente ese superávit el que Javier de Burgos destinó para pagar la nueva división territorial y los subdelegados de Fomento.

Las Instrucciones a los Subdelegados de Fomento tienen un capítulo, el V, dedicado a la Policía que es sumamente interesante.

8. La supresión de la Superintendencia General de Policía

Las primeras voces pidiendo la supresión de la Superintendencia General de Policía se alzaron a raíz de los oscuros sucesos de 18 de enero de 1835 en que se sublevó un batallón de infantería y tomó la casa de Correos. En los incidentes fue asesinado José Canterac, el capitán general de Castilla la Nueva. Lejos de tomar represalias contra los amotinados, se parlamentó con ellos y se les perdonó todo a cambio de que fueran a combatir en el frente del Norte contra los carlistas, excepto al cabecilla, Cayetano Cardero, que fue desterrado a Baleares.

---

[5] Gaceta de Madrid del 3-12-1833.

[6] Se refería a los sueldos de los subdelegados y del personal de oficina de las subdelegaciones, que se fijaban en el artículo anterior.

Pocos días después de este suceso se tuvieron que discutir los presupuestos presentados por el Ministerio de lo Interior, sobre cuyo artículo VI la Comisión encargada de examinarlos había dado un dictamen muy duro. El Gobierno se mantuvo firme y pudo sacar esos presupuestos adelante en una reñida votación.

Sin embargo, de la lectura de las intervenciones en el Estamento de Procuradores se saca ya la conclusión de que en cuanto los progresistas llegaran al poder, la suprimirían. Cuando esto ocurrió el 5 de octubre de 1835, lo hicieron gradualmente: primero desmantelaron la contaduría de los fondos de policía y después el resto de la estructura policial. Lo que siguió fue un perfecto caos. El final de la guerra carlista significó a su vez que terminaran suprimiendo los fondos reservados destinados al pago de información, es decir de policía secreta. En estos tres actos se desarrolló el final de la policía en esa etapa, dejando las cosas de tal manera que en la siguiente volvieron a resurgir los antiguos fantasmas y se agrandaron.

EL PERIODO DE REFORMAS

Es un largo periodo de tiempo, que abarca desde 1840 a 1873, es decir, toda la parte central del siglo XIX. Este periodo se caracteriza en materia policial por la creación de una policía uniformada militarizada, que se extiende por todo el territorio nacional, y el segundo, por la necesidad de mantener unos cuerpos civiles de seguridad, a los que no se sabe muy bien cómo estructurar para que tomen impulso, obviando los grandes obstáculos que se oponen a ello.

El primer problema se resolvió con la creación de la Guardia Civil en 1844, cuya característica principal fue, al menos en la intención, la de ser la fuerza uniformada de policía, a la que se ha aludido en el tema anterior, pues se le hacía depender para el servicio de los comisarios y celadores (art. 14 del Reglamento de Servicios).

El segundo no hubo forma de resolverlo: porque, en la misma medida que la Guardia Civil se fue independizando del Ministerio del Interior o de Gobernación, éste fue incrementando sobre la Policía Gubernativa su control, porque era el único Cuerpo de Policía que dependía de él íntegramente. Esto tuvo como consecuencia que la policía quedara, en la práctica, en manos de los Gobernadores Civiles. Por ello las reformas se sucedieron muy rápidamente unas a otras, sin lograr la mayoría de ellas ser puestas en práctica, y sin poder contrastar en

ninguno de los casos su posible eficacia, perdiéndose en la reforma siguiente lo que tuviera la anterior de positivo. Sin embargo, constituyó el mejor reconocimiento explícito de que, sin una auténtica policía civil, un sistema de seguridad pública nacional resultaría inviable.

1. El Ramo de Protección y Seguridad Pública

Este período se abre con la reforma de 1844, con un Real Decreto, que curiosamente desarrollaba el art. 21 de otro de 1840 por el que se disolvía la policía "secreta". Este artículo decía textualmente:

> *"Se propondrá con urgencia la organización que deberá tener la Policía de Protección y Seguridad Pública, ejercida por las autoridades que la Ley reconoce".*

Se cumplió este mandato urgente al cabo de cuatro años, por un Real Decreto de 26 de enero de 1844, por el que se creaba el ramo de Protección y Seguridad, siguiendo el modelo de organización, que había impuesto Fernando VII con el Reglamento de Policía de 1824. Por ello, fueron restablecidos en sus puestos los Comisarios y Celadores, y siendo su distribución territorial idéntica, a la establecida en el citado Reglamento de Policía. Se creaban además los comisarios de partido, según la división judicial de Nicolás María Garelli de 1834.

La diferencia principal con el Reglamento de Fernando VII consistió que en aquél se regulaban la organización del personal de la policía y sus competencias (caza, pesca, armas, espectáculos, licencias de aperturas de establecimientos públicos, etc) mientras que en éste y en los sucesivos reglamentos se reducían a describir la organización y régimen disciplinario de los Cuerpos Civiles.

Este Real Decreto fue completado, en cuanto a la parte civil de Policía por un reglamento de fecha 30 de enero de 1844. Caamaño Bournacell dice de él que era angelical, y no le falta razón, porque se dedicaban varios artículos a castigar determinadas conductas a los Comisarios y Celadores antes de exponer cuales serían sus obligaciones. Así se les prohibía imponer multas, y, en el caso de que fuesen desobedecidos, detener a los culpables y ponerles a disposición del Jefe Político: entrar en casa de los vecinos, sin el consentimiento del dueño, amenazándoles con ser destituidos; entrometerse en conversaciones privadas, etc.

Junto a este personal civil, Comisarios y Celadores, existía, dependiendo de él, un cuerpo uniformado, compuesto por los "agentes" de Protección y Seguridad. El reglamento especificaba que estarían a las órdenes de cada celador cinco agentes, "uno de los cuales tendrá el carácter de cabo". La principal de sus obligaciones sería:

> *"Rondar constantemente de día y de noche, las calles de la demarcación, para velar por el cumplimiento de las órdenes de la autoridad en punto a la Policía Urbana, evitar las pendencias y los escándalos, y sobre todo amparar eficazmente la seguridad individual y los demás derechos de los ciudadanos".*

En resumen, las características de este Reglamento eran: la total dependencia que sometía al Ramo de Protección y Seguridad de los Jefes Políticos, la extrema sencillez del organigrama: Comisarios-celadores-cabo-agente y la subordinación de la Guardia Civil en cuanto al servicio de los Comisarios y Celadores.

2. La Guardia Civil

La fundación de la Guardia Civil se anunciaba como una intención en el art. 10 del Decreto de 26 de febrero de 1844. En dicho artículo se facultaba al Ministro de la Gobernación de la Península para proponer urgentemente la organización de una fuerza especial destinada a proteger a las personas y las propiedades.

Esta exposición de motivos comenzó a tomar cuerpo con otro Real Decreto de 28 de Marzo, en que anunciaba que se iba a dar cumplimiento al anterior. Esta organización era la misma de la que se había dotado a la rama civil de protección. El protagonismo que se le daba tanto al Ministerio de la Gobernación como al Jefe Político era determinante para la futura configuración de esa fuerza uniformada de protección. La dirección de ella, su distribución e incluso su alistamiento quedaban enteramente en manos de las autoridades civiles.

Este decreto quedó en una mera formulación de intenciones, porque en el intermedio cayó el gobierno de González Bravo, que fue sustituido por Narváez. Entonces se produjeron circunstancias como la de designación del duque de Ahumada para organizar el Cuerpo, las condiciones de éste para hacerlo, y finalmente el que ha sido designado como contra Decreto de 13 de mayo por el que se produjo la fuerte militarización en cuanto a su régimen interno.

Por lo que respecta al servicio se va a limitar nuestra atención a transcribir dos artículos del reglamento de Servicios, que son suficientemente ilustrativos:

"El Comisario de Protección y Seguridad Pública en su respectivo distrito, es la autoridad, que dispone el servicio de

la Guardia Civil, comprendida en el término de su jurisdicción" (art. 14.).

Otra de las facultades del Comisario era bien explícita según el art. 17:

> *"Podrá el Comisario poner a las órdenes de algún Celador, parte de la fuerza correspondiente al término de su jurisdicción, siempre que sea para objetos propios de su Instituto de la Guardia Civil, debiendo el Celador arreglar en este punto sus procedimientos, a las órdenes e instrucciones del Comisario".*

Esta situación se mantuvo hasta el 1 de enero de 1848: por razones de ahorro presupuestario se suprimieron las comisarías de partido, con lo cual la totalidad del territorio de las provincias quedó en manos de la Guardia Civil, exceptuando la capital donde se mantuvo el Cuerpo de Vigilancia.

3. El Gobierno (superior) de Policía de Madrid

Los graves sucesos del 7 de mayo de 1848, en que se amotinó el Regimiento España en Madrid, siendo derrotado, trajeron como consecuencias: la proclamación del estado de sitio, la desarticulación completa del Regimiento amotinado, siendo varios de sus mandos condenados a muerte e indultados posteriormente, y la creación de la Jefatura Superior de Policía de Madrid.

La finalidad de esta Institución sería la de "vigilar muy de cerca y escrupulosamente a los que se proponen medrar en el desorden, y a los que se acogen a las grandes poblaciones para sustraerse a la acción de la autoridad" y ejercer funciones de coordinación de los distintos cuerpos policiales.

El Jefe Superior de Policía se equiparó en cuanto a categoría administrativa al Gobernador Civil (Jefe Político), pudiendo dirigirse directamente al Gobierno y dar órdenes y bandos en las materias que el Real Decreto de 10 de mayo de ese año le confería. Bajo sus órdenes directas estarían: los Comisarios, Celadores, Salvaguardias y la Guardia Civil. El 25 de septiembre de 1849 pasó a depender de nuevo del Jefe Superior Político –gobernador civil–, desapareciendo así la primera jefatura propia de la policía.

4. Nuevos cambios en la Policía

En 1852, se le cambió el nombre al ramo de Protección y Seguridad por el de Cuerpo de Vigilancia. Téngase en cuenta que la dependencia de los Salvaguardias, respecto al Cuerpo de Vigilancia se seguía manteniendo. Este ha sido el nombre más tradicional que ha tenido en España la Policía civil no uniformada.

Las razones que se dieron para efectuar este cambio fueron: que la estructura realizada anteriormente creaba un grave problema al tener que entenderse de Jefe Político con demasiados comisarios: el remedio que se propone es reducir el número de éstos reemplazándoles por "Inspectores de Vigilancia", en realidad una especie de Inspectores Generales, que serían solamente dos, y cuya misión consistiría en dar las órdenes que recibieran del Gobernador Civil al resto de la plantilla de Vigilancia.

Los otros cambios introducidos en el Reglamento eran: que mudaba el nombre de los Salvaguardias por el de Vigilantes, y se creaba la figura del Comisionado especial de Vigilancia.

Éste estaría a las órdenes inmediatas del Gobernador Civil. Su misión: "abrazar en general todas las obligaciones inherentes a los empleados del ramo de Vigilancia, no sólo en esta capital, sino en cualquier punto de la Provincia, donde lo exija el servicio, pero tiene por objeto más especial la persecución de los ladrones, vagos, casas de juegos y toda clase de criminales y gentes de mal vivir".

El padrón de vecinos, era una materia preferentemente policial desde la Instrucción de 26 de octubre de 1768, porque se creía que, conociendo íntegramente la población de una ciudad, era la única forma de luchar en forma eficaz contra la delincuencia. Se trataba con ello de tratar de esclarecer los delitos que no lo pudieran ser in fraganti. En cuanto a los demás tenían como objeto controlar los grupos criminógenos de la gran ciudad, como podían ser los vagos, los transeúntes o los extranjeros. Apuntar que todas estas medidas fueron inútiles en gran medida, creemos que es ocioso: ninguno de estos objetivos se cumplieron, pero los libros registro siguieron creciendo hasta llegar a imponerse la obligación de llevar 17 de ellos en el reglamento de 1877.

La implantación de los dos Inspectores Generales resultó ser un error porque, al tener a su cargo a 65 Celadores, si bien se consiguió agilizar las órdenes emanadas del Gobernador Civil, se trasladó el problema al siguiente escalón de la cadena. Por ello no tardaron en hacerse reajustes. Los principales fueron que se quiso hacer una distribución basada en los distritos judiciales y que se intentó unirla con la Guardia Urbana de Madrid.

Todo este andamiaje se vino abajo como consecuencia de la Revolución de junio de 1854, en que volvió al poder Espar-

tero, a quien nunca le había caído bien la Policía. Por un Real Decreto de 13 de septiembre de 1854 se anuló toda la obra anterior sin molestarse en dar explicaciones. En los comienzos de este periodo esparterista fueron asesinados Francisco García Chico, contada con detalle por Galdós en uno de sus Episodios Nacionales, y otros muchos miembros del Cuerpo de Vigilancia.

5. La Policía desde 1856 hasta "La Gloriosa de 1868"

El 14 de julio de 1856 se restableció un régimen moderado, volviendo Narváez por un Real Decreto de 5 de Noviembre de 1856, publicado el día 6 en la Gaceta, a reestructurar de nuevo la Policía. Este intento continuó de alguna manera la obra de las últimas disposiciones legales que habían sido anuladas por la Revolución del 54. Se procuró, en lo posible, corregir los errores más graves de aquellas formas de organización.

El nuevo Cuerpo se dividía en "empleados especiales" y una fuerza auxiliar uniformada y organizada militarmente. Para dirigirlo se creaba en el Gobierno provincial una "Sección" de Orden Público para atender exclusivamente al despacho de asuntos de "Vigilancia y Orden Público". Su misión era controlar, supervisar y proponer mejoras en los cuerpos de seguridad, pero en ningún caso interferían en las decisiones de los Gobernadores civiles.

Se dividía Madrid en 10 secciones, "tantas como distritos municipales", "señalándose para cada distrito dos Inspectores, cuatro Oficiales de Inspección y seis escribientes". Los inspectores sustituirían pues a los comisarios, y los oficiales a los celadores.

Las novedades se producían en el artículo 4º. En él se establecían dos inspecciones "para las afueras" y tres inspeccio-

nes especiales. Una de estas últimas dio origen a la Comisaría especial de la Casa del Rey.

Se restableció la figura del Comisionado Especial de Vigilancia, pero se le cambió el cometido. Ahora se le atribuyó el de visitar las inspecciones y corregir las faltas que encontrara en ellas, es decir se le asignó de nuevo únicamente la labor inspectora y se le dejó al margen de la persecución de delincuentes.

La novedad fue que los Salvaguardias de Madrid no volvieron a reconocerse como auxiliares del Cuerpo de Vigilancia, en su lugar se le encomendó este cometido a la Guardia Urbana. Los presupuestos de esta nueva organización se repartirían entre el Ministerio de la Gobernación al que corresponderían tres cuartas partes, y al Ayuntamiento, una cuarta parte.

Por un Decreto de 29 de diciembre de 1857 se hizo depender a la Guardia Urbana de Madrid de la Inspección General de la Guardia civil, bajo el mando del Ministerio de la Gobernación. Muy poco tiempo después, el 24 de marzo de 1858 se dictaron otros dos decretos: en el primero de ellos se modificaba el anterior de 29 de diciembre de 1857 y el segundo, creaba un organismo nacional para llevar los asuntos de policía. La Guardia civil veterana de Madrid dependería del Ministerio de la Guerra, en cuando a su organización, personal, armamento y disciplina; del Ministerio de la Gobernación por lo tocante a su servicio, acuartelamiento, material y percibo de haberes y de la Inspección de la Guardia Civil en lo relativo a su organización, administración y orden interior.

Se dejaba el desarrollo de este Decreto para un futuro reglamento, que efectivamente fue publicado el día 13 de febrero de 1859 con un título sumamente expresivo:

"Reglamento para la ejecución del Real Decreto de 29 de diciembre de 1858 relativo al servicio de una fuerza armada militarmente que forma parte del Cuerpo Especial de Vigilancia de Madrid".

Fue integrada completamente dentro de la Guardia civil por un Decreto de 20 de octubre de 1868 firmado por el mismísimo D. Juan Prim en persona, como ministro de la Guerra, quince días antes de su asesinato.

6. La Dirección General de Seguridad y Orden Público

Fue creada el 24 de marzo de 1858 siendo Ministro de la Gobernación Ventura Díaz. Las circunstancias políticas pudieron más que el intento. Los gobiernos moderados, anteriores al de O'Donnell y su Unión Liberal, fueron sumamente cortos e inestables y, sobre todos, los del General Armero (15 de octubre de 1857 a 14 de enero de 1858) y el de Istúriz (14 de enero a 30 de junio de 1858). Pero es que dentro de cada período hay también suma inestabilidad: así, por ejemplo, mientras Istúriz fue primer ministro hubo tres ministros de la Gobernación, y Ventura Díaz lo fue hasta el día 5 de mayo.

La Dirección General de Seguridad y Orden Público siguió el precedente establecido por el Gobierno superior de Policía de Madrid, pero se diferenció de él en un aspecto esencial: en que la intención de sus organizadores eran que sus competencias se extendieran a todo el territorio nacional. El intento de centralizar en una Dirección General todo lo relativo al orden público. Caído el gobierno de Istúriz, llegó al poder O'Donnell, y fue el nuevo Ministro de la Gobernación José Posada Herrera quien suprimió esta Dirección General el día 14 de octubre de 1858.

7. Otras dos reestructuraciones del Cuerpo de Vigilancia

La primera tuvo lugar el 29 de diciembre de 1858 como consecuencia de la creación de la Guardia Civil Veterana. Se mantenían los 10 distritos de la capital; los tres Inspectores especiales y se creaban dos subinspectores: uno para Aranjuez y otro para Chamberí. Se aumentaba también de forma notable el personal destinado en la Sección Central de Vigilancia Pública del Gobierno civil.

Se daba preferencia para ingresar en el cuerpo a los "pretendientes que tengan servicios militares y los individuos que hayan pertenecido a la Guardia civil".

Se insistía en las "prevenciones civiles" para llevar a los detenidos allí hasta su traslado a las cárceles. El funcionamiento de estas prevenciones se había previsto en el reglamento de la Guardia civil veterana y ahora se encargaba al Ministerio de la Gobernación que las pusiera en marcha. La fuerza armada militarmente a la que se refiere en varias ocasiones el decreto es la Guardia Civil Veterana.

La última de las reformas sufridas por el Cuerpo de Vigilancia en este corto período de tiempo fue la de 1863[7]. No se trató, como afirman algunos, de la creación del Cuerpo de Vigilancia, sino de una reestructuración. Tampoco es una de las reformas al estilo otras anteriores que afectaban solamente a Madrid, es más se excluye en ella de forma expresa a la capital, y después los Gobernadores civiles, si querían o podían, las iban adaptando a sus provincias. Como vamos a ver, en esta ocasión se presta atención a este problema con carácter nacional, cosa que no había ocurrido desde el año 1844.

[7] El Reglamento Orgánico del Cuerpo de Vigilancia se publicó en la Gaceta de Madrid de 30 de octubre de 1863.

Los motivos expuestos para hacer esta reforma quedaron reflejados como siempre en un texto muy retórico. Fueron los siguientes:

Primero. Desaparición de las diferentes categorías y denominaciones que existían entre empleados del mismo sueldo que desempeñaban funciones idénticas. El art. 3º dice a quién afectó esta medida:

> *"Los inspectores sustituyen a los comisarios, jefes de vigilancia y demás empleados que con distintas denominaciones y atribuciones idénticas existen hoy, y desempeñarán sus mismas funciones con sujeción a las disposiciones siguientes".*

Para conseguir este objetivo se debería tener en cuenta que "*la categoría y distribución de estos empleados sean proporcionales a las funciones que han de desempeñar según el número de Juzgados de la población en que estuvieren destinados".* Se volvía al criterio, en las capitales de provincia, de los Juzgados de 1ª Instancia, por encima de los distritos municipales.

Segundo. Estímulos para superarse y ascender en la carrera, porque sabiendo que el buen comportamiento y la antigüedad conducen a las clases superiores inmediatas, procurarían demostrar laboriosidad a fin de progresar. Sin embargo, el propio Real Decreto introducía un elemento de distorsión en estos ascensos cuando afirmaba:

> *"No por eso se ha de impedir absolutamente al Gobierno que cuente con personas determinadas no pertenecientes al ramo de vigilancia que, por sus conocimientos o circunstancias especiales sea conveniente emplear, y por lo tanto han de combinarse ambas cosas como conducentes a buen resultado".*

A los vigilantes se les ofrecían como estímulos dejarles íntegros sus haberes y asignarles una cantidad para vestuario, que hasta entonces se tenían que costear ellos.

Tercero. Adecuar las gratificaciones y sueldo al personal de Vigilancia de acuerdo con la categoría del lugar donde residieran.

8. La Policía en el Sexenio Revolucionario

Como es normal en estos períodos, la obra legislativa anterior fue suprimida de plano, con lo que se produjo un verdadera vacío de poder, que fue llenado a veces por fuerzas armadas ambulantes sin subordinación a nadie. Para remediar este caos se creó a finales del mismo año 1868 el Cuerpo de Orden Público. El Reglamento definitivo fue promulgado el 1 de junio de 1870 donde reconocía que "fue imposible cambiar por completo la base en que descansaba desde antiguo el servicio de orden público, e imposible también poner este importante ramo en perfecta armonía con los principios de Gobierno que son fundamento de la política actual".

Estos principios de gobierno eran los siguientes: suprimir lo que oliese a sistema preventivo (el equivalente al Cuerpo de Vigilancia); bastando disponer de fuerzas para reprimir los desórdenes públicos, los atentados contra las personas y los ataques contra la propiedad.

Pero pronto se demostraría, que sólo en tres meses de experiencia se pudo constatar un hecho: que se había dejado de llenar un importante cometido: el de policía judicial, y para llenarlo hubo que destinar a 100 miembros del Cuerpo de Orden Público desmilitarizándolos, como primer paso para

encomendarles también tareas de prevención, con lo cual se cayó en la cuenta del error que había supuesto el desarticular al Cuerpo de Vigilancia.

Las innovaciones introducidas en el Decreto de 1 de junio de 1870 fueron: Una recompensa en metálico para aquellos que murieran en acto de servicio o quedaran inútiles en el cumplimiento de sus deberes; reducción del número de jefes de tres a uno para dar una mayor agilidad a la acción; suprimir la sección central de orden público y una rebaja del sueldo a los agentes a 1.000 ptas. al año (cobraban 1.250 ptas.) para equipararlos a lo que cobraba la Guardia Civil.

Siendo Ministro de la Gobernación Práxedes Mateo Sagasta se introdujeron un cierto número de reformas en el Cuerpo de Orden Público como consecuencia del asesinato de Prim en la calle del Turco el día 27 de diciembre de 1.870. La reforma de Sagasta se centró en los aumento de fuerzas (de 500 a 1.000 hombres, mejoras en el servicio, al que se quería llegar mediante la fue del Cuerpo, distinguir entre las funciones públicas en el sentido nato de la palabra y las que competen a la Policía Judicial.

9. La Policía en la Primera República

El 22 de octubre de 1873 se promulgó un Decreto "Organizando la Policía Gubernativa y Judicial en todo el territorio de la República". Este proyecto que no fue llevado a la práctica, influyó de una forma decisiva en los que se redactaron en la época de Cánovas.

Los 100 Guardias del Cuerpo de Orden Público destinados como Policía Judicial no cumplieron con su misión al de-

pender de forma exclusiva del ministro de la Gobernación, y además este Cuerpo "fuerza aquí puesta a disposición de los partidos militantes y a merced de sus servicios de los vaivenes de nuestras contiendas, elemento político, debía sufrir una reorganización, tanto más precisa cuanto más quebrantadas se encontraban nuestras costumbres". Las dos principales dificultades que se habían de vencer para la creación de este Cuerpo de Policía apolítico eran según el preámbulo del decreto la aversión al Cuerpo de Vigilancia y la penuria de la Hacienda Pública. Además existía un imperativo legal para proceder a formar esta clase de Policía: La Ley Orgánica de los Tribunales de 1870, cosa que no había sido hecha a pesar de la perturbación que agitaba el país.

A pesar de que el título del decreto hablaba de la creación de la Policía Judicial, sin embargo en el capítulo de la dependencia orgánica se hacía depender únicamente del Ministerio de la Gobernación. La única excepción que se admitía en esta regla era cuando los jueces tuvieran que ordenar algo a los Agentes en las poblaciones en que no hubiese Gobernador Civil. En este caso podrían comunicar sus órdenes directamente la Policía, pero solamente en él.

El Servicio de Vigilancia se definió así:

> *"El servicio constante de Vigilancia, que consiste en reunión de datos, antecedentes y noticias relativas a personas y sucesos que interesan al orden, la moralidad y demás objetos que las leyes ponen bajo el amparo de la autoridad, se ajustará a hojas talonarias, que estarán provistos los Vigilantes, y que se entregarán al ser relevados del servicio".*

Se insistía mucho en la formación de los padrones (de mo-

vimiento de la población, de transeúntes, de Policía Judicial, de reservados, de clases y profesiones, de establecimientos públicos).

El 3 de noviembre de 1873 se publicaron las condiciones que habrían de reunir los candidatos a estas plazas de la Policía Judicial y de Seguridad. Pero no se llegó a cumplimentar nunca porque el 11 de enero de 1874 se promulgó otro Decreto derogando el de 22 de octubre de 1873 sobre organización de Policía Gubernativa y Judicial, y restableciendo provisionalmente el de 28 de marzo de 1871. El motivo principal para proceder a esta derogación fue la Tercera Guerra Carlista, que ocasionó unos gastos extraordinarios, de tal manera que hubiera imposibilitado implantar el proyecto en numerosas provincias.

LA RESTAURACIÓN (1873-1905)

A comienzos de la Restauración se pusieron en funcionamiento en Madrid, tomando como punto de partida el Cuerpo de Orden Público, los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad. Este hecho supuso una continuidad con lo inmediatamente anterior y, a la vez, una ruptura. La continuidad derivaba de que en el primer Real Decreto se recogió lo mejor del fracasado proyecto de crear una Policía Judicial y Gubernativa de la Primera República. La ruptura, de que los presupuestos de la nueva Policía no eran los mismos que en etapas anteriores y se modificaron más aún en el enfrentamiento con el anarquismo.

La continuidad había fallado en todas las reformas anteriores, muchas de las cuales estuvieron en vigor tan poco tiempo que fue imposible calibrar el acierto o error de su puesta en marcha. Muchas de las normas del reglamento del 1877 atravesarían el tiempo estando en vigor hasta 1941. Es decir, que las reformas posteriores siempre tuvieron en cuenta los aciertos de las anteriores, produciéndose un progreso lineal ascendente de mejoras en todos los órdenes. Esta continuidad en parte no se ha roto porque existen preceptos en el régimen disciplinario, que no han cambiado desde entonces, como es la clasificación de las faltas.

Otra de las características es el reforzamiento de las especializaciones dentro de los Cuerpos de Seguridad. Esta tendencia se debió a la aparición y desarrollo del anarquismo.

Decimos que se vio reforzada, porque ya se ha visto cómo apareció el Comisionado Especial de Vigilancia, para luchar de una forma más adecuada contra los reincidentes y reclamados y en su labor como inspector de servicios, cómo aparece también la necesidad de controlar a los viajeros en las estaciones de ferrocarril, apareciendo los primeros núcleos de lo que andando el tiempo serían las Brigadas Móviles, y cómo existen tres inspecciones especiales dependientes del gobierno civil de Madrid desde 1844: una para luchar contra la delincuencia, otra, para el servicio de la casa de S.M. y la tercera, el Comisionado especial de Vigilancia para controlar a los reincidentes.

1. El ensayo en Madrid

La seguridad preocupaba de forma especial en la capital de España, y por ello los nuevos Cuerpos se redujeron a actuar en Madrid: solamente 10 años más tarde se extendería esta reforma a toda a toda España, pero con un grave inconveniente: el traslado de la organización que existía en Madrid a cada una de las provincias sin modificar nada sustancial en cuanto a la organización general. Sin embargo este ensayo previo tuvo la virtualidad de garantizar el acierto en la gestión.

Las disposiciones básicas de este primer ensayo se contenían en el Real Decreto de 6 de noviembre de 1877, que fue desarrollado por el Reglamento Orgánico de 15 de febrero de 1878. Los objetivos que se intentaban conseguir eran tres: llenar las lagunas observadas en las etapas anteriores, la apolitización de los cuerpos, y mantener el Cuerpo de Orden Público, excepto en Madrid, donde se le cambió el nombre por el de Cuerpo de Seguridad. En Madrid también, al cuerpo civil

se le denominó Cuerpo de Vigilancia, como había sido tradicional hasta la Revolución de 1868.

1.1. El Cuerpo de Vigilancia

Las funciones Cuerpo de Vigilancia serían:

"El conocer todos los elementos del mal, que existen en la población, con el fin de impedir todos los delitos y auxiliar la acción judicial en el descubrimiento de aquéllos y la captura de sus autores".

El Cuerpo de Vigilancia tendría como importante accesorio el registro del movimiento de la población.

El Cuerpo tendría un carácter netamente civil, y se consagraba el principio de la cesantía con las siguientes palabras: "la separación de los destinos se produciría a propuesta fundada de sus Jefes Inmediatos, apoyada por los Jefes Superiores". Este principio hizo que los dos grandes partidos del momento tuvieran cada uno su propia policía, que entraban de servicio dependiendo de quién ganara las elecciones.

Tendría la obligación de llevar los siguientes libros: El padrón general del vecindario y los siguientes libros-registro (siete total): de movimiento de la población; de extranjeros transeúntes; de reclamados por la autoridad; de sirvientes de todas clases; de establecimientos públicos; de personas sospechosas en materia criminal y de la conducta de los empleados en el servicio.

1.2. El Cuerpo de Seguridad

Este servicio tendría por objeto el amparo dentro de la población de las personas, de los bienes y de los domicilios de

los ciudadanos, el mantenimiento del orden y la libertad de circulación en la vía pública, del orden en las reuniones al aire libre, en los paseos, en los teatros y demás diversiones públicas, en los cafés, y en los establecimientos de venta de bebidas y comidas y prestar auxilio a toda Autoridad y persona que se lo reclamara para evitar un mal, impedir un delito o aprehender a un delincuente. Como se puede comprobar, está copiado de lo que se les señalaba en 1873 por la I República.

Para mejor desarrollar este servicio se dividía Madrid en diez distritos, en cada uno de los cuales habría una Prevención, al mando de un capitán, "con los subalternos necesarios". Estos 10 distritos eran paralelos a las 10 Delegaciones de Vigilancia.

Era mucho más numeroso en su composición que el Cuerpo de Vigilancia ya que tendría 1.174 individuos, pero, en la práctica, nunca se llegó a cubrir la totalidad de la plantilla.

La plaza de Jefe se reservaba para un militar que tuviera, por lo menos, la categoría de Teniente Coronel.

Las plazas de Capitanes, Tenientes y Alféreces para que tuvieran ese empleo en el Ejército, Guardia Civil o Cuerpo de Orden Público. A este último se le reservaban los dos tercios de las plazas vacantes, excepto en las de Alféreces, de las que eran la mitad.

Tendrían también una oficina central en el Gobierno civil y una Prevención en cada distrito. Servirían como depósito provisional de detenidos hasta que pasaran a disposición judicial o fueran puestos en libertad.

Como en este Reglamento se pusieron de moda los libros-registro, los Jefes de la Prevención deberían llevar hasta trece del mismo estilo que se usaban entre los militares.

2. La extensión a todo el territorio nacional

Se hizo por un Real Decreto de fecha de 26 de octubre de 1886, y para ello se tuvo que modificar el Reglamento anterior por otro Real Decreto de fecha 18 de octubre de 1887. Las innovaciones principales fueron:

a) *La creación de la Dirección General de Seguridad*, cuya misión principal fue la de "organizar las secciones del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia", instruir expedientes a los miembros de la Policía Gubernativa, formar los expedientes personales, proponer y otorgar recompensas, realizar la estadística criminal, y adoptar las disposiciones para sostener el orden público y prevenir todo conato de alterarlo.

Otras obligaciones eran las de llevar registros, que ahora se elevan a 17: así se añaden otros a los que conocidos como el de reclamados por las autoridades, el de las casas de prostitución, el de detenidos por delitos o faltas contemplados en el Código Penal, el de presidiarios, el de licencias para uso de armas, de establecimientos sospechosos, de sociedades de todas clases, de servicios prestados por los Cuerpos de Seguridad y Vigilancia, de publicaciones diarias y periódicas, y el de entrada y salida de documentos.

Fue suprimida al año de comenzar a funcionar, porque como se ha dicho antes, la Policía se estructuró de una forma independiente por provincias, dadas las enormes facultades que se concedieron a los Gobernadores Civiles, se hizo innecesaria la existencia de intermediarios entre estos y el Ministro de la Gobernación. Contribuyó a ello la poca eficacia demostrada por el único titular de la misma D. Antonio Dabán y Ramírez de Arellano.

b) *La creación de los Inspectores Generales.* A quienes se encomendaba la corrección de faltas leves, iniciar las investigaciones que eran convenientes a cerca del comportamiento, aptitud, celo, moralidad de los jefes, Inspectores, y demás individuos dependientes de ellos; e inspeccionar los libros de registro para corregir los defectos y omisiones e informalidades que en ellos advirtieren.

c) *Las competencias atribuidas a los Gobernadores Civiles*. De hecho se les atribuyó un papel fundamental, porque las competencias que asumieron fueron las siguientes:

- Disponer la ejecución de los servicios de Seguridad y Vigilancia.
- Dar cuenta de las noticias referentes al Orden Público y la perpetración de delitos que revistan carácter de gravedad o hayan producido alarma, así como los incendios, y accidentes de importancia.
- Corregir las faltas graves mediante la suspensión de empleo y sueldo en casos especiales.
- Variar las distribuciones de las fuerzas dando cuenta a la Dirección General de Seguridad; y en casos de extrema gravedad, lo podrían hacer dando cuenta del porqué la Dirección General de Seguridad, una vez que hubiera pasado la circunstancia que lo motivó.

Por ello el art. 18 recomendaba:

> *"Todos los empleados de Seguridad y Vigilancia de las provincias estarán subordinados a los respectivos gobernadores, sin que puedan dispensarse de cumplir sus órdenes en los asuntos del ramo, practicando con actividad y celo cuantos servicios relacionados con el mismo se les encomienden".*

3. Las nuevas secciones de vigilancia

Competencias: se pueden agrupar en dos grandes grupos:

3.1. ***En cuanto Policía Judicial*****:** "Cuando llegue a su conocimiento la comisión de un delito dentro de sus respectivos distritos se trasladarán al sitio donde tuviere lugar, practicando todas las diligencias conducentes a la determinación del hecho, a la detención de los autores, cómplices y encubridores y a la ocupación del cuerpo del delito, extendiendo en su caso el correspondiente atestado y dando parte del suceso sin dilación alguna al Juzgado Instructor competente, al Ministerio Fiscal y al Gobernador de la Provincia. El plazo para dar cuenta será de 24 horas".

3.2. ***En cuanto Policía Técnica y de Investigación*****:** aquí se incluía una serie de ellas, como la de vigilar a personas con antecedentes, inspección de los establecimientos públicos, práctica de las diligencias para detener a los autores del delito, perseguir las casas clandestinas de juegos ilícitos, comprobar la veracidad de los partes de los dueños de casas de huéspedes, vigilar cierta clase de establecimientos y de personas.

Además las inspecciones y subinspecciones deberían de llevar una serie de libros registro, muchos de los cuales ya se han enumerado al hablar de la Dirección General de Seguridad, y no se van a repetir aquí.

Categorías: eran las siguientes:

- Inspectores de distrito
- Inspectores especiales
- Subinspectores
- Inspectores de 1ª, 2ª, 3ª y 4ª
- Agentes de 1ª y de 2ª

La principal característica de estas escalas era su provisión: podía ser hecha por antigüedad, por concurso-oposición y por libre elección. En el primer caso se tendrá en cuanta el escalafón, en el segundo los méritos y en el tercero, haber desempeñado una serie de destinos que se enumeraban en el art. 114. Se consideraba como mérito para el ascenso el haber sido declarado cesante en la inmediatamente anterior.

4. Cuerpo de Seguridad

Es importante señalar que esta sección solamente existía en Madrid y su ámbito territorial. No comenzó a extenderse por España hasta 1904.

4.1. Misión y funciones

En el artículo 2 del Reglamento se le encomendaban las siguientes funciones: velar por el sostenimiento del orden público y por la observancia de las leyes y de los Reglamentos relacionados con su Instituto; prevenir los delitos, los accidentes y los siniestros; prestar auxilio a las víctimas de los unos y de los otros, garantizar la seguridad personal y el respeto a las propiedades; mantener el orden y la libertad de la circulación en la vía pública así como también en las reuniones al aire libre, en los espectáculos y en los establecimientos públicos; prestar el auxilio a las autoridades y personas que lo reclamen para evitar un mal, impedir un delito o aprehender un delincuente.

La intervención terminaría cuando se hubiera evitado el mal que diere lugar a ella, se hubiera prestado el auxilio reclamado, cumplido el deber que la hiciera precisa, evitado los des-

órdenes, escándalos, interceptación de la vía pública, la comisión del delito o falta o cuando interviniera alguna autoridad a cuyas órdenes se debieran poner los jefes, oficiales o guardias".

4.2. Organización

La organización propia del Cuerpo era la siguiente: habría un Teniente Coronel como segundo Jefe de Seguridad y suplir-ía a este en casos de enfermedad o ausencia; los capitanes para el mando de las compañías destinadas en los distritos, clases y guardias.

El Jefe dependía directamente del Gobernador Civil de la provincia. Por ello tenía que dar cuenta diaria por escrito de lo que ocurriese en el desarrollo de los servicios, y transmitiría las órdenes del Gobernador Civil a sus subordinados.

Tenía obligación de llevar un libro para anotar las circunstancias de los miembros del Cuerpo de Seguridad.

Los tenientes coroneles, comandantes de zona en Madrid, tendrían las mismas obligaciones que el Jefe de Seguridad en sus zonas. Lo peculiar se recogía en el artículo 38, que les responsabilizaba de las faltas, defectos y entorpecimientos del servicio, siempre que fueran debidos a su negligencia y poco celo.

Los capitanes y subalternos deberían llevar un libro registro del servicio diario, nombrar por rigurosa antigüedad los servicios y dar cuenta a sus superiores de cualquier novedad importante. Por Real Orden de 2 de agosto de 1899 estos puestos quedaron reservados para jefes y oficiales del Ejército o de reconocida competencia que estuvieran en la reserva.

De hecho, durante un largo período de tiempo, ocupó ese puesto en Madrid el comandante, Sr. Morera, que según las

malas lenguas había sido ayudante o lugarteniente del cabecilla carlista catalán, Savalls.

4.3. Situaciones en el Cuerpo.

Para ingresar en el Cuerpo era necesario que el candidato reuniera una serie de condiciones y superara un período de prueba de tres meses. Entre esas condiciones estaban la edad (25-45 años), haber realizado el servicio militar, o pertenecido a la Guardia Civil o Carabineros, tener buena conducta, ser de buena constitución física, medir 1'60 metros como mínimo, y saber leer y escribir.

Se adquiría el compromiso de permanecer en el Cuerpo por tres años, siendo renovable al finalizar, pero este contrato no sería firmado hasta que no hubieran transcurrido tres meses de prueba. El tiempo de permanencia en el Cuerpo de Seguridad se consideraría como servicio en el Ejército. Este contrato no podría ser rescindido por parte del interesado sino en el caso de enfermedad, debidamente acreditada mediante certificación facultativa.

El ascenso se podría producir por una triple vía: la antigüedad, para lo cual se mandaba formar el escalafón general del Cuerpo. Esta se contaba desde la fecha de toma de posesión y teniendo en cuenta el tiempo de servicio en el Cuerpo de Orden Público; concurso, en el que se tomaban en cuenta la clase y número de recompensas, la aptitud, la instrucción y el tiempo de servicio y la libre elección, para lo cual se tendría en cuenta la aptitud, el celo, la moralidad, la instrucción y el comportamiento.

4.4. Los servicios

Se clasificaban en ordinarios y extraordinarios.

Ordinarios, que se harían por parejas –las patrullas–, y en prevenciones y puestos fijos. A las parejas se les asignarían unas demarcaciones concretas, que recorrerían continuamente. Este servicio sería ininterrumpido. Se debería realizar separados uno de otro "a la distancia conveniente a fin de ejercer mejor la vigilancia, *y para evitar cualquier sorpresa*".

Las prevenciones y puestos fijos. Existiría una en cada distrito judicial de Madrid y en las capitales de provincia una en el Gobierno Civil. Se daba de ellas la siguiente descripción:

> *"La prevención es el punto de partida de la acción de la Policía Gubernativa en cada distrito, siendo por lo tanto su objeto custodiar provisionalmente a los detenidos por cualquier causa hasta ponerlos en libertad, trasladarlos a las cárceles o entregarlos a las autoridades competentes, conservar los efectos depositados, llevar los registros y documentación correspondientes, atender a las necesidades del servicio, conforme este lo requiera, y recibir las quejas, denuncias y reclamaciones de los particulares".*

Un piquete asistiría a toda función o acto público siempre que el Gobernador Civil así lo mandara, para vigilar por el mantenimiento del orden evitando cuando pudiera contribuir a perturbarlo.

Tenían una disciplina en el servicio sumamente rígida hasta rozar el ridículo en alguna de sus disposiciones, y muy cercana a la militarización, que fue fuertemente contestada. Esto se debió a la extracción militar de sus mandos.

5. Las relaciones entre los dos cuerpos

La independencia de los dos cuerpos –Vigilancia y Seguridad– no era completa, porque tenían una serie de obligaciones entre ellos. Así el Real Decreto de 6 de noviembre de 1877 en el art. 3ª ponía como objeto del Servicio de Seguridad el punto 4º, que decía: "Prestar auxilio a toda autoridad y personas que le reclamen para evitar un mal, impedir un delito o aprehender un delincuente".

Es decir, la de auxiliar al Cuerpo de Vigilancia a quien se le encomendaba "conocer los elementos del mal e impedir los delitos" y el de "capturar a los delincuentes". Como se ve era una obligación muy parecida a la que se impone por la Ley de Policía de 1978 a la actual Policía Nacional.

El Reglamento que estamos comentando, desarrollado en su sentido más amplio. El art. 25 decía: "el Cuerpo de Seguridad prestará a los Inspectores y agentes de Vigilancia el auxilio que les reclamen teniendo en todo presente el objeto que persiguen es el mismo y que su acción debiera ser armónica". El art. 42 vuelve a la carga y dice: "son independientes en el ejercicio de sus funciones los inspectores y subinspectores de distrito, debiendo sin embargo mantener con ella la más perfecta inteligencia, prestarles el auxilio que les reclamen y comunicarles las noticias, antecedentes y datos que se relacionan con el servicio de Vigilancia".

Entre las obligaciones que se impone a las clases y guardias en el 75, apartado 15 se lee: "dar cuenta inmediatamente a su Jefe los funcionarios de Vigilancia del distrito del hallazgo de algún cadáver, avisando a la vez al Juzgado de Instrucción competente, si ofreciere indicios de muerte violenta".

Y el art. 78: "estando facultados los inspectores y demás individuos del Cuerpo de Vigilancia para en caso necesario requerir directamente el auxilio de Jefes, Oficiales y Guardias de Seguridad deben prestárselo sin excusa de ninguna clase".

En fin, el art. 83. imponía al Cuerpo de Seguridad la obligación de comunicar al Cuerpo de Vigilancia las noticias sobre personas sospechosas y que habitaran en su demarcación, y el 99 y 100, sobre la puesta en libertad de los detenidos, decía que no podría hacerse sin la autorización de los inspectores y subinspectores de Vigilancia.

A los miembros del Cuerpo de Vigilancia se les imponía la obligación de dar cuenta a los Oficiales o Jefes de los Cuerpos de Seguridad en caso de que se produjera algún tumulto o desorden público, castigando esta omisión como falta grave.

Cuando el Jefe de Seguridad actuara como delegado del Gobernador Civil le estaría subordinado el Servicio de Vigilancia. Pero el Jefe de Seguridad no pertenecía en muchos casos al Cuerpo de Seguridad, era un puesto designado a dedo por el Gobernador Civil.

6. La Cartilla como medio de formación

A raíz de la creación de la Dirección General de Seguridad, la preocupación por la formación de los policías pareció tomar carta de naturaleza. Recién creada, en 1886, publicó unas "Instrucciones provisionales para los Cuerpos de Seguridad y Vigilancia", en las que se trataba de regular su actuación. Pero éstas, por su brevedad y esquematismo, no resultaron demasiado útiles, por lo cual, al año siguiente se le dio forma de articulado, y se promulgó "La Cartilla".

Una Real Orden de 13 de noviembre de 1.887 hacía pública "La Cartilla para los Cuerpos de Seguridad y Vigilancia". Se trataba, tanto en la forma como en el fondo, de una imitación de la famosísima Cartilla de la Guardia Civil, editada por vez primera en 1845. Su extensión era considerable porque contenía 226 artículos y varios anexos sobre Insignias, ciertos artículos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, del Código Penal y de las Leyes de Caza y Pesca y de Reuniones Públicas.

Lo más importante, desde un punto de vista histórico, eran, sin duda alguna, las primeras secciones que contenían las disposiciones generales, y lo relativo al Cuerpo de Seguridad y al de Vigilancia. Todo este cúmulo de disposiciones no era más que un desarrollo del Reglamento de 18 de octubre de 1887, que ya era de por sí bastante largo y prolijo.

Una de las mayores preocupaciones que se detecta a lo largo de la Cartilla, es cómo se podría proyectar una mejor imagen policial en los ciudadanos. Así se llega a afirmar que la "verdadera fuerza de la policía estriba en la consideración pública". Y, consecuentemente, desarrollaba un breve tratado de la forma en que se tenía que relacionar el policía con el público.

La importancia de la Cartilla, en la práctica, fue muy otra. Desde el propio Cuerpo de Vigilancia se comenzaron a levantar voces pidiendo un mayor rigor en la selección de los policías y una mayor instrucción. Al principio, se contestaba por parte de las autoridades gubernativas que bastaba y sobraba la Cartilla para ponerse al tanto de las obligaciones del cargo. Aunque era cierto que se contenía un resumen de esas obligaciones y de la forma de actuar, no lo era menos, también, que la base cultural de los que ingresaban les impedía siquiera leerla, porque había algunos que ingresaban sin saber leer, y

menos entenderla. En ninguno de los dos casos podían sacarle el más mínimo provecho.

7. Las primeras especialidades

Tienen un doble sentido: el control de viajeros, y el de la represión de un determinado delito: el de carácter político (el anarquismo).

a) *El control de viajeros*: se destinaba a un Inspector y a un determinado número de agentes para el control de las estaciones y de puertos.

La misión de estos funcionarios era similar a la que desarrollan en la actualidad las Brigadas Móviles. Así se les imponía la obligación de averiguar donde se dirigían las personas que tuvieran antecedentes penales, evitar los delitos que se intentaran cometer a la salida y entrada de los trenes, advertir a las autoridades de la presencia de conocidos delincuentes en los trenes, detener a los reclamados.

b) *Anarquismo y Policía*: la importancia que ha tenido el anarquismo en la creación de una Policía mejor dotada y organizada ha sido enorme. Por una parte el anarquismo aportó una forma de actuar que no podía ser prevenida ni perseguida mediante una fue de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por eso frente al desafío que suponían los atentados anarquistas se intentaron poner dos tipos de remedios:

1. ***Las primeras leyes antiterroristas***, que datan de 1894, en las que se castigaba duramente la comisión de atentados empleando explosivos.

2. ***La creación de una Policía Judicial*** (Orden de 19 de septiembre de 1896), cuyo artículo 1º decía: "en cumplimiento

de lo dispuesto en la citada ley sobre represión del anarquismo, y utilizando la concesión de crédito hecha por lo relativo a la organización de un servicio especial de Policía Judicial contra los delitos que se cometan o se intenten cometer por medio de explosivos, se crea un Cuerpo de Policía Judicial destinado al descubrimiento de estos delitos".

La estructura que se dio al nuevo Cuerpo de Policía Judicial fue extremadamente sencilla: una sección radicaría en Madrid, compuesta por un Jefe militar, un Subjefe, y once agentes; otra en Barcelona con un Jefe militar, un Subjefe y 23 agentes. También se establecía la posibilidad de que esta nueva Policía llegara a prestar ayuda a los Tribunales y a las autoridades en la investigación de los delitos comunes.

La solución por la que se optaba de colocar a un Jefe militar tenía cierta lógica teniendo en cuenta que los atentados con explosivos caían entonces bajo la competencia de la autoridad militar. Además, teóricamente debería entenderse con otros jefes militares, que compondrían los Consejos de Guerra.

Otros aspectos que presentaba la creación de esta Policía Judicial eran: la especialización de unos individuos en la persecución de los delitos más graves, que eran los atentados terroristas. El atentado que sufrió el Jefe de la Policía Judicial de Barcelona vino a confirmar el acierto de la medida, y el intento de despolitizar la nueva Policía, al hacerla depender de la Audiencia Provincial.

Esta Policía actuó hasta el 31 de marzo de 1906 en que fue fusionada con el Cuerpo de Vigilancia.

3. ***El gabinete antropométrico y fotográfico*** de Barcelona creado en 1896. Fue un antecedente de los gabinetes de identificación.

LA MODERNIZACIÓN DE LA POLICÍA

1. Ideales y proyectos

La revista, a lo largo de los años, fue recogiendo muchos de estos proyectos. Su primer número apareció en el otoño de 1893, siendo su director Leopoldo Iglesias, un policía cesante. Rápidamente se convirtió en la voz de la parte más culta de la policía, que expuso con todo crudeza todos los males y sus `posibles remedios de la policía de la última década del siglo XIX. Las soluciones que se apuntaban e ellos, fueron, tenidos en cuenta al realizar la gran reforma de 1908. Se van a destacar solamente algunos de ellos.

La confección de un escalafón único para toda España. Esto suponía de hecho, la creación de una policía para toda la nación. Tendría dos ventajas evidentes: por una parte, se evitarían así las arbitrariedades que se estaban dando en los ascensos y por, otra se favorecería la movilidad dentro de las distintas plantillas.

La estabilidad en el empleo. En el mismo Reglamento de 1877 se imponía un contrato por tres años: la administración podía romperlo en cualquier momento, debido a que se reservaba para sí unos enormes poderes sancionadores –arbitrarios la mayoría de ellos– el funcionario solamente podía romperlo en caso de enfermedad. No dejaba de ser chocante que el mismo Reglamento estableciese con mérito para el ingreso en

la misma escala o en escalas superiores el haber sido cesante. El concepto de estabilidad e inamovilidad comprendía dos cosas que eran muy distintas: por una parte el no poder ser cesado arbitrariamente, sino como consecuencia de un expediente, y por otra, el no poder ser trasladado caprichosamente de su destino, como ocurría tan frecuentemente, sobre todo en Madrid, en donde iba a llegar el día en que "los agentes no puedan decir donde están las oficinas de la Delegación" Implicaba, pues, la continuidad en el desempeño de las funciones y el ejercicio de ellas en un puesto o lugar fijo. La cesantía era el peor de los males que aquejaba a la policía.

La planificación de la formación intelectual y práctica de los miembros del Cuerpo de Vigilancia mediante la creación de una Escuela de Policía Se ponían muchas esperanzas en el concurso-oposición, porque este suponía el estudio previo de todas aquellas materias relacionadas con asuntos policiales. Tan era así, que había muchos que pensaban que solamente de esta forma se podía mejorar el Cuerpo.

La dotación de un sueldo digno. El sueldo bajo hacía que muchos policías estuvieran pluriempleados. A esto había que añadir la posibilidad de estar cesantes al mínimo cambio en el gobierno, por lo cual todos eran vulnerables a cualquier tipo de corruptela.

La policía durante todo el siglo XIX había adolecido de unos defectos de organización, de estatuto del personal y de competencias que la impedían ponerse a la altura de los nuevos desafíos. El principal de ellos fue que la policía no tuviera una dirección propia. Muchos gobernadores civiles, especialmente, los de aquellas provincias más pobladas, se habían quejado de no tener nadie a su mando que les ordenara, y se ocuparan de

los problemas específicos de la policía, lo que les dificultaba muchísimo tomar decisiones en esta materia. Pero la experiencia de esa jefatura independiente tampoco había resultado anteriormente: tres fracasos marcaron al Gobierno Superior de Policía de Madrid, a la Dirección General de Orden Público y de Seguridad y, a la más reciente, la Dirección General de Seguridad.

2. La gran reforma

Los inicios de esa gran reforma se encuentran en una serie de disposiciones que se promulgan entre el año 1905 y el 1908. Tres son las líneas fundamentales seguidas en esas disposiciones: unas de carácter general, otras más específicas –como las que afectaron únicamente a Madrid y Barcelona–, y finalmente, un tercer grupo que participa de ambas características, que fueron las relacionadas con la formación.

La selva legislativa que produce este período obliga a hacer una secuencia ordenada de la misma para poder analizarla mejor. Al Real Decreto de 23 de marzo de 1905 sucedieron otras normas fundamentales: La ley de 20 de marzo por la que se suprimía la Policía Judicial, y los Reales Decretos de 22 de marzo de 1906, que reorganizaron los servicios de Policía en las provincias de Madrid, Barcelona y Gerona, de la frontera francesa, en Irún, Guipúzcoa y Navarra y del Campo de Gibraltar; el de 8 de mayo de 1906, en el que se aprobaba el reglamento para el régimen y servicio de la Policía gubernativa de Barcelona, Gerona, frontera de Guipúzcoa, Navarra y Campo de Gibraltar; el de 29 de septiembre de 1906, por el que se reorganizó la Policía de Madrid y se aprobó el servicio

de la misma y, finalmente el de 5 de octubre, por el que creaba el Cuerpo de Seguridad en Barcelona y la Real Orden de 8 de octubre, que regulaba su servicio. Culmina toda esta selva, cuya enumeración no es exhaustiva, con la ley orgánica de 27 de febrero de 1908.

La reorganización de la Policía Gubernativa se intentó llevar a cabo por medio de dos Reales Decretos, el primero, de 23 de mayo de 1905, en el que se aprobaba el reglamento general de la Policía Gubernativa. Las causas que se alegan en la exposición de motivos dejan entrever claramente su relación con el anarquismo, del cual ya se hablado extensamente en el capítulo anterior como motor de la reformas en la Policía, por lo cual es muy frecuente encontrar en todo tipo de normas alusión a él, como ésta: "El gran desarrollo de algunas poblaciones, las crisis fabriles, elementos de desorden y fanáticos ideales, que en todas las épocas comprometieron la paz pública, demandan la atención de los gobiernos en sentido de ampliar el organismo de la policía, no como elemento de castigo y sí como defensa de las gentes honradas y garantía de la tranquilidad pública".

Las diferencias más notables con el Reglamento anterior eran que se incluía a los Servicios Especiales como una parte de la Policía, junto a los tradicionales Cuerpos de Vigilancia y Seguridad, la creación de una Academia para Aspirantes y el que se mandase confeccionar por primera vez un escalafón general de los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad

El segundo, de 2 de octubre de 1907, se complementaba el anterior, mediante la organización de los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad en Barcelona y preveía cómo debería hacerse extensiva a todo el territorio nacional la presencia del Cuerpo de Seguridad.

3. Las modificaciones en el estatuto de personal

El reglamento de 29 de septiembre de 1906 y La Ley de 27-2-1908 contenían unas grandes modificaciones en el estatuto de personal de la policía. Caamaño Bournacell ha percibido perfectamente el significado de esta Ley cuando afirma: "el éxito de esta Ley radica en su propia trascendencia, al romper definitivamente los lazos del bipartidismo turnante, la inercia de unos funcionarios a quienes, en honor de la justicia, se les podía exigir más de los que humanamente sabían o podía hacer y determinar la estabilidad en la función de los que merecían seguir". ¿Cómo se consiguió esto? Mediante la adopción de tres medidas: el concurso-oposición, la consolidación en el puesto de trabajo, y la previsión de la jubilación.

3.1. El concurso-oposición

Sería convocado siempre que existiesen 20 vacantes de aspirantes sin sueldo, y habría exámenes cuando hubiere 10 vacantes de vigilantes de tercera. El concurso tenía dos modalidades: restringido, para los Cabos licenciados de la Guardia Civil, Carabineros, Ejército y de los Mozos de Escuadra, a quienes se les reservaba la tercera parte de las plazas; libre.

El examen versaría sobre nociones y disposiciones vigentes del derecho político, administrativo, penal, procesal, legislación de policía, que se consignarán en un programa redactado para cada convocatoria.

3.2. La consolidación en el puesto de trabajo

Se consiguió mediante una regulación de la carrera administrativa (ascensos) y la consolidación en el puesto de trabajo.

El sistema de ascensos contemplaba una doble vía: por antigüedad, o por mérito reconocido: "a elección del Ministro, entre los que figuren en el primer tercio de la escala, y estén declarados aptos para el ascenso, entendiéndose que deberán ser preferidos los abogados para las vacantes de Secretarios".

Se llevó a cabo la realización de un escalafón a escala nacional, cumpliendo lo estipulado en la disposición transitoria primera. Para ello se creaba dentro del Ministerio de la Gobernación una sección de Seguridad y una Junta calificadora "la cual examinará los antecedentes del personal de Policía y formará los escalafones, propondrá los nombramientos y separaciones y juzgará de la competencia y aptitudes de los solicitantes de todas las clases". Se imponía la obligación de remitir en el plazo de un mes al Ministerio la siguiente documentación: hoja de servicios; certificación de nacimiento o partida de bautismo; certificación de la Dirección General de Penales que acreditara no haber sido procesados o que fueron sentenciados y absueltos y a los que procedieran del Ejército, además, las hojas de Servicio Militar o certificación en la debida forma.

No hay un retrato más gráfico de la situación de la policía que esta petición de remisión de los antecedentes penales. Que no era infundada, lo demostró el que muchos se dieran voluntariamente de baja y otros fueran excluidos del escalafón por este motivo.

La consolidación en el puesto de trabajo fue tal vez la mayor aportación a esta Ley. Porque las cesantías eran mal crónico en la Policía y en la Administración Civil, la que más paralizaba su ascenso. ¿Cómo se iba a luchar contra la delincuencia si al cabo de uno, dos o al máximo tres años el agente volvería al seno de la sociedad expuesto a todo tipo de

represalias? Para ello se sometió a todos los componentes del Cuerpo de Vigilancia a un examen, que no fue superado por más de quinientos de los 1.300 que componían su plantilla.

Para ser separados del Cuerpo debería formarse el oportuno disciplinario o previo informe de la Junta de Madrid. El recurso a los Tribunales, garantizaba contra las arbitrariedades, a que daba lugar a las decisiones de los Gobernadores Civiles.

Se regularizó la situación de todos los funcionarios, porque a todos se les sometió a concurso-oposición, a lo que se llamó "un examen de continuación": que era el que daba derecho a la inamovilidad en el empleo. Se dieron dos oportunidades, pues los suspensos se podrían presentar de nuevo a examen tres meses después. Los que suspendieron ese segundo examen fueron apartados del Cuerpo, y fueron casi la mitad de los componentes del Cuerpo de Vigilancia.

Otros problemas a los que se hacía referencia en el citado reglamento eran la selección de personal y la escasez del sueldo.

La selección del personal era y no era, a la vez, un problema fácil de resolver. La cuestión fundamental era que estos puestos se consideraron por todos los partidos como un botín a repartir entre sus clientes políticos. Ninguno de ellos puso el más mínimo empeño en remediar la situación que era la consecuencia lógica de este planteamiento: una policía nacida del favor, debido, fundamentalmente a razones de tipo electoral. Por ello todas las apelaciones, como las que se contenían en este Decreto, de que el personal debería reunir "una probada idoneidad, ejemplar honradez, hábitos de cortesía, tesoros de prudencia y una indomable energía de carácter", se agotaban

en ser gestos hacia la opinión pública o, peor aún, una simple enumeración de buenas intenciones.

La escasez del sueldo era un mal endémico y prolongado, ya que no se modificó para nada en más de cuarenta años. Un sueldo que solamente daba para mal vivir, por lo cual no eran raros los episodios de corrupción. La escasez se agravaba más debido a las cesantías, que sobrevenían como consecuencia de la pérdida del poder tras unas elecciones y que afectaban sobre todo al Cuerpo de Vigilancia y a que tenían que pagarse, casi siempre, los gastos que originaban los actos de servicio.

La dignificación de la policía era una pura entelequia mientras persistieran la mala selección del personal y el escaso sueldo. La consideración pública era muy baja y, en ocasiones muy cruel, como cuando se ensañaban con las viudas y los hijos de los policías muertos en actos de servicio.

3.3. La jubilación

Se reguló también, como una garantía más para el funcionario, el derecho a la jubilación que se estableció en los sesenta años para los Comisarios, Inspectores Jefes de Distrito, inspectores de primera, segunda y tercera clase y agentes y en cincuenta y ocho para los vigilantes. Surgió un problema muy grave con esta norma: una ley de 1892 prohibía que la jubilación pudiera realizarse antes de cumplir los sesenta y cinco años, salvo en aquellos casos en que existiera imposibilidad física que lo impidiera. Lo cual obligaba a todos los que se jubilaran a esas edades a probar que estaban físicamente imposibilitados para desempeñar los servicios o de lo contrario no podrían acceder a su pensión hasta cumplidos los sesenta y

cinco años. Se veían así condenados a la miseria durante cinco y siete años, respectivamente. El problema se resolvió dándoles acceso a la pensión en el mismo momento de su jubilación.

4. La Escuela de Policía

Sobre sus orígenes existe cierta confusión, pero creemos que se debe a que muy pocos de los que han escrito sobre ello se han llegado a interpretar de una forma correcta el artículo del Reglamento de 1905.

La Escuela de Policía nace como una experiencia de la especialización dentro del Cuerpo de Vigilancia. Por ello la formación impartida en las primeras escuelas que funcionaron en Madrid y Barcelona no iba dirigida a los que ingresaban en el Cuerpo, como ocurre ahora, sino a los que querían entrar en los Servicios Especiales –o la Sección de Investigación– es decir para aquellos que querían ser destinados en los servicios dedicados a la lucha antiterrorista.

Por ello en el examen de ingreso se tenían que demostrar suficiencia en materias tales como Las leyes de extranjería, de asociaciones, y de armas y explosivos (las leyes antiterroristas de 1894).

El régimen de la Escuela varió enseguida cambiando su cometido: antes de que pasara un año se les encomendó el reciclaje de todos los que prestaban servicio. Por ello se decretaba: "Será obligatoria la asistencia a la Escuela, sin perjuicio del Servicio que se les asigne, a los inspectores de tercera y cuarta clase de Barcelona, que cuenten menos de 6 meses de servicios en la Policía Gubernativa".

Se tendría como mérito para ascender el haber asistido a la Escuela en el resto con las categorías.

5. La consolidación de las especialidades

A finales del siglo XIX habían apuntado unas cuantas especialidades: lucha contra los delincuentes habituales, introducción del bertillonaje, luchas contra el anarquismo, control de ferrocarriles, casa real. Pues bien ese movimiento sigue imparable y termina en la creación de las brigadas dentro del Cuerpo de Vigilancia y en la modernización de la forma de prestar servicio de prevención en el Cuerpo de Seguridad.

La tendencia a la especialización por actividades se consolida en esta etapa, pensando que era el método ideal para el descubrimiento de una mayor número de delitos. A parte del Servicio de Ferrocarriles, del que ya hemos hablado en el tema VI, ahora nos vamos a referir a dos: el movimiento de la población, y los servicios especiales.

5.1. Movimiento de la población

Se establecía en base al control de la población transeúnte. Así se imponía la obligación de dar parte de huéspedes por los cabezas de familias, y los jefes, encargados de fondas, hoteles, posadas y otros establecimientos de las altas y bajas que se produjeran en ellos. Por otra parte los porteros y administradores deberían dar las noticias que se les pidiera sobre los inquilinos de la finca.

Se prestaba una especial atención a las estaciones de ferrocarril y a los puertos de mar. Se enumeraban las obligaciones que deberían cumplir los encargados de prestar estos servicios, como la de detectar la presencia de conocidos delincuentes o de reclamados por las autoridades. En cuanto a la vigilancia de los puertos de mar, se seguía imponiendo la obligación de "de

ejercer vigilancia respecto de los mandaderos públicos o dependientes de empresas que se hagan cargo de viajeros a su desembarco, a fin de impedir que estos sean objeto de engaños, estafas o explotaciones de cualquier género". Estas conductas se daban también en las estaciones de ferrocarril y fue especialmente sangrante lo que ocurrió con los soldados retornados de Cuba.

5.2. Los servicios especiales

Se les asignaba la vigilancia de los extranjeros (téngase en cuenta que el atentado que costó la vida a Cánovas fue obra de un italiano, Angiolillo), la inspección del funcionamiento legal de las asociaciones, el control de las armerías y sustancias explosivas, la vigilancia del control de aquellos individuos que ya habían sufrido condena por asesinato, estafa, robo y de los reincidentes en esos delitos.

Y sobre todo la prevención y persecución de los delitos penados en la Ley de 10 de julio de 1894 (atentados utilizando explosivos) y la vigilancia de los que hubieran sufrido alguna pena por hechos comprendidos en dicha Ley.

El régimen de los inspectores y agentes destinados en este servicio, era que en principio no podían ser distraídos con otros asuntos y solamente en el caso de que no se perjudicara el suyo, podían ser dedicados a la persecución de otro tipo de delitos. La distribución territorial coincidía con aquellos puntos donde más fuerte era el anarquismo: Barcelona, Cádiz, Coruña, Campo de Gibraltar, Madrid, Málaga, Oviedo, Sevilla, Valencia, Vizcaya y Zaragoza.

Dependerían orgánicamente del Cuerpo de Vigilancia. Los gobernadores civiles deberían enviar al Ministerio de la

Gobernación un resumen de los servicios prestados por cada inspector y agente destinados en los Servicios especiales.

5.3. Madrid y Barcelona

Cuando en 1906 se estructuró la Policía de Madrid, los cometidos que se habían asignado a los Servicios Especiales, fueron encomendados a

5.3.1. Sección de Investigación

En ella destacaban más nítidamente si cabe las obligaciones de realizar investigaciones antiterroristas.

Las misiones que se le encomendaron fueron: Servicio de Información y persecución del anarquismo, registro de extranjeros, complots y atentados contra el estado y sus más altas representaciones, vigilancia en el orden político y en los conflictos de carácter económico y social, tales como huelgas y otros de la misma naturaleza.

La sección se dividía en tres Brigadas (es la primera vez que aparece este término que tiene unas evidentes connotaciones militares para designar a un grupo de Policía civil). Se designaban por números ordinales: primera, segunda y tercera. la primera recogería la clasificaría la documentación y daría las instrucciones precisas para la práctica de los servicios.

La segunda y la tercera serían Brigadas Móviles. A ellas pertenecerían también el "personal de ciclistas" en el número que consistiría la cantidad presupuestada. Los ciclistas eran los encargados de la escolta del Rey.

5.3.2. La Policía de Costumbres

"La Brigada especial cuidará del exacto cumplimiento de los reglamentos y disposiciones entre las de mayor probidad, cuidará del exacto cumplimiento de los reglamentos y disposiciones del servicio de higiene de la prostitución, dando cuenta diaria por escrito de las que prestase a la Secretaría General, sin que los Jefes y agentes de esta Brigada puedan adoptar por si acuerdos ni resoluciones de ninguna especie, limitándose a denunciar las infracciones".

6. Brigadas y Secciones

Se establecieron casi en plan experimental primero en Madrid y luego en Barcelona, y poco a poco fueron implantándose en las demás plantillas comenzando por las de las ciudades de mayor población. Fue una de las consecuencias del asesinato de Canalejas en 1912.

6.1. Brigadas

Se crearon en Madrid por una Instrucción provisional de 9 de febrero de 1913 y en Barcelona, por otra de 15 de diciembre de 1913.

Las Brigadas fueron ocho que se llamaron: De Investigación criminal, con cuatro secciones. Su misión principal sería la de investigar y averiguar los delitos y sus autores y facilitar la misión de la autoridad judicial. Ejercería una especial vigilancia sobre los reincidentes.

La Móvil, también con cuatro secciones tendría como objetivo vigilancias especiales, ultrajes a la moral y casas de hués-

pedes, fondas, cafés… Prestaría servicio en aquellos lugares que se le designara en órdenes reservadas.

La de Viajeros y Extranjeros que vigilaría para adquirir noticias de viajeros y extranjeros, especialmente en las estaciones de ferrocarriles y en la recogida de los partes de viajeros. Realizaría las informaciones sobre los extranjeros que quisieran nacionalizarse.

La de Espectáculos para el cumplimiento del Reglamento de Espectáculos y edificios destinados a los mismos.

Nocturna o Vigilancia durante la noche. Prestaría sus servicios durante unas horas de la noche (de veintitrés a dos en invierno y a tres en verano) vigilando el cierre de espectáculos y la moralidad pública.

De Anarquismo y Socialismo. "Vigilancia de individuos peligrosos; filiaciones de éstos; comprobación de sus domicilios y todo lo relativo a sectarismo político que reclame observación y vigilancia".

Ciclista y Comprobación. Sería encargada de la vigilancia de los trenes en los meses de verano y en los viajes de SS.MM. y del Gobierno.

6.2. Secciones

Dentro de este epígrafe se comprendían el Servicio de Barrios, las Secciones Especiales y las Delegaciones subalternas.

El Servicio de Barrios, "tiene por principal misión la rectificación del censo de población, dar informes sobre el respectivo de cada agente y la vigilancia de ellos las horas del día". Este servicio fue sumamente importante, hasta el punto de que

no hace mucho tiempo se intentó resucitar con la policía de proximidad actualizando sus procedimientos.

Las Secciones especiales eran cinco: la del servicio de Su Majestad; la de Presidencia del Gobierno y la de las estaciones de ferrocarril, que eran tres: una en Norte, otra en Atocha y en la de Cáceres y Portugal.

En cuanto a las Delegaciones subalternas eran diez, con su prevención para el Cuerpo de Seguridad, y su distribución coincidía con la de las Comisarías.

MODERNIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN

La modernización de la policía siguió dos caminos: uno, afectó profundamente a la estructura que cambió completamente, pues se la dotó de una cabeza propia primero en Madrid y Barcelona y después en todo el territorio nacional con la Dirección General de Seguridad. El segundo se modificó la organización del trabajo a través de la consolidación de las especialidades y de la creación de las Brigadas en Madrid y Barcelona y luego, en otras plantillas de grandes ciudades.

Este proceso tuvo muchos vaivenes motivados por el hecho de la premura en mejorar los servicios en Madrid y Barcelona y a nivel nacional, debido a la enorme presión de la opinión pública. Esto motivó que se sucedieran los reales decretos que contemplaban una organización nacional como limitada a Madrid, Barcelona, la frontera francesa y Gibraltar. El primero de ellos, fue el de 5 de mayo de 1905, al que siguieron otros muchos sobre Madrid, Barcelona más específicamente. El acierto no siempre acompañó a la toma de decisiones. Se llegaron a promulgar disposiciones legales de imposible cumplimiento en un asunto tan sensible como el nombramiento de los miembros de los Cuerpos de Vigilancia y de Seguridad.

1. Organización en Madrid, Barcelona y frontera francesa

El gobierno actuó en un doble plano: por un lado, se re-

organizaron los servicios del Cuerpo de Vigilancia y los servicios especiales y por otro, se implantó en Barcelona el Cuerpo de Seguridad. Como los sucesos ocurrieron así, cronológicamente, se va a seguir este orden. Las disposiciones legales, que contenían esta reforma, en lo referente a Madrid se contenían en un Real Decreto de 29 de septiembre de 1905; otros dos de 1907 (11 de Septiembre y dos de octubre para adaptarla a la Ley Orgánica de 27 de febrero de 1908) y la Ley de presupuestos de 1909 por la que se creó el cargo de Jefe Superior de Policía. Las que se ocuparon de la policía en Barcelona fueron las siguientes, todas en 1906: 22 de marzo, un Real Decreto, creando el servicio de Vigilancia de Barcelona, Gerona y la Frontera francesa; 5 de octubre, Real Decreto, aprobando las plantillas del Cuerpo de Seguridad de personal y material para el Cuerpo de Seguridad de Barcelona y 8 de octubre, Real Orden, para el mejor cumplimiento del Real Decreto de 5 del corriente, creando el servicio de Policía de Seguridad para Barcelona.

1.1. La colaboración ciudadana

El principal problema para la actuación de la policía en Barcelona era la falta de colaboración ciudadana, lo que se llamó entonces su aislamiento social. La frecuencia de los atentados terroristas, unida a la impunidad para sus autores proporcionada por la frontera francesa hicieron necesaria la creación de un organismo centralizador de la información en el Ministerio de la Gobernación: la Sección de Investigación, y de una serie de mecanismos que facilitaran esa colaboración ciudadana.

Una de las formas de obtenerla se creyó que tenía que ser a través de las llamadas Comisiones de Vecinos, que estarían

formadas por Estarían formadas por un propietario, un comerciante, un industrial, un representante de Sociedad, si la hubiera, y un vecino por cada barrio que correspondan a la Sección. Las reuniones se harían al atardecer, levantándose actas de todas ellas. Tendrían como finalidad dar al público participación en la mejora de los servicios, la posibilidad de corregir los errores que se produjeran y la rectificación de las deficiencias y llevar al seno de la policía la voz de la calle. Su fracaso se debió a la frecuencia de las reuniones, una vez cada quince días y a la falta de candidatos para renovarlas, por las represalias que efectuaron tanto delincuentes comunes como los anarquistas sobre sus componentes.

Otra fue mediante el Comité Superior de Policía, un claro antecedente de las diversas Juntas de Seguridad actuales. Se creaba en el artículo 7º del Reglamento. Lo constituirían el Gobernador Civil, que lo presidiría, el presidente de la Diputación Provincial y dos funcionarios dependientes de los Ministerios de Gracia y Justicia, el Alcalde y el Presidente de la Cámara de Comercio. Actuaría como secretario, el Inspector General. Sus funciones serían meramente consultivas de gran importancia entre las que se encontrarían: llamar y escuchar a los miembros de las Comisiones de Vecinos para tramitar sus propuestas relativas a las mejoras en los servicios y recabar de ellos cuantos informes se necesitaran para mejorar la acción de la Policía.

Finalmente comenzó a funcionar la Junta de Policía, Formarían parte de ella: el Gobernador civil, el presidente de la Diputación Provincial, dos funcionarios de los Ministerio de Guerra y Gracia y Justicia y como secretario, el Inspector General de Policía. Tendría un importante cometido: el de pro-

poner los candidatos a ocupar las vacantes que se produjeran en la Policía y la separación del servicio de los policías dependería de un informe calificativo de la Junta. Aunque, teóricamente, los nombramientos y separaciones los seguiría haciendo el Ministro de la Gobernación, era ya un primer paso para proceder a hacerlos de una forma un poco más objetivamente que la que se había mantenido hasta entonces, la libérrima voluntad del Gobernador civil.

1.2. La reorganización de la Policía

La primera en importancia fue sin duda, dotar a la policía de una cabeza propia en Barcelona mediante la creación de una Inspección General que centralizara el mando de los cuerpos de Vigilancia y Seguridad a las órdenes del Gobernador civil, que respondiera de la ejecución de los servicios y de las faltas de sus subordinados y fuera responsable del régimen disciplinario en faltas leves y controlara el buen servicio de las secciones mediante inspecciones.

Por una Ley de 3 de abril de 1908 se le cambió el nombre por el de Jefatura Superior de la Policía Gubernativa de Barcelona, traspasando todas las competencias más importantes del Inspector General al Jefe Superior. A partir de ese momento, aunque se mantuvo la figura del Inspector General, sus funciones se vieron limitadas a la "dirección del personal y de los servicios del Cuerpo de Vigilancia" según un Real Decreto de 6 de abril de 1908. Andando el tiempo se le volvió a cambiar el nombre por el de Comisario General de Vigilancia, igual que el de Madrid.

A las comisarías de Barcelona se las llamó Secciones y en ellas prestarían su servicio tanto el cuerpo de Vigilancia como

el de Seguridad –para ello se establecía en cada una de ellas una prevención–. Se les atribuía una misión fundamental como era la recogida de información: "Anotarán los hechos, recogerán las observaciones diarias, debidamente clasificadas, formarán un archivo y un registro que será valiosísimo arsenal de datos, fecundo en recursos, en indicios y enseñanzas para organizar la batalla contra las gentes de mal vivir y asegurar los éxitos de los trabajos".

2. Las Jefaturas Superiores de Policía de Madrid y Barcelona

Pero si en general no hubo modificaciones demasiado llamativas, en Madrid y Barcelona si que se produjeron algunas, y muy importantes como vamos a ver. La principal no única, fue la creación de las Jefaturas de Policía (en Madrid con este nombre, y en Barcelona con el de Inspección General). Su cometido no era ni parecido al de una Jefatura Superior actual: sino que consistía en coordinar todas las fuerzas policiales (es decir el Cuerpo de Vigilancia y el de Seguridad), bajo las órdenes del Gobernador Civil de la provincia, que era su Jefe inmediato. La finalidad era dotar de una cabeza a la Policía, liberando al Gobernador civil de muchas cuestiones nimias, a las que no podía dedicar atención

El artículo 21 del Real Decreto de 31 de diciembre de 1908 decía (aunque referido a Madrid, la misión del Inspector General de Barcelona era la misma):

> "El Jefe Superior asumirá el mando único de los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad de Madrid, con autoridad propia en el ejercicio de su cargo y facultades delegadas por el Gobernador Civil de la provincia, en

cuanto se refiera al personal de ambos Cuerpos y a la dirección de los servicios propios de los mismos. El Comisario General de Vigilancia y el Jefe del Cuerpo de Seguridad de Madrid ejercerán sus funciones a las inmediatas órdenes y cumpliendo instrucciones del Jefe Superior de Policía".

2.1. La Comisaria General de Madrid

El Comisario General de Vigilancia, era el jefe de este Cuerpo a las órdenes del jefe Superior de Policía, y del Director General de Seguridad cuando se estableció en 1912. El Inspector General era el jefe de este Cuerpo en Barcelona.

Sus funciones serían: debería cuidar de que sus subordinados cumpliesen las órdenes que recibiesen, distribuiría los efectivos del Cuerpo de Vigilancia, resolver las dudas que tengan los inferiores, con respecto al servicio, aplicar sanciones disciplinarias solamente en el caso de faltas leves, poner en conocimiento del Gobernador las graves y hacer las propuestas de recompensas.

3. La Dirección General de Seguridad

La Dirección General de Seguridad había tenido un año de existencia en 1887, y había sido suprimida porque se creyó que era algo perfectamente inútil, dado que el verdadero jefe de la Policía en cada provincia era su Gobernador Civil. Por eso, ahora en 1912, cuando fue de nuevo restablecida se trataron de evitar los errores de bulto, que se habían detectado en el funcionamiento de esta Institución, y para ello se la dotó de más amplias competencias.

La causa de su nacimiento estuvo en la muerte violenta del Jefe del Gobierno D. José Canalejas, hecho ocurrido el día 12 de noviembre de 1912. La culpa recayó, como es de suponer, en los agentes de Policía, que no previnieron el atentado y no lo evitaron, cuando lo cierto es que según testimonio de sus íntimos a Canalejas le divertía el buscar excusas para zafarse de la escolta. El remedio para crear una policía más eficaz se vio en un cambio de estructura: a ello respondió el Real Decreto de 27 de noviembre de 1912, por el que se creaba la Dirección General de Seguridad.

Según el Real Decreto de 27 de noviembre de 1912, su puesta en funcionamiento respondía a tres necesidades que la nueva delincuencia estaba planteando a la policía y que no habían sido resueltas de forma satisfactoria en anteriores reformas:

La primera: Crear un centro directivo para toda la Policía. A pesar del enorme avance que había supuesto la Ley Orgánica de 27 de febrero de 1908, la policía siguió fragmentada en cada provincia, sujeta a lo que mandase cada uno de los gobernadores civiles. Esto impedía que existiera una mínima coordinación dentro de ella y, que por el contrario, se dieran casos de que a alguien que era localizado en Barcelona, se le perdiera la pista en cuanto saliera de esa provincia. Suponía un fuerte handicap en la lucha contra el anarquismo y la prevención de los atentados terroristas. Hasta ese momento la policía únicamente tenía una jefatura digna de tal nombre en Madrid –con el Jefe Superior de policía– y en Barcelona con el Inspector General de Orden Público. Una de las acusaciones que cayeron sobre la policía con motivo del atentado de Canalejas fue precisamente la de ser incapaz de detectar y vigilar los movimientos de los anarquistas.

La segunda: Centralizar los datos de interés policial. Eran los fines que se le asignaba por el artículo 3º del Real Decreto de 27 de noviembre de 1912, en que se dejaba muy claro:

> *"Constituir un centro, a donde afluyan todos los datos e informaciones procedentes del territorio nacional, relacionados con el mantenimiento del orden general, y con la prevención y persecución de los delitos, y demás servicios propios de la policía, para que organizados y relacionados y complementados sean base de iniciativas y órdenes que de tal centro partan para su cumplimiento donde correspondan, unificando y sistematizando este servicio público en todo el reino".*

La tercera: Unificar los criterios de actuación. Como se desprende del artículo anteriormente citado este era en realidad el gran objetivo que se pretendía conseguir, evitando así la más completa autonomía de las provincias en este terreno y haciendo que la acción del gobierno llegara a todos los puntos de España con los mismos criterios. Lo que ocurría hasta ese momento era que el mismo problema, suscitado en dos provincias distintas, lo más seguro es que tuviera dos soluciones contradictorias.

Este nuevo cambio en la estructura se completó con la creación de las Brigadas y de los servicios en Madrid y Barcelona. Se consiguió por este medio que en la policía se organizaran mejor las especialidades. De ellas se ha hablado en el artículo precedente en el tema de las especialidades.

Los distintos gobiernos trataron de esta forma terminar con la corrupción dentro de la policía garantizando su estabilidad en el empleo y dotarla de unas importantes mejoras en materia de organización. No es fácil decir que las primeras fueron aceptadas de forma inmediata aunque la depuración que

sufrió la Policía fue sumamente dolorosa, por lo drástica, pero las mejoras en cuanto a organización sufrieron mucho hasta imponerse, porque, al disminuir las competencias en estas materias de los gobernadores civiles, estos reaccionaron como si se hubiera minusvalorado su cargo y ciertos sectores de la prensa contestaron duramente algunas de las competencias atribuidas al Director, personificando los ataques en Ramón Méndez Alanís, el primer director general. Como muestra se pueden hallar en "EL Imparcial" del día 29 de noviembre con una editorial y un ácido artículo de Mariano de Cavia contra el decreto de 27 de noviembre.

4. La Dirección General de Orden Público

Los años del "pistolerismo" (1917-1923) marcaron y definieron hasta donde se podía llegar con aquella estructura de los servicios policiales. Pero al parecer, de esto hasta 1921, coincidiendo con el asesinato de otro Jefe de Gobierno: D. Eduardo Dato, ocurrido el día 8 de marzo de 1921.

Como en anteriores ocasiones lo primero que se hizo en este caso fue destituir al Director General, al Comisario General de Madrid y al Inspector General de Seguridad. Luego, como otro trámite obligado, se le cambió el nombre a la Dirección General de Seguridad, por el de Orden Público, lo que se llevó a efecto por un Decreto-Ley de 24 de junio de 1921. Pero este Decreto ley presenta bastantes novedades.

La más importante de ellas, era sin duda, que por primera vez en la Historia de la Policía, se intentaba coordinar los servicios de la Policía Gubernativa con los de la Guardia Civil, y se sometía al Cuerpo de Seguridad, en su régimen interno, al Código de Justicia Militar.

Se ponían también importantes limitaciones a la autoridad de los Gobernadores Civiles: "Los Gobernadores civiles, no podrán designar por sí mismos el personal que haya de ejecutar los servicios, lo cual será de responsabilidad de los jefes, y ni unos ni otros podrán alterar el destino de los funcionarios, atribución que compete exclusivamente al Director General. Ningún Gobernador podrá disponer servicios fuera del punto de destino de los funcionarios sin autorización expresa del Director General o su conocimiento en casos de reconocida urgencia y avisándolo también al Gobernador respectivo cuando salieren a otra provincia" (art. 61).

Se suprimían dentro del Cuerpo de Vigilancia los ascensos por antigüedad, y se llevarían a efecto solamente después de haber pasado un examen de aptitud.

En este Decreto se creaban tres instituciones de tanta solera como la Escuela de Policía, con unas funciones parecidas a las actuales, el Colegio de Huérfanos y la Caja de Socorros.

5. La Dictadura de Primo de Rivera

Proclamado el Directorio militar, fueron nombrados como Ministro de la Gobernación, Severiano Martínez Anido y como Director General de Seguridad, el general de la Guardia Civil, D. Miguel Arlegui Bayonés, que habían coincidido en Barcelona, donde habían tenido una actuación discutida, como gobernador civil e inspector general de Orden Público, respectivamente.

Una de sus primeras decisiones fue la de cambiar el nombre a la Dirección General de Orden Público por el de Dirección General de Seguridad, estableciendo importantes novedades con

respecto a lo que se venía haciendo en la policía hasta aquel momento en un Real Decreto de 7 de noviembre de 1923. Se va dar un resumen, pequeño, pero suficiente de esas novedades:

Creó la Sección Central del Cuerpo de Seguridad, bajo el mando de un Inspector General. Otro Coronel Inspector General se ocuparía en inspeccionar las plantillas en aquellas ciudades en que estaba implantado.

Terminó con los conflictos de competencias que se estaban presentando hasta ese momento por los Gobernadores civiles, y más en concreto por el de Madrid. La Dirección General de Seguridad asumía el mando directo y único de los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad; todo lo relacionado con el orden público y comisión de delitos, a fin de que la Policía gubernativa fuera lo más eficaz posible, mediante la transmisión de datos y órdenes que contribuyan al esclarecimiento de los hechos punibles y detención de los que resulten responsables.

Con vistas a aumentar la eficacia dispuso:

El uso del telégrafo en las comunicaciones oficiales.

La carta oficial: por la que todos los Jefes de Plantilla deberían dar cuenta todos los sábados de lo actuado durante la semana, comunicando sus impresiones en lo referente a los asuntos de carácter social, político o criminal, preferentemente de todo lo relacionado con el anarquismo[8].

El 11 de octubre de 1925 se creó la sección de Orden Público dentro de la Dirección General de Seguridad: a la que había que enviar filiaciones de los conocidos por sus ideas sociales y políticas e informes sumamente detallados sobre las huelgas que se produjeran.

[8] Se encuentra esta disposición en las OO. GG. De 5-X y 26-XII-1924.

El control de movimiento de personas y de actividades.

Se intentó dar un mayor desarrollo potenciando el Servicio de Barrios (O.G. de 2 de enero de 1924).

Ofrece una novedad muy importante en materia de organización: es una vuelta hacia atrás contemplada en la Ley Provincial de 20 de marzo de 1925, que anuló prácticamente el Decreto ley fundacional de la Dirección General de Orden Público y puso de nuevo a la Policía en manos de los Gobernadores Civiles.

Otras modificaciones de tipo estructural, fueron la creación del Parque Móvil en 1924, las Divisiones de Investigación Social, Ferrocarriles y Fronteras y de los Tribunales de Honor. Nos limitaremos a hablar de las primeras.

La creación de las Divisiones de Investigación Social, Fronteras y Ferrocarriles se llevó a efecto por una Real Orden de 22 de noviembre de 1926. Las razones que impulsaron a su creador, el General Martínez Anido para hacerlo fueron sobre todo de orden práctico: para que imperasen criterios uniformes y se concentrara toda la información disponible en un único organismo.

Para llegar a ese fin se creaban las tres Divisiones antedichas: la de Investigación Social se dividía en doce Brigadas, que se repartían por todo el territorio nacional; la División de Ferrocarriles se dividía a su vez en tres Brigadas Móviles, y la de Fronteras, con dos Brigadas, una para la frontera francesa y la otra para la frontera portuguesa.

También y como un avance en las especializaciones, mandó formar un registro de toxicómanos el 17 de febrero de 1927. La razón que se dio para ello fue la de establecer unos mecanismos de control sobre los adictos a las drogas ilegales.

6. El Reglamento de 25 de noviembre 1930

A pesar de titularse "provisional", y de haber sufrido diversas peripecias, como la suspensión de algunos de sus artículos, ha sido el reglamento que más tiempo ha estado en vigor hasta ahora: cerca de 45 años. Este es el conocido entre nosotros como "el de Mola", pues éste era el Director General de Seguridad cuando fue proclamado.

Las aportaciones de este Reglamento fueron a nuestro entender las cinco siguientes:

a) La unidad que dio a los distintos instrumentos legales, (Reglamentos, Disposiciones, Ordenes...), que regían en la Policía gubernativa. Piénsese en lo que sería la existencia simultánea de tres Reglamentos de Policía: el de 1905, el de Madrid, el de Barcelona, que a lo largo del tiempo fueron sufriendo diversas modificaciones. Pues bien este Reglamento refunde todas esas normas en una sola de una extraordinaria amplitud.

b) Por primera vez también se trató de establecer las bases en que deberían fundamentarse las relaciones entre los Cuerpos de Vigilancia y el de Seguridad. El artículo 71 las definía así: "La dirección de los Servicios de carácter policial y de conjunto de los dos Cuerpos, que constituyen la Policía Gubernativa, la asumirá el de Vigilancia; al de Seguridad sólo le incumbe actuar como auxiliares o ejecutor, salvo los casos en que, por circunstancias especiales se vea obligado a actuar por cuenta propia".

c) La ratificación, pero muy matizada, de la dependencia con respecto a los Gobernadores Civiles. Matizada, porque introdujo una importantísima novedad en cuanto que los Gobernadores Civiles no podrían imponer por si mismos

sanciones ni otorgar recompensas. Esto era causa de malestar porque por actos similares eran objeto de tratamientos distintos según las provincias. El papel del Gobernador en estos dos supuestos queda reducido al de efectuar el trámite: sancionar o premiar pasó desde entonces a ser competencia del Director General de Seguridad.

d) Los servicios especiales que se recogieron, siguiendo con ello en la Policía de la Dictadura de las especialidades de funcionarios fueron: Investigación criminal, Investigación social, Ferrocarriles, Vigilancia de fronteras, Vigilancia de Puertos.

e) La gran sistematización que se dio al Régimen disciplinario, cuya estructura y armazón sigue vigente en la actualidad a pesar de las evidentes variaciones en el contenido.

La valoración de conjunto que merece este Reglamento es que fue muy positivo para el Cuerpo porque se reguló de una forma inequívoca su organización y funcionamiento. Porque no se limitaba en modo alguno a ser un reglamento orgánico sino a la vez un Reglamento de Servicios. El que actualmente disfrutamos es solamente orgánico, y debería ser completado con otro de Servicio.

LAS COMPETENCIAS EN ORDEN PÚBLICO: EL CUERPO DE SEGURIDAD

1. Antecedentes

La policía desde su fundación en 1824 había reclamado que fuera completada su estructuración con una "policía uniformada" o "tropa de policía". En un informe de Don Trinidad Balboa subdelegado de policía en Murcia se decía muy gráficamente que sin esa tropa de policía, la policía era como una carreta sin bueyes. Por ello en 1825 se crearon en Madrid los Celadores Reales, pero en el resto de España no se hizo nada y, aun estos estuvieron activos muy poco tiempo porque fueron suprimidos en 1829.

Los antecedentes inmediatos no fueron mejores. La Policía de José I Bonaparte, no tuvo tampoco este complemento, que también fue reclamado con insistencia. De hecho hubo comisarios de prefectura que intentaron suplir esta laguna creando ellos partidas uniformadas a sus órdenes para luchar contra el bandolerismo, la delincuencia común y el contrabando. En el Sexenio Absoluto se intentó la creación de una policía completamente militarizada primero en Madrid, coincidiendo con e "Imperio de los Cien días" de Napoleón y después en toda España con las Comandancias Militares, pero este intento terminó en fracaso por las desavenencias entre los ministros, llegándole a costar su puesto de ministro de la Guerra al general Ballesteros.

La lucha por el control de la Policía entre jueces y militares terminó decantándose hacia los últimos. El gobierno de Mendizábal suprimió la Policía en 1835, "justamente cuando más necesaria era", en plena guerra carlista y, a pesar, de los eminentes servicios que había presado la Superintendencia General de Policía entre 1833 y 1835, en los que había que incluir el descubrimiento de algunas intentonas militares de golpes de estado.

Se llega así a 1840 en que se suprimió la Policía secreta, es decir, la partida presupuestaria para el pago de confidentes e información y se prometía la reestructuración del "Ramo de Protección y Seguridad Pública". Cosa que no se llevó a efecto hasta 1844, con la creación de una estructura de policía civil en toda la nación en enero de ese año y la creación de la Guardia Civil como esa tropa de policía que había sido tan reclamada. Tan fue así esto que la Guardia Civil estuvo prestando servicio a las ordenes de la policía civil hasta el 1 de enero de 1848, como lo prueban los artículos 13 al 18 de su reglamento de servicio. Con la independencia de la Guardia Civil hubo necesidad de dotar al Cuerpo de Vigilancia de policía uniformada, y aquí entran distintos nombres especialmente el de Salvaguardias. Y también el primer intento de coordinar todos los cuerpos de seguridad en 1856 con la creación de la Dirección General de Seguridad y Orden Público, que solamente estuvo activa unos seis meses.

Esta etapa previa a la Revolución del 68 terminó con la demanda de que en cada provincia hubiera una jefatura de policía independiente, para facilitar las tareas al gobernador civil que tenía otras mil cuestiones que resolver y, en ocasiones, abandonaban enteramente a su suerte a la policía, al Cuerpo

de Vigilancia. Porque con la creación de la Guardia civil veterana en Madrid desaparecieron los agentes uniformados que dependían de este cuerpo de policía civil.

2. Desde 1868 a 1906

Los revolucionarios suprimieron la policía nada más hacerse con el poder, y el general Prim lo hizo con la Guardia civil veterana justamente quince días antes de ser asesinado. Después se echó la culpa del crimen ¿cómo no? a la Policía por no haber previsto el atentado. Pero lo cierto fue que sin policía, no se podía funcionar. Las armas que se repartieron profusamente a los Voluntarios de la Libertad, no cayeron siempre en buenas manos, por lo cual hubo que tomar medidas, entre las que estuvo la creación de un Cuerpo de Orden Público en Madrid, que vino a sustituir en la práctica al Cuerpo de Vigilancia porque era civil y dependía del Gobernador civil. La primera regulación de este Cuerpo la hizo el gobernador Juan Moreno Benítez, que publicó el 1 de abril de 1869 un "Manual para el servicio de Orden Público en Madrid". A continuación, quince días después, se promulgó un reglamento provisional y se amplió su plantilla a trescientos agentes. Pero éstas nunca estuvieron cubiertas al cien por cien, lo cual fue causa de numerosas quejas. Este ha sido un mal endémico que ha sufrido siempre la policía.

Con el reglamento definitivo de 1 de junio se introdujeron importantes novedades. En la exposición de motivos ya se advertía que "fue imposible cambiar por completo la base en descansaba desde antiguo el servicio de orden público e imposible poner este importante ramo en perfecta armonía con los prin-

cipios de Gobierno que son fundamento de la política actual", pero lo que resultó fue que esos principios de gobierno, en especial el de suprimir todo lo que oliese a prevención, eran completamente utópicos como la práctica se encargó de demostrar. Se militarizó a sus componentes, aunque se conservaron las categorías del Cuerpo civil de Vigilancia. A los tres meses se produjo una enmienda a la totalidad: hubo que desmilitarizar a cien agentes para encargarles esas tareas de prevención que tan olímpicamente habían subestimado. Cayeron entonces en la cuenta del error cometido con la supresión del Cuerpo de Vigilancia.

Al asesinato de Prim le siguió otro reglamento orgánico de Sagasta de 20 de febrero de 1871, en que ya se intentaban separar los servicios ordinarios de la policía de los que le correspondían como policía judicial. Este reglamento se completó con otro de servicio, elaborado por el gobernador civil de Madrid, Ignacio Rojo Arias y que posteriormente se extendió a todas las provincias. En él se van detallando minuciosamente las obligaciones de cada escala comenzando por las de los guardias y siguiendo por las de sus jefes subalternos de distrito, los subinspectores, los inspectores y los jefes de departamento. Causó un especial malestar entre los agentes el hecho de que tuvieran que hacer el servicio "sin perderse de vista uno a otro guardia, nunca estarán juntos ni en conversación".

La I República intentó unificar los cuerpos de la policía gubernativa mediante un decreto de 22 de octubre de 1873, "organizando la Policía Gubernativa y Judicial de la República". Este decreto tuvo la virtualidad de marcar un cauce para todo lo que vino después en materia policial, y de ser el primer intento de crear una policía gubernativa, que fue en la que se centró su atención y su intento de reforma. Contenía una im-

portante novedad: habría un jefe de esa policía en todas las provincias, tal y como se reclamaba antes de 68.

Se dividía la policía en dos secciones: la de Vigilancia y la de Seguridad. Se definía claramente cuáles deberían ser las competencias a desarrollar por cada una de ellas. Pero para comprender mejor las estructura que se quería dar a este cuerpo se va a hacer referencia a la plantilla aprobada para Sevilla, el 23 de diciembre de 1873: un delegado superior, jefe de negociado de segunda clase; un secretario, Oficial de Administración de segunda clase, cuatro oficiales de Administración de cuarta clase; cuatro escribientes aspirantes, dos de primera clase, y dos de segunda; cincuenta agentes de inspección y vigilancia ejercida en la forma que determina el reglamento; ciento setenta guardias de seguridad pública con la organización y disciplina establecida en el reglamento y cuatro ordenanzas". Se determinaban después sus sueldos.

A causa de la II Guerra carlista no se pudo llevar a efecto, porque fue derogado el 11 de enero de 1874. Sin el estudio de este reglamento resulta incomprensible la legislación de la Restauración en materia policial.

Basó la estructura de la policía en este decreto fallido de la I República hasta tal punto que copió hasta los nombres. La nueva denominación se aplicó solamente en Madrid, porque en el resto de la nación se conservó la denominación del Cuerpo de Orden Público de las provincias, manteniendo la uniformidad y su carácter militar, por lo cual se le eximió del pago de algunos impuestos. Por otro decreto de 1883 se autorizaba al Ministerio de la Gobernación para destinar los individuos del cuerpo de Orden Público adonde los juzgue necesarios, sin limitación alguna da número, clase ni provincias.

Se exceptuaba a los del Cuerpo de Seguridad, que solamente actuaba en Madrid. (Gaceta de Madrid, 8-12-1883). A partir de la creación de la Dirección General de Seguridad se conoció de nuevo como Cuerpo de Vigilancia, y las sucesivas plantillas reflejan este hecho. En cuanto al resto de la historia de este cuerpo, se trata más detalladamente en el capítulo dedicado a esa etapa histórica.

3. La expansión nacional

La implantación del Cuerpo de Seguridad en todo el territorio nacional se aceleró a partir de Barcelona en de 1906. Se puede hacer una idea de lo rápida que fue, si se tiene en cuenta que, por noticias sacadas de la Gaceta de Madrid, en 1910 se hallaba ya en más de la mitad de las provincias, y que el proceso se completó en la década siguiente. Esto significó un aumento muy importante en sus efectivos, aunque su plantilla nunca llegó a estar a completa, y una expansión territorial que lo convirtió en un cuerpo estatal de policía. La consecuencia de ello fue que cuando se e atribuyeron las competencias de orden público en 1931 había una fuerte infraestructura nacional que sirviera de base a los guardias de Asalto, o la sección de Vanguardia y Asalto, como se verá algo más abajo.

Esta expansión se hizo de una forma totalmente ordenada y lógica. Se dio prioridad a la frontera francesa, y al Campo de Gibraltar, lugares más sensibles para el terrorismo internacional en el primero caso y del contrabando en el segundo.

La plantilla de Barcelona que el Cuerpo de Seguridad duplicara su número de efectivos, pues era muy similar a la de Madrid. La plantilla, aprobada para Barcelona, fue la siguiente:

1	Comandante
4	Capitanes
8	Tenientes
16	Sargentos
40	Guardias primeros
336	Guardias segundos

El 13 de enero de 1911 publicaba la Gaceta de Madrid un cuadro por provincias de las poblaciones en que se debería establecer dotación del Cuerpo de Seguridad. Muchos pueblos no comprendidos en ese cuadro solicitaron la presencia del Cuerpo de Seguridad sin alegar los fundamentos de su petición. La respuesta del Ministerio de la Gobernación fue una real orden circular en la que se fijaban los requisitos y los fundamentos en que deberían basarse esas peticiones. Entre ellos estaban: los acuerdos de los ayuntamientos para afrontar los gastos derivados de la instalación del destacamento; los recursos no comprometidos del presupuesto municipal; número de habitantes e informe de la alcaldía sobre la población flotante que haya de ordinario, atraída por el laboreo de minas, establecimientos fabriles o cualquiera otra causa; composición de la línea o del puesto de la guardia civil que en el pueblo; indicación de los mercados habituales, si los hubiera, y de las vías públicas, estaciones… Con todos estos datos se pretendía tener una idea lo más exacta posible sobre la importancia del vecindario y de las previsiones a que se debieran atender en materia de orden público.

4. Los capitanes como Jefes de las Comisarías

La separación de los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad

era completa, pero esto no impidió que se produjeran situaciones como la que vamos a reseñar. El artículo 24 del Reglamento de la Policía de 4 de mayo de 1905 decía textualmente: "Mientras los capitanes desempeñen funciones del Servicio de Vigilancia en Madrid, recibirán las órdenes relativas a ésta 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. Éstos a su vez dependerán de los capitanes en dichas funciones".

Esto ha servido de base para afirmar que los Capitanes podían ejercer la dirección de las Comisarías de distrito. Y efectivamente las ejercieron, pero teniendo en cuenta tres precisiones que son muy importantes: la primera, que podían ser destinados capitanes del Cuerpo de Seguridad al Cuerpo de Vigilancia en Madrid temporalmente (mientras), la segunda, que en esa situación especial se les consideraría como si perteneciesen al Cuerpo de Vigilancia, por lo cual recibirían las órdenes del Jefe de ese Cuerpo no del de Seguridad, y la tercera, que tendrían un lugar dentro de la estructura del Cuerpo de Vigilancia, por lo cual habría unos inspectores que mandasen a los capitanes y otros que les tendrían que obedecer.

¿Por qué esta interpretación? Porque el artículo 96 del Reglamento afirma que a los inspectores les corresponde "la dirección inmediata de los servicios de vigilancia dentro de los distritos", y el artículo 99, que "es de su competencia cuanto se relaciona con el régimen interior y modo de funcionar de las mismas" y añade "todas las facultades y obligaciones de los inspectores y jefes corresponden y afectan a los capitanes del Cuerpo de Seguridad de Madrid con arreglo al artículo 22 (en realidad es el 24) mientras desempeñen funciones del Cuerpo de Vigilancia".

Pero el más rotundo de los fracasos acompañó a esta medida, por lo cual se tuvo que volver en menos de dos años a la situación anterior. El Reglamento de Policía de Madrid de 1906 optó por terminar con esta situación que había creado mucha confusión y, sobre todo, la desatención a todos los servicios de carácter preventivo y de información que realizaba el Cuerpo de Vigilancia. Cuando ocurrió el atentado contra Alfonso XIII el día de su boda ocupaban los puestos de jefes de las comisarias los capitanes: las irregularidades encontradas por una comisión decidieron la expulsión del cuerpo de Seguridad del capitán Goyri, de la Comisaría de Palacio, así como de varios inspectores de vigilancia de la misma.

5. Las competencias en materia de orden público

Hasta 1931 la policía no tuvo competencias en materia de orden público. La expansión del Cuerpo de Seguridad, primero a Barcelona en 1905 y después a otras ciudades importantes hasta cubrir todo el territorio nacional fue lo que posibilitó la creación de los guardias de asalto. El Cuerpo de seguridad encargado de la prevención de los delitos, estaba ya militarizado en su régimen interno y sus mandos provenían del ejército.

Pero faltaba un desarrollo mayor en cuanto a las competencias de la Policía. Durante todo el siglo XIX y el primer tercio del siglo XX, la Policía Gubernativa no tuvo competencias en materia de orden público, porque se reducían a velar por la seguridad de las personas y la de sus bienes y propiedades. Estas fueron encomendadas y ejercidas durante todo el siglo XIX y el primer tercio del XX de forma exclusiva por el Ejército y la Guardia Civil, a quienes, nunca se les dotó de medios

específicos para desarrollar esa función. La modernización de la policía se completó cuando la II República le encomendó competencias en esta materia a través de la creación de las Guardias de Asalto.

Las manifestaciones, alborotos, algaradas se convirtieron progresivamente en un gran problema. Los medios de que disponían tanto el Ejército como la Guardia Civil para disolverlos no solamente no eran aptos para resolver este problema sino que lo aumentaban por las consecuencias de las intervenciones que terminaban siempre con un número de muertos o heridos graves, desproporcionado a la causa de las alteraciones del orden público.

La situación se fue agravando con el tiempo, y con el fin de la dictadura llegó a un extremo muy peligroso. Hasta que llegó con la quema de conventos la causa precipitante, que urgió a tomar una solución. No podía seguirse ni con el cruce de brazos ni con una intervención excesiva y desproporcionada tan grave a veces como lo que se trataba de evitar.

Antecedentes franceses: las Brigadas del "Tigre", creadas en Francia por Clemençeau, dedicadas a la investigación y represión de los delitos y crímenes de derecho común cometidos por tribus de nómadas que andaban sin rumbo fijo por todo el territorio francés; esa investigación estaba en manos de las escasas posibilidades de actuación de la policía y magistrados locales sin interconexión entre la policía de una región y de otra. Clemençeau, y el comisario Hennion, el encargado de ponerlas en funcionamiento tenían como objetivo disminuir al máximo el tiempo de respuesta mediante la ubicación estratégica de las brigadas. Fueron inspiración para los guardias de asalto por su movilidad, siempre dispuestas a intervenir donde

fueran requeridas, por los medios de que dispusieron, que eran los adecuados a su función; y por su ubicación territorial, que había sido estudiada cuidadosamente antes de su despliegue. En la I Guerra Mundial se dedicaron también al control de los motines, algaradas y manifestaciones violentas, y, en esta función, fue en las que las conocieron Azaña, que estaba en París como corresponsal de guerra, y otros republicanos.

La solución para nuestro problema fue la de crear dentro del Cuerpo de Seguridad unas secciones especializadas y bien dotadas para la represión de esas manifestaciones y algaradas y distribuirlas por toda España, de forma que en tiempo corto pudieran acudir a cualquier lugar que se necesitase. Su radio de acción máximo sería de 120 kilómetros.

6. La creación de los Guardias de Asalto

Tuvo un precedente inmediato: La sección de Gimnasia de Mola, que se refiere a ella en su libro "Lo que yo supe", las memorias de su paso como Director General de Seguridad. Las formaban 25 hombres. Se conoce muy poco sobre ellas. Armados con defensas, pero eran de madera, por lo cual se diferenciaban claramente de las que usaron los guardias de asalto que eran de goma. Actuaron por primera vez en 1930 en la ronda de Atocha para disolver una manifestación con muy pocos componentes.

La quema de conventos de 11 y 12 de mayo de 1931. Este suceso puso al gobierno republicano entre la espada y la pared. Por una parte, no se actuó frente a los alborotadores, lo que impidió que hubiera muertos que alimentaran la protesta, pero, por otra, la repercusión internacional que tuvo, significó

un altísimo coste de crédito del nuevo régimen. Miguel Maura, ministro de la Gobernación, tuvo muy claro que tenía que tomar medidas para evitar su repetición. Un de ellas, la más inmediata, fue hacer dimitir al Director General de Seguridad, Carlos Blanco, y sustituirlo por Ángel Galarza Gago, que desempeñaba el cargo de Fiscal General del Estado.

Ángel Galarza se hizo cargo de la dificultad que entrañaba el nuevo puesto en la administración, pero trabajó rápido y con acierto. Como se va a ver, tenía sus proyectos sobre este asunto, porque, de lo contrario, no se comprende que actuase de la forma que lo hizo. Hay mucha dificultad para fijar la fecha de la creación de las Secciones de Vanguardia y Asalto, que fue el nombre oficial que se les dio. Esto hace que se hayan pronunciado opiniones muy dispares. Por ello tenemos que acudir a las opiniones de los protagonistas de esta historia para saber a qué nos debemos atener, ya que la primera disposición legal que los menciona es la Ley de Presupuestos de 1932, de 3 febrero, en que amplió su número de plazas de las ochenta iniciales en 2.500. Algunos autores han dado esta fecha como la fundacional, pero, si como se ha dicho, se tiene en cuenta la opinión de los protagonistas, no es exacta y porque hay otro dato: actuaron en 1931 en varias ocasiones. Luego hay que pensar que se hizo sin un respaldo legal concreto, dado que se trataba de añadir una nueva sección a un cuerpo policial ya existente.

Comencemos por el testimonio de Miguel Maura, ministro de la Gobernación, que, como se podrá comprobar coincide con el de Galarza, pero no precisa las fechas:

"Tan pronto como Ángel Galarza estuvo al tanto de sus misión en la Dirección General de Seguridad, planeamos juntos la creación de un nuevo Cuerpo de policía armada, al que

desde el principio acordamos dar el nombre de Guardias de Asalto… *yo me limité a facilitarle los medios que me pedían y necesitaban sin regateos y sin tasa, y alentarles en su labor, porque cada día era más urgente la presencia en las calles de una fuerza ágil, entrenada y movible y bien armada con armas que no fuesen por necesidad mortales".*

"Una fuerza ágil, entrenada y movible… armada con armas que por necesidad no fueran mortales", no se puede resumir mejor la tarea que iban a cumplir las Guardias de Asalto ni en mayor coincidencia con las Brigadas del "Tigre" francesas. Sobre su expresión "planeamos juntos", en mi opinión, es una fórmula para aceptar la propuesta de Ángel Galarza, que es el verdadero ideador de esta nueva fuerza. Esta interpretación se puede deducir también del propio testimonio de éste.

En unas primeras declaraciones hechas el mismo día 14 en que tomó posesión de su cargo de director general de Seguridad dijo que se proponía crear una sección de Asalto dentro del Cuerpo de Seguridad, compuesta por 80 individuos mayores de 30 años, usarían porras y revólver; formarían cadena para contener al público y solamente en caso de necesidad harían uso de las armas.

En otras, hechas al Heraldo de Madrid, que este periódico tituló como "Guardias de Asalto":

> *"Ochenta aproximadamente. Les mandarán un capitán, dos tenientes, y cuatro brigadas. Para trasladarse utilizarán un camión abierto con bancos centrales. Y será preciso adquirir algunos más… El Grupo de Asalto quedó constituido el domingo. En esta misma semana comenzarán las clases de gimnasia".*

Ese domingo fue el 17 de mayo de 1931, el Heraldo era el del día 20 de mayo de 1931, en su página 12.

El organizador de esta Sección fue Agustín Muñoz Grandes, de 35 años, teniente coronel que estaba destinado en la Caja de Recluta de Toledo. Había estado en África donde había ascendido por méritos de guerra. Los entrenamientos, a que aludía el Director General, efectivamente comenzaron a realizarse en el Colegio de Huérfanos de la Policía de Carabanchel.

LA SEGUNDA REPÚBLICA

1. Solución de asuntos pendientes

Proclamada la II República el 14 de abril de 1931, como suele acontecer en los casos en que se producen cambios bruscos de gobierno, hubo una serie de dimisiones, que se pueden considerar absolutamente normales. Estos ceses afectaron a toda la plana directiva del Ministerio de Gobernación, desde el titular al Comisario General del Cuerpo de Vigilancia.

Otra de las medidas que tomó la República fue la derogación del Reglamento de 1930, con una curiosa particularidad, que no se hacía referencia al tipo de Reglamento, que regiría en el intermedio. La motivación de este Decreto se limita a firmar que la suspensión del Reglamento se llevó a efecto "para el mejor servicio de la Policía Gubernativa y a reserva de la organización que en su día ha de llevarse a cabo".

La solución que se dio a este problema fue el dar unos poderes muy grandes al Director General de Seguridad "hasta que sea aprobada definitivamente la organización del expresado Centro directivo de los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad, queda autorizado el Director General de Seguridad para determinar discrecionalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior, los preceptos y organismos del Reglamento.

Dentro de la política de personal destaca por su importancia las medidas tomadas el 14 de mayo de 1931, la reorga-

nización de los servicios dependientes de la Dirección General de Seguridad. Se basaba esta reorganización en unos motivos muy amplios como pueden serlo "las necesidades de los servicios". Complemento de ésta fue "la creación de la excedencia forzosa en algunos casos excepcionales de miembros pertenecientes a la Policía gubernativa". Las razones esta vez fueron mas explícitas: "las conveniencias del servicio y las necesidades de que en las presentes circunstancias se confieran los cometidos más delicados de la policía gubernativa a aquellos funcionarios del Cuerpo de Vigilancia que cuentan con plena confianza del gobierno provisional...".

Para el cumplimiento de este Decreto, se confería al Ministro de la Gobernación unos poderes discrecionales muy amplios. Los que pasasen a esta situación disfrutarían solamente de la mitad de su sueldo y su situación duraría un período indeterminado de tiempo y estarían siempre disponibles para poder regresar en caso de que el Ministro así lo creyera conveniente. Pero la República se mostró especialmente sensible para solucionar determinadas circunstancias, en las que se podía caer incluso por un exceso de celo. Por ello con motivo de una felicitación colectiva al Cuerpo, mediante una Real Orden promulgada el 15 de octubre de 1933, se amnistió en la práctica a todos los que estaban sujetos a algún tipo de expediente. Hay un párrafo especialmente denso que resumen este espíritu y que no podemos menos de transcribir:

"La práctica ha demostrado que a la concesión de tales beneficios siguió de un modo casi constante, como prueba elocuentísima de la sensibilidad de quienes forjaron su disciplina en la honrosa lucha por el mantenimiento del orden social y de la persecución de los delincuentes, un notable decrecimiento

en la comisión de faltas, las cuales, por otra parte, no implican siempre en los sancionados un propósito preconcebido de infringir los preceptos reglamentarios, aunque por la peculiar constitución de los organismos policíacos y la necesidad imprescindible de mantener una estrecha moral en los Cuerpos encargados de velar por el cumplimiento de las leyes, sea indispensable sancionarlos con una rigurosidad innecesaria en otras instituciones de la Administración Civil del Estado".

Como consecuencia de esa felicitación colectiva se sobreseyeron todos los expedientes, excepto los incoados por faltas muy graves, se condenaron las multas pendientes de pago, se reintegró en su puesto escalafonal a aquellos que habían sido postergados, se cancelaron todos los antecedentes y se felicitaba con premio en metálico a los que llevasen más de quince años en el Cuerpo.

2. Las modificaciones estructurales

Fueron dos principales y otras dos de menor trascendencia: el Cuerpo de Vigilancia Local, la creación del Gabinete de Enlace, y la designación de un Comisario General para toda Cataluña, y la potenciación del Gabinete de Identificación. No se hace referencia a la organización de la sección de Asalto dentro del Cuerpo de Seguridad porque ya se ha hecho detalladamente en el capítulo anterior.

2.1. El Cuerpo de Vigilancia Local

El problema que se trataba de solucionar fue una herencia de la Dictadura de Primo de Rivera porque éste por un Real Decreto de 1926 dio especiales facilidades para ingresar en el

Cuerpo de vigilancia a los Sargentos licenciados de la Guardia Civil, Ejército, Carabineros y Mozos de Escuadra, como vigilantes de segunda clase. Recién instaurada la República ese Decreto se suspendió. Pero subsistió el problema del personal destinado en él cuyos haberes corrieron el serio peligro de ser recortados drásticamente.

Para solucionar este problema se creó el Cuerpo de Vigilancia Local, al que se dio esta denominación por el lugar a que serían destinados: ciudades y pueblos que no fueran capitales de provincia. En la exposición de motivos se alegaba que "el Cuerpo de Vigilancia atiende en su función, a más de las capitales de provincia, a otras ciudades de notoria importancia por su población, situación geográfica, industrial, fabril o agrícola, pero ni estas son debidamente atendidas porque sus plantillas tiene que ser necesariamente escasas, ni todas las ciudades que debían tener esta especial vigilancia la tienen".

Destinar sin más a personal del Cuerpo de Vigilancia a estas nuevas plantillas podría suponer la pérdida de eficacia, además de perjudicar a los afectados, porque se podrían lesionar derechos legítimamente adquiridos. Por ello se creó el nuevo Cuerpo. Las condiciones en que se llevaría a efecto serían la imposibilidad de pasar de uno a otro, los miembros del Cuerpo de Vigilancia dejarían de prestar servicio donde se implantara un nuevo Cuerpo, y sin que en ningún momento pueda atribuírsele competencias de la Policía Municipal, y la integración completa del personal que pasara al del Ministerio de Gobernación.

Para cubrir las vacantes "se harán por concurso de méritos entre las clases de Ejército, Marina, Guardia Civil, y Carabineros con los requisitos que se señalen", pero los que ingresa-

ren en este Cuerpo "renuncian a todos sus derechos y a su fuero militar, pero siendo abonados los servicios prestados para los efectos de jubilación".

Este Cuerpo fue suprimido en 1935 y sus integrantes fusionados con el Cuerpo de Vigilancia como agentes auxiliares de Tercera. Se dejó también sin efecto una cláusula legal que impedía que estos agentes pudieran ser destinados a capitales de provincias. La razón que se daba para este proceder era que así lo exigían las necesidades del servicio.

2.2. La oficina de información y Enlace

Fue el antecedente de las Brigadas de Información, porque la causa de su creación fue la atención que requerían los servicios de información y la necesidad de disponer de una oficina que recogiera y controlara cuantos datos tuvieran relación con la información. Los datos que recogió y analizó eran todos referidos a los Oficiales del Ejército.

El nombramiento del jefe de la Oficina y del personal destinado en ella quedo a la discreción del Director General de Seguridad, de quien dependían directamente.

En 1935 pasó a depender directamente del Ministro de Gobernación. Pero se cambió también su orientación: de allí en adelante sería la de "recoger y sistematizar los antecedentes y proponer al Ministro la tramitación de órdenes a todas las autoridades de la República".

2.3. El Comisario de Cataluña

Fue creado en 1933. Su escala jerárquica era muy elevada porque era como Delegado especial del Gobierno de la Repú-

blica en Cataluña. Dependería directamente del Director General de Seguridad, debiendo elevar por lo menos un informe semanal de la situación en Cataluña. Se trato de controlar de alguna manera la acción de anarquismo catalán que era muy intensa, y cuya negativa repetida a participar en las elecciones suponía en la práctica una grave desestabilización del sistema democrático.

2.4. El Gabinete de Identificación

Aunque en capítulos anteriores, no nos habíamos referido al Gabinete, vamos a resumir ahora muy brevemente su historia. A finales del siglo XIX funcionó en el Gobierno Civil un Gabinete Antropométrico y Fotográfico, que había sido creado dentro del contexto de las luchas contra el anarquismo. En 1911 comenzó a funcionar en la Jefatura de Madrid un servicio de identificación dactiloscópica, y poco tiempo después en Barcelona y otras provincias. En 1912 se amplió la ficha dactiloscópica con la adición de la fotografía del detenido.

En 1921 el Gabinete de Madrid pasa a ser el Gabinete Central de Identificación, y se dispuso además que todos los gabinetes provinciales y locales enviasen un duplicado de toda ficha o reseña, con lo que se impidió que los reseñados utilizando frecuentes cambios de nombre y filiaciones, pudiesen burlar reclamaciones judiciales. También se creó en ese año el Laboratorio de Técnica Policial.

Los efectos de estas medidas fueron enormes porque gracias a ellas se consiguió el esclarecimiento de muchos delitos, que antes hubiera sido imposible, por no poder comprobar la veracidad de las confesiones de los detenidos, o la imposibili-

dad de reconstruir sus andanzas, incluso en el extranjero. unas estadísticas de 1933 confirman el auge que tomo en poco tiempo: fichas y reseñas dactiloscópicas, producidas en dichos gabinetes: 38.500. Reincidentes que fueron identificados con nombres que ya habían utilizado alguna vez: 14.075.

Fundándose el gobierno precisamente en la cantidad del trabajo que desarrollaba, así como su calidad, decreto en 1933 que se constituyera como una unidad autónoma dentro de la Policía. Para ello, y para impulsar el mejoramiento del servicio, coordinar la actuación del personal dependiente de él, se constituía en Inspección General del Gabinete de Identificación.

También en 1934, a continuación de este Decreto se dieron las Reglas a que deben atenerse los gabinetes provinciales de identidad en sus relaciones con el Central de la Dirección General de Seguridad. Reglas que han estado o están en vigor hasta hace bien poco.

3. Los intentos de coordinar las diversas fuerzas o auxiliares de esas fuerzas

Los intentos de coordinar las distintas fuerzas de Orden Público entre ellas mismas y con las que por la Ley estaban destinadas a las labores de auxilio no se producen hasta el Decreto-Ley de 1921; pero sin ninguna eficacia en la práctica. Durante el año 1935 se hicieron varios intentos para coordinar a las Fuerzas de Orden Público con sus auxiliares, y con las fuerzas regionales como los Mozos de Escuadra, los Miqueletes, Miñones, etc.

Las razones para intentar llevar a cabo dicha coordinación eran las siguientes: la obligación de todo tipo de Autoridades

(Centrales, Regionales, Provinciales y Municipales) de velar por la conservación del orden. Pero esta obligación recae de una forma especial y directa en el Ministerio de la Gobernación que sería, por tanto el organismo idóneo para llevarla a efecto. Por ello no era de recibo una situación, que se describe con los más negros colores: "De tan categórico y fundamental precepto, se sigue que las fuerzas y Agentes de la Autoridad hasta aquí desatendidos, deben pasar a una actuación activa y eficaz para guardar el orden, y que es el Departamento ministerial quien debe proveer a reglamentarlos y organizarlos, pues si quedaran fuera de su intervención, no sólo por falta de unidad en el mando perderían la virtualidad que se busca, sino que pudiera ocurrir que viniesen a perturbar la paz en vez de salvaguardarla. Están en juego los intereses vitales de la nación, el régimen de estado mismo, y no puede admitirse que quienes reciben del Gobierno la consideración de Agentes de la Autoridad, no contribuyan en la medida que deben, por abandono o por una actuación excéntrica, al mantenimiento del orden público, y menos sería tolerable la posibilidad de que se alzasen contra el".

Con esta coordinación se pretendía conseguir darle unidad a su actuación, "sometiendo al vasto y valioso conjunto que forman los servicios auxiliares del orden público a una ordenación general, a una misma disciplina y a un solo mando, con lo cual recibirán nuevo impulso, multiplicarán su eficacia y se alcanzaran nuevas zonas de autoridad, tanto para la represión de los trastornos que anormalmente puedan producirse, como en las cotidianas atenciones de vigilancia y de protección a personas y haciendas". Para conseguir esto se encargaba la inspección y la vigilancia sobre su disciplina a la Guardia Civil.

Los cuerpos afectados por esta medida fueron: los Miqueletes de Guipúzcoa, Miñones de Vizcaya, Miñones de Álava, Mozos de Escuadra, Vigilantes de Caminos, Guardas Jurados, Peones camineros, y Agentes del Resguardo de la Compañía arrendataria de Tabacos.

Esas mismas funciones serían desempeñadas con respecto a otros cuerpos por la Dirección General de Seguridad: los Guardias Municipales y otros empleados municipales, como los encargados de la vigilancia de las alcantarillas, los serenos, servicios de teléfonos, telégrafos y telecomunicaciones.

Para dar cumplimiento a este decreto se organizaron en San Sebastián, Bilbao y Vitoria unas Juntas de Coordinación de los servicios de Orden Público constituida por el Gobernador Civil, que la presidía el Presidente de la Diputación, el primer jefe de la Comandancia de la Guardia Civil y el Comisario de Vigilancia y por el Jefe del Cuerpo de Miqueletes de Guipúzcoa o Miñones de Álava y Vizcaya.

Una Junta similar a esta fue establecida también para Barcelona.

4. La Guerra civil en la zona republicana

A principios de la guerra civil los efectivos del Cuerpo de Seguridad y Asalto eran 17.760 repartidos de la siguiente forma: Jefes y Oficiales, 450; Suboficiales, 543 y Guardias, 16.667. Grosso modo, unos 8.000 pertenecían al Cuerpo de Seguridad y los otros casi 10.000 a los Grupos de Asalto. De ellos, pertenecieron leales al Gobierno cerca del 70% lo que se debió a que las poblaciones donde se concentraba mayor número de habitantes quedó en manos de la República (Madrid,

Barcelona, Bilbao, Valencia…) y a que, como veremos más adelante, al menos ocho compañías de ciudades cercanas a Madrid recibieron la orden de trasladarse a ésta para contribuir a su defensa.

Como una regla, con alguna excepción, se puede decir que en aquellos lugares en los que se unieron la Guardia Civil y la Guardia de Asalto, como en Barcelona, o la Guardia Civil y el Ejército o la Guardia de Asalto y el Ejército triunfó el bando por el que se decantara esa unión. Aunque también se debe tener en cuenta que en otros, tanto la GC como el CSA se mantuvieron a la expectativa para saber a qué bando apuntarse y además que las compañías de Valladolid, Salamanca, Segovia, Ávila, Logroño, Guadalajara, Toledo y Ciudad Real, que contribuyeron de forma decisiva a fijar el frente alrededor de Madrid, Somosierra, Puerto de los Leones, Navacerrada, Valmojado, carretera de Andalucía, dejaron desmanteladas todas esas ciudades, que excepto la tres últimas cayeron sin apenas oposición en manos de los rebeldes.

Habría que destacar tal vez algunos hechos producidos en el comienzo de la guerra. En Melilla, cuando la policía intentó registrar la Comisión de Límites geográficos en donde se suponía que se había originado el levantamiento. Solamente Margarida, se negó a sumarse a la rebelión. Y en Ceuta la actitud del teniente Prada del CSA que se opuso casi en solitario al alzamiento.

Sevilla constituyó un caso muy especial. Un grupo relativamente pequeño del CSA se opuso a Queipo de Llano: se atrincheraron en la Plaza Nueva, y otros que estaban descansando en su casa facilitaron armamento a unos ochenta componentes de las organizaciones obreras. También resistieron

en el Hotel Inglaterra y en la Plaza de la Armería, donde estaba situado su cuartel. Fueron obligados a rendirse.

La actuación de la Guardia de Asalto durante la guerra destacó en tres puntos muy relevantes: en la fijación del frente en la provincia de Madrid, en la detención de desertores de los dos bandos y en las luchas entre partidarios de la República, como ocurrió en mayo de 1937 en Barcelona.

4.2. El Cuerpo de Seguridad

El gobierno de Largo Caballero significó la reconstrucción de las Fuerzas de Orden Público. Fue nombrado Ministro de la Gobernación Ángel Galarza, que durante el gobierno provisional había desempeñado el cargo de Director General de Seguridad. Bajo su mandato los Guardias de Asalto llegaron a contar con 28.000 hombres. Pero el eje de la nueva situación fueron los Carabineros que pasaron de 15.000 a 40.000 efectivos, y que se hubieran convertido, en el caso de haber ganado la guerra en la fuerza policial básica en una situación de normalidad. Lo cual debe tenerse en cuenta si se quiere tener una explicación para la unificación de todas las fuerzas y cuerpos policiales que no pertenecieran a los Carabineros.

Paralelamente, con el fin de acabar con el descontrol y las arbitrariedades, a las milicias de los sindicatos y de los partidos que hasta entonces habían venido actuando sin control alguno se trató de encuadrarlas en un organismo denominado "Milicias de Vigilancia de la Retaguardia", dependiendo del Ministerio de la Gobernación, como colaboradoras de las fuerzas de policía e, incluso, se daban facilidades a sus componentes para integrarse en esas fuerzas. Un dato, digno de tenerse en cuenta,

es que de las mil novecientas instancias cursadas por los milicianos pidiendo su integración en las fuerzas y cuerpos de seguridad, ninguna provenía de milicianos anarquistas. Estos últimos se opusieron de una forma tajante a las medidas del gobierno hasta el punto de que este fue uno de los motivos que sirvió para el estallido de los sucesos de Barcelona de mayo de 1937.

Esto provocó mucha resistencia, sobre todo, en los anarquistas, pero terminó imponiéndose el criterio del gobierno. El 7 de octubre el Gobierno se vio obligado de dar un ultimátum de 48 horas para que todos los grupos de Milicias que actuaban investigando se integraran en la Sección de Investigación de la Retaguardia, invalidando los carnets que tuvieran y que deberían ser canjeados por los de las Milicias de Vigilancia de la Retaguardia, prohibiéndoles expresamente que realizaran registros domiciliarios, como lo venían haciendo hasta entonces de forma totalmente arbitraria en la mayor parte de los casos y en otros lindando con la delincuencia común –como se dio algún caso muy célebre en Madrid–. Por ello, se ordenaba también que de lo incautado se debería levantar acta, incluso cuando los objetos requisados consistieran en ropa o subsistencias.

En otras circunstancias, se podría considerar la creación de este cuerpo como un intento extraordinario de unificar los servicios policiales. No puede hacerse así, por muchas razones porque se unificaron todos menos los Carabineros, destinados, como se ha dicho antes a ser el eje de la nueva situación en materia de Policía, y por la depuración sistemática a que fueron sometidos los componentes de los cuerpos unificados, quedando solamente los que eran considerados como afectos a la República.

Lo positivo de este Cuerpo fue que constituyó un intento serio de poner algo de racionalidad en asuntos policiales y, a la

vez, un intento de restablecer la autoridad del Estado a impulsos, básicamente, del Partido Comunista. Porque si algo demostró la ausencia de un auténtico Cuerpo de Policía durante los primeros seis meses de la guerra en la Zona Republicana, fue que el descontrol en la represión solamente conducía a una situación de enorme inestabilidad social.

Se estableció este cuerpo por un Decreto de 26 de diciembre de 1936. Para ello, como paso previo, se declaraban disueltos los Cuerpos de la Guardia Nacional Republicana (en la que se había reconvertido a la Guardia Civil), el de Seguridad y Asalto, Investigación y Vigilancia y las Milicias de Retaguardia. Por ello se le encomendaron tareas relacionadas con el mantenimiento del Orden Público y de lucha contra la delincuencia de todo tipo.

Para hacer factible la unificación de unos cuerpos tan heterogéneos se creaban el grupo uniformado y el grupo sin uniformar. El primero de ellos se subdividía en tres secciones: la de Seguridad Rural, que actuaría en pueblos y ciudades de menos de 20.000 habitantes; la de Seguridad Urbana, que lo haría en las ciudades de más de 20.000 habitantes y la de Vanguardia, para actuar en caso de desórdenes públicos, recogiendo así las competencias de las Secciones de Asalto del Cuerpo de Seguridad.

El grupo sin uniformar se subdividía en otras tres secciones: la de Fronteras, que tendría competencias en materia de extranjería, ferrocarriles y hoteles; la de Seguridad Judicial, dedicada al control de la delincuencia común y la de Investigaciones Especiales, a la que se encargó de todo lo relativo a la delincuencia política ("actividades contrarias al régimen").

Se determinaban las condiciones de ingreso y ascenso. Fueron reguladas por una Orden del Ministerio de la Gobernación con un cuestionario bastante exhaustivo, del estilo del que ya se ha mencionado más arriba.

Se creaban los Consejos de Seguridad, tanto a nivel nacional como provincial, cuya misión sería la de proponer reglamentos de Seguridad para los diferentes cuerpos, establecimiento de las plantillas, ascensos y recompensas. En una de las disposiciones transitorias se establecía como misión de estos Consejos, la que iba a ser de verdad su función: "estudiar e informar" todas las solicitudes de ingreso en el nuevo Cuerpo tanto provinieran de los Cuerpos disueltos como de las Milicias. Como en éstos Consejos tomaban parte tanto profesionales de la policía y del Ministerio de la Gobernación como representantes de los partidos y de los sindicatos del Frente Popular, estos se constituyeron en verdaderos órganos de depuración y actuaron de una forma tan rigurosa que, en ocasiones, no se llegaron a cubrir las plazas que salieron a concurso.

El 12 de agosto de 1937 este proceso de depuración había terminado, por lo cual se procedió a modificar la estructura del Cuerpo de Seguridad. Se suprimieron los Consejos Provinciales, pasando sus funciones a los gobernadores civiles y a los jefes de seguridad y policía. Se creó en cada capital de provincia un Tribunal depurador para someter a examen cultural y psicotécnico a todos lo agentes de Vigilancia que hubieran ingresado por nombramiento directo; examen al que también tenían someterse los Agentes Honorarios y los miembros de las Milicias de Retaguardia.

Se mantuvieron las tres secciones del grupo sin uniformar, a las que únicamente se les cambió de nombre, pasando a lla-

marse: Policía Interior, Policía Exterior y Policía Especial. En el grupo uniformado solamente se dejaron dos de las tres que existían: La Sección de Asalto y la Urbana. Era obligatorio ingresar en la primera y permanecer en ella durante dos años.

Como complemento de todo esto, el 17 de octubre de 1937 se creó una Inspección General del Cuerpo de Seguridad para el Grupo Uniformado, con una Secretaría General y cinco negociados: Personal, Organización, Administración General, Sanidad y Transporte y Asesoría Jurídica. En 1938 se la dotó de un Estado Mayor.

Otro Decreto de 19 de diciembre de 1937 determinó las plantillas y las categorías del Grupo Civil del Cuerpo de Seguridad. Como curiosidad se apuntará que dicho Grupo Civil no fue disuelto extinguido por ninguna disposición legal al terminar la Guerra Civil, ni se impuso a sus componentes la sanción administrativa de separación de servicio como tales funcionarios.

EL FRANQUISMO

El período ocupado por el franquismo es muy amplio, ya que va desde 1936 hasta 1976. No es una etapa homogénea, ya que se pueden distinguir claramente varias: la de la Guerra Civil en la que se ponen las bases para la nueva organización que terminó en 1939; la segunda ocupó hasta más o menos 1958, aunque esta fecha pueda ser discutible, ya que hacia 1948-1950 ya estaba completada la reestructuración de la Policía y acabada la depuración y la tercera, llega hasta 1976.Toda la actuación del franquismo en relación con la policía está marcada por adecuar las estructuras policiales a la forma dictatorial del gobierno del Estado.

1. Centralización de la organización

En la zona controlada por los rebeldes, los servicios de Policía dependieron en un primer momento de una Junta Técnica, creada el 1 de agosto de 1936 en Burgos con el nombre de Jefatura Superior de Policía. Fue muy provisional, porque durante los tres años que duró la guerra fueron continuas las reorganizaciones e, incluso, los cambios de nombre.

Una de las más importantes tuvo lugar al finalizar la guerra en 1939. Aparecieron de nuevo las Direcciones Generales, por la ley de 3 de agosto de 1939. De la Dirección General de Seguridad pasaron a depender la Inspección General de Policía

Armada y de Tráfico, y se crearon los servicios centrales: Comisarías Generales de Fronteras, Información, Orden Público e Identificación. Creaba también la Secretaría General y constituía la Junta de Seguridad integrada por el Director General, el Inspector General de Policía Armada, los cuatro Comisarios Generales y el Asesor Jurídico. Cuando la presidiera el Ministro de la Gobernación podría ser convocado el Inspector General de la Guardia Civil.

Por un Decreto de 8 de septiembre de 1939, que organizaba la Dirección General de Seguridad, se crearon como dependientes de ella cuatro Comisarías Generales que tendrían un campo de actuación mucho más amplio y a escala nacional: fueron la de Fronteras, Información, Orden Público y de Identificación. La Orden mencionada tenía también una disposición importantísima en el artículo 4º, por la cual se declaraba en vigor el Reglamento de 25 de noviembre de 1930, con carácter provisional, mientras se procediera a la redacción de otro nuevo. Y como en la policía lo provisional es lo que dura, este no fue reemplazado por otro hasta 1975. Por la Ley de 30 de diciembre de 1941 fueron reducidas a dos: Orden Público y Político-Social porque se consideraba que a estas dos formas de criminalidad se reducían todas las demás.

Las Jefaturas Superiores de Policía fueron creadas en virtud de una Orden de 7 de octubre de 1939. Eran seis: Madrid, Barcelona, Bilbao, Sevilla, Valencia y Zaragoza.

Las competencias a desarrollar se contenían en una Ley de 2 de septiembre de 1941. Las más importantes serían las siguientes: Asumir el mando del Cuerpo General de Policía y de la Policía Armada y de Tráfico; dependerían directamente de ellas una serie de servicios (como Habilitación) y Brigadas,

como la de Investigación Criminal, Político-Social etc. y, finalmente, la dirección, con subordinación a los gobernadores civiles, de la prevención y represión gubernativa de los actos comprendidos en la Ley de Orden Público de 1933.

Se adaptó la estructura de la Policía Armada y de Tráfico a las ocho regiones militares, que fueron delimitadas por la Orden del 4 de julio de 1939.

Primera Región: Madrid, Toledo, Cuenca, Ciudad Real, Badajoz, Cáceres, Ávila y Segovia.

Segunda Región: Sevilla, Córdoba, Huelva, Cádiz, Málaga, Granada, Jaén y Almería.

Tercera Región: Valencia, Alicante, Castellón, Murcia y Albacete.

Cuarta Región: Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona.

Quinta Región: Zaragoza, Huesca, Teruel, Guadalajara y Soria.

Sexta Región: Burgos, Logroño, Navarra, Álava, Guipúzcoa, Vizcaya, Santander y Palencia.

Séptima Región: Valladolid, Salamanca, Zamora, León y Asturias.

Octava Región: La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.

2. La Ley de 8 de marzo de 1941

Esta Ley se desarrolló en un Decreto para su ejecución de 31 de diciembre de 1941. Se hará alusión a ambos. Como se ha dicho más arriba esta ley supuso un nuevo intento de reestructurar internamente el Cuerpo. El preámbulo de ella va más allá, pues llegó a afirmar que de lo que se trataba era nada menos que de crear una nueva Policía. Como las reformas en este país,

como ya queda demostrado a lo largo de esta historia, comienzan por los cambios de nombre, al Cuerpo de Investigación y Vigilancia se le pasó a llamar Cuerpo General de Policía, y al de Cuerpo de Seguridad y Asalto, Policía Armada y de Tráfico.

La estructura de que se la dota tiende a la centralización, nunca había estado la Policía tan centralizada como ahora, y por otro lado se politiza: "Así podrá la nueva Policía española llevar a cabo la vigilancia permanente y total indispensable para la vida de la Nación, que en los estados totalitarios se logra a merced de una acertada combinación de técnica perfecta y lealtad que permita la clasificación adecuada en sus actividades y de vida a la Policía Política, como órgano más eficiente para la defensa del Estado".

Según esta Ley, la Policía quedaría integrada por tres tipos de Cuerpos: el General de Policía, que sustituía al tradicional Cuerpo de Vigilancia, y el de Policía Armada y de Tráfico, en el que se integraban los de Seguridad, Asalto y Vigilantes de Caminos. Y finalmente la Milicia del Partido.

2.1. El Cuerpo General de Policía

Se compondría de dos escalas: la Superior o de Mando, constituida por Comisarios Jefes y Comisarios de primera, segunda y tercera y la de Ejecución, compuesta por Inspectores de primera y segunda y los Agentes de primera, segunda y tercera.

La Escala de Mando quedaría integrada por los Comisarios del antiguo Cuerpo de Investigación y Vigilancia hasta la promulgación de la Ley de 8 de marzo de 1941 y los Inspectores a quienes correspondiera ocupar las plazas vacantes de Comisarios hasta completar las plantillas establecidas.

Las plazas de ascenso a comisario quedaban reservadas para el Cuerpo Técnico de Investigación y Vigilancia. Se seleccionarían teniendo en cuenta su idoneidad, antigüedad y servicios prestados.

La Escala de Ejecución se formaría con los funcionarios procedentes de la Escala Técnica del antiguo Cuerpo de Investigación y Vigilancia que no ingresen en la Superior o de Mando al ser aplicada la Ley de 8 de marzo de 1941; con el personal perteneciente a los anteriores Cuerpos Auxiliar de Investigación y Vigilancia, de Auxiliares de Oficina masculinos, de Agentes Auxiliares de tercera y de Agentes conductores y con los Agentes Auxiliares interinos o provisionales confirmados en sus cargos por resultar aprobados en los exámenes de capacidad que para tal fin se hayan verificado o verifiquen.

2.2. Policía Armada y de Tráfico

Su misión sería la de "vigilancia total y permanente, así como de represión cuando fuera necesario".

Quedaría constituido por el personal que, procediendo del Cuerpo hubiera obtenido en él la categoría de oficial; los suboficiales, sargentos, clases y Guardias que pertenecieron al de Seguridad y Asalto, "una vez conclusa favorablemente la correspondiente depuración político-social"; los Jefes de Grupo y Vigilantes de Caminos, "en las mismas condiciones que los anteriores" y el personal seleccionado en la convocatoria de 15 de septiembre de 1939.

Se escalafonaría de la siguiente forma: Los oficiales, por sus categorías, siendo destinados a la sección de Tráfico los que

reunieran las condiciones para ello. Para los demás se constituirían escalafones por especialidad, "ordenándose dentro de estos separadamente, por razón de su categoría".

Se militarizaba completamente al Cuerpo, que hasta entonces sólo lo había estado en cuanto a su régimen interno. Se estructuraba en ocho circunscripciones, "adaptadas a las regiones militares", más las comandancia de Baleares y Canarias. Las de Madrid y Barcelona serían regidas por Tenientes Coroneles, y las demás por el Jefe más caracterizado destinado en ella. Las capitales serían las mismas que las de la Región Militar, excepto la sexta, en Bilbao, y la séptima, en Oviedo. Las circunscripciones se subdividían en Comandancias.

El Cuerpo se dividiría en dos grandes bloques: Fuerzas de Policía Armada, y Fuerzas de Policía de Tráfico.

La Policía Armada estaría compuesta por Compañías y Secciones de Guarnición o Móviles; Grupos de Caballería de tres escuadrones y Batallones de Conductores, formado por los que prestan sus servicios a los distintos Ministerios civiles, perteneciendo al Parque Móvil de este nombre". Se organizarían en ocho compañías, subdivididas en Secciones, cuyo número dependería de las necesidades del sector que se tuviera que cubrir. Las Secciones se dividirían en Pelotones y estos en Escuadras.

La coordinación entre las dos Fuerzas –Policía Armada y Tráfico– se encomendaba a la Inspección General de Policía Armada y de Tráfico, regida por un General o Jefe del Ejército. Dependiendo de ella estarían dos Subinspecciones, regidas por cada una por un Jefe.

El Mando sería ejercido por una parte por Jefes y Oficiales del Ejército, que prestarían sus servicios en comisión, con-

forme al Decreto de 25 de enero de 1941, y por otra por Oficiales procedentes del Cuerpo.

2.3. Milicia del Partido

Participaría en la ejecución de los servicios policiales cuando sea requerida para ello por la Dirección General de Seguridad. Muchos de ellos terminaron integrándose en el escalafón de la policía. Sin embargo estas Milicias entraron en un período de descomposición a partir de 1940, no solamente porque los más exaltados se alistaron en la División Azul, sino por la tremenda desconfianza de Franco hacia un posible poder fuera de un control muy rígido. De la Cierva cree que el número de ellos estaría entre los 15.000 y los 20.000, basándose en datos sacados del presupuesto de 1940. En 1945 quedarían solamente entre 3.000 y 5.000.

3. Los mecanismos de depuración

Los Cuerpos General de Policía y de Policía Armada y de Tráfico fueron sometidos a un intenso proceso de depuración Para tomar posesión de los empleos había que pasar por la tramitación de un expediente en el que sería determinante "su conducta pública o privada o por los antecedentes sociales, políticos o profesionales que así lo aconsejen". El final de ese expediente podía ser la confirmación en el puesto de trabajo, la congelación en la escala que se hubiera alcanzado, la postergación, la jubilación o la separación del servicio".

La postergación consistía en que los ascendidos en el Cuerpo de Investigación recuperarían el puesto ocupado en el escalafón de 1934. Los sometidos a un proceso de depuración

no consolidarían sus ascensos hasta que no se resolvieran los procesos en trámite.

La jubilación anticipada se establecía en el artículo 13 de la Ley, que decía así: "Con motivo de la actual reorganización, los Comisarios que no fuesen admitidos en la Escuela Superior serán jubilados, previo abono de cinco años de servicio. El resto de los funcionarios de la Escala Técnica, que no logren ingresar en ella, al hacer uso del derecho establecido en la condición primera del artículo cuarto (ser inspector del Cuerpo de Vigilancia), serán igualmente jubilados, abonándoseles diez años, pudiendo optar por la continuación en la escala Subalterna, hasta cumplir la edad que ahora se establece para la jubilación, si el Mando lo estima procedente. A unos y otros este abono sólo podrá hacerse si la causa de no ser *admitidos no es por desafección*, en cuyo caso serán igualmente jubilados, sin que puedan hacer uso de tal derecho".

Las situaciones de "excedencia forzosa" y de "disponible forzoso" eran muy parecidas: la primera se aplicó el Cuerpo de Investigación y Vigilancia y la segunda a la Policía Armada y de Tráfico.

En un Decreto de 15 de agosto de 1939, se establecía la excedencia forzosa. La decisión de pasar a los funcionarios a esa situación debería ser tomada por el Ministro de la Gobernación por motivos tan indeterminados como "las conveniencias del servicio u otras causas". Se podría disponer de ellos sin sujeción a ningún turno entre los que se encontraran en ella. La sanción se hallaba en sus remuneraciones que serían "los dos tercios del sueldo de que disfruten, sin otros emolumentos".

La figura de disponible forzoso se creó por un Decreto

de 14 de octubre de 1942, para ser aplicada al Cuerpo General de Policía Armada y de Tráfico, excluyendo a los oficiales que provinieran del Ejército. Se concedía al Ministro de la Gobernación la posibilidad de disponer el pase a esa situación a los funcionarios "cuando las necesidades del servicio otros motivos muy calificados así lo aconsejen". Más indefinición en la figura es imposible. ¿Por qué era un castigo? Por tres razones: porque se le reducía el sueldo a los emolumentos básicos; porque ese tiempo no podía ser contado para los efectos de ascenso, y porque se dejaba enteramente a criterio del Ministro la permanencia en esa situación.

4. La Dirección General de Seguridad

La Dirección General de Seguridad quedó configurada en la nueva etapa a partir de 1939. Tras los sucesivos cambios de nombre, originados fundamentalmente por la ampliación de la zona dominada por Franco que originaban sucesivas adecuaciones de las instituciones a las nuevas realidades. Jugó un papel fundamental en todo el período porque fue el instrumento para la centralización y unificación de la Policía como nunca anteriormente lo había estado. Se tendía a ellas de una forma clara desde la creación en 1912, en que se creó la Dirección General de Seguridad con la consecuencia de sucesivos recortes a las facultades de los Gobernadores Civiles.

Los jalones que van marcando la evolución de esta institución son en el período posterior a la Guerra Civil la Ley de 1953, la reorganización de 1959, y la propuesta por el Reglamento de 1975, hasta su supresión.

Por la Ley de 17 de julio de 1953 se crearon dentro de la

Policía Armada y de Tráfico "algunas Unidades dotadas de gran movilidad y armamento moderno, que les permita actuar con verdadera eficacia donde su presencia se estime precisa". Se admitió así de facto, el error de haber suprimido en su momento la sección de Asalto del Cuerpo de Seguridad.

El 30 de julio de 1959 tuvo lugar un hecho transcendental para el futuro de la policía, ya que fue segregada de sus competencias la importantísima de Tráfico. Se justificó esa medida porque las competencias en materia de tráfico estaban "muy distribuidas entre distintos organismos"; por la necesidad de unificar la vigilancia en las carreteras y que esa vigilancia en las carreteras fuera ejercida por el Ministerio de la Gobernación. Por el artículo 3, 2º esas funciones de Vigilancia se encomendaron a la Guardia Civil; al mismo tiempo que se declaraba a extinguir la especialidad de Tráfico dentro de la Policía Armada y se le quitaba de su denominación, que como se sabe hasta ese momento era Policía Armada y de Tráfico.

El 31 de octubre de 1958 se produjeron modificaciones en Jefaturas Superiores y Servicios Centrales de la Dirección General de Seguridad. El motivo de ello era dotarlo de "mayor agilidad y eficiencia".

A la Secretaría General se le cambió el nombre por el de Subdirección General. Los Servicios Centrales se distribuían así: Comisarías Generales: Orden Público, Investigación Social; Investigación Criminal; de Fronteras; de Identificación; La Inspección General de Personal; Gabinete Técnico y de Estudios; y la Oficialía Mayor y Jefaturas Superiores: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Bilbao, Zaragoza, Oviedo, Valladolid, La Coruña, y Granada.

El 28 de octubre de 1959 se publicó el desarrollo de este Decreto, en que se introducían no pocas modificaciones. Así dentro de los Organismos Centrales tendrían categoría de Comisaría General la Jefatura de Información. Y entre las Jefaturas Superiores se mencionaban las Delegaciones especiales de Baleares y Canarias. Se describían unos Servicios Centrales integrados por el Servicio de Transmisiones, el de Edificios y Obras, el Archivo Central, Administración y Contabilidad, Oficina Nacional Española de la Organización Internacional de Policía Criminal, la Escuela General de Policía y la Oficialía Mayor.

Esta organización fue modificada en 1968. Las Comisarías Generales fueron reducidas a las siguientes: Orden Público; Investigación Social e Investigación Criminal. La de Fronteras se fundió con la Investigación Social, y la de Identificación con la de Investigación Criminal.

En 1974 en la reestructuración del Ministerio de la Gobernación reaparecieron las Comisarías Generales de Fronteras y del Documento Nacional de Identidad. Pocos meses después, también en 1974, fue de nuevo remodelada, cambiando el nombre de las Comisarías Generales que serían las siguientes: Información, Policía Judicial, Seguridad Ciudadana y Documentación.

La Dirección General de Seguridad fue suprimida por un Real Decreto de 10 de mayo de 1979.

5. La Escuela de Policía

Le tocó sufrir una profunda reestructuración como una parte básica en la creación de la nueva Policía que se postulaba en la Ley de 1941. La Escuela había sido cerrada en 1935, y

desde entonces no se había vuelto a poner en funcionamiento. El artículo 26 de esa Ley decía: "Para la preparación de los Cuerpos, se crearán dos Escuelas, una denominada Escuela Superior de Policía, en la que recibirán instrucción los que en lo sucesivo pretendan pertenecer a la Escala Superior, y otra titulada Escuela General de Policía, que instruirá a los que hayan de integrar la Subalterna y el Cuerpo de Policía Armada, subdividiéndose a este fin en dos Secciones una de Investigación y otra Militar. En esta última se instruirá también a las clases de Policía Armada y de Tráfico que aspiran al empleo de oficial, cuando reúnan los requisitos exigidos para ello".

El contenido de este artículo, que era ambiguo, fue rápidamente modificado por la Ley de 8 de noviembre de 1941, en que lógicamente la Escuela General de Policía se desdobló para responder a las necesidades de formación de los dos cuerpos que eran muy distintas. Por un lado, la Escuela General de Policía, dividida en dos secciones, una Superior, "en que se cursarán los necesarios estudios para el ascenso de la segunda Escala, o Ejecutiva, a la Superior, o de Mando", y otra Elemental "en la que deberán seguir los cursos correspondientes los de nuevo ingreso en el mismo Cuerpo". Por otro la Academia Especial de Policía Armada, que se dividía también en dos Secciones: una, "de capacitación para Suboficiales del Cuerpo, que pretendan ascender a la Escala de Oficiales"; y otra, "para la preparación del personal que aspire a ingresar en la última categoría del mismo".

El Reglamento para la Escuela se dio el 26 de febrero de 1942, y en él se organizaba de nueva planta la Escuela. Radicaría en Madrid, dependiendo del Director General de Seguridad, y llenaría el objetivo que se marcaba en el artículo 3.º, en

que se establecía que desde allí en adelante nadie podría ingresar en el Cuerpo "sino en virtud de oposición y posterior aprobación del plan de estudios que se establezca".

Este Reglamento, con numerosas modificaciones estuvo en vigor hasta 1967. La más importante de ellas tuvo lugar por el Decreto de 5 de febrero de 1943 por el que se excluyó de las pruebas de capacitación a determinados funcionarios, y se señalaba el modo de confirmarse en sus cargos. Eran los auxiliares y conductores, a quienes se pasó por la Ley y Decreto a la Escala Técnica del Cuerpo General de Policía de una forma totalmente arbitraria.

Las demás modificaciones fueron de mucha menor importancia, como la ampliación del cupo de suspensos de dos a cuatro convocatorias, no poder obtener más de un cinco una vez que se hubiera suspendido, introduciendo nuevas asignaturas tanto en el grado elemental como en el curso de ascenso a la Escala de Mando, nuevas titulaciones en las exigidas para dar clase, y se amplía la opción en idiomas.

Se creó también el Instituto de Estudios de la Policía con el fin de fomentar y perfeccionar los conocimientos y métodos actuales de la Policía.

La modificación más importante y transcendental de este reglamento se produjo por la Ley de 2 de diciembre de 1970 por la que se introdujo el concurso-oposición a la Escala de Mando. Se establecía en dicha Ley que las dos terceras partes de las vacantes serían cubiertas por orden de antigüedad entre los Inspectores Jefes, que reunieran todas las condiciones de idoneidad para el desempeño del cargo a juicio de la Junta de Seguridad, teniendo además que superar el pertinente curso de capacitación en la Escuela de Policía.

6. El Reglamento de 1975

El paso del tiempo había hecho que el Reglamento de 1930 estuviera prácticamente desfasado, no solamente porque había sido objeto de muchas modificaciones, adiciones y reformas parciales, las más importantes de las cuales ya se han reflejado en las páginas que anteceden, sino también porque se habían modificado las normas que regulaban la Función Pública y la actuación de la Administración. Ello motivó que se pensara en la redacción de un nuevo Reglamento enteramente nuevo.

Lo gracioso del asunto fue que en la exposición de motivos se hiciera referencia a las profundas modificaciones que se habían introducido en él "La Ley reorganizadora de 8 de marzo de 1941 y el Decreto de 30 de diciembre del mismo año". Tarde se dieron cuenta de que un reglamento tan remendado además por la reorganización de la Dirección General de Seguridad de 1968, podría ser en la práctica tan poco operativo.

Por primera vez se separaron los temas de personal, régimen disciplinario y organización de los servicios, que quedaron para un Reglamento aparte, que debería ser desarrollado en una Orden Ministerial, "por estar más sujetas a variaciones y necesitadas de continua actualización".

Este Reglamento, hecho al final de franquismo, ha tenido una vida muy azarosa, ya que ha atravesado una de las etapas más movidas de la historia de España: la transición a la democracia, la ley de Policía de Martín Villa y la Constitución de 1978.

La composición de los Cuerpos y Fuerzas que componían la Policía Gubernativa era sumamente compleja porque estaban integrados por:

a) El Cuerpo General de Policía
b) El Cuerpo Administrativo
c) El Cuerpo auxiliar.
d) Las Fuerzas de Policía Armada.

LA ETAPA DEMOCRÁTICA

Ofrecer una visión de esta etapa democrática, 1978-2020 resulta casi imposible en el poco espacio de que se dispone. Por ello, se ha optado por otro método distinto del empleado hasta aquí: se resumirán los acontecimientos que a mi juicio son los más sobresalientes de ella, entre los que ocupa un lugar eminente y destacado el de la unificación de los dos cuerpos de policía civil tradicionales por una ley orgánica de 1986. Hay otros de muchísimo calado que también han influido en la marcha del nuevo cuerpo, como pueden ser la incorporación de la mujer, el sindicalismo, la formación, el papel atribuido a las Fuerzas de Seguridad en la Constitución de 1978, y los Pactos de la Moncloa. Pensamos que esta forma de exponer los hechos va a tener la virtualidad de centrarnos en lo más fundamental de ellos.

1. La sombra de la disolución

El proceso de transición de la dictadura a la democracia se debe enmarcar necesaria e ineludiblemente dentro del que tuvo que afrontar la sociedad española y, en particular, toda la administración pública española. Si esta referencia se pierde, se está renunciando a la posibilidad de hacer ese proceso mínimamente inteligible. Hubo un factor que coadyuvó de forma decisiva a que este proceso se hiciera sin traumas. Fue que la mayor parte de la Policía –tanto del Cuerpo General como de la Policía Armada– había entrado en esos cuerpos después de 1968, es decir,

en la etapa final del franquismo. Refiriéndonos, por ejemplo, al Cuerpo General de Policía solamente entre 1969 a 1974 ingresaron en el Cuerpo General de Policía unos 4.500 policías nuevos. Esto significa que en 1976 esos policías nuevos eran mayoría en ese Cuerpo, que por entonces rozaba los 9.000 hombres. Al mismo tiempo, teniendo en cuenta que la edad límite para ingresar en el Cuerpo era la de 28 años, suponía que había sufrido un proceso acelerado de rejuvenecimiento.

El temor a que ocurriera algo semejante a lo de Portugal tras la Revolución de los Claveles era innegable. Las más importantes fuerzas políticas, desde el franquismo hasta el partido clandestino más importante de aquellos momentos, que era el Partido Comunista de España colaboraron y se pusieron de acuerdo en que la evolución tenía que transcurrir por unos cauces pacíficos y mucho menos traumáticos que los portugueses. Pero en esos instantes de gran confusión e intranquilidad, todos se pusieron en lo peor y lo peor era, ciertamente, la disolución de la Policía. Este temor no se esfumó del todo hasta que se firmaron los Pactos de la Moncloa en octubre de 1977.

2. Los Pactos de la Moncloa

Así en 1977 se establecieron dentro de la Dirección General de Seguridad unos cuantos grupos de trabajo a los que se encargó que estudiasen e hiciesen propuestas para adaptar la normativa que regía en los Cuerpos dependientes de ella a las exigencias del real Decreto Ley de 30 de marzo, por el que se reformó la Administración Pública.

Estos grupos se dividieron por especialidades tales como reglamentación, asociación sindical, formación, estructura or-

gánica, ascensos, jubilación... lo que según Alejandro Blanco dio origen a una serie de borradores de una normativa que "si bien no se promulgó como tal dio paso, a lo largo de 1977 y 1978 a diversas normativas parciales (demarcación territorial y funcional, ingreso de la mujer en el Cuerpo Superior, asociación sindical, escala facultativa, reforma orgánica y del plan de formación policial) y sirvió de contenido e ideario a los Pactos de la Moncloa en estas cuestiones y de base para la Ley de Policía de 4 de diciembre de 1978".

Para que estos grupos trabajasen dentro de un marco determinado, se establecieron una serie de orientaciones básicas, a las que se tendrían que atener. En resumen, estos criterios, orientaciones, o bases fueron apoliticismo, profesionalización, sindicación, cambio de nombres de los Cuerpos, mejoras en la formación, abrir el paso al ingreso de la mujer, una mayor vinculación de la Policía Armada con el Cuerpo Superior de Policía, y una delimitación territorial y funcional de competencias entre la Guardia Civil y la Policía.

3. Transformaciones e innovaciones en la Policía

Hoy, cuando muchos de estos hechos están perfectamente asumidos, se corre el peligro de no valorar de forma adecuada lo que supusieron los cambios que se introdujeron, como fueron los ya indicados más arriba de la apertura del Cuerpo Superior al ingreso de la mujer, el de la sindicación o el de la unificación de los Cuerpos. Cierto es también que algunos de los cambios propuestos no llegaron a buen puerto y otros se quedaron por el camino.

Antes se ha puesto un claro ejemplo de este último su-

puesto: el de la demarcación territorial que, como se ha dicho, delimitaba la actuación de la Guardia Civil a poblaciones menores de 20.000 habitantes. Era, además, un caso patente de voluntarismo sin una base real, al atribuirle a renglón seguido una serie de competencias exclusivas –armas y explosivos– que, forzosamente, tenía que ejercer con independencia del tamaño de las poblaciones. Lo mismo sucedía con las competencias de la Policía, pues, por ejemplo, todos los habitantes mayores de 14 años deben estar dotados de su carnet de identidad. Más arriba se habló de las Comisarías abiertas al amparo de este Decreto de 2 de junio de 1977 sobre demarcación territorial.

Otro cambio que se quedó a medias, porque al final resultó ser un híbrido difícil de digerir, fue el de la creación de la escala facultativa. Se llevó a efecto por un decreto de 17 de junio de 1977. Se convocó una primera oposición, y hubo una primera promoción que no llegó a ejercer y fue asimilada a la escala ejecutiva. Posteriormente fue resucitada de nuevo y ha habido dos promociones que están en activo.

Hay, sin embargo, tres cambios fundamentales y que han marcado de forma decisiva el porvenir de la Policía, como fueron los primeros pasos hacia la unificación de los dos cuerpos,la apertura a las mujeres y la sindicación.

3.1. Hacia la unificación

Las relaciones entre los dos cuerpos de Policía que actúan en las ciudades se han tratado de regular con mayor o menor fortuna desde el Reglamento de 1877. Pero, como suele ser una cosa habitual, por un lado han ido las normas y por otro la realidad. Aunque el Cuerpo de Seguridad no haya tenido una

expansión notable hasta el siglo XX, cuando fue instaurado en Barcelona en 1905 y después en otras muchas capitales de provincias, la militarización de su régimen interior y la extracción militar de sus mandos han supuesto siempre serios obstáculos para convivir con el Cuerpo de Vigilancia, enteramente civil, en el que, como se ha dicho antes, se había desarrollado un fuerte sentimiento antimilitarista.

En esos momentos, 1977, se trataba de que ambos cuerpos se fueran aproximando y la única forma de hacerlo era, sin duda, unificando y racionalizando su mando. Por ello tenía una importancia capital el artículo 6 del Decreto de 2 de junio que decía: "Los Jefes Superiores de Policía y los Comisarios Provinciales y locales con la competencia y subordinación que les atribuye la legislación vigente, ordenarán los servicios de los Cuerpos General de Policía y Administrativo y Auxiliar directamente y a través de sus jefes naturales, los del Cuerpo de la Policía Armada. A tal efecto, las previsiones del Reglamento Orgánico de la Policía, en cuanto a los Jefes Superiores de Policía, se considerarán extensivas a los Comisarios provinciales y locales".

Esta disposición se repetiría en otras normas de diverso rango, con la intención clara de dejar bien sentado que se iba hacia la unificación empezando por la cadena de mando. Ni que decirse tiene que fue decisiva de cara a la unificación.

3.2. Mujeres policías

Esta medida llegó tarde, porque vino a cubrir una necesidad perentoria e ineludible, y no tenía ningún sentido seguir manteniendo una discriminación por razón de sexo. Se produjo por un Real Decreto de 17 de junio de 1977. Hasta ese

momento, se había convertido en práctica dentro del Cuerpo General de Policía recurrir a la colaboración de las encuadradas en un Grupo Especial Femenino y de Orientación a los toxicómanos para poder realizar determinados servicios (como vigilancias, cacheos,...) en que la presencia de la mujer resultaba imprescindible.

Por eso, se cometió una gran injusticia con las componentes de este Grupo al no habilitar un procedimiento que posibilitara su acceso al Cuerpo Superior, cuando se convocó la primera oposición en que se admitía un número determinado de candidatas. No hacerlo así fue un acto desafortunado y desagradecido, pues si habían prestado un servicio igual o parecido al de los inspectores, cuando no lo eran, estuvo mal no tenerles en cuenta para haberles facilitado el acceso, como estaban deseando la mayoría, simplemente atendiendo a los méritos contraídos en acto de servicio.

Esta medida tuvo, a largo plazo, un efecto tan beneficioso que nadie hubiera podido predecir. Fue que la imagen de la Policía cambió, perdiendo mucho de su adustez y severidad para convertirse en algo más suave y cercano. Este efecto no buscado convenció a muchos de que la democracia había llegado a penetrar en las estructuras de la Policía.

3.3. Sindicatos

El reconocimiento del derecho a formar sindicatos y a sindicarse se produjo sin que se crearan demasiadas tensiones. El decreto de 18 de diciembre de 1977 se puede considerar ya como un fruto de los Pactos de la Moncloa, firmados en octubre de ese año. Fue la culminación de un proceso interno que

desembocó en la creación de una Asociación Profesional, en la que rápidamente aparecieron varias tendencias enfrentadas que, andando el tiempo, fueron las que dieron origen al actual mapa sindical de la Policía. Este proceso se intensificó, cuando en 1984, el derecho a sindicarse se extendió al Cuerpo de Policía Nacional en virtud de la Ley de Policía de 1978.

El reconocimiento de este derecho se produjo de forma progresiva pues, como se ha dicho más arriba, la Asociación Profesional nació como tal en una Asamblea que tuvo lugar en el Colegio de Huérfanos de Carabanchel en diciembre de 1977, poco después de la promulgación de aquel decreto. Desde el mismo comienzo de esa asamblea constitutiva quedaron muy claras dos posturas: una moderada que optaba por una vía más practica de colaborar con las autoridades para sacar adelante algunos proyectos en marcha que se creían fundamentales; y otra mas a la izquierda, que se quedó en minoría, y que tenía un carácter muy reivindicativo respecto a ciertas mejoras.

El rodaje de estos primeros ensayos sindicales y la inexperiencia en la materia por parte de todos dieron lugar a ciertos malentendidos e, incluso, a poner en la picota a la cadena de mando, unas veces con motivo y otras sin él. Esto decidió a los Comisarios a fundar su propio sindicato como un arma fundamentalmente defensiva, y como instrumento para poder formar parte de organismos donde se tomaban ciertas decisiones.

Vista la actuación de los sindicatos con una cierta perspectiva, se puede decir que su actuación ha resultado, en términos generales, positiva para la marcha del Cuerpo, ya que han contribuido de forma notable para la consecución de muchas reivindicaciones.

4. Los Pactos de la Moncloa

Los Pactos de la Moncloa, firmados en octubre del 77 por todos los partidos políticos con representación parlamentaria y ratificados posteriormente por el Congreso y por el Senado, son uno de los documentos más importantes de la historia de España. Los documentos aprobados bajo ese nombre fueron de dos clases de medidas: unas, las más importantes, fueron de carácter económico-social, y las otras de carácter jurídico-político. Dentro de esta segunda clase se encontraba el punto IX que se refería expresamente a la Policía, bajo el epígrafe de "Reorganización de las Fuerzas de Orden Público". Antes de pasar adelante tenemos que hacer una observación muy importante: es que los Pactos por sí mismos no tenían valor jurídico sino que obligaban al Gobierno a desarrollarlos y cumplirlos, pero el valor moral y de respaldo que supusieron, en concreto para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, fue del todo incuestionable.

La parte más importante de esos acuerdos se fue difundiendo a medida que se iban alcanzando, dada la importancia que tuvieron. Además significaron el abandono de la idea de la disolución de la Policía. Ningún otro acontecimiento tuvo en la Transición la relevancia de estos Pactos, porque supusieron el punto final para todos los rumores, con los temores y fantasmas anejos, que apuntaban a una solución "a la portuguesa". Sosegaron la vida interna de los Cuerpos de Policía, y más importante aún, le predispusieron en grado sumo para aceptar todas las reformas que vendrían después.

La reorganización de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad se llevó a cabo de acuerdo con los nueve principios contenidos en los Pactos de la Moncloa. Esos principios han tenido un

desarrollo muy desigual, y alguno de ellos no ha pasado de eso, porque no se ha puesto en práctica ni poco ni mucho. Se referían a la estructuración de los Cuerpos y Fuerzas de Orden Público; a su cadena de mando; a las competencias a desarrollar por cada cuerpo (que resultó uno de los más conflictivos); a la intercomunicación entre los Cuerpos; al reforzamiento de los Cuerpos Administrativos auxiliar y subalterno; a la formación; a las Unidades de Policía Judicial; a la Policía de Barrio; a la policía de Barrio; a la división de competencias entre las Fuerzas de Orden Público y las policías locales y a la reforma del reglamento orgánico de la Policía.

5. La Ley de "Martín Villa"

Esta Ley tuvo unas características muy peculiares, ya que cubrió una etapa marcada por la transición política hasta el desarrollo de la Constitución por la Ley Orgánica de 1986. El mayor problema de todos los que tuvo fue la falta de desarrollo posterior, lo que hizo que, aunque fuera muy bien recibida y aceptada por todos, pasara en la práctica completamente desapercibida.

En ella se hacía un serio intento de coordinar la Policía con la Guardia Civil. Curiosamente este aspecto, que apenas es tenido en cuenta por los policías que han analizado la Ley, es, sin embargo, el más resaltado por el propio autor de la misma quien, en su libro "Al Servicio del Estado", dice literalmente lo siguiente: "En esta Ley se dispone que, bajo la inmediata autoridad del Ministro, el Director de la Seguridad del Estado ejerce directamente el mando de las direcciones generales de la Policía y de la Guardia Civil. Esto constituía un ver-

dadero hito en la función coordinadora de ambos cuerpos, aunque hoy esté desdibujada tan importante figura"(pág. 155).

Se atribuía el conocimiento de los delitos cometidos por y contra miembros del Cuerpo Superior de Policía, de Policía Nacional y de la Guardia Civil en el ejercicio de las funciones señaladas en la Ley. Martín Villa añade erróneamente "como novedad". No solamente no fue una novedad, sino que esto es lo que había sido lo normal durante toda la historia de la Policía, ya que el llamado fuero policial no se estableció hasta 1944, y la consiguiente sustracción de competencias de la jurisdicción ordinaria a las Audiencias Provinciales de esos delitos.

Se establecía una mayor protección penal para los miembros de los Cuerpos de Seguridad del Estado cuando aquellos fueran sujetos pasivos de delito de atentado, teniendo en todo caso la condición a efectos penales de agentes de la autoridad.

Todo el modelo policial subyacente en la Ley de Policía se fundamentaba en dos Cuerpos, Superior y Nacional, unitariamente coordinados y profesionalizados por la dependencia orgánica de los mandos de cada cuerpo y, por la autoridad técnico policial de unos órganos centrales y periféricos únicos y comunes, reforzándose el concepto de plantilla policial, y por la dependencia de la autoridad gubernativa o judicial en el desempeño de sus respectivas misiones.

Los inconvenientes principales de esta ley fueron que fue inmediatamente anterior a la Constitución, lo que la condenó a un corto período de vigencia, pues en aquella se preveía una Ley Orgánica para desarrollar todo lo relativo a la Policía; que no pudo ser desarrollada, lo cual acarreó bastantes decepciones y que, basándose en una división territorial más estricta de las

competencias entre la Policía y la Guardia Civil, se crearon muchas comisarías nuevas, que tuvieron una vida sumamente precaria.

6. La Policía en la Constitución

La Constitución de 1978, por primera vez en la historia de nuestro país delimita claramente las funciones del Ejército y de la Policía, y se atribuyen claramente a cada uno de ellos las que tienen que ejercer. Se intenta poner así una barrera a la continua intromisión a lo largo del siglo XIX y XX del Ejército en materias de Orden Público en cuanto que se le hacía garante del "orden en el interior". Los artículos 8 y 104 no pueden ser más claros a este respecto.

Por otra parte la Constitución estructura el Estado de una forma muy concreta: es decir, prevé la existencia de unos organismos centrales de gobierno, Ejecutivo y Judicial, de unas autonomías y de unos poderes locales. Pues bien, de todos ellos se va a hacer depender a alguna fuerza de Policía, al hacer que participen en el grado y con las limitaciones previstas en los arts. 148 y ss., del poder ejecutivo, legislativo y de administración de justicia propios.

Este triple ámbito de poder tiene el correspondiente reflejo en instituciones, que como la policía, son organismos destinados a asegurar, de forma material e inmediata el cumplimiento del ordenamiento jurídico y los actos emanados de la autoridad, cuando estuvieren conformes con aquel.

En relación con los poderes del Estado existen cuatro formas distintas de organización de la Policía:

- Dependientes del Poder Ejecutivo, que como es obvio

ejercen sus competencias en toda la nación, existen los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de carácter estrictamente nacional (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil). A la policía, "bajo la dependencia del Gobierno", el art. 104 le atribuye como misión "proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana".

- Dependiente del Poder Judicial: la Policía Judicial.

- Dependientes de los poderes del Estado ejercidos en el plano autonómico, han surgido los distintos cuerpos de policía de las Comunidades Autónomas, basados en los arts. 148.1.22 y 149.29 de la Constitución. Tendrán las competencias que les asignen sus estatutos de autonomía.

- Dependientes del poder del Estado ejercido en el ámbito de los municipios, se hallan las Policías locales (art. 148.1.22).

El problema que se plantea con esta estructuración de la Policía es el de la coordinación. A esto y a otros problemas se respondió en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo.

7. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo

Nunca ha habido en la Policía, desde la Ley de 27 de febrero de 1908, una ley que haya afectado tanto a la policía como ésta, no solamente por el hecho de la unificación del Cuerpo de Policía Nacional y del Superior de Policía, sino porque por primera vez se ha dictado una norma que quiere ser omnicomprensiva, ya que se contemplan problemas comunes a todas las policías que actúan en España.

El problema de dar un desarrollo a los diversos artículos de la Constitución sobre todo el 104, el 149.1.29, 148.1.22 y el 126 condujo a redactar una ley sumamente compleja. El suma-

rio mismo da un indicio de esa complejidad: Título I: De los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad; Título II: De las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; Título III: De la Policía de las Comunidades Autónomas; Título IV: De la colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y Título V: De las Policías Locales.

Como se puede observar contiene disposiciones que afectan a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con independencia de quién dependan en el ejercicio de sus funciones, aunque la parte más sustancial de la Ley se dedique a dos temas centrales: las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que dependen del Gobierno y la coordinación de todas de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Con respecto a los Cuerpos Nacionales de Policía nace en esta Ley el Cuerpo Nacional de Policía, resultado de la unificación del Cuerpo de Policía Nacional y del Cuerpo Superior de Policía. Más bien es el término de su unificación, pues, como se ha dicho más arriba, ésta se fue haciendo en la práctica antes de que fuese consagrada por textos legales.

La valoración de esta Ley es muy positiva por cuanto se ocupa de problemas que anteriormente no han sido tomados en consideración. Así, por ejemplo, se dedica un amplio espacio a los principios básicos de actuación y a las disposiciones estatutarias comunes, entre las que destacan las que se dedican a la formación.

En cuanto a las Fuerzas y Cuerpos que dependen del Gobierno, la Ley establece sus funciones y delimita las que corresponden al Cuerpo Nacional de Policía y a la Guardia Civil. Se determinan las escalas y categorías en el Cuerpo Nacional

de Policía, las normas a las que deben ajustar su funcionamiento los sindicatos, se crea el Consejo de Policía, cuya intervención en el desarrollo de la Ley ha sido decisiva, se establecen los principios fundamentales del Régimen disciplinario y, finalmente, se trata de la organización de Unidades de Policía Judicial.

Otra parte muy novedosa de la Ley es la que se refiere a los órganos de coordinación, en la que se crea el Consejo de Política de Seguridad. Éste incluye el Comité de Seguridad; el Comité de Expertos y las Juntas de Seguridad.

CONCLUSIONES

Hemos llegado al final del recorrido por la historia institucional de la Policía aunque sea breve y muy esquemático. Esto me ha permitido exponer muchas de las cosas que he descubierto a lo largo de una investigación que comenzó el año 1982, en que no se contaba con tantos estudios y monografías como en la actualidad y en que se tuvo que partir poco más de que cero. Existía una obra excelente de Escobar Raggio, que termina a finales del siglo XVIII, y el primero tomo de los escritos por Caamaño Bournacell y algunos excursus en esta materia debidos a Comín Colomer. Un escasísimo vagaje que fue aumentado por algunas cosas de Antonio Viqueira, el fundador y primer director del Museo de la Policía. En muchos casos estudios se contradecían sin que se pudiera saber quién o quiénes estaban en lo cierto.

La secuencia histórica muestra una conclusión que se impone por encima de cualquier otra. La Policía no nació perfecta ni tal como la conocemos en la actualidad. La policía actual es fruto de una larga y profunda evolución histórica. Durante todo el siglo XIX las competencias que se le encomendaron fueron muy reducidas, porque se limitaban a garantizar la "seguridad individual", es decir, la seguridad de las personas y sus bienes. Por otra parte su fragmentación provincial, en los escalafones figuraba el gobernador civil como el primer miembro de la policía en cada provincia. No era esto una cosa simbólica:

ejercía un mando omnipotente sobre ella, de forma que era quien determinaba quién podía seguir ejerciendo quien no –los famosos cesantes de la literatura de la época– hasta el punto de que la prensa hablaba sin rebozo de dos policías: la del gobierno y la de la oposición que se intercambiaban las posiciones dependiendo de los resultados electorales.

El anarquismo tuvo la virtualidad de poner a prueba el sistema de seguridad de Estado y entonces de mostraron todos sus puntos débiles con su incapacidad para contener sus atentados terroristas sobre todo en Barcelona o su expansión por toda Andalucía. Por otra parte los avances científicos, la aparición de la dactiloscopia por encima de todos, hicieron ver la necesidad de una mejor formación para poder desarrollar la actividad policial.

Esos dos factores y otros más que no vamos a enumerar hicieron que las autoridades de principios del siglo XX se propusieran la modernización de los Cuerpos que componían en ese momento la Policía gubernativa –el de Vigilancia y el de Seguridad– mediante unas disposiciones que mejoraron el estatus del personal –exigiendo una mejor formación y garantizando la inamovilidad en el destino–; la organización –la creación de la Dirección General de Seguridad– y la forma de trabajar con la implantación de las especialidades a través de la creación de las Brigadas en Madrid y Barcelona. La modernización se completó en la II República cuando se le atribuyeron competencias en materia de orden público con la creación de los Guardias de Asalto. Con esto se cerró la etapa de la modernización, en la que la Policía fue profundamente modificada, pero de la que salió ganando en aprecio por parte la sociedad y abandonando todos los tópicos que la habían perseguido casi todo el siglo XIX.

Es cierto que durante la postguerra y la etapa franquista se asistió a una fuerte centralización y a una colonización de sus mandos por parte de los militares. La policía que surgió fue fruto por una parte de un intensa depuración de la policía republicana, en la que se cometieron errores como la supresión de la policía antidisturbios –los guardias de asalto– y desposeerla de sus atribuciones para el mantenimiento del tráfico –que lo llevaba en su misma denominación como Policía Armada y de Tráfico–. En cuanto a la institución se centralizó de forma creo que excesiva la toma de decisiones y casi ninguno de los antiguos nombres conservó su antiguo significado –Jefaturas Superiores, Comisarías Generales…–

En la etapa democrática ha sufrido una de las mayores transformaciones de su historia por una serie de hechos, en especial, el de la unificación de los dos cuerpos –civil y militarizado–; el del ingreso de la mujer en la tareas policiales; la aparición de los sindicatos. Todo esto fue consecuencia de los Pactos de la Moncloa en que se pusieron todas fuerzas políticas con representación parlamentaria. Creo que otro gran acierto en esta etapa ha sido poner el acento en la forma tan intensa en que se ha hecho en la formación, actualización y perfeccionamiento de los policías. Es un gran acierto porque ahora tenemos una policía debidamente formada y preparada para afrontar todos los retos de la delincuencia contemporánea. Nunca antes ha habido en España una policía tan preparada como ahora.

Sé que la historia de la policía es mucho más amplia que su historia institucional, que es la que se ha tratado de reflejar en esta tan abreviada. Se han quedado fuera de ella muchas cosas como por ejemplo actuaciones sobresalientes, personajes

ilustres, el puesto en la literatura y en la sátira literaria… Sin embargo en todos los aspectos de la historia que el lector esté interesado podrá entenderlos desde el institucional siendo muy difícil que lo pueda hacer si ignora éste.

También han quedado aspectos humanos muy conmovedores en ocasiones. Los policías han estado siempre impregnados de un gran espíritu de servicio al ciudadano con independencia de la consideración social en que se les haya tenido, de los horarios absurdos de servicio a que haya sido sometido y de la exigua paga que haya obtenido por ello. Con el independencia del motivo que se haya tenido para escoger esta profesión, este sentido cívico de servicio se ha terminado por imponer como una verdadera vocación.

Me ha conmovido siempre un episodio ocurrido en 1898, coincidente con la Guerra de Cuba. Por la calle del Pez de Madrid iba un carro cargado con muchísimos sacos de harina. De repente una niña de ocho o nueve años se metió debajo del carro. Un policía de seguridad que patrullaba por allí, la pudo poner a salvo… pero a él le pasaron por encima las ruedas traseras de aquel carro y literalmente lo partieron en dos. Dio su vida en acto de servicio, como lo habían hecho otros antes de él y lo harían muchos más después. Sea esta historia un reconocimiento al heroísmo de todos ellos.

BIBLIOGRAFÍA

A.F. DE N.Z.YW., *"Tratado de policía en general: bases en que se funda este ramo, necesidad de su existencia, expedición de facultades, administración"*. Barcelona, Imprenta Ramón Martín Indiar. 1833. Reeditado por Secretaría General Técnica Ministerio del Interior en 1986, 154 pp.

ACTAS I SEMINARIO, *"La Guardia Civil: Pasado, presente y futuro. En Aranjuez 24, 25 y 26 abril 1989"*, Secretaría General Técnica. Ministerio del Interior, 1990, 278 pp.

ACTAS V SEMINARIO "DUQUE DE AHUMADA", *"España: en la época de la fundación de la Guardia Civil", en Madrid 18,19 y 20 de mayo de 1993.* Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, 1997.

ACTAS VI SEMINARIO "DUQUE DE AHUMADA", *"La fundación de la Guardia Civil", en Madrid, 9,10, y 11 de mayo de 1994".* Secretaría General Técnica de Ministerio de Justicia e Interior, 1995, 231 pp.

AGUADO SÁNCHEZ, Francisco, *"Historia de la Guardia Civil"*. Madrid, 1983.

-*"El Duque de Ahumada".* Madrid. 1969. Dirección General de la Guardia Civil. Servicio Histórico.

ALAMILLO SANZ, Fernando (Rec.); *"La Administración de justicia en los clásicos españoles: Los jueces, escribanos, alguaciles, cuadrilleros, corchetes, procuradores, ladrones, pícaros, presidiarios y otras gentes de mal vivir"*. Madrid. Cívitas, 1996, 181, pp.

ALEJANDRE, Juan Antonio; "La Inquisición, policía política del Absolutismo", En *"La Aventura de la Historia"*, nº 5 (marzo de 1999), pp. 70-75.

ALONSO TEJADA, Luis; *"Ocaso de la Inquisición en los últimos años del reinado de Fernando VII, Juntas de Fe, Juntas Apostólicas. Conspiraciones".* Zero, Algorta, 1969, 257 pp.

ALVARADO PLANAS, Javier; *"La Sección de Orden Público a fines del reinado de Isabel II. La represión política a través de los ficheros policiales reservados"*, en "Poder, Economía y Clientelismo", ALVARADO, Javier (Coor.), Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 149-231.

AMOEDO SOUTO, Carlos Alberto; *"Policía autonómica e seguridade pública"*. Escola Galega de Administración Pública. Santiago de Compostela, 1994, 369 pp.

ANTÓN LÓPEZ, Julio de; *"Historia de la Policía española"* Tomo I, Madrid, 2000, 646 pp.

-*"Historia de la Policía española".* Tomo II. Madrid. 2000, 288 pp.

-*"Policía y Guardia Civil en la España republicana".* Madrid, 2001, 336 pp.

ARNAU, Frank; *"Historia de la Policía"* Barcelona. Luis de Caralt, 1966, 355 pp.

BALLBÉ, Manuel*; "Orden público y militarismo en la España constitucional 1812-1983".* Madrid, Alianza, 1983, 488 pp.

BARQUERO BAÑOS, Silvestre; *"Policía gubernativa. Uniformidad-Emblemas-Distintivos.1905-1975".* Palma de Mallorca, 2010, 114 pp.

-*"De gris y marrón. Policía Armada y de Tráfico. Policía Nacional. Policía Uniformada Española 1941-1986".* Palma de Mallorca, 2013, 220 pp.

-*"Policía española. Doscientos años de símbolos".* Palma de Mallorca, 2018, 363 pp.

BATISTA, Antoni; "La Brigada social". Barcelona, Ed. Empuries, 1995, 288 pp.

BELLOCH, Santiago; *"Interior: los hechos clave de la seguridad del Estado en el último cuarto de siglo"*. Barcelona. Ediciones B. 1998, 703 pp.

BLANCO, Alejandro; "Historia reciente de la reforma policial". *En Policía, especial La Ley.* Marzo 1986, pp. XVIII-XXVII.

BLANCO VALDÉS, Roberto L.; *"Rey, Cortes y Fuerza Armada en los orígenes de la España Liberal 1808-1823"*. Madrid. S. XXI, 1988, 537 pp.

BRAOJOS GARRIDO, Alfonso; *"D. José Manuel Arjona, Asistente de Sevilla, 1825-1833"*. Delegación Cultural Ayuntamiento, Sevilla, 1976.

BUENO, Roberto; *"Piltrafas del arroyo (Policía y malhechores)"*. Madrid, 1902, Reeditado por Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior en 1988.

CAAMAÑO BOURNACELL, José; *"La Policía Española 1908-1958".* Libro inédito. Se ha publicado un extracto de él como *"La Policía a través el tiempo: 1908-1958".* Secretaría de Estado para la Seguridad, 1999, 240 pp.

-*"Historia de la Policía española"*, Vol. I: hasta la muerte de Fernando VII, Madrid, 1972, 343 pp.

-*"La revolución europea de 1848 y la reforma de la policía en España"*. Instituto de Estudios de la Policía. Madrid, 1971, 21 pp.

CABANILLAS SÁNCHEZ, José; *"Historia General de la Policía Española".* Madrid. 2018. Fundación Policía Espa-

ñola, 278 pp. (Termina el año 1870).

CAJAL VALERO, Arturo; "*El Gobernador Civil y el Estado centralizado del siglo XIX".* Madrid, 1999, Ministerio de Administraciones Públicas, 222 pp.

CAMACHO GONZÁLEZ, José Luis; "*La Policía Uniformada en España. Evolución histórica*". Madrid, 1983, 90 pp.

CARMONA OBRERO, Francisco José;*" Violencia política y orden público en Andalucía Occidental 1933-1934".* Madrid 2002. Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, 184 pp.

-"*El orden público en Sevilla durante la II República*"**.** Sevilla, 2011. Patronato Real Alcázar. 300 pp.

CARRASCO CANALS, Carlos; "*La burocracia en la España del siglo XIX*". Instituto Estudios Administración Local, Madrid, 1975.

CASERO, G. (1979); "*Caciques y ladrones: anécdotas, noticias, datos é historias referentes al caciquismo en Estepa y á los caballistas, Vivillo, Pernales, Soniche y Vizcaya".* Madrid. 1908. Tipografía El Triunfo, 283 pp.

COMELLAS LLERA, José Antonio*, "Política y administración en la España isabelina*. Madrid, Narcea.

COMÍN COLOMER, Eduardo; "*Glorias de la policía*"**.** Publicaciones Españolas. Madrid, 1955. Publicaciones españolas, 28 pp.

-"*Notas para la historia de la policía: cuestiones orgánicas"*. Madrid. 1968. 18 pp.

CORRALES BLASCO, José; "*Hechos notables del Cuerpo de Carabineros".* Madrid, Imprenta de Ricardo Rojas, 1907, 104 pp.

CORREA GAMERO, Manuel; CAMINO DEL OLMO,

Miguel Ángel; CABO MESEGUER, Vicente; "*Policía española, Notas e imágenes".* Madrid. Fundación Policía Española, 230 pp.

COSTA MARTÍNEZ, Tomás; "*Formas típicas de la guardería rural. Memoria presentada por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en el décimo tercero concurso especial sobre Derecho Consuetudinario y Economía popular".* Madrid, 1913. Imprenta de J. Ratés, 358 pp.

DÍAZ VALDERRAMA, José; "*Historia, servicios notables, socorros, comentarios de la cartilla y reflexiones sobre el Cuerpo de la Guardia Civil".* Madrid. 1853. Imprenta de José María Ducazcal, 469 pp.

ESCOBAR RAGGIO, José Antonio; "*Historia de la Policía"*, Madrid, 1947. Rev. Policía, 397 pp.

-"*FASTOS de la Administración española: Historia filosófica del Ministerio de la Gobernación del Reino".* Madrid, 1854, Imprenta de Francisco del Castillo.

FERNÁNDEZ BARALLOBRE, José Eugenio; "*El Cuerpo de Seguridad en el reinado de Alfonso XIII (1908-1931).* Madrid, 2010. Fundación Policía Española, 357 pp.

FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaredo; "*La noción de Policía. Supuestos y consecuencias"*, en Rev. General Legislación y Jurisprudencia, nº 150, 1927, pp. 762 ss.

FERRER BENIMELLI Y OTROS; "*La Seguridad pública en el reinado de Carlos III".* Ministerio del Interior. Secretaria General Técnica, 1989, 182 pp.

FUENTE, Vicente de la; "*Historia de las sociedades secretas antiguas y modernas en España, y especialmente de la francmasonería".* Lugo 1870.

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo; *"La Administración española"*. Madrid, Alianza, 1972.

GISTAU FERRANDO, Miguel; *"La Guardia Civil: historia de esta institución y de todos los cuerpos armados que en España estuvieron destinados a la persecución de malhechores... seguida de un apéndice con la descripción de algunos similares del extranjero y varios conocimientos"*, Salamanca, 1907, 583 pp.

GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo; *La defensa armada contra la revolución: una historia de las "guardias cívicas" en la España del siglo XX".* Madrid. 1995. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. 375 pp.

-*"La razón de la fuerza : orden público, subversión y violencia política en la España de la Restauración (1875-1917)*". Madrid. 1998. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 620 pp.

-*"El máuser y el sufragio: orden público, subversión y violencia política en la crisis de la Restauración (1917-1931)".* Madrid. 1999. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 719 pp.

-*"En nombre de la autoridad: la defensa del orden público durante la Segunda República Española (1931-1936)".* Granada, 2014. Comares. 364 pp.

GONZÁLEZ Y RODRÍGUEZ, Casto; *"Manual de las secciones de Orden Público. Colección de Leyes, Reales Decretos y órdenes e Instrucciones sobre el ramo vigilancia".* Madrid. Imprenta Julián Peña, 1868, 358 pp. Reeditado por la Secretaría General Técnica. Ministerio del Interior en 1986, con un prólogo sobre policía en el reinado de Isabel II.

GUEROLA, Antonio; "*Estudios de administración práctica: tratado II: "Orden Público".* Madrid. Tipografía Gregorio Estrada. 1868, 172 pp.

-"*Memoria de mi administración en la provincia de Zamora como gobernador de ella desde 12 de agosto de 1853 hasta 17 de julio de 1854".* Zamora, 1985.Instituto Estudios Zamoranos, pp. 399.

HERNÁNDEZ ENVIZ, Leonor; "Medios de control social en la España de Independencia: el tribunal de Seguridad Pública del régimen patriota y las Juntas Criminales bonapartistas" en *Conflicto y sociedad civil en la España contemporánea. Actas de las Quintas Jornadas sobre la batalla de Bailén y la España Contemporánea".* Jaén 2004, pp. 77-117.

-"El brazo represivo del gobierno intruso en España: el Ministerio de Policía (1809-1812). En *Spagna contemporánea,* 30 (2006), pp.1-25.

HERNÁNDEZ SAMPELAYO MATOS, María; "*La policía en tiempos de Fernando VII (1824-1827)".* Universidad de Navarra, 1989. Tesis doctoral inédita.

HUERTA BARAJAS, Justo Alberto; "*Gobierno y administración militar en la II República, 14 abril de 1936-18 de julio de 1936*". Madrid 2016, BOE, 812 pp.

IBARZ IBARZ, Antoni; "L`evolució de la Policía a Espanya (1808-1908)". *En CINGA*, Anuari d´Estudis del Baix Cinca-IEA, nº 2, (1998), pp. 73-132.

IGLESIA CARNICERO, Eugenio de la; "*Reseña histórica de la Guardia Civil. Desde la creación del Cuerpo hasta la Revolución de 1868".* Madrid, 1898.

LASSO GAITE, J. F.; *"El Ministerio de Justicia: su imagen histórica (1714-1981)"*. Madrid, 1984.

LAZUEN ALCÓN, María Piedad; "*Cuerpos de Policía y seguridad ciudadana en España: situación actual y perspectivas de futuro*". Madrid. 1999. Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, 303 pp.

LIANG, Hsi-Huei; *"The rise of modern police and the European state system from Metternich to the Second World Ward"*. Cambridge University Press, 1992, 345 pp.

LÓPEZ DE SAGREDO Y BRÚ, José; *"Cuando yo era policía en Cataluña durante la sublevación fascista: Año 1936-1939"*. Maracaibo, 1959, 55 pp.

LÓPEZ CORRAL, Miguel; *"Metodología y fuentes para la investigación de la Guardia Civil. La Guardia Civil: pasado, presente y futuro"*. Actas I Congreso. Dirección Seguridad del Estado. Madrid. 1990, pp. 107-116.

-*"La Guardia Civil. Nacimiento y consolidación. 1844-1874"*. Madrid. Ed. Actas Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior. 1995, 453 pp.

-*"La Guardia civil. Las claves históricas para entender a la Benemérita y a sus hombres"*. Madrid 2009. La Esfera de los Libros, 536 pp.

LÓPEZ GARRIDO, Diego; "*La Guardia Civil y los orígenes del estado centralista"*. Barcelona. Crítica, 1982, 211 pp.

-*"El aparato policial en España: historia, sociología e ideología"*. Barcelona, Ariel, 1988, 280 pp.

-*"La naturaleza de la Guardia Civil en su primer siglo de existencia"*. Madrid 1981.

LLEÓ FERRER, Sebastián; OLIVERAS COLLGRÓS,

Isidro; e INÉS CAMPO, Matías de; *"Estudio y crítica de la Policía Española".* Toulouse, 1945, Imp. Régionale, 200 pp.

"MANUAL para el servicio del Cuerpo de Orden Público de Madrid". Madrid, 1869. José M. Ducazcal, 7 pp.

MARTÍ GILABERT, Francisco; *"La abolición de la Inquisición en España".* Pamplona, 1975, 360 pp.

MARTÍN RETORTILLO-BAQUER, Lorenzo; *"Notas para la Historia de la noción de orden público"*, en Instituto Español Administración Local, Madrid, 1983.

MARTÍNEZ Mateo; "Institutos armados de naturaleza civil en la historia de España", en *Rev. Técnico Legislativa Policía Municipal*, nº 346, 1987, nº 12.

MARTÍNEZ RUIZ, Enrique; *"El mantenimiento de la seguridad pública antes de la creación de la Guardia Civil"*. La Guardia Civil: pasado, presente y futuro. Actas I Congreso. Dirección de la Seguridad del Estado. Madrid, 1990, pp. 25-37.

-*"La creación de la Guardia Civil"*. Madrid, Nacional, 1976.

-"Las fuerzas de seguridad y orden público en la primera mitad del siglo XIX". *Cuadernos de Historia*, Tomo IV, 1973.

-*"La seguridad pública en el Madrid de la Ilustración".* Madrid. Secretaría General Técnica Ministerio del Interior, 1988, 270 pp.

-*"Incidencia de la Revolución Francesa en el dispositivo de seguridad del Estado Borbónico español".* En *Revista de la Facultad de Letras da Universidad de Coimbra*. 1988 pp. 53-80.

-*"Policías y proscritos: Estado, militarismo y seguridad en la España borbónica (1700-1870)"*, Madrid, 2014. Actas, 830 pp.

y PI CORRALES, Magdalena de Pazzis; *Protección y seguridad en los sitios reales desde la Ilustración al Liberalismo".* Alicante. 2010. Publicaciones de la Universidad de Alicante, 680 pp.

MERCADER RIBA, Juan; "*José Bonaparte, Rey de España 1808-1813. Estructura del estado español bonapartista*". Madrid, C.S.I.C. 1983.

-"La instauración del Ministerio del Interior en España bajo José Bonaparte". En *Hispania,* 150 (1982), pp. 183-206.

MIGUÉLEZ RUEDA, José María;"*La policía durante la guerra civil española"*, 2013. Publicia, 696 pp.

-"Transformaciones y cambios en la policía española durante la II República*". En Espacio, Tiempo y Forma, Serie V (Historia Contemporánea)*, tomo X (1997), pp. 205-222.

MILLÁN ASTRAY, José; "*Memorias"*. Madrid. 1912. V.H. Sanz Calleja. 2 vol. 435 pp.

"*LOS MINISTROS de España desde 1800 a 1869. Historia contemporánea por "uno que siendo español no cobra del presupuesto".* Madrid 1869-1870. 3 vol.

MOLA VIDAL, Emilio; "Lo que yo supe... Memorias de mi paso por la Dirección General de Seguridad". Madrid 1932.

MORA RODRÍGUEZ, Fernando; *"El sindicalismo policial en España"*. En Revista de Documentación (Ministerio del Interior), nº. 7 (Septiembre-Diciembre de 1994), pp. 13-54.

MORALES VILLANUEVA, Antonio; "*Las fuerzas de orden público*". Madrid, San Martín, 1980, 288 pp.

-"*La Administración Policial española. Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil, Policías autonómicas y Policías locales".* Madrid, 1988, Ed. San Martín, 502 pp.

MOYA LUCENDO, Mauricio; "*La policía y sus sindicatos en España".* Madrid.1982. Fundamentos. 172 pp.

MUÑOZ BOLAÑOS, Roberto; "Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en España (1900-1945)" *En SERGA, Revista de Historia Militar del Siglo XX.* Madrid. 2000. (Es un número especial monográfico).

NIETO, Alejandro; "*Los primeros pasos del Estado Constitucional: historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón"*. Barcelona. Ariel 1996, 602 pp.

-"Algunas precisiones sobre el concepto de Policía", en *Rev. Admón. Pública* nº 81, 1976. Recogido también en "Estudios Jurídicos sobre Administración y Derecho Administrativo", Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1986, 351 pp.

-"*Mendizábal: Historia política de las Cortes constituyentes de 1836-37*". Barcelona, 2011, Ariel.

OPISSO, Alfredo; "*La Guardia Civil y su tiempo. Estudios de historia contemporánea de España. Sucesos políticos. Las guerras. El terrorismo. El bandolerismo y su represión".* Barcelona, 1916. 2 v. Imprenta de Molina y Maza.

ORTEGA Y ESPINÓS, José; *"Historia de las escuadras de Cataluña: su origen, sus proezas, sus vicisitudes, intercalada con la vida y hechos de los más célebres ladrones y bandoleros".* Con una introducción de Demetrio Albert Leal. Barcelona, 1968. Frontis, 1968. 686 pp.

OSUNA PINEDA, José; *"Hechos gloriosos de la Guardia Civil"*. Madrid, 1913, 640 pp.

PEGENAUTE, Pedro; "*Trayectoria y testimonio de José Manuel de Regato".* Navarra. Universidad de Navarra, 1983.

-"*Represión política en el reinado de Fernando VII. Las Comisiones Militares".* Universidad de Navarra. Pamplona, 1974.

PÉREZ DE LA CANAL, Miguel Ángel; "Un plan de nueva organización de los ministerios formados por el Consejo de Regencia en 1811". En *Documentación Administrativa*, 194 (1982), pp. 213 a 267.

-"Restablecimiento de la gobernación constitucional del interior del Reino en 1820". En *Anuario de Historia del Derecho*, 61 (1991), pp. 549 a 577.

-"Documentos inéditos sobre la creación de los Subdelegados de Fomento y los primeros nombramientos". En *Cuadernos de Historia del Derecho,* 4 (1997), pp. 499-519.

PÉREZ GARZÓN, Juan Sisinio; "*La Milicia Nacional"*, Madrid, Nacional, 1981, 639 pp.

PÉREZ NÚÑEZ, Javier. "*Entre el Ministerio de Fomento y el de la Gobernación. Los delegados gubernativos de Madrid en la transición a la monarquía constitucional, 1832-1836"* Madrid, 2011. UAM-Dykinson, 305 pp.

PINTADO ALCUBILLA, Benito; "*Notas para la historia militar del Cuerpo de Carabineros: su organización, su intervención en las guerras, actos heroicos de los que en sus filas formaron, generales que le han mandado y militares célebres que su uniforme vistieron".* Madrid. Gutenberg-Castro y Compañía, 1908. XVIII, 412 pp.

POSADA, Adolfo; "Idea jurídica y legal de la policía en el Estado", en *Rev. General Legislación y Jurisprudencia*. Tomo 91, pp. 270.

QUEVEDO DONIS, Antonio; y SIDRO SURGA, José;"*La Guardia Civil. Historia de esta institución y de todas*

las que se han conocido en España con destino a persecución de malhechores". Madrid, 1858.

RICO, José María (dir.); "*Policía y sociedad democrática*". Madrid, 1983. 297 pp.

ROLDAN BARBERO, A.; "*Historia de la prisión en España"*. Barcelona, 1988. 256 pp.

RUIZ MORALES, Joaquín; "*Historia de la Milicia Nacional desde su creación hasta nuestros días".* Madrid, 1855, 816 pp.

SANTIRSO RODRÍGUEZ, Manuel; "Voluntarios Realistas, voluntarios de Isabel II o en la guerra también hay clases". En *Historia Social*, nº 23 (1995), pp. 21-40.

SECO SERRANO, Carlos; "*Militarismo y civilismo en la España contemporánea*". Madrid. Instituto de Estudios Económicos, 1984.

SUÁREZ VERDEGUER, Federico; "*Documentos del reinado de Fernando VII. Vol. II. Informes sobre el estado de España 1825".* Pamplona. Universidad de Navarra, 1966.

-"Los Cuerpos de Voluntarios Realistas. Notas para su estudio". *Anuario de Historia del Derecho Español.* Madrid, 1956, pp. 47-88.

TRINIDAD FERNÁNDEZ, Pedro; "*La defensa de la sociedad: cárcel y delincuencia en España (siglos XVIII-XX)"* Madrid. Alianza, 1991, 360 pp.

TURRADO VIDAL, Martín; "El jefe político: diseño de su institución en las Cortes de 1811 a 1814", en *Boletín Documentación del Ministerio del Interior*, nº 114, 1988, pp. 49-89.

-"*Estudios sobre historia de la policía*".Vol I, Madrid, 2ª, 1991, 326 págs. y Vol II, Madrid Secretaría General Técnica. Ministerio del Interior, 1991, 268 págs. Vol. III, "*Policía*

y gentes de malvivir". Madrid, 2006. Visionnet, 282 pp.
-"*Introducción a la Historia de la Policía*". Vol. I. La policía desde 1766 a 1873, División Formación de la DGP. Madrid, 1985.
-"Los primeros fondos reservados". En *Historia 16;* núm. 220, 1994, pp. 39-45.
-"*Origen y creación de la Policía española. Documentos para su estudio (julio 1823-febrero 1824"*. Madrid, Dirección General de la Policía, 1983. Hay una segunda edición de 2002, 256 pp.
-"Las relaciones entre el Gobernador civil y la Policía", en "*El Gobernador civil en la Política y en la Administración de la España Contemporánea".* Madrid, 1997, Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, pp. 487-509.
-"Notas históricas sobre el Ministerio del Interior", en *Revista de Documentación*, nº. 23, Enero-Abril del 2000, pp. 21-36.
-"*Policía y Delincuencia a finales del siglo XIX"*. Madrid. 2000. Dykinson-Secretaria General Técnica del Ministerio del Interior, 342 pp.
-"*Las instituciones de seguridad en el reinado de José I Bonaparte. El caso de Córdoba*". Madrid, 2011. Dykinson, 358 pp.
-"*La policía en el banco de pruebas. 1831-1873".* Madrid. 2017. Foro para el Estudio de la Historia de España, 243 pp.

URQUIJO Y GOITIA, José Ramón; "Represión y disidencia durante la Primera Guerra Carlista". En *Hispania*, Tomo XLV (1985). pp. 131-186.

VARIOS AUTORES, "*Cartilla del Guardia Civil"*,

Reedición por la Secretaría General Técnica en 1987 de edición de 1846.

VICIANA HERNÁNDEZ, Joaquín; "*Glorias militares: carabineros y guardia civil*". Almería, Imprenta de la Independencia, 1914, 307 pp.

VIQUEIRA HINOJOSA, Antonio; "*Historia y anecdotario de la policía española 1833-1931*". Madrid, Ed. San Martín, 1989, 327 pp. I Vol.

-"*La policía española en la II República*". Dos series de separatas de la Revista Policía. La primera de 1994 y la segunda de 1998.

XIMENEZ DE SANDOVAL, Crispín; "*Las instituciones de seguridad pública en España y sus dominios de ultramar: bosquejo histórico y reglamentario*". Impr. y Estereotipia de M. Rivadeneyra, 1858, 246 pp.