

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO



TESIS DOCTORAL

El carácter militar de las fuerzas policiales en Europa
Especial referencia a la Guardia Civil

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Gregorio Toledano Cardoso

DIRECTORES

Fernando González Botija
José Ignacio Sarmiento Larrauri
Miguel Ángel Ruiz López

Madrid, 2017

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho Administrativo



TESIS DOCTORAL

*El Carácter militar de las Fuerzas Policiales en Europa.
Especial referencia a la Guardia Civil*

**MEMORIA PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTOR POR**

Gregorio Toledano Cardoso

DIRECTORES

Fernando González Botija

José Ignacio Sarmiento Larrauri

Miguel Ángel Ruíz López

“La disposición permanente para defender a España, incluso con la entrega de la vida cuando fuere necesario, constituye el primer y más fundamental deber del militar...”

Artículo 3 de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas

El carácter militar de las Fuerzas Policiales en Europa. Especial referencia a la Guardia Civil

A mi padre, con eterno agradecimiento por su ejemplo.

El carácter militar de las Fuerzas Policiales en Europa. Especial referencia a la Guardia Civil

Agradecimientos

Al Profesor D. Fernando González Botija,

por su inagotable paciencia.

Al Profesor D Juan Jesús Fernández García,

eterno Maestro desde hace nada más que treinta años.

ÍNDICE

ABSTRACT	13
RESUMEN	17
INTRODUCCIÓN	21
1. ORÍGENES	29
1.1. Extracto	29
1.2.- El modelo de Sir Robert Peel.....	31
1.3.- El modelo francés.....	35
1.4. La Santa Hermandad Vieja.....	37
1.5. La Santa Hermandad Nueva.....	41
1.5.1. Creación.....	41
1.5.2. Organización y funciones.....	44
1.5.3. La Junta General de Torrelaguna	47
1.5.4. Algunas actuaciones de la Santa Hermandad. Policías y militares	50

1.5.5. Evolución de la Santa Hermandad Vieja de Toledo, Talavera y Ciudad Real	54
1.5.6. La Santa Hermandad y la Guardia Civil: Paralelismo histórico	61
2. INSTITUTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN ESPAÑA PREVIOS A LA FUNDACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL.....	70
2.1. Institutos Regionales	70
2.1.1. Aragón	70
2.1.1.1 Compañía de los Guardas del Reino	70
2.1.1.2. Compañía Suelta de Fusileros del Reino de Aragón.....	72
2.1.2. Valencia.....	74
2.1.2.1. Ballesteros del Centenar y Migueletes	74
2.1.3. Cataluña.....	76
2.1.3.1. El Somatén	76
2.1.3.2. Migueletes y Mozos de Escuadra.....	84
2.1.4. Galicia	89
2.1.4.1. Los Caudillatos.....	89
2.1.5. Vascongadas.....	91

2.1.5.1. Miñones y Migueletes	91
2.1.6. Andalucía.....	94
2.1.6.1. Guardas de la Costa del Reino de Granada	94
2.1.6.2. Milicias Urbanas de Andalucía	95
2.1.6.3. Escopeteros de Getares.....	97
2.1.6.4. Escopeteros Voluntarios de Andalucía.....	98
2.2. Milicias y otras Fuerzas.....	99
2.2.1. Introducción.....	99
2.2.2. Milicias Concejiles	103
2.2.3. Milicias Provinciales	106
2.2.4. La Milicia Nacional.....	109
2.2.5. Cuerpo de Voluntarios Realistas	112
2.2.6. Celadores y Salvaguardias Reales.....	114
2.3. La Legión de Salvaguardias Nacionales.	116
2.3.1. Breve reseña biográfica de su fundador, el Marqués de las Amarillas	117

2.3.2. El Proyecto	119
3.- LA CREACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL	126
3.1. Decretos Fundacionales. Naturaleza civil o militar.....	126
3.1.1. Real Decreto de 26 de enero de 1844.....	127
3.1.2. Real Decreto de 28 de marzo de 1844.....	129
3.1.3. El II Duque de Ahumada.....	137
3.1.4. Real Decreto de 13 de mayo de 1844.....	141
3.1.5. Los Reglamentos	152
3.1.5.1. El Reglamento para el Servicio	154
3.1.5.2. El Reglamento Militar	159
3.5.1.3. La Circular de 16 de enero de 1845	167
3.5.1.4. La Cartilla del Guardia Civil.....	172
4.- LA NATURALEZA MILITAR DE LA GUARDIA CIVIL EN NUESTROS DÍAS	178
4.1. Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 2012 ..	179
5. LA FUERZA DE GENDARMERÍA EUROPEA.....	189
5.1. Introducción.....	189

5.2. Europol - Eurogendfor.....	193
5.3. Tratado de Constitución y la naturaleza militar de la Fuerza	196
5.4. Operatividad militar	203
5.5. El Cuartel General	209
5.6. Operaciones en el mundo	212
5.6.1. Operación Althea (Bosnia-Herzegovina)	213
5.6.2. Misión ISAF en Afganistán.....	215
5.6.3. Misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)	217
6.1. La Gendarmería Nacional de Francia.....	219
6.1.1. Referencia histórica.....	219
6.1.2. Funciones.....	225
6.1.2.1. Seguridad pública	225
6.1.2.2. Mantenimiento del Orden.....	226
6.1.2.3. Protección.....	228
6.1.2.4. Combate de la amenaza nuclear, radiológica, biológica y química (NRBQ)	230

6.1.2.5. Policía Judicial	232
6.1.2.5.1. Atribuciones	232
6.1.2.5.1.1. Policía Científica	234
6.1.2.5.1.2. Investigación y documentación	235
6.1.2.5.1.3. Centro Nacional de Formación de la Policía Judicial	236
6.1.2.5.1.4. Medio ambiente y salud pública.....	236
6.1.2.5.1.5. Trabajo Ilegal	237
6.1.2.5.1.6. Delincuencia Itinerante.....	238
6.1.2.5.1.7. Delitos informáticos	239
6.1.2.6. Seguridad vial.....	240
6.1.2.7. Participación en la TISPOL.....	241
6.1.2.8. Inteligencia	242
6.1.2.9. El Consejo de la Función Militar de la Gendarmería..	243
6.2. El Arma de Carabineros italiana	245
6.2.1. Regulación actual. Funciones militares y policiales	247

6.3. Guardia Nacional Republicana de Portugal	251
6.4. La Koninklijke Marechaussee holandesa	256
6.5. La Gendarmería rumana	259
6.6. La Gendarmería polaca	261
7.- CONCLUSIÓN	263
8. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA.....	265

ABSTRACT

It is well known that in the present European context coexist a number of police forces that have a military character. As police forces they carry out the proper duties of any police, above all the maintenance of the public order and the social peace, as well as the constitutional guarantee of the persons' civil rights. In this sense they combat the crime in its wide range of types that exist these days.

They achieve it thanks to a diversity of different highly specialized units which group --- normally under judicial control, i.e. constituting a Judicial Police --- from the ones whose tasks are what we could call "traditional" crimes up to the ones that appeared just recently.

The existence of a Police with military character within a modern State has always been surrounded by controversy. It was a question of establishing that the disappearance of the military character of the Guardia Civil necessarily meant the disappearance of the same Armed Institute. In the line of the set up investigation this would have awful consequences in the area of public security in Spain. Indeed this controversy was analyzed from the following 4 points of view: the historical, the legal, the logical and the police ones.

In order to understand the present type of an Institution it is necessary to understand its history as an inevitable genesis of the present result. Above all with reference to the Guardia Civil it was

investigated the historical moment in which it was created as well as the merely legal documents in which the creation of the Entity was regulated. In the wording of this work, starting with the Santa Hermandad (the “Holy Brotherhood”), it was included an imprecise description of the Security Forces which existed in Spain until 1844, when the Guardia Civil was created.

From the historical point of view the military nature of the Guardia Civil is proved since its creation in the Foundation Decrees which are subject to analysis until these days. The conclusion that it was extracted from this perspective emphasizes that the military identity has never been withdrawn from the Institution, being part of its proper nature.

From a legal opinion there have also been formulated objections to the continuity of the military character of the Guardia Civil. In reply to those objections the Foundation Decrees of March and, respectively, of May 1844 were subject to an analysis, as well as the practice regulations which governed in this historical moment. It is also taken into consideration the contemporary legislation and jurisprudence concerning the matter. The contemporary Legislator has never aspired to “demilitarize” the Institute, but rather on the contrary, it followed a constant line in the maintenance of its military character. The Jurisprudence, in reply to the set up judicial actions which cause controversies concerning the constitutionality of certain consequences that the continuity in the future of the present status involves, has equally been convincing in its interpreting, declaring that the military character of the Entity can never incur unconstitutionality.

Legislation of different rank and object was subject to analysis in order to guarantee the previous conclusion, emphasizing in this point the application to the members of the Guardia Civil de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas (Guardia Civil of the Royal Regulations of the Armed Forces) as the Practise Code both in its pure police work and in military missions that they undertake.

From the point of view of the police it was emphasized that the Guardia Civil reaches to History in order to resolve the severe public security problems that Spain suffered from at that time. It was demonstrated that they were really effective in comparison to the previous security forces. And the basic result of it is nothing else than the fact of having shown a military nature from the very beginning which allowed an organization and deployment unknown until then. In fact, such an efficiency hold up moreover in the purely military worth, is maintained at present.

Finally, once laid down the military nature of the armed Institute since its creation, the mere logic indicates us that if such nature is taken away, the Guardia Civil will stop existing. First of all because the nature is essential, it identifies the Entity. Secondly, with the coexistence of the National Police their continuity would be absurd in the future if they stopped being Forces of military character.

La Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR, European Police Forces) of which the Guardia Civil forms part according to the international Treaty that created it. In the context of

this study it is stressed that in the light of the Treaty previously mentioned only European Police Forces of military character can form part of these Forces. I.e. the military nature of the Guardia Civil never can be considered a historical reminiscence that anchors the Institute in the past, but rather on the contrary, it offers the possibility to participate as a member in a prestigious European Police Force, contributing this way in the global presence of Spain.

Finally there is to make a reference to the other European Police Forces in a comparative study with a common denominator: their military nature, This shows that in no way the Guardia Civil can be considered a “rara avis” excluded from the present historical context, but rather and much on the contrary its military nature is shared by the police forces of the highest prestige in Europe.

RESUMEN

Es sabido que en el contexto europeo actual coexisten una serie de Fuerzas policiales que poseen carácter militar. Como Cuerpos policiales que son, realizan las funciones propias cualquier Policía, esencialmente el mantenimiento del orden público y de la paz social, así como la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas. En este sentido, combaten el delito en la amplia gama de modalidades que ofrece en nuestros días.

Ello lo consiguen gracias a una diversificación en diferentes Unidades altamente especializadas, que agrupan --- normalmente bajo el control judicial, es decir, constituyendo una Policía Judicial --- desde las dedicadas a los delitos que podríamos denominar como “tradicionales” hasta los de más reciente aparición.

La existencia de una Policía con carácter militar en el seno de un Estado moderno, siempre ha estado rodeada de polémica. Se trató de acreditar que la desaparición del carácter militar de la Guardia Civil, implicaría necesariamente la desaparición del mismo Instituto Armado. Ello tendría, en la línea de la investigación emprendida, unas nefastas consecuencias en el ámbito de la seguridad pública en España. Al efecto, se analizó tal polémica desde cuatro puntos de vista: el histórico, el jurídico, el lógico y el policial.

Para comprender la naturaleza actual de una Institución se hace necesario conocer su historia, como inevitable génesis del resultado

presente. Se investigó, sobre todo en referencia a la Guardia Civil, el momento histórico en que nació, así como los documentos meramente jurídicos en los que se reguló la creación del Cuerpo. Asimismo se incluyó en la redacción de este trabajo una somera descripción de los diferentes Cuerpos de Seguridad que, desde la Santa Hermandad, han existido en España, hasta el año 1844, en el que se crea la Guardia Civil.

Desde el punto de vista histórico, se patentiza la esencia militar del Cuerpo de la Guardia Civil, desde su creación mediante los Decretos fundacionales, que son sometidos a análisis, hasta nuestros días. La conclusión que desde esta perspectiva se extrajo pone de relieve que la identidad castrense nunca ha abandonado a la Institución, formando parte de su misma esencia.

Desde un enfoque jurídico se han formulado asimismo objeciones a la continuidad del carácter militar de la Guardia Civil. En respuesta a tales objeciones, se sometieron a análisis los Decretos fundacionales de marzo y mayo de 1844 respectivamente, así como la normativa deontológica que regía el Cuerpo en ese momento histórico. Igualmente se toma en consideración legislación y Jurisprudencia contemporáneas sobre la materia. El Legislador contemporáneo en ningún momento ha pretendido “desmilitarizar” el Instituto, sino más bien todo lo contrario, siguiendo una línea constante en el mantenimiento de su carácter militar. Igualmente la Jurisprudencia, en respuesta a las acciones judiciales emprendidas que plantean controversias sobre la constitucionalidad de ciertas consecuencias que conlleva la continuidad en el tiempo del actual estatus, ha sido

contundente en su labor interpretadora, declarando que el carácter militar del Cuerpo en ningún caso puede incurrir en inconstitucionalidad.

Se ha sometido a análisis, para avalar la anterior conclusión, legislación de diverso rango y objeto, destacando en este punto la aplicación a los miembros de la Guardia Civil de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, como Código Deontológico, tanto en su labor netamente policial como en las misiones militares que acomete.

Desde la perspectiva policial, se ha puesto de relieve que la Guardia Civil, llega a la Historia para resolver el grave problema de inseguridad pública que a la sazón España padecía. Se ha demostrado que fue realmente efectiva, en comparación con los Cuerpos de seguridad previos. Y la razón fundamental de ello, no es otra que el haber ostentado desde el principio una naturaleza militar, que le permitió una organización y un despliegue hasta entonces desconocidos. Pues bien, tal eficacia, sustentada además en los valores puramente castrenses, se mantiene en la actualidad.

Finalmente, sentada la naturaleza militar del Instituto armado desde su creación, la mera lógica nos indica que si tal naturaleza se le arrebatara, la Guardia Civil dejará de existir. En primer término porque la naturaleza es esencia, identifica a la entidad. En segundo término, por la coexistencia con la Policía Nacional, resultando absurda su continuidad en el tiempo si deja de ser un Cuerpo con carácter militar.

También ha sido objeto de estudio la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR) de la que forma parte la Guardia Civil, a tenor del Tratado internacional que la crea. En el contexto de este estudio se ha resaltado que, a la luz del precitado Tratado, solamente pueden formar parte de esa Fuerza los Cuerpos Policiales Europeos con carácter militar. Es decir, la naturaleza militar de la Guardia Civil en modo alguno puede considerarse como una reminiscencia histórica que ancla al Instituto en el pasado, sino que por el contrario le ofrece la posibilidad de participar, en calidad de socio, en una prestigiosa Fuerza policial europea, contribuyendo a la proyección internacional de España.

Para concluir, se hace referencia a los otros Cuerpos policiales europeos en un estudio comparativo con un denominador común: su esencia militar. Ello evidencia que la Guardia Civil tampoco puede ser considerada en modo alguno una “rara avis” excluida del contexto histórico actual, sino que muy al contrario, su naturaleza militar es compartida por las fuerzas policiales de más prestigio en Europa.

INTRODUCCIÓN

Lo primero que puede llamar la atención de la Guardia Civil es, precisamente, su denominación. Se trata de una Institución con naturaleza militar y, sin embargo, es “civil” a tenor de tal denominación. Sirva esta introducción para, de modo somero, adelantar un apunte al respecto, desde una doble perspectiva etimológica e histórica.

La palabra “*Guardia*” procede del gótico “*Wardja*” y significa, en la segunda acepción ofrecida por la Real Academia Española (en adelante, RAE) “*conjunto de soldados o gente armada que asegura la defensa de una persona o de un puesto*”¹. Se atisba ya, en esta primera aproximación etimológica un indicio plasmado en dos palabras que nos hace intuir lo militar: “*soldado*” y “*puesto*”. Al mismo tiempo, el “*Guardia*” es llamado a defender “*personas*”. Esta última función, en las sociedades modernas aparece reservada a los cuerpos meramente policiales y no militares.

El término “*Civil*”, del latín “*civilis*”, es definido por la RAE como “*perteneciente a la ciudad o a los ciudadanos*” y, como tercera acepción, “*que no es militar ni eclesiástico o religioso*”². Se comprueba que existe una negación de lo militar en lo que es “civil”. Es más, afecta a la esencia etimológica del término. Lo mismo ocurre en la acepción quinta: “*se dice de las autoridades laicas y de sus*

¹ RAE, *Diccionario de la Lengua Española*. Edición 23ª. Octubre de 2014

² RAE, *op. cit.*, pág. 1

*funciones, en oposición a las de la Iglesia, como también por contraste con las propias de la organización militar.*³. Ahora no aparece una contradicción severa entre lo militar y lo civil, sino que se señala como matización tan sólo su “contraste”. Sin embargo, la acepción, reseñada como jurídica, introduce la idea de “organización civil” en contraste con la “organización militar”. Y es precisamente la “organización” de la Guardia Civil --- entendida como estatuto jurídico por el que se ha de regir --- la cuestión que ha suscitado polémica a lo largo de su historia. Porque, en definitiva, la desmilitarización de la Guardia Civil no es una cuestión puramente adjetiva, sino que como más pormenorizadamente será objeto de estudio, afecta a la esencia misma del Instituto armado.

Desde el punto de vista histórico, situados en el año 1844, se parte de una necesidad, cual es solucionar de forma eficaz el ambiente de inseguridad que a la sazón sufría España. En el contexto europeo caben dos tendencias. Por un lado la británica, que defendía un modelo policial de naturaleza civil y, por otro lado, la francesa, que encerraba el carácter eminentemente militar del modelo.

Resulta de obligada cita SIR ROBERT PEEL, creador de la Policía Metropolitana de Londres, génesis de la Scotland Yard. Basta decir en esta introducción que en el primero de sus célebres nueve principios, tomados como regla deontológica en muchos cuerpos

RAE, *op. cit.*, pág. 1

policiales modernos, señala a la Policía como una alternativa al Ejército para la represión del crimen y el desorden.

El modelo francés estaba representado por la Gendarmería Nacional. Su carácter militar es indiscutible desde su misma génesis, como policía militar, es decir, como cuerpo policial encargado exclusivamente de reprimir los excesos de las tropas en el contexto de la Guerra de los Cien Años. Se trata de los *maréchaussés*, génesis de la Gendarmería Nacional, que se creará tres siglos después y que extiende su actuación a la población civil.

Los avatares políticos ocurridos en España en el año 1844 se revelan decisivos para entender cómo el carácter militar forma parte de la esencia de la Guardia Civil desde su inicio. Serán objeto de análisis pormenorizado más adelante. Solamente apuntar en este momento un hecho histórico básico: La creación de un Cuerpo de Seguridad mediante decreto de 26 de enero, que se lleva a efecto mediante los decretos de 28 de marzo y de 13 de mayo.

En el curso del enfrentamiento político entre moderados y progresistas, el ascenso del General Narváez al poder en mayo de ese año, constituirá la solución definitiva a la controversia sobre la naturaleza del Cuerpo y será el último de los decretos citados, el de 13 de mayo, el que hace depender a la Guardia Civil del Ministerio de la Guerra en cuanto a su “...*organización, personal, disciplina, material y percibo de haberes...*”, si bien es cierto que dependería del

Ministerio de la Gobernación en lo relativo a “...su servicio peculiar y movimientos...”.

En las páginas que siguen a esta introducción se analizarán con más detalle las circunstancias políticas de España en aquellos años. Pero en esta breve pincelada sobre la naturaleza de la Guardia Civil no sobra la opinión de quien parece ser la autora de su denominación, la propia reina Isabel II, “*que en un arrebatado de su indudable espontaneidad señaló que si era una guardia para servicios civiles, se denominasen sus componentes Guardias Civiles*”⁴.

Dejo en este punto el exordio histórico sobre la Guardia Civil para situarnos en el día 10 de septiembre de 2004, fecha en la que el Consejo de Ministros aprueba un acuerdo sobre la creación de una Fuerza de Gendarmería Europea.

Francia es el país del que parte la iniciativa en octubre de 2003. La idea es trasladada a otros países con fuerzas policiales de carácter militar en Europa, es decir, España, Italia, Portugal y Holanda. Esencialmente, su misión se circunscribe a las funciones policiales en el marco de operaciones de crisis. Se incidió también en la posibilidad de ingreso de otros países que contaran con policías de carácter militar, así como su puesta al servicio de organizaciones internacionales como O.N.U., O.T.A.N u O.S.C.E.

⁴ José Sanz Muñoz y otros, *La Guardia Civil Española*. Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, Madrid, 1994, 19.

En la referencia del Consejo de Ministros facilitada por el Palacio de la Moncloa, se reseña:

*“La coordinación político-militar entre los estados participantes la garantiza un Comité Interministerial de Alto Nivel, en el que España está representada por miembros de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, Interior y Defensa”*⁵.

Llama la atención que una misma línea histórica siga un trazo uniforme, desde el citado Decreto fundacional de la Guardia Civil de 13 de mayo de 1844 hasta la organización básica de ese Comité interministerial. Efectivamente, como ya se ha dicho, en tal Decreto se contemplaba una doble dependencia de la Guardia Civil. Por un lado, del Ministerio de la Guerra y, por otro, del Ministerio de la Gobernación. Pues bien, más de dos siglos después, a la hora de establecer la representación ministerial en el precitado Comité, aparecen igualmente los dos ministerios que marcan la dualidad que acompaña a la Guardia Civil desde su creación: Interior y Defensa. Es decir, función policial y carácter militar.

En este primer momento se establecen otros aspectos que marcarán la historia de la EUROGENDFOR:

⁵ Gobierno de España. La Moncloa,
<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2004/c1009040.aspx>

“La Fuerza de Gendarmería tendrá un Cuartel General, multinacional, modular y proyectable, en Vicenza (Italia). Este Cuartel General estará al mando del Comandante de la Fuerza de Gendarmería Europea y sus puestos claves serán rotatorios entre los países miembros. España aportará dos Oficiales y tres Suboficiales. No tendrá fuerzas asignadas en permanencia, aunque deberá ser capaz de reaccionar en un tiempo de treinta días, con ochocientas personas aproximadamente”⁶.

Finalmente, se prevé que los Ministros de Defensa firmen la Declaración de intenciones de constitución de la Fuerza con anterioridad a su reunión informal en Noordwijk (Holanda).

La creación de la EUROGENDFOR será objeto de estudio más adelante, pero interesa destacar ahora que la naturaleza militar de la Guardia Civil supone la posibilidad de formar parte de esa organización, incrementando la proyección internacional de España a través de tan prestigioso Instituto.

La Guardia Civil, según los datos del barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) correspondientes al mes de abril del presente año, aparece como la institución más valorada por los españoles, superando la buena opinión que del Instituto ya se tenía el pasado año, según los datos ofrecidos por la Sala de Prensa del Ministerio del Interior, o lo que es lo mismo, la Institución española

⁶ *op. cit.*, pág. 5

que inspira más confianza⁷. Esa valoración está hecha no a pesar de su carácter militar, sino merced a ella. Porque, en definitiva, tal como más adelante se razona con detalle, la eficacia en su lucha contra el delito, o lo que es lo mismo, el alto grado de seguridad que proporciona (en definitiva el hecho valorado por la sociedad), es en buena medida debido a su estatus militar. Así ocurrió en el momento histórico de su creación y así sigue sucediendo en nuestros días.

Una de las conclusiones a las que se llega en este trabajo, consistente en que la naturaleza militar de la Guardia Civil es garante de su permanencia en el tiempo, de suerte que si tal naturaleza se le

⁷ Gobierno de España. Ministerio del Interior. Sala de Prensa: *La valoración de los ciudadanos en 2015 supera la del año pasado cuando la Guardia Civil obtuvo una nota de 5,78 y la Policía Nacional un 5,70*

Los españoles vuelven a considerar un año más a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado como la principal institución del Estado en la que depositar su confianza

La Guardia Civil y la Policía Nacional son las instituciones más valoradas por los españoles, según los datos del barómetro de abril de 2015 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), publicado hoy jueves.

Según estos datos, la Guardia Civil se sitúa en primer lugar con 6,02 puntos seguida de la Policía Nacional con una nota de 5,95 puntos y de las Fuerzas Armadas con 5,51 puntos. La valoración de los españoles en 2015 supera la del año pasado cuando la Guardia Civil obtuvo una nota de 5,78 y la Policía Nacional de 5,70.

Estos resultados vuelven a poner de manifiesto, como ocurrió en anteriores barómetros, que la labor que realizan a diario los guardias civiles y los policías nacionales, como garantes de la seguridad ciudadana, ha merecido un año más que los españoles consideren a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado como la principal institución del Estado en la que depositar su confianza.

arrebata, el Instituto desaparecería, sin duda fue el detonante que subjetivamente despertó el interés en su autor. Desde otra perspectiva, la coexistencia de dos Cuerpos de Seguridad en España (Guardia Civil y Policía Nacional) apuntala la anterior idea. El rasgo distintivo de la Guardia Civil respecto a la Policía Nacional, no es otro que su naturaleza militar, de manera que desaparecida aquella naturaleza no habría razón alguna para que no existiera exclusivamente un único Cuerpo.

Por otro lado, su carácter militar es lo que posibilita su participación en diferentes organizaciones internacionales, como la EUROGENDFOR, reforzándose la necesidad del mantenimiento del Instituto con la misma naturaleza con la que el II Duque de Ahumada la concibió, sirviendo a España también como digno representante en su proyección internacional.

1. ORÍGENES

1.1. Extracto

En las páginas que siguen no se pretende un relato exhaustivo de la historia de la Guardia Civil, sino más bien destacar aquéllos hechos que pueden estar relacionados a la hora de forjarse su carácter militar. Y es que tal carácter aparece en la Historia incluso en los precedentes situados ya en el Siglo XI, materializados en la Santa Hermandad. La sucesión de hitos históricos van conformando paulatinamente una explicación sobre la dicotomía que ha acompañado al Cuerpo desde su fundación hasta nuestros días. Estos antecedentes se detienen en los años de su fundación como “*prius lógico*” de su naturaleza militar.

Ya en la introducción se expuso someramente el ambiente político que se daba en España en el año 1844. La evidente falta de seguridad pública quizás estuviere favorecida por una serie de factores que pudieran resumirse en las consecuencias de la Guerra de la Independencia, la emancipación de las colonias de ultramar y los inevitables efectos sociales de la desamortización⁸. La manifestación más palmaria de todo ello fue el bandolerismo. Al margen de la visión más o menos romántica que el fenómeno ha generado en el cine o en

⁸ BOLETÍN DE LA REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA, *Tomo CXCI, Número 1, 1994*

la literatura, el hecho cierto en que constituyó un serio problema que había que atajar con decisión y rapidez.

El asunto fue tratado algunos años antes en las Cortes⁹. Si bien las dos tendencias políticas existentes a la sazón coincidían en la imperiosa necesidad de crear un Cuerpo de Seguridad que pusiere fin a la ineficacia demostrada por la Milicia Nacional. Pero ya es en la misma génesis del Cuerpo cuando aparece el enfrentamiento entre las dos opciones posibles: carácter militar, defendido por los moderados o carácter civil, defendido por los progresistas.

Como ya se apuntó más arriba la opción estaba representada por dos modelos: el inglés, de Robert Peel y el Francés adoptado por Napoleón. El modelo inglés, apoyado por el sector progresista, defendía el carácter civil de la Policía, en definitiva, el mantenimiento del orden público por no militares. Por su parte, el modelo francés se representaba por un cuerpo policial de naturaleza militar.

⁹ “...en atención a que la seguridad individual de los ciudadanos se halla atacada con mucha frecuencia por las hordas de ladrones y bandoleros que infestan los caminos del reino, y que su osadía ha llegado en muchas partes a imponer contribuciones a los dueños de los sembrados y casas de campo, o a incendiarlas en caso de resistir estos a su pago...”. Diario de Sesiones de las Cortes de 30 de Julio de 1820.

1.2.- El modelo de Sir Robert Peel

En esencia buscaba una simbiosis entre la fuerza policial y la sociedad. Sir Robert Peel, político conservador con fuerte sentimiento social, funda en 1829 la Policía Metropolitana de Londres, origen de la posterior Scotland Yard. Su modelo se resume en nueve principios que han sido desde su formulación objeto de estudio en todas las academias de policía del mundo. Son los siguientes:

1.- La misión básica de la Policía es prevenir el crimen y el desorden, como una alternativa a su represión por la fuerza militar y a la severidad del castigo legal.

2.- La capacidad de la Policía para llevar a cabo sus funciones depende de la aprobación pública de su existencia, de sus acciones, comportamiento y capacidad para asegurar y mantener el respeto público.

3.- La Policía debe asegurarse la cooperación voluntaria de la sociedad en la observancia de la ley para ser capaz de mantener su respeto.

4.- El grado de cooperación y aprobación de la sociedad disminuye proporcionalmente ante la necesidad del uso de la fuerza física.

5.- La Policía busca y conserva el favor de los ciudadanos no por atender la opinión pública, sino por demostrar constantemente un imparcial servicio a la Ley, con completa independencia de la política, y sin tener en cuenta la justicia o la injusticia de la sustancia de las leyes individuales; por estar preparada para ofrecer servicio y amistad a todos los miembros de la sociedad, sin tener en cuenta su raza o posición social; por mostrar cortesía y buen humor y preparada para ofrecer su sacrificio en la protección de la vida de los ciudadanos.

6.- La Policía debe usar la fuerza física en la medida necesaria para asegurar la observancia de la Ley o para restaurar el orden, solamente cuando el ejercicio de la persuasión, el consejo y la advertencia, no son suficientes para alcanzar sus objetivos; y debe utilizar el grado mínimo de fuerza física en cada ocasión particular para alcanzar su objetivo.

7.- La Policía debe mantener en todo momento una relación con el público que honre la tradición histórica: la Policía es la ciudadanía y la ciudadanía es la Policía; la Policía son solamente individuos a los que se les paga a tiempo completo para cumplir los deberes que incumben a todos los ciudadanos en aras del bienestar de la comunidad.

8.- La Policía debe dirigir sus acciones para el cumplimiento de sus funciones y nunca usurpar poderes de la Judicatura para vengar a personas o al Estado o autoritariamente juzgar o castigar a los culpables.

9.- La prueba de la eficacia policial es la ausencia del crimen y el desorden y no su visible represión.

Quizás el modelo policial de Peel pueda resumirse en la frase incluida en el principio séptimo: la Policía es la ciudadanía y la ciudadanía es la Policía. Se trata de una imbricación entre la Policía y la sociedad de suerte que no hay una diferenciación estanca.

El principio primero ofrece la actuación de la Policía como una alternativa a la intervención militar en la represión del delito y del desorden social. Es, quizás, el más representativo en orden a la diferenciación de los dos modelos policiales que ahora se analizan. Se concibe al Policía como un miembro más de la sociedad, sin diferenciarlo exclusivamente por el trabajo que en su beneficio desarrolla. Efectivamente, *“...Sir Robert Peel adoptó estos principios porque creía que, si bien la sociedad tenía una necesidad de vigilarse a sí misma, el uso de soldados no era una buena idea en una sociedad democrática. Aunque reconoció la necesidad de una agencia de policía que utilizara rangos, uniformes y cadena de mando, propio de los militares, sintió que tenía que haber un conjunto muy diferente de principios rectores ... en otras palabras, la policía tendría una misión diferente a los soldados...”*¹⁰.

En la actualidad el modelo de Peel informa el actuar de múltiples policías en el mundo. Y ello porque, en definitiva, la actuación arbitraria de fuerza policial es proscrita en cualquier

¹⁰ Criminal Justice Law, <http://criminaljusticelaw.us/>

sociedad moderna. El respeto a los Derechos Humanos --- sirva como ejemplo muy general --- constituye sin duda un límite infranqueable en el actuar policial.

Llama la atención, salvando las distancias, la multitud de similitudes entre estos principios y los reflejados en la Cartilla del Guardia Civil en 1845. A este texto nos referiremos más adelante con detalle. Pero, en lo que ahora interesa, su artículo 3 señala que *“las vejaciones, las malas palabras, los malos modos, nunca debe usarlos ningún individuo que vista el uniforme de este honroso cuerpo”* y, el artículo 12 ordena que el Guardia Civil *“será muy atento con todos”*. Vemos que tanto el Guardia Civil como el Policía inglés tienen prescrito en sus normas de actuación un principio básico de amabilidad con la sociedad a la que sirven. Por su parte, el artículo 18 de la Cartilla establece como primeras armas del Guardia Civil *“la persuasión y la fuerza moral”*, utilizando incluso el mismo término que el principio sexto de Peel: *“La Policía debe usar la fuerza física en la medida necesaria para asegurar la observancia de la Ley o para restaurar el orden solamente cuando el ejercicio de la persuasión, el consejo y la advertencia, no son suficientes para alcanzar sus objetivos...”*.

1.3.- El modelo francés

Si bien en pura teoría el modelo centralizado comprendería aquel en el que tan sólo existe un único cuerpo policial, lo cierto es que en la práctica ello no existe. Efectivamente, en la mayoría de los países existen varios cuerpos policiales, normalmente en función del órgano administrativo del que dependen. Claro ejemplo de ello son las Policías Municipales o Locales, dependientes de los distintos Ayuntamientos o Corporaciones Locales.

Desde otro punto de vista, la necesaria especialización que acompaña la labor policial en la actualidad --- especialización que se ha visto incrementada de forma paulatina con el devenir de los años -- - también ha supuesto una “descentralización” obligada en el modelo policial, contemplado de forma genérica en el ámbito internacional.

Pero quizás sea la descentralización administrativa el factor que más ha influido en la creación de distintos cuerpos policiales. Ejemplo de ello es España. Tras la Constitución del 78 se crearon diversos cuerpos policiales con ámbito territorial exclusivamente autonómico. Baste en este momento una escueta opinión al respecto: la proliferación de cuerpos policiales supuso de hecho una doble administración, al igual que en otros múltiples ámbitos. Efectivamente, en muchas ocasiones existió cuando menos descoordinación y falta de criterio sobre la legitimidad en la investigación o resolución de un delito. Asimismo, se originó un problema nuevo, cual es la necesaria coordinación de las distintas fuerzas policiales en el ámbito del Estado. En definitiva, un caso más

de de múltiple administración sufragada y padecida por los españoles¹¹.

Si hay una palabra que pueda definir el modelo francés es centralización. La implantación en España de este modelo policial es pretendida por José I Bonaparte. La idea es crear un cuerpo policial con competencias a nivel nacional, a semejanza de lo ocurrido en Francia.

La realización práctica de tal idea se lleva a efecto en primer término a través de la Constitución de Bayona de 1808. Supone un auténtico precedente histórico, si bien la posterior creación de la Guardia Civil imprime sin duda la huella genuinamente española a nuestro sistema policial. Efectivamente, se crea un “Ministerio de Policía General” (artículo 27)¹². Las funciones esenciales de esa

¹¹ LA VANGUARDIA, 14 de mayo: “La Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC) ha pedido hoy una base de datos conjunta accesible por todos los cuerpos de seguridad, incluidos los Mossos d'Esquadra, para evitar la descoordinación y mejorar su cooperación en la lucha contra el yihadismo y la delincuencia organizada...En rueda de prensa, el portavoz de la AUGC, Juan Antonio Delgado, ha indicado que esta base de datos que reclaman permitiría una coordinación entre la Guardia Civil, la Policía Nacional y las policías autonómicas más "eficaz y real"...El portavoz de la AUGC ha exigido que no se repitan capítulos de ocultación de información entre diferentes cuerpos de seguridad para "ponerse la medalla", porque es contraproducente y en el caso del yihadismo es peligroso porque, especialmente en Cataluña, Ceuta y Melilla, "la amenaza del yihadismo es real".

¹² “Artículo 27. Habrá nueve Ministerios, a saber:

Un Ministerio de Justicia.

Otro de Negocios Eclesiásticos.

Otro de Negocios Extranjeros.

Otro del Interior.

Otro de Hacienda.

“Policía General” se resumen en el artículo 38: Por un lado, el mantenimiento de la seguridad del Estado y, por otro, la conservación de la seguridad pública¹³.

Llegados a este punto, es oportuno retroceder en la Historia hasta la génesis misma de las primeras Hermandades Castellanas, como primer antecedente de una fuerza armada dedicada a la persecución del delito.

1.4. La Santa Hermandad Vieja

Señala ALMIRANTE el origen del Ejército actual no más allá del S. XVI y sitúa a las Hermandades como “...*tropa de Policía y de Seguridad Pública, como lo son hoy la Guardia Civil y Rural, los Mozos de Escuadra, Miñones, Escopeteros y Migueletes...*”. Llama la atención que la obra de la que se entresaca esta cita fue escrita en el año 1869 y su autor precisa de forma literal: “...*saliendo el asunto de nuestro cuadro puramente militar, solo daremos un apunte en*

Otro de Guerra.

Otro de Marina.

Otro de Indias.

Otro de Policía General”.

¹³ Artículo 38. *En caso de sublevación a mano armada, o de inquietudes que amenacen la seguridad del Estado, el Senado, a propuesta del Rey, podrá suspender el imperio de la Constitución por tiempo y en lugares determinados.*

Podrá, asimismo, en casos de urgencia y a propuesta del Rey tomar las demás medidas extraordinarias, que exija la conservación de la seguridad pública.

*confirmación de su remota y probada antigüedad. El que quiera profundizar tiene las varias historias de la Guardia Civil... ”*¹⁴. En esta ocasión, Almirante parece excluir a la Guardia Civil del contexto de su estudio meramente militar. Pero podía hacerlo, algo más de veinte años después de su creación, no considerando su naturaleza que efectivamente se diseñó como netamente militar, sino a tenor exclusivamente de sus funciones policiales y de mantenimiento del orden público.

Esencialmente, tres posturas se abren a la hora de establecer el origen de las Hermandades Castellanas: En opinión del precitado ALMIRANTE el origen de las Hermandades ha de situarse entre los años 736 a 741, en el Cuerpo de *Kraschts o Kaschefs*, (*descubridores*) por obra del emir cordobés Okabar-ben-El-Hedjak, con funciones específicas de mantenimiento del orden y persecución del delito. Por su parte, BARADO los concibe como un cuerpo de seguridad pública, en equiparación clara a la Guardia Civil¹⁵.

Mención aparte merece la postura de Aguado Sánchez quien, en abierta discrepancia con las dos posiciones descritas, atribuye a los “descubridores” un carácter mercenario, con unos principios de actuación y organización muy diferentes a los propios de las Hermandades Castellanas. En esencia estima que los “descubridores” se identifican con un cuerpo policial dedicado a escoltar y proteger

¹⁴ Almirante, José. *Diccionario Militar, Etimológico, Histórico, Tecnológico*. Imprenta y Litografía del Depósito de la Guerra. Madrid, 1869.

¹⁵ Barado y Font, Francisco. *Museo Militar*, vol. 3. Barcelona, 1886.

autoridades, en clara diferencia con las Hermandades Castellanas, institución con raíz en rural, en el mismo pueblo¹⁶.

Existe cierta discrepancia sobre el origen temporal de las Hermandades, si bien parece criterio prácticamente unánime en situar tal origen en finales del siglo XI. Las Hermandades constituyen el germen de lo que unos siete siglos después será el Ejército regular o, en expresión “ex legem” actual, la semilla de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Su nacimiento es respuesta a dos necesidades. Por un lado, la defensa contra malhechores y salteadores de caminos y, por otro, la defensa frente a los abusos que el pueblo sufría en el contexto del régimen feudal.

La inseguridad pública, como razón histórica fundamento de la creación de las Hermandades, se repite en España en el año 1844, como ya se ha apuntado año de la fundación de la Guardia Civil. Es pues la necesidad de dar respuesta a una situación de inseguridad pública una constante histórica que ofrece un argumento más para situar a las Hermandades como antecedente histórico, al menos en este sentido, de lo que posteriormente será la Guardia Civil. En definitiva se cumple una regla que parece inexorable. Frente a una necesidad, ha de surgir una solución.

La creación de la Hermandad Vieja es relatada de manera deliciosa por “*El Doctor D. Pedro Salazar de Mendoza, primer Canónigo Penitenciario de la Santa Iglesia de Toledo, Primada de*

¹⁶ Aguado Sánchez, Francisco. *Historia de la Guardia Civil*. Madrid, 1983.

Estos Reynos” en su “Monarquía de España”. Lo extenso de la cita es justificado por el resumen preciso que contiene al efecto:

“...el principio de la Hermandad Vieja fue en los tiempos del Rey don Alonso El Bueno, que ganó la Batalla de Úbeda. Quedó muy niño cuando murió el Rey D. Sancho su padre, y encomendado a D. Gutierre Fernandez de Castro a mucho descontento de los caballeros del apellido de Lara, que deseaban tenerle á mano. De aquí se recrecieron muchas diferencias y el dividirse los Reynos en dos parcialidades: una seguia á los de Lara y otra á los de Castro. Trás esto, como es ordinario, se hinchieron los campos y caminos de ladrones y salteadores, que entonces se llamaban Golfines, y no havia quien los pudiese o quisiese castigar. El Rey D. Alonso y su nieto D. Fernando El Santo estaban ocupados en la conquista de Andalucía, y no pudieron remediar estos daños, si bien les constaba ser grandes. El mayor número de estos facinerosos tenía su acogida á los montes de Toledo y á la Sierramorena...asi los que recibían de esta gente los mayores agravios eran los vecinos de Toledo y de la villa de Talavera que tenían hacienda en los montes, especialmente colmenares. Estos hicieron una Junta que llamaron Hermandad, con que pretendieron con el castigo de los delinquentes asegurar sus haciendas y los caminos...”¹⁷.

Lo transcrito evidencia por tanto la existencia de una fuerza armada, de carácter permanente, cuya misión esencial es la represión

¹⁷ Don Pedro Salazar de Mendoza, *Monarquía de España*. Madrid, 1770

del delito y, en este sentido, se considera tal fuerza como antecedente histórico de la Guardia Civil.

Son múltiples las Hermandades que sucesivamente van surgiendo, como las de Galicia, León o Vascongadas hasta la Santa Hermandad Nueva de los Reyes Católicos que merece capítulo aparte. Pero, en lo que aquí interesa, baste destacar el Siglo XI como en el que se crearon estas primeras Hermandades de hombres armados --- podrían denominarse también milicias municipales o regionales --- en oposición al delito.

1.5. La Santa Hermandad Nueva

1.5.1. Creación

Avanzando el proceso de reconquista desde el Siglo XIII, el poder feudal intenta por todos los medios afianzarse frente al poder que van adquiriendo las villas y ciudades. Es en 1473 cuando Enrique IV de Castilla autoriza en Cortes la formación de la Hermandad Nueva General, con la eterna misión de perseguir la delincuencia en poblados y caminos. Este precedente de la Hermandad creada por Isabel I se materializa en las llamadas Leyes de Villacastín, como génesis de una idea de un Cuerpo policial con competencia nacional.

Los Reyes Católicos, primeros precedentes del Estado moderno en Europa, promueven el mantenimiento del orden público y

de la paz social como una prioridad. Se hace necesario para la consecución de este fin la renovación de la Hermandad, dotarla de más autoridad y, en terminología actual, de operatividad en todo el territorio nacional. Decisiva en esta labor es la participación de Alonso de Quintanilla, como primer sacristán y de Juan de Ortega. La primera reunión general se celebra en la localidad palentina de Dueñas en marzo de 1476, en la que participan representantes de Burgos, Palencia, Medina, Segovia, Olmedo, Salamanca y Zamora, entre otras, en lo que constituía el Consejo de la Hermandad. Finalmente, Isabel y Fernando aceptan la propuesta en la asamblea de las Cortes en Madrigal, sancionando las Ordenanzas de Madrigal el día 19 de abril de 1476.

A todas luces la creación de la Santa Hermandad Nueva fue una medida eficaz en un doble objetivo: por un lado, como queda dicho, en la represión del delito y, por otro, como fuerza contra las desmedidas pretensiones de la nobleza. Pero en los acuerdos de Dueñas quedaron sin resolver ciertos aspectos como el número de hombres necesario o la previsión presupuestaria para su sostenimiento. Con este fin, se convocan nuevas Cortes en Cigales. Finalmente, los acuerdos de Dueñas, de Madrigal y de Cigales reciben la aprobación real definitiva en Valladolid el día 15 de junio de 1476.

El éxito “policial” de la Hermandad fue una realidad difícilmente discutible, extremo al que nos referiremos más adelante. Parece injusta la famosa expresión “*a buenas horas, mangas verdes*”, como señal del fracaso en una “intervención policial” por haber llegado tarde. Su origen parece radicar en la uniformidad de los

miembros de la Hermandad. Se les dotó de un sayo o colete de lana blanco con una cruz roja, tanto en el pecho como en la espalda, mientras que las mangas de la camisa sobresalían de él. La camisa era de color verde para que destacase y fueren reconocidos inmediatamente. Al margen de la anécdota, interesa destacar el mero hecho de la uniformidad, como símbolo de la existencia de un Cuerpo policial y militar, organizado jerárquicamente, con vocación de permanencia en el tiempo y con competencia de actuación en todo el “territorio nacional”. Estas características de la nueva fuerza son resumidas de forma precisa por JOSÉ SIDRO Y SURGA y ANTONIO DE QUEVEDO Y DONÍS ¹⁸.

¹⁸ José Sidro y Surga, Antonio de Quevedo y Donís, *La Guardia Civil. Historia de esta Institución y de todas las que se han conocido en España con destino á la persecución de malhechores desde los tiempos más remotos hasta nuestros días*. Madrid, 1858. Pág. 245: “...conforme a lo prevenido en uno de los capítulos de estas Ordenanzas, se verificó la Junta General en Santa María de Nieva el día 1 de noviembre siguiente. En esta Junta se hicieron las Ordenanzas que dieron término a la obra iniciada en Madrigal, continuada en Cigales y Dueñas, quedando en virtud de ellas completamente reorganizada la institución, funcionando como tribunal de justicia y como fuerza pública no solo para reprimir y castigar los delincuentes en los casos indicados, de cualesquiera clase y condición que fuese, sin reparar en privilegios y gerarquías, sino tambien para auxiliar a los Reyes como un ejército independiente de la voluntad de los Grandes y de los Concejos y que fue el trasunto para hacer desaparecer las antiguas tropas colecticias de las mesnadas, órdenes militares y Concejos, y crear el ejército permanente, sujeto exclusivamente á las órdenes del poder ejecutivo, como en el día se conoce...”.

1.5.2. Organización y funciones

No podemos obviar las funciones que la Hermandad asume desde sus inicios. Por un lado, la administración de Justicia. Por otro, aparece ya una doble condición que, siglos después, también ostenta la Guardia Civil: como *“fuerza pública para reprimir y castigar los delincuentes”* y como *“ejército permanente”*. Es cierto que cuando se crea la Guardia Civil existe un Ejército regular, permanente. En este sentido sí existe una clara diferenciación entre el propio Ejército y la Guardia Civil. Pero también es cierto que la Hermandad si bien *“es Ejército”*, al mismo tiempo realiza funciones netamente *“policiales”*, en expresión actual. Es decir, existe sin duda una dualidad de funciones o, en otros términos, una fuerza policial con carácter militar.

Desde otra perspectiva, tampoco en nuestros días se excluye al Ejército categóricamente en la realización de tareas exclusivamente policiales, cuales son el mantenimiento del orden público o la prevención y la represión del delito en determinadas circunstancias¹⁹.

¹⁹ http://www.elconfidencial.com/espana/2015-07-04/oficiales-de-la-guardia-civil-piden-sacar-el-ejercito-a-la-calle-por-la-amenaza-terrorista_914732/: *La Unión de Oficiales de la Guardia Civil cree que es el momento de que el Gobierno saque al Ejército a la calle. La agrupación de mandos del instituto armado recuerda que España está en el nivel 4 de alerta antiterrorista en una escala de cinco y que, entre las medidas previstas, está la de disponer al Ejército para que esté preparado para actuar en caso de que el Ejecutivo decida incrementar la alarma al máximo grado. Los oficiales destacan la normalidad de que los militares colaboren en tareas de seguridad ciudadana. Argumentan que hoy en Francia “no es extraño ver al Ejército patrullando en las infraestructuras críticas o en zonas de gran confluencia*

Siguiendo a los precitados autores JOSÉ SIDRO Y SURGA y ANTONIO DE QUEVEDO Y ONÍS, a los efectos que aquí interesan, hemos de destacar la organización interna de la Hermandad. Ello porque, en definitiva, su despliegue por el territorio nacional se presenta como elemento esencial a la hora de establecer su constitución como precedente histórico de la Guardia Civil. Así, en Santa María de Nieva, la Fuerza de Caballería quedó formada por dos mil caballos, según el cronista Pulgar, o por tres mil según el cronista Alonso de Palencia. Los dos mil caballos, cifra más exacta según los autores que estamos siguiendo, se dividieron en ocho Capitanías, coincidentes con las Provincias a la sazón de Castilla y León: Burgos, León, Valladolid, Salamanca, Segovia, Ávila, Toledo y Plasencia. En cada Provincia existirá un Capitán al mando de la fuerza armada de la Hermandad. El mando de todas las tropas es asumido por Alfonso de Aragón, primer Duque de Villahermosa y hermano bastardo de Fernando El Católico.

Se estableció una Junta Suprema compuesta de un Obispo Presidente y de un Diputado por cada Provincia, que ostentaba el gobierno de la Hermandad y, al mismo tiempo, jurisdicción plena para resolver todos los litigios internos. El nombramiento de Presidente de la Junta Suprema de la Hermandad recayó en “...D. Lope de Rivas, Obispo de Cartagena, Prelado anciano, de mucho saber y virtudes. Los Diputados de la Junta Suprema se llamaban Diputados

de turistas como refuerzo”. Recuerdan también que, tras los atentados del 11-M, había soldados realizando este tipo de tareas en Madrid.

*Generales...debían ser personas muy honradas, graves y de mucha autoridad y prudencia, pues que tenían que entender y dar su voto en muy arduos negocios, y debían llevar cada uno una acémila con su cama y dos escuderos que continuamente le acompañasen, pues sin aquellas circunstancias y estos exteriores requisitos no eran recibidos a servir el cargo de la Diputación...”*²⁰ Asimismo se nombran unos Diputados provinciales, a fin de evitar que los interesados en dirimir una controversia tuvieran que desplazarse hasta la Junta Suprema.

En la misma Junta General de Santa María de Nieva se aborda la financiación de la Hermandad, acordándose que cada cien vecinos pagasen dieciocho mil maravedíes. Igualmente se contaba con otras contribuciones para atender el pago a los Diputados Generales y Provinciales, alcaldes, cuadrilleros y peones, así como con el producto de las multas. Queda constituida la Santa Hermandad, como ya hemos apuntado, como una fuerza de orden público y como una auténtica Administración de Justicia, en terminología actual. Pero esa fuerza de orden público tenía ya desde su origen impreso el carácter militar.

La expansión de la Santa Hermandad por los Reinos de Castilla, León, Toledo, Andalucía y Galicia, no fue del todo pacífica. La oposición más relevante surge en Toledo, focalizada en el Cabildo de la Iglesia y en una serie de localidades. El Cabildo finalmente desiste en su oposición, si bien mediante Real Cédula fechada el 1 de marzo de 1477 los Reyes acceden a que “*pasado el tiempo de la*

²⁰ José Sidro y Sarga, Antonio de Quevedo y Onís, *op. cit.*, pág. 21

Hermandad no se le obligaría a seguir pagando aquella contribución”²¹.

La oposición que parte de un buen número de pueblos tiene su origen en diversas razones. Por un lado, el temor a la desaparición de la Santa Hermandad Vieja, al percibir la generalización de la Nueva -- hasta este momento histórico desconocida --- como una amenaza real a los fueros y normas consuetudinarias que estimaban beneficiosas. Pero, sobre todo, a la pérdida del derecho de asadura²² y a la exención de que sus ganados pagasen tal derecho. La capacidad de adaptación de la Santa Hermandad, el alejamiento de una postura rígida, supuso en definitiva su éxito. Así, en las Cortes de Toledo de 1480 se renuevan juros y mercedes concedidos por Enrique IV, además de dictarse una serie de nuevas leyes.

1.5.3. La Junta General de Torrelaguna

Mención especial merece la Junta General de la Hermandad celebrada en Tordelaguna, hoy Torrelaguna, en diciembre de 1485. Tiene lugar para remediar la confusión creada por la prolífica creación legislativa de la Juntas Generales a lo largo de diez años. Se deroga la

²¹ José Sidro y Sarga, Antonio de Quevedo y Onís, *op. cit.*, pág. 21

²² <http://fontanarejo.hispagen.eu/index.php/miscelanea/7-diccionario>: “*El derecho de asadura consistía en una res de cabrío o lanar que los pastores debían entregar a la Santa Hermandad Vieja por cada ható que pasturaje en los montes de su jurisdicción*”.

normativa anterior, que es sustituida por los llamados *Cuadernos de Torrelaguna*. Sin pretender un análisis concienzudo de las normas, muchas de las cuales se alejan del objeto de este trabajo, no podemos sino destacar la amplia previsión que encierran, abarcando múltiples materias. Sirvan de mero ejemplo los siguientes artículos, de los 38 existentes:

El artículo 1, propio del actual Derecho Administrativo, al regular el modo de nombrar a los Alcaldes de Hermandad. El artículo 2, mezcla de Derecho Procesal Penal y Derecho Penal sustantivo, contiene dos partes. En una primera, la que podría denominarse procesal, establece los delitos cuya persecución y castigo son competencia de la Hermandad y, en una segunda, establece las penas correspondientes a los ladrones, graduándose tales penas en función de la cuantía de lo sustraído, regla que permanece inalterable hasta nuestros días.

El elenco de delitos competencia de la Santa Hermandad, se resume así:

Robos o hurtos de bienes muebles o semovientes; robo o fuerza de mujeres que no fueren *mundarias públicas*, siempre que estos delitos se cometieren en yermo o despoblado o, si el delito se cometió en poblado, siempre que el delincuente saliere a despoblado llevándose el objeto del delito.

Asaltos en caminos, homicidios o lesiones que traen causa en el robo, concurriendo premeditación y alevosía, incluso en la modalidad comisiva de la frustración, realizados en despoblado.

Secuestros de cualquier persona, mencionándose expresamente a arrendadores y a recaudadores de rentas reales, siempre que tuviere lugar en despoblado.

Incendios de casas, viñas, mieses y colmenares, concurriendo dos requisitos: que ocurrieren en despoblado y que fuese una acción dolosa, quedando excluida la imprudencia.

El asesinato, las lesiones o el secuestro de los Jueces ejecutores de las provincias, de los Alcaldes, de los cuadrilleros de la Hermandad, o de los mensajeros u otros oficiales de la misma, en el ejercicio de sus funciones, o tras ello si el delito trae causa en tal ejercicio. Asimismo, el asesinato, las lesiones o las injurias cometidos contra cualquier Procurador, mensajero o negociador, con ocasión de asistir a las Juntas Generales y Provinciales convocadas por mandato de los Reyes.

Cualquier clase de delito que se cometiese dentro del perímetro de una villa en la que se celebre Junta General, cometidos durante el periodo de su celebración (unos quince días), bien entre los convocados a la Junta o contra ellos. En este caso se contempla expresamente el supuesto de autoría mediata.

Si una vez resuelto un litigio sobre tierras o materia de derecho hereditario, cualquiera de los intervinientes cometiere delito de daños contra la hacienda o delito de lesiones contra la persona del otro litigante, también será considerado caso de Hermandad.

El artículo 3 ordena la formación de lo que podemos denominar una “*Policía Judicial*”, mediante el nombramiento de “*cuadrilleros*” dedicados a perseguir los delitos competencia de la Hermandad y bajo la potestad del Juez ejecutor de la Provincia en la que se encontrase la ciudad, villa o ciudad.

Sirvan los anteriores preceptos citados simplemente como ejemplo del avance que en materia legislativa supusieron los Cuadernos de Torrelaguna. A lo largo de su articulado, se regulan múltiples materias pertenecientes hoy en día tanto al Derecho Penal, como Procesal, Administrativo o Civil.

1.5.4. Algunas actuaciones de la Santa Hermandad. Policías y militares

Las actuaciones de la Santa Hermandad son innumerables. Basten reseñarse como ejemplos las siguientes:

El Alcaide de Castronuño, Pedro Mendaña, quien desde las plazas fuertes de su propiedad cometió tales actos de atrocidad y

devastación que las ciudades de Burgos, Ávila, Salamanca, Segovia, Valladolid, Medina del Campo y otras de la zona estuvieron dispuestas a pagarle un tributo (una auténtica extorsión) para protegerse de su rapacidad²³. Tras un año de asedio del castillo, tuvo lugar la victoria de la Santa Hermandad sobre las tropas mercenarias de Mendaña.

Otro Alcaide que practicó el pillaje fue el de Trujillo, siendo igualmente perseguido²⁴.

Merece destacarse la participación de la Santa Hermandad en la Batalla de Toro, en 1477, debido a la decisiva importancia de esta

²³ William H. Prescott, *Historia del Reinado de Fernando e Isabel, Los Reyes Católicos*. George Reutledge and Sons, Limited. London, 1892

²⁴ Hernando del Pulgar, *Crónica de los Señores Reyes Católicos*. Imprenta de Benito Monfort. Valencia, 1780. Pag. 37. "...e se ynformó (la reina) de los robos e crímenes que se facían de (desde) algunas fortalezas, especialmente del castillo de Madrigalejo, donde estaba por alcaide uno que se llamaba Juan de Vargas, e de Castilnovo (hoy llamado castillo de la Encomienda) donde estaba otro alcaide que se llamaba Pedro de Orellana, luego los mandó cercar. E los alcaides dellas, recelando indinación de la Reyna si por fuerza fuesen tomados, demandaron partido a los capitanes que estaban (mandaban) en los sitios, que la Reyna les perdonase los yerros e crímenes que habían cometido en los tempos pasados e que entregarían (bajo esta condición) las fortalezas. La Reyna les perdonó su justicia, a tal pacto, que satisfaciesen a los agraviados de todos los robos que habían fechos, e se fallasen en poder de cualquier persona: e con este partido (convenio) entregaron las fortalezas. E porque la Reyna fue informada de que la fortaleza de Madrigalejo se habían fecho mayores crímenes e robos mandola derribar. De lo cual se imprimió tan grande miedo en todos los de aquella tierra, que ningún alcaide de toda Extremadura osó facer robo ni fuerza de las que solían facer, e todos vinieron e embiaron (a la reina) sus gentes a le servir...".

contienda en el futuro del trono de Castilla. Se pone fin a un enfrentamiento dinástico frente a Alfonso V de Portugal (apoyado por Francia), validándose la victoria finalmente en los Tratados de Alcacovas, en septiembre de 1479²⁵.

Como campaña netamente militar en la que participa la Santa Hermandad ha de citarse la Guerra de Granada. Dentro de la misma, siguiendo a AGUADO, se destaca el aprovisionamiento de las tropas, en número de ocho mil, que acompañaron a Fernando El Católico para socorrer Alhama. Mediante Junta General celebrada en Pinto (Madrid), se organizó un importante convoy de pertrechos y vituallas, compuesto por dieciséis mil caballerías y ocho mil acemileros, lo que da idea de la riqueza que poseía la Santa Hermandad. El total de las tropas estuvo compuesto por mil peones y cuatrocientas lanzas. Las Capitanías de la Hermandad que combatían en Alhama resistieron hasta ser socorridos por Fernando El Católico.

Igualmente destaca AGUADO la participación de la Santa Hermandad en las talas de bosques en tierras de moros. En resumen, *“podemos deducir que las Capitanías de la Hermandad, como tropas*

²⁵ Carrasco Manchado, Ana Isabel, *Isabel I de Castilla y la Sombra de la Ilegitimidad*. Silex Ediciones, S.L. Madrid, 2006, p. 196: *“Es difícil valorar la importancia de esta batalla desde el punto de vista militar. Lo cierto es que fue un revulsivo moral para el partido de Isabel y Fernando...se proclamó un providencial triunfo y tenían el pendón portugués y otros despojos militares para certificarlo...”*.

veteranas fueron el núcleo más selecto de las heterogéneas huestes cristianas”²⁶.

Tal como relata JOSÉ LUIS DE LAS HERAS, la actividad militar de la Institución no afectó a su eficacia policial. El sistema de financiación instituido, mediante la contribución autorizada por los Reyes desde 1487 a los Ayuntamientos, alimentaba tanto los gastos de los cuadrilleros (en sus labores netamente policiales) como los derivados del sostenimiento de las fuerzas militares: “*Así, en los mismos años que las milicias de la Hermandad combaten en la Guerra de Granada, sobresale la eficacia policial y jurisdiccional de los alcaldes y cuadrilleros*”²⁷.

Este resumidísimo relato de la actuación de la Santa Hermandad no ha pretendido enumerar con carácter exhaustivo todas las acciones en las que intervino. Pero sirvan las citadas como ejemplo del carácter mixto (policial y militar) de las mismas, doble naturaleza que, salvando las distancias históricas, también acompañará a la Guardia Civil desde su creación hasta nuestros días. La Institución cae definitivamente en declive a partir de las Cortes de Zaragoza de 2 de junio de 1498, en la que se toman acuerdos que propician su extinción: Se suprime el impuesto para su financiación (dieciocho mil maravedís por cada cien vecinos para el mantenimiento de un hombre a caballo). Además, fueron suprimidas las Capitanías, las Juntas

²⁶ Aguado Sánchez, Francisco, *op. cit.*, pág. 16

²⁷ De las Heras Santos, José Luis, *La Justicia Penal de los Austrias en la Corona de Castilla*, Ediciones Universidad Salamanca. Salamanca, 1991.

Generales y Provinciales, los jueces ejecutores y los veedores o inspectores.

1.5.5. Evolución de la Santa Hermandad Vieja de Toledo, Talavera y Ciudad Real

La extinción de la Hermandad Nueva es un hecho que va a afectar de manera tan decisiva como negativa a la Hermandad Vieja. Si bien su andadura histórica continuará hasta 1835, comenzará un grave declive moral en el seno de la Institución, así como una indisciplina y desorganización de dimensiones hasta ahora desconocidas.

La distribución de la zona de actuación de la Hermandad Vieja a partir de 1523, siguiendo a DE LAS HERAS, tiene lugar de la siguiente manera: la Hermandad de Talavera centra su influencia en la Jara toledana; la de Toledo, en los Montes de Toledo, entre Los Yébenes y el Puerto del Milano; la de Ciudad Real será la que más se enfrentará al bandolerismo, por su extensión en Sierra Morena.

El declive moral de la Institución va de la mano de la ausencia de una ordenanza militar que rigiera su actuación. La ausencia de un

carácter militar que imponga el necesario orden a través de la disciplina, conlleva una paulatina degeneración²⁸.

Los desmanes cometidos por la Hermandad Vieja a partir del siglo XVI no son ajenos a la Literatura. De la condición moral de sus miembros da idea el relato contenido en “*De la Vida del Pícaro Guzmán de Alfarache*”:

*“Los Santos Cuadrilleros, en general, es toda gente nefasta y desalmada, y muchos por muy poco jurarán contra ti lo que no hiciste ni ellos vieron más del dinero que por testificar falso llevaron, si ya no fue jarro de vino el que les dieron. Son, en resolución, de casta de porquerones, corchetes o velleguines y, por consiguiente, ladrones pasantes o punto menos, y, como diremos adelante, los que roban a bola vista en la república”*²⁹.

El desprestigio de la Santa Hermandad también es descrito por Cervantes, poniendo en boca de Don Quijote de la Mancha la

²⁸ Aguado Sánchez, Francisco, *op. cit.*, pág. 16: “A la importante fuerza militar existente sólidamente organizada como milicia veterana, vino a desplazarla cierta patulea presuntuosa, bastante desorganizada y mucho más indisciplinada, a merced de los Alcaldes que acudían al frente de sus cuadrillas, caricatura de sus antecesores, cuando eran requeridos para capturar malhechores...la ausencia de una ordenanza militar les convirtió, al poco tiempo, de aceptables soldados en menospreciados agentes de justicia que, de grado o por fuerza, adoptaron la denominación de guardas con que peyorativamente les distinguía el vecindario...altos cargos de la Hermandad se dejaban sobornar con habitual frecuencia por los propios infractores o delincuentes; la prevaricación llegó a hacerse norma...”.

²⁹ Mateo Alemán, *De la Vida del Pícaro Guzmán de Alfarache*

siguiente expresión: “...venid acá ladrones en cuadrilla que no Cuadrilleros, salteadores de caminos con licencia de la Santa Hermandad...”.³⁰

Es importante hacer notar que la actuación de la Santa Hermandad Nueva nada tiene que ver con la descripción que antecede. El descrédito de la Institución comienza precisamente con la desaparición de aquélla, en la que el orden y la limpieza en sus actuaciones era una práctica general. El sometimiento a una normativa, la existencia de una jerarquía y el carácter militar que inspiraba ese Cuerpo le hicieron merecedor del respeto social, que ha trascendido en la Historia.

La mayor parte de las ordenanzas y preceptos de la Santa hermandad fueron incorporados a la recopilación general de Felipe II. Sus antiguos privilegios, fueros y títulos son confirmados de forma sucesiva por los monarcas que le sucedieron. A modo de resumen, se exponen a continuación las normas esenciales en la Hermandad.

Felipe III expide en el año 1639 una real cédula para que “todas las justicias diesen favor y auxilio a los cuadrilleros, sin poder obligarles a manifestar el objeto de su comisión hasta tener presos los delincuentes”³¹.

³⁰ *Don Quijote de la Mancha, capítulo XLV, primera parte.*

³¹ C. Jiménez de Sandoval, *op. cit.*, pág. 37.

Ya en el año 1713, Felipe V autoriza a todos los alcaldes, comisarios y ministros de la Santa Hermandad a usar armas de fuego. Prueba del deterioro moral de la Institución es que en 1740 el mismo monarca dicta una instrucción a tenor de la cual se fijan las cualidades que habían de reunir los aspirantes a formar parte de la Hermandad. Como ejemplo, para ser hermano debía contarse con al menos dieciocho años de edad, casado, propietario de una posada y de al menos setenta colmenas. Sobre los derechos de los miembros de la Institución, se reconocían los siguientes:

Los Alcaldes, Cuadrilleros Mayores o Tenientes tenían derecho a percibir, con ocasión del servicio³², la cantidad de mil cuatrocientos maravedíes diarios. Los cuadrilleros que les acompañaban recibirían cuatrocientos maravedíes si iban a caballo y doscientos si iban a pie. La conformación administrativa de la Hermandad, con sus correspondientes contribuciones, en reales de vellón, se resume en este cuadro:

Alcalde.....	2.700
Cuadrillero Mayor.....	2.000
Contador.....	600
Tenedor del Sello.....	260
Mayordomo.....	850
Capellán.....	300
Verdugo.....	200
Fiscal.....	700

³² C. Jiménez de Sandoval, *op. cit.*, pág. 37: “para la averiguación de algún delito, prisión de reo o a reconocer el país para su seguridad”

Procurador de Pobres.....	700
Archivero Mayor.....	520
Archivero Menor.....	140
Alcaide de Cárcel.....	537
Cirujano.....	240
Cuadrillero Menor.....	400
<i>Fuente: Aguado Sánchez, Francisco. Historia de la Guardia Civil. Madrid, 1983</i>	

Se les impusieron una serie de obligaciones con el claro objetivo de regenerar la Institución, de eliminar los abusos cometidos por sus miembros y, en definitiva, recuperar su prestigio y buen nombre. Así, debían dar buen ejemplo, practicar la limosna, ayudar al débil...

Lo cierto es que el buen propósito que inspiró la regulación anterior no debió materializarse con la intensidad deseada, teniendo en cuenta que Fernando VI establece unas nuevas ordenanzas en 1759. En ellas, se insiste en las cualidades que ha de poseer el aspirante a los diversos cargos de la Hermandad: *“debían ser cristianos viejos, descendientes de tales; de buena vida y costumbres, habidos y reputados; debían presentar su fe de bautismo; acreditar que nunca habían sido procesados por robos ni otros delitos; que no ejercieron ellos, ni sus padres ni abuelos, los oficios de mesonero, ventero, cortador y otros semejantes; que poseían caudal para mantener caballo y armas...”*³³.

³³ C. Jiménez de Sandoval, *op. cit.*, pág. 37

La actuación de Carlos III en la materia que nos ocupa, trae como consecuencia una continuidad del reconocimiento de los fueros y privilegios ya concedidos, confirmando las ordenanzas de 1759. La actividad legislativa se puede condensar en las siguientes normas: En 1761 prescribe el uniforme que han de usar los miembros de la Hermandad. Al año siguiente restringe el nombramiento por cada Hermandad a un Juez, un comisario y cuatro cuadrilleros. Todos debían ser vecinos de los pueblos situados en un radio de treinta leguas de sus respectivas capitales.

En tiempos de Carlos IV, se aprueban en 1792 unas nuevas ordenanzas en las que se hace una delimitación de las atribuciones de la Hermandad; se insiste en los requisitos de admisión de sus miembros y se perfila su jurisdicción.

Fernando VII no es una excepción y también confirma todos los privilegios de la Santa Hermandad de Toledo. En virtud de lo dispuesto en la Pragmática Sanción, viene a concurrir en la persecución del delito el Ejército junto con la Santa Hermandad. Esto conlleva, de forma inevitable, múltiples disputas por cuestiones de competencia. Por Real Orden de 30 de abril de 1817 se ordena que la Santa Hermandad conociese de las causas de los delincuentes que hubiere detenido, aunque en el acto hubiese participado alguna unidad del Ejército como auxiliar. Nuevamente, en este momento histórico existe un recrudecimiento del bandolerismo, es decir, un aumento de la inseguridad pública. Esta necesidad hace que se baraje la iniciativa de la creación de una Fuerza sometida a la disciplina militar, tal como sucederá posteriormente cuando se crea definitivamente la Guardia

Civil. De hecho, la atribución de funciones policiales al Ejército --- como se ha dicho, contemplada en la Pragmática Sanción --- no es más que la respuesta que a lo largo de la Historia se ha venido sucediendo ante un grave deterioro de la seguridad pública o de la paz social.

En opinión de JIMÉNEZ DE SANDOVAL todas estas medidas no tuvieron el efecto deseado y, desde luego, no devolvieron a la Institución el prestigio y esplendor del que gozó la Nueva Hermandad en tiempos de los Reyes Católicos. No obstante su inoperatividad frente al delito, conservó sus títulos, fueros y jurisdicción hasta la Regencia de María Cristina, en la que definitivamente se extingue por Real Decreto publicado en La Gaceta el día 7 de mayo de 1835³⁴.

³⁴ *“Artículo 1º. Se extinguen las Santas, Reales y Viejas Hermandades de Ciudad Real, Toledo y Talavera, así como los Tribunales privilegiados de las mismas, cesando por tanto los Alcaldes, Escribanos y demás dependientes de ellas en el ejercicio de sus funciones, y todos los Hermanos y Cuadrilleros en el goce de sus exenciones y fueros; pero conservando los honores y uniformes que les estuviesen concedidos.*

Artículo 2º. Cesará de consiguiente la publicación de esta Ley la exacción del derecho de asadura mayor y menor y cualquiera otro que se perciba para atender a los gastos de dichos establecimientos.

Artículo 3º. Si este derecho estuviese dado en arrendamiento como es costumbre, se rebajará al arrendador por el tiempo que deje de percibirlo la parte proporcional del precio en el que lo hubiese subastado a juicio de peritos.

Artículo 4º. Los edificios que las expresadas Hermandades tienen para celebrar sus juntas y custodiar sus presos, se destinarán a Reales Cárceles u otros establecimientos de utilidad pública a disposición del Gobierno.

Artículo 5. Los encargados o depositarios de los fondos destinados a los referidos establecimientos rendirán cuentas de sus productos al respectivo Gobierno Civil,

1.5.6. La Santa Hermandad y la Guardia Civil: Paralelismo histórico

Las razones que motivaron la creación de la Santa Hermandad o, en otras palabras, su justificación histórica, está perfectamente resumida en las siguientes palabras:

“La Santa Hermandad, organizada por los Reyes Católicos para restablecer en toda la monarquía castellana el imperio de las leyes, el respeto al principio de autoridad, y devolver la paz y la tranquilidad a los ciudadanos productores, industriales, pacíficos y honrados, sin lo cual es imposible la existencia de toda sociedad civilizada”³⁵.

Como ya se ha apuntado y se analizará con detalle más adelante, el clima social en España en 1844 puede resumirse en una indiscutible falta de seguridad pública. La Guardia Civil vendrá a la Historia, al igual que la Santa Hermandad --- salvando las peculiaridades históricas de cada momento --- para dar solución a este problema. La primera similitud, por tanto, radica en la esencia misma de su génesis, al responder como fuerzas policiales a idéntica amenaza.

quien dispondrá de las existencias, e igualmente pondrán a disposición del expresado Gobernador los efectos todos, de cualquier clase que sean de su anterior pertenencia, de que usará según las órdenes e instrucciones, del Gobierno de S.M.”.

³⁵ José Sidro y Sarga, Antonio de Quevedo y Onís, *op. cit.*, pág. 21

Pero interesa destacar en este punto que a ambas Fuerzas se les imprime un carácter eminentemente militar en su organización, régimen y disciplina, con una jerarquía y despliegue en el territorio nacional ya fijada en Santa María de Nieva en el caso de la Santa Hermandad. Es unánime en la historiografía militar reconocer a la Santa Hermandad múltiples beneficios en la mejora de seguridad pública. De hecho, “*se procedió a imprimirle el carácter de Cuerpo Militar, con todas las peculiaridades de unidades veteranas y escogidas con vistas a la creación de un Ejército permanente*”³⁶.

Se contemplan, por tanto, dos fuerzas con funciones policiales y carácter militar y surgidas en la Historia como solución a una idéntica situación de inseguridad pública, con despliegue en todo el territorio nacional. No obstante, sí es cierto que en el caso de la Santa Hermandad también estaba presente la función jurisdiccional, es decir, en el contexto de la Institución, se administraba Justicia.

En un Estado moderno, sucesor de la separación de poderes, resultaría difícilmente comprensible una organización policial y militar que, además, ostentare el poder judicial. Este elenco de funciones (policial, militar y judicial) se refleja en la misma organización jerárquica: Estaba presidida por el Capitán General de la fuerza militar y por el Tribunal Superior y Consejo de Gobierno. En las provincias, coexisten los Capitanes o Jefes de los Tercios con los jueces superiores ejecutores. En los Juzgados o cabezas de partido, los

³⁶ Aguado Sánchez, Francisco, *op. cit.*, pág. 16

Oficiales subalternos con los Alcaldes de Hermandad, con facultades para dictar sentencias. La función inspectora, estaba a cargo de unos veedores con jurisdicción en todo el territorio nacional. Las Juntas Generales se reunían cada año, estando presentes los Reyes, el Capitán General, el Tribunal Superior, los Jueces ejecutores de las provincias y los Diputados y Procuradores de las ciudades, villas y lugares con voto en Cortes.

La dualidad funcional de la Santa Hermandad le proporcionó un balance de éxito tanto en su labor policial como netamente militar. Desde el punto de vista policial, es indiscutible la pacificación de la que se beneficia la sociedad desde su constitución. Se ha achacado cierta “brutalidad” en el combate al delito. Así se describe su actuación: *“una vez apresado el reo, lo llevaban a un montículo donde juntamente con él celebraban un banquete y, a los postres, lo ataban a un madero y le disparaban unos veinte cuadrillos o saetas, recibiendo premio el que los clavaba y teniendo que pagar multa los que lo clavaban fuera del pecho”*³⁷. Se entrecomilla la palabra brutalidad porque, si bien es obvio que actualmente tal “actuación policial” es en absoluto inaceptable, en el contexto histórico en el que tenía lugar, sí entraba dentro de lo convencional.

Como ejemplo, AGUADO considera “juicio apresurado” que la Santa Hermandad es el antecedente más cualificado de la Guardia Civil. A pesar de admitir una serie de similitudes indiscutibles a las que ya nos hemos referido --- como la extremada competencia en la

³⁷ Aguado Sánchez, Francisco, *op. cit.*, pág. 16

lucha contra el delito y su doble condición policial y militar --- estima que la Guardia Civil actual nada o poco tiene que ver con la Santa hermandad, puesto que *“salvo alguna singular reminiscencia, son enteramente diferentes”*.

Efectivamente, es un hecho que la Guardia Civil actual nada o poco tiene que ver con la Santa Hermandad. Pero tampoco tiene poco o nada que ver la sociedad contemporánea con la existente en los siglos XIV y XV. La mayoría de las creencias, principios y valores sociales han evolucionado y, al mismo tiempo, se han introducido otros completamente diferentes. Pero lo dicho no puede eliminar el paralelismo existente entre las dos Instituciones. El antecedente histórico parece innegable, cuestión distinta es que se establezca una “sucesión plena”, con el mantenimiento íntegro de las características del antecedente al sucesor, hecho por otro lado imposible como consecuencia de la inevitable evolución social.

Desde otra perspectiva, la Santa Hermandad intervino en acciones puramente militares e, incluso, en algunas que se pueden calificar como “mixtas”. La amenaza al orden público no está solamente constituida por delincuentes comunes. También por nobles o alcaides. Decimos que tales acciones eran mixtas porque, en definitiva se trataba de reprimir una actuación delictiva, pero dada la entidad de la acción y el número de tropas que intervenían en la misma (varias compañías), la acción bien podía ser considerada como “militar”.

En resumen, desde la creación hasta la extinción de la Santa Hermandad, confluyen una serie de circunstancias de diferente naturaleza, pero que en su conjunto no pueden sino generar desorden social e inestabilidad política: la guerra con Portugal, la reconquista contra los moros, las sublevaciones locales de Alcaldes que se asientan en la tiranía local, la intensa inseguridad pública...La Santa Hermandad se configuró, en su doble vertiente policial y militar, como el instrumento idóneo para pacificar el reino y, al mismo tiempo, como fuerza militar donde su intervención fue requerida.

En opinión de MARTÍNEZ RUÍZ no existe ni tan siquiera una conexión entre la Santa Hermandad Nueva y la Guardia Civil. Estima como un tópico el considerar aquella institución como mero antecedente histórico de la Guardia Civil. En su opinión, tal idea tiene origen en lo escrito por QUEVEDO y SIDRO³⁸:

“...la gran analogía que en su organización y servicios tiene --la Hermandad ---con la actual institución de la Guardia Civil; y ¡cosa rara!, recorriendo nuestra historia a través de los siglos, solo encontramos con destino a la seguridad pública, la primera de todas las necesidades sociales, dos instituciones que por su organización, régimen y disciplina, casi idénticas, hayan sido las únicas que han llenado cumplidamente su cometido, que se hayan hecho amar y respetar en toda la nación, que hayan sido la genuina representación del brazo fuerte de la Justicia, en una palabra, la magistratura

³⁸ José Sidro y Sarga, Antonio de Quevedo y Onís, *op. cit.*, pág. 21

armada. Estas dos instituciones, únicas en su género y casi idénticas que se han conocido en España...son la Santa Hermandad organizada por los Reyes Católicos y la actual Guardia Civil

Estima, en esencia, el citado autor que la relación entre la Guardia Civil y la Santa Hermandad “*hay que descartarla por completo y es hora de acabar con el mito historiográfico que la ha difundido...no podían ser las hermandades ningún modelo válido para el equipo y el Gobierno que puso en marcha la Guardia Civil y nadie en este Cuerpo encontraría un mérito emparentar con unos auténticos fósiles, por muy gloriosos que hubieren sido anteriormente. Además, en toda la documentación de la etapa fundacional de la Guardia Civil no hay ninguna alusión en este sentido o, al menos, nosotros no la hemos encontrado, por lo que nos inclinamos a creer que estamos ante una argumentación histórica hecha por Quevedo y Sidro que ha tenido una gran fortuna y que nadie hasta ahora se había preocupado de comprobar.*”³⁹.

Frente a tal argumentación, ya se ha expuesto la indudable similitud en los respectivos contextos históricos en los que nacen ambas instituciones. Ello ha sido admitido de forma unánime por la historiografía. No se trata de configurar a la Santa Hermandad como un “modelo”, como punto de referencia a imitar por la Guardia Civil. Aquí puede radicar el error. El citado autor establece una identidad entre “mero antecedente histórico” y “modelo”. Que la Santa

³⁹ Martínez Ruíz, Enrique, *Algunas reflexiones sobre la Santa Hermandad*. Cuadernos de Historia Moderna. Universidad Complutense. Servicio de Publicaciones, 2015.

Hermandad es el primer cuerpo policial con carácter militar de Europa parece indiscutible. Solamente por ello, cabría ya establecer la relación entre ambas fuerzas.

Desde otra perspectiva, el citado autor califica como “fósil” a la Santa Hermandad, situándose en el año fundacional de la Guardia Civil. Es un hecho que las tradiciones forman parte intrínseca del mundo militar; que los hechos históricos, los antecedentes de las distintas Unidades, son respetados y honrados por muy “fosilizados” que estén. Sirva como ejemplo la Infantería de Marina española, creada por el emperador Carlos I el 27 de febrero de 1537. Pues bien, cualquier infante de marina español lleva a gala pertenecer a la Infantería de Marina más antigua del Mundo. Por otra parte, la adaptación de cualquier unidad militar a los tiempos actuales no debe significar, ni además tiene por qué desde el punto de vista operativo, una renuncia a su tradición y a su historia, por muy dilatada en el tiempo que sea.

Como queda dicho, la Santa Hermandad era una fuerza con funciones policiales y carácter y organización militar, que surge en la historia en un momento de gran inseguridad pública. Existen otras múltiples similitudes a las que ya nos hemos referido anteriormente. Pero simplemente este hecho autoriza para contemplar a la Santa Hermandad, al menos, como antecedente histórico de la Guardia Civil.

QUEVEDO Y SIDRO aluden a una coincidencia histórica para reforzar el paralelismo entre las dos instituciones, cual es que ambas

fueron constituidas respectivamente bajo el reinado de dos reinas con idéntico nombre: Isabel la Católica e Isabel II. Por otra parte, el Duque de Ahumada era descendiente de Manuel Chico de Guzmán y Carreño, Alcaide de la Santa Hermandad en 1746. Parece que el paralelismo es inevitable incluso en lo anecdótico.

Finalmente, el citado autor afirma que no consta la más mínima alusión a las Hermandades en la documentación de la época fundacional de la Guardia Civil o, al menos, no la ha encontrado. Al efecto resulta de oportuna cita el Teniente General Pedro Agustín Girón, primer duque de Ahumada y marqués de las Amarillas, padre del que fuera fundador de la Guardia Civil. Es indiscutible que su proyecto de creación del Cuerpo de Salvaguardias Nacionales en 1820, sí es precedente inmediato de la Guardia Civil. Nos referiremos a este hecho más adelante pero, en lo que ahora interesa, ya señala AGUADO que *“...con ecuaníme sentido del momento histórico, Pedro Agustín Girón daba con cabal exactitud una idea del estado aflictivo en que se encontraba la nación infestada y plagada de bandidos...aludió a las Hermandades castellanas y en las breves palabras dedicadas a tan antiquísima institución, demostró el profundo conocimiento que tenía de las mismas...”*⁴⁰.

El hecho no es en absoluto baladí. Acredita que en la concepción de la Legión de Salvaguardias Nacionales, el primer Duque de Ahumada ya tuvo en la mente a las Hermandades

⁴⁰ Aguado Sánchez, Francisco, *op. cit.*, pág. 16

castellanas como elemento inspirador. Si bien tal fuerza nunca llegó a ser operativa --- por razones políticas que después serán analizadas más pormenorizadamente --- ello no impidió la influencia en la creación posterior de la Guardia Civil.

Por su parte, JIMÉNEZ DE SANDOVAL, apoya también de manera decidida el paralelismo histórico que une a ambas instituciones, si bien reconociendo las diferencias propias de cada periodo histórico en las que se crearon: *“La Guardia Civil es hoy lo que fue la Santa Hermandad en el siglo XV; pero con diferencias ventajosas propias del cambio en las costumbres y en la organización social y de los adelantos de la civilización”*⁴¹.

El carácter militar no solamente acompaña a la Guardia Civil desde su creación, sino que incluso antes de su nacimiento ya lo ostentaba su primer precedente histórico, es decir, la Santa Hermandad. Efectivamente, las labores policiales propias de ambas instituciones, no han supuesto una merma en su esencia militar. Más bien, su configuración como entidades castrenses se ha traducido en eficacia, tanto en las labores puramente policiales, como en las tareas exclusivamente militares en las que la Guardia Civil ha intervenido a lo largo de su historia.

⁴¹ C. Jiménez de Sandoval, *Las Instituciones de Seguridad Pública en España y sus Dominios de Ultramar*. Imprenta y Estereotipia de M. Rivadeneira. Madrid, 1858

2. INSTITUTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN ESPAÑA PREVIOS A LA FUNDACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL

Con el objeto de alcanzar una visión coherente del devenir histórico que culmina con la creación de la Guardia Civil, se hace necesario un análisis, al menos somero, de otras fuerzas que han existido en España durante su devenir histórico.

2.1. Institutos Regionales

2.1.1. Aragón

Tras la extinción de la Hermandad de Aragón (Cortes de Monzón, 1510), se deja al arbitrio de los pueblos la formación de partidas armadas de hombres con el fin de mantener la seguridad en los caminos.

2.1.1.1 Compañía de los Guardas del Reino

Los llamados Guardas del Reino tuvieron otra denominación paralela como *del General*, en alusión a las Generalidades de las que se sostenían.

Según la Gran Enciclopedia Aragonesa, “*el término “general”, como contrapuesto a “particular”, hace referencia al conjunto de los estamentos del reino e incluso al reino en sí*” En cuanto al “*Derecho del General o denominaciones similares, se conoce el impuesto de aduanas o sobre la importación y la exportación. El nombre alude a la ausencia de exenciones fiscales, pues como impuesto indirecto alcanza a todos los estamentos y personas*”⁴².

Además de estas partidas, en caso necesario eran convocados mediante toques de campana todos los vecinos para auxiliar a los Guardas. Su eficacia fue mediocre, por lo que en 1586 Felipe II dispuso la restitución de la figura del Justicia particular, con competencia sobre salteadores de caminos, ladrones, raptos o asesinos. Se le concede por el monarca una ayuda consistente en veinte soldados.

A finales del siglo XVI la fuerza estaba compuesta por un Capitán, un Subalterno y un número variable de soldados, ascendiendo su coste total a catorce mil libras jaquesas. En un comienzo dependía su administración del distrito al que pertenecieren, hasta que en 1593 Felipe II los puso bajo dependencia real o del Lugarteniente que actuaba en nombre del Rey. La Compañía de los Guardas es disuelta por Felipe V en el año 1708, al haber tomado en la Guerra de Sucesión a favor del Archiduque Carlos.

⁴² Gran Enciclopedia Aragonesa, *Dicom Medios, S.L.* Zaragoza, 2000

2.1.1.2. Compañía Suelta de Fusileros del Reino de Aragón

Tras la desaparición de los Guardas del Reino, se hacía necesaria la creación de otro Cuerpo, al objeto de garantizar la seguridad y el orden público. Surge así la denominada Compañía Suelta de Fusileros del Reino de Aragón, a instancias de Jerónimo de Torres, infanzón de La Muela, frente a Carlos III el 11 de septiembre de 1766.

Esta Fuerza, tanto por su organización como por su operatividad, es de un carácter netamente militar. Se organizó dividida en nueve escuadras, cada una de ellas al mando de un cabo. La Compañía, en su conjunto, estaba al mando de un Capitán, un Teniente y un Subteniente. El primero de ellos, el mismo don Jerónimo; el segundo, su hermano y, el tercero, su hijo. Tampoco ha de extrañar semejante repartos de empleos, toda vez que don Jerónimo se comprometió a correr con los gastos que supusiera la uniformidad y el armamento una primera vez⁴³. En cuanto a los haberes, se cifraban

⁴³ José Sidro y Surga, Antonio de Quevedo y Donís, *op. cit.*, pág 21: “*El vestuario de los soldados había de ser gambeto largo a la catalana, calzones de paño azul veintidoseno bien abatanado, chupa encarnada con ojales de seda dorada, tres alambres dorados en cada manga; medias azules de estambre; alpargatas hasta media piernas atadas con cinta azul; pañuelo de seda al cuello, sombrero con galón de estambre dorado y escarapela de seda encarnada, y para las marchas calceta de hilo blanco; su armamento había de consistir en escopeta larga con bayoneta, un par de pistolas de charpa y cinto-correa que en forma de bandolera lo sujetara todo. El uniforme de los oficiales había de ser casaca azul, vuelta y chupa de grana, botón dorado, ojal de oro, galón de los mismo en el sombrero, y el armamento, espadín, un par de pistolas de Arosa y escopeta larga*”.

en 20 reales diarios para el Capitán, 12 para el Teniente, 10 para el Subteniente, 6 para los Cabos y 4 para cada fusilero.

La propuesta de don Jerónimo es finalmente admitida y aprobada por el Rey en San Ildefonso el día 13 de septiembre de 1766. El Capitán General de Aragón ejercerá la función de Inspector de la Compañía.

Al inicio de la Guerra de la Independencia, se componía de cinco Oficiales, once Suboficiales (Sargentos) y ciento sesenta y ocho miembros de tropa entre cabos y fusileros. Su actuación fue muy distinguida en el Sitio de Zaragoza. Se extinguió de hecho durante la Guerra y fue restaurada tras su terminación.

Según la lista de reserva del mes de abril de 1835⁴⁴ tenía 239 efectivos, siendo mandada por un Capitán Comandante con grado de Coronel, un Segundo Capitán, dos Tenientes, dos Subtenientes y los Sargentos y Cabos precisos. Finalmente, es disuelta por Real Orden de 28 de octubre de 1843, al haber tomado parte en la proclamación de la Junta Central de Zaragoza.

⁴⁴ José Sidro y Surga, Antonio de Quevedo y Donís, *op. cit.*, pág 21

2.1.2. Valencia

2.1.2.1. Ballesteros del Centenar y Migueletes

La Institución de Ballesteros del Centenar o de la Señera Real fue creada por Jaime I de Aragón. Se organizó para la persecución de malhechores, teniendo también como denominación la de “*Centenar del Glorios Sant Jordi*” o, vulgarmente, Centenar de la Paloma. Fueron disueltos por Felipe V, tras la Guerra de Sucesión, al haber tomado partido por el Archiduque Carlos y restaurados durante la primera Guerra Carlista, subsistiendo hasta 1869.

Existe discusión en la historiografía sobre el origen de la denominación de otro cuerpo propio de Valencia, los Migueletes. Un sector lo encuentra en Miguel de Prats, que combatió contra los franceses en 1647. El Diccionario de la Real Academia Española define el término “Miquelete” como “*Del diminutivo de Miquelots de Prats, o de Prades, bandido y guerrillero catalán, compañero del Duque de Valentinois y antiguo jefe de esta tropa*”⁴⁵.

Por su parte, AGUADO discrepa de lo anterior situando la denominación en el tipo de arma empleada y no en el anterior personaje⁴⁶.

⁴⁵ RAE, *Diccionario de la Lengua Española*. Edición 23ª. Octubre de 2014

⁴⁶ Aguado Sánchez, Francisco, *op. cit.*, pág 16: “*Tan atractiva denominación atiende preferentemente al tipo de arma empleada, cuya llave de chispa, simplificación de la de rueda, apareció a mediados del siglo XVI, dándole dicho*

La creación de Los Migueletes se debe a Felipe V, en sustitución de los Ballesteros del Centenar. La organización es netamente militar: Dependen del Capitán General de Valencia y la cadena de mando la forman un Capitán, un Teniente, un Subteniente, cuatro Sargentos, ocho Cabos y cincuenta y seis Migueletes. Su financiación corría a cargo de la Diputación General, a través de un impuesto recaudado en las localidades donde radicaban.

Por Real Orden de 1 de marzo de 1774, en tiempos de Carlos III se aumenta la dotación a ochenta hombres. Asimismo, se cambia su denominación por “Fusileros del Reino de Valencia”. Ello apoya la tesis de AGUADO en cuanto al origen del término “Miguelete”, pues el cambio del arma empleada (un fusil) conlleva el cambio de nombre de la fuerza que la usa. Subsistieron en la Historia hasta la creación de la Guardia Civil.

nombre para diferenciarla de otras similares que han pasado a la historia del armamento con las denominaciones de “francesa” y “holandesa”, arrogándose indebidamente una originalidad que no les corresponde. Francia y Holanda, en unión de Inglaterra, antes de llamarla “llave española”, aceptaron el término de “miguelete”. De ahí que las armas largas dotadas con dicho mecanismo recibiesen también esta denominación y, por extensión, sus usuarios, a semejanza de lo que ocurría con los que emplean carabinas, fusiles, escopetas y grandas, aunque en este caso, por resultar lo correcto --- migueletero --- tal vez excesivamente largo, hubo de influir el metaplasma del apócope”.

2.1.3. Cataluña

2.1.3.1. El Somatén

Existe discusión entre distintos autores sobre el origen del término “*somatén*”. Siguiendo a AGUADO⁴⁷ comúnmente su origen se ha buscado en las palabras catalanas “*som-atents*”, es decir, estar atento, prevenido advertido. ALCOVER lo deriva del latín: “*sonum mittendo*”, que se traduciría por “rumor” o “haciendo ruido”. ALMIRANTE, por su parte, introduce además el posible origen godo del término⁴⁸. El diccionario de la Real Academia, en sus diferentes acepciones, ofrece un elemento común, cual es el ruido o sonido de diferentes orígenes⁴⁹. OTERINO CERVELLÓ se refiere a “*sometent*”, participio del verbo “*sometre*”.

Merece especial atención el Somatén, como institución “para policial” debido a que, como más adelante se detallará, tuvo extensión a todo el territorio nacional en algún periodo de su historia. El primer documento del que se tiene noticia que alude de forma directa al

⁴⁷ Aguado Sánchez, Francisco, *op. cit.*, pág 16

⁴⁸ Almirante, José, *op. cit.*, pág. 15: “*La justicia militar constituyó en tiempo de los godos la ordinaria del país. Y natural era que así fuese en un pueblo que, además del sometent, llamamiento repentino y a son de campanas a las armas, y de donde es opinión comúnmente recibida que ha tenido origen el somatén catalán...*”.

⁴⁹ RAE, *Diccionario de la Lengua Española*. Edición 23^a. Octubre de 2014: 1.m. *Cuerpo de gente armada, que no pertenece al Ejército, que se reúne a toque de campana para perseguir a los criminales o defenderse del enemigo. Es instituto propio de Cataluña. 2. m. En Cataluña, rebato hecho al vecindario en un peligro. 3.m. Coloq. Bulla, alarma, alboroto...Interj. Como grito de guerra de las antiguas milicias de Cataluña.*

Somatén es la “Carta de comunión y amistad sobre defensa de los hombres del Llobregat”, redactada por Jaime I en 1257. Otras instrucciones u ordenanzas fueron dadas por Juan I, en 1395; por Felipe II, en 1585 o por el Capitán General Juan Zapatero en 1855.

El triunfo de Felipe V en la Guerra de Sucesión conlleva la extinción del Somatén, expresamente establecido en el Decreto de Nueva Planta. La participación de este Cuerpo en la guerra dinástica, alzado contra el pretendiente borbónico, determinó tal medida: *“Por los inconvenientes que se han experimentado en los Somatenes y Juntas de gente armada, mando que no haya otros Somatenes ni Juntas de gente armada, so pena de ser tratados como sediciosos los que concurrieren o intervinieren”*. Pero, tras la guerra, numerosas partidas de bandoleros adoptan la denominación de Somatenes o Migueletes, aparentando en su actividad meramente delictiva ser seguidores del Archiduque. Esta situación, confusa y generadora de gran inseguridad pública, inicia la necesidad de la reinstauración del Somatén, lo que finalmente lleva a cabo el Conde de la Unión en 1794 y con ocasión de la Guerra del Rosellón.

Durante la Guerra de la Independencia tuvo una actuación destacada en favor de la causa nacional. Una de las acciones con más trascendencia en la historiografía fue su participación en la Batalla del Bruch, primer revés importante para el Ejército napoleónico. Los somatenes provenían de Manresa, Igualada y pueblos vecinos, siendo encabezados por Antonio Franch y Estalella. El resultado de este primer enfrentamiento, acaecido el día 6 de junio de 1808, fue la retirada de la columna francesa, con una pérdida de trescientos

hombres. Un segundo enfrentamiento tiene lugar el día 14 de junio, retirándose igualmente la tropa francesa tras la pérdida de ochenta y tres muertos. En la actualidad hay un monumento en el lugar con la siguiente leyenda: *“Viajero, para aquí, que el francés también paró. El que por todo pasó, no pudo pasar de aquí”*.

Terminada la Guerra de la Independencia, el Somatén toma en ciertos lugares a favor del absolutismo y, en otros, del liberalismo. Como oposición a los Carlistas, se intenta reorganizar la Institución, dictándose por el General Diego de los Ríos unas bases relativas al uso de las armas, registros domiciliarios, detención de sospechosos...etc. Esta iniciativa tuvo gran éxito, cristalizando en la creación de los Somatenes Armados de la Montaña Central de Cataluña en 1858.

En 1873, con la llegada de la I República, el Somatén es nuevamente disuelto, debiendo ser entregadas las armas por sus componentes. Sin embargo, la llegada de Alfonso XII trae consigo la reconfiguración del Somatén. El General Martínez Campos dicta un Bando al efecto de restablecer el Somatén Armado de Cataluña⁵⁰ -

⁵⁰ *“A fin de dar vigor y regularidad al Somatén General que por mi Bando de hoy mando se levante el día 18 del actual, en todo el Principado de Cataluña: 1º.- Queda restablecido el antiguo Somatén Armado de Cataluña, tal como existía en 1º de marzo de 1873. 2º.- El Excmo. Señor Comandante General de los Somatenes me presentará un proyecto de reorganización del Somatén que comprenda todo el principado por provincias, distritos judiciales y pueblos. 3º.- Igualmente propondrá las medidas que crea convenientes contra aquellas personas que en cualquier forma que sea contraríen pública o reservadamente la reorganización de la institución*

El nuevo Reglamento del Somatén establecía dos clases: uno Armado, formado por propietarios y colonos y otro General, al que debían concurrir todos los vecinos, ya fueran convocados al toque de campana o mediante requerimiento al efecto de las autoridades. En la vida del Somatén, dentro del reinado de Alfonso XII, cabe resaltar la creación de un órgano de difusión, boletín titulado “Paz y Tregua” (1877); el nombramiento, el 15 de noviembre de 1897 de la Virgen de Monserrat como Patrona; la concesión del uso de la Enseña Nacional en 1899.

El reinado de Alfonso XIII se caracteriza por ser una etapa histórica convulsa. En ese contexto, el Somatén ha de tener una intensa actividad, siendo un ejemplo principal la Semana Trágica de Barcelona.

Los violentísimos disturbios no afectaron solamente a Barcelona, si bien la violencia alcanzó niveles más altos en la capital, en Gerona, en Tarragona y el Lérida. Iglesias, Conventos, edificios que albergaban Juzgados, Ayuntamientos y Cuarteles de la Guardia Civil se convirtieron en el objeto de la ira de los revolucionarios.

En la Villa de Moià, debido a la escasez de municiones, tanto las autoridades municipales como el Somatén, se plantea negociar con los revolucionarios, llegando incluso a ofrecerles dinero para que depusieran su actitud. Finalmente, se optó por esconder los objetos de

referida y contra los pueblos que dejando de formar parte del Somatén, por egoísmo o indiferencia, se utiliza sin embargo en sus beneficios”.

culto y de valor de la iglesia parroquial y los Escolapios, dando refugio a los novicios⁵¹.

En Tarrasa el Somatén fue clave para el fracaso del movimiento sedicioso. Así lo comunicaba el Conde de Egara a Antonio Maura mediante carta en la que ponía de relieve que el Somatén había prestado *“el grande servicio de mantener el orden, y a pesar de que hasta el tercero día no hubo en ella más que uno teniente y seis Guardias Civiles, contuvo a los revoltosos y tuvo a raya a las comisiones que llegaban de Sabadell y de Manresa incitando a seguir el ejemplo de esas ciudades donde ardían Iglesias y Conventos y se cometían asesinatos”*⁵².

Las fuerzas del Somatén son movilizadas en distintos distritos de Barcelona. Donde no existían, se crearon, como ocurrió en La Marina y de Sants⁵³.

Sobresale en la actuación del Somatén la detención de Francisco Ferrer Guardia, considerado como organizador de la revuelta. Esclarecedora puede ser el editorial del periódico ABC, del día 4 de agosto de 1909, suscrito por Torcuato Luca de Tena, en el que

⁵¹ «Sucesos de julio de 1909», *Modilianum*, IX (Marzo-Julio 1968), pp. 193-194.

⁵² Carta de Alfons Sala i Argemí a Antonio Maura, 26-VIII-1909, Archivo Fundación Antonio Maura, Legajo 151, Carpeta 16.

⁵³ Bengoechea, Soledad; Ramos, Gemma, «La patronal catalana y la huelga de 1902», *Historia Social*, 5 (1989), pp. 77-95.

pone de relieve la participación del Somatén en el restablecimiento del orden⁵⁴.

Tras los sucesos, se constituyó el “Somatén Cívico”, siendo publicadas en 1919 las “Instrucciones y Reglamentación para el Somatén de la Ciudad de Barcelona”.

Con el advenimiento del General Primo de Rivera al poder en septiembre de 1923, nace el Somatén Armado Nacional. El propio Primo de Rivera, en el Manifiesto al país y al Ejército, apunta la extensión del Somatén a todo el territorio nacional⁵⁵. A tenor del Real Decreto de 17 de septiembre de 1923 se institucionaliza el Somatén en todas las regiones españolas y en las ciudades de soberanía española en Marruecos. La edad mínima para alistarse se estableció en veintitrés años para todos los individuos con *“reconocida moralidad con profesión u oficio en las localidades donde residieran”*. Su

⁵⁴ *“Prorrumpían al ver las tropas en vivas al Ejército, para que no tiraran, sin comprender que el Ejército se sentía manchado al oírse vitoreado por tales gentes, y había de responder como cumplía a tales vivas, cual respondió, a tiros; como respondieron los honrados somatenes catalanes, que, contra lo que aquí propalaban insidiosas voces, por sí solos han reprimido en varios pueblos a los sediciosos, imponiendo el orden”*.

⁵⁵ *“No queremos ser ministros ni sentimos más ambición que la de servir a España. Somos el Somatén de la legendaria y honrosa tradición española, y como él, traemos por lema: paz, paz y paz, pero paz digna fuera y paz fundada en el saludable rigor y en el justo castigo dentro. Ni claudicaciones ni impunidades. Queremos un Somatén reserva del Ejército para todos, incluso para la defensa de la independencia patria si corriera peligro; pero lo queremos para organizar y encuadrar a los hombres de bien y que su adhesión nos fortalezca. Horas sólo tardará en salirle decreto de organización del Gran Somatén Español”*.

organización se basó en Regiones Militares, en las que auxiliaría a las autoridades.

Interesa resaltar la dualidad de funciones que se atribuye al Somatén. Por un lado. Según lo establecido en el artículo sexto del precitado Real Decreto, en caso de declaración del estado de guerra los miembros del Somatén serían considerados como fuerza armada y, como agentes de la autoridad, cuando sin declaración del estado de guerra fueran requeridos sus servicios por las autoridades. En los casos de persecución o detención de malhechores, no sería necesario el requerimiento previo de las autoridades. A pesar de la condición de civiles de los somatenistas, la Institución --- siquiera por sus funciones y organización y al igual que la Guardia Civil --- tiene un doble campo de actuación: militar y policial. Se contempla, por tanto, una Institución armada, de carácter permanente, con organización militar y funciones militares (de defensa nacional) y netamente policiales (persecución del delito).

La dimisión del General Primo de Rivera y el advenimiento de la República traen como consecuencia la desaparición del Somatén en el ámbito nacional, materializada mediante orden del Gobierno fechada el día 15 de abril de 1930. Es “tolerado” solamente en territorio catalán, siempre con recelo al considerarse una reminiscencia del Régimen de Primo de Rivera. Este hecho lo describe con todo rigor AGUADO: *“Constituida Cataluña en región autónoma y realizados los traspasos de poder del Gobierno central al regional, el Somatén fue marginado. Hecho repetido lamentablemente en nuestra Historia, puesto que el fenómeno de atacar, disolver,*

combatir y reformar apresuradamente instituciones reconocidas y probadas a lo largo de siglos, es la prueba más convincente y demostrativa de la incompetencia de nuestras clases políticas cuando sólo las impulsa un desconsiderado prurito de revanchismo”⁵⁶.

Dos hechos marcan la historia del somatén en este contexto histórico. Por un lado, la firma del Decreto de 19 de enero de 1934 y, por otro lado, la supresión del Estado Catalán, tras el intento sedicioso de octubre. En esencia, mediante el precitado Decreto, se persigue instrumentalizar políticamente al Somatén, convirtiéndolo en una fuerza que colaborara al separatismo propugnado desde la Generalidad. Así, en el nuevo reglamento, se establece en su artículo 1 que el Somatén *“es una organización cívica de aquellos ciudadanos defensores de la República y de Cataluña que deseen cooperar con su esfuerzo al imperio de la Ley”*. Para ingresar en el Somatén se debía ser catalán y dominar la lengua catalana. Esta indeseable situación se prolongó hasta en mes de octubre, en el que se acuerda su disolución.

Mediante Decreto de 16 de septiembre de 1935, se autoriza nuevamente la organización de Somatenes, si bien en poblaciones inferiores a diez mil habitantes. Esta fase histórica del Somatén tuvo una corta existencia, al ser nuevamente suprimido por el Gobierno del Frente Popular. Pero, tras la Guerra Civil, en octubre de 1945, por enésima vez es restablecido, perdurando hasta el año 1978 en el que es definitivamente disuelto (hasta el presente momento).

⁵⁶ Aguado Sánchez, Francisco, *op. cit.*, pág 16

2.1.3.2. Migueletes y Mozos de Escuadra

En cuanto al origen de los Migueletes en Cataluña, así como de su denominación, sirva lo ya descrito más arriba sobre su presencia en Valencia. En el caso catalán, no obstante, se ha pretendido asimismo, dentro de los sectores nacionalistas, encontrar su origen en la Guerra de los Segadores (1640-1652), concretamente en los *almogávares*⁵⁷.

Más interés puede merecer, al persistir en la actualidad, el cuerpo de los Mozos de Escuadra. En cuanto a su origen, se abren dos posturas esenciales:

En primer término, quienes lo sitúan en la población de Valls (Tarragona), siendo su fundador el alcalde del pueblo Pedro Antonio Veciana. Su nombramiento tiene lugar para “*rendir la debida obediencia*” a Felipe V⁵⁸. Parece indiscutible que efectivamente la creación de los Mozos tiene como finalidad el apoyo al primer Borbón.

⁵⁷ Ayuntamiento de Barcelona, Apartado Histórico (<http://tricentenari.bcn.cat/es/apartat-historic/que-era-que/conceptes>): “*Unidades de milicias constituidas por voluntarios de extracción popular, rural y campesina que se encuadraban en una organización paramilitar no regular. Las primeras se formaron en el siglo XVII y, aunque al principio de la Guerra de los Segadores (1640-1652) las llamaban «almogávares», evocando el mítico nombre de los ancestros medievales, la denominación que perduró fue la de «migueletes», probablemente por la devoción popular a san Miguel, el arcángel guerrero*”.

⁵⁸ Aguado Sánchez, Francisco, *op. cit.*, pág 16

Desde otra perspectiva, por sectores nacionalistas se omite cualquier referencia a lo anterior, siendo su intención desvincular de cualquier tinte borbónico a la Institución. Llama la atención la referencia histórica que ofrece la propia página *web* oficial de los Mozos de Escuadra que, al margen de su escueta reseña histórica, guarda cuidado, curiosamente, en no mencionar siquiera al fundador⁵⁹, evidentemente por su apoyo a Felipe V. En este sentido, SALES no tiene duda en afirmar que *“el origen de las escuadras es tan felipista como su fundador: en la Guerra de Sucesión se llamaban escuadras las partidas de paisanos armados felipistas”*⁶⁰. Incluso el uniforme utilizado indica lo anterior: *“A través de las épocas, quedan como constante en el uniforme de los Mozos de Escuadra los colores*

⁵⁹ http://mossos.gencat.cat/ca/els_mossos_desquadra/historia_de_la_pg-me/: *“Los Mossos fueron uno de los primeros cuerpos armados de Europa con características de cuerpo policial. Al principio del siglo XVIII aparecen las primeras escuadras de paisanos organizados para mantener el orden, vigilar los caminos y garantizar la seguridad de los pueblos cuando ejército regular, que entonces se encargaba de la vigilancia, era movilizad. El primer documento de la fundación de los Mossos es una real orden del capitán general de Cataluña. Entre el 1837 y el 1868 las escuadras pasan por una época en que encontramos, por un lado, la existencia de nuevos cuerpos de policía y el poco interés de los ayuntamientos, que las pagaban, para que continuaran y, por otro, el deseo de la Capitanía General de potenciarlas. Disueltas entre el 1868 y 1874, la reinstauración posterior limita las escuadras a las competencias propias de la Diputación de Barcelona. Con todo, aunque se sigue manteniendo el debate sempiterno sobre su continuidad y disolución. Hasta el final de la Guerra Civil, el cuerpo de Mossos de Escuadra se mantiene fiel a la Generalidad republicana. El cuerpo abolida en 1939. En el año 1950, en plena dictadura franquista, la Diputación de Barcelona vuelve a crear un cuerpo de Mossos, aunque con un carácter reducido, ya que sus tareas se limitan a la vigilancia de lo que actualmente es el Palau de la Generalitat y otras dependencias de la Diputación de Barcelona”*.

⁶⁰ Sales de Bohiga, Nuria, *Historia dels Mossos D'Esquadra*. Aedos Editorial, S.A., 1962

*azul y rojo (colores borbónicos), el gambeto y la curiosa mezcla de alpargatas y sombrero de copa”*⁶¹. A mayor abundamiento, ya Manuel Milà i Fontanals recoge en el “*Romancer Català*” una poesía popular que hace indiscutible la vinculación de los Mozos de Escuadra, desde su fundación, al Rey Felipe V y a la defensa de España ⁶².

A finales del siglo XVIII, el Cuerpo llegó a contar con más de un centenar de hombres, hasta que en 1868 fue abolido por el General Prim y es sustituido en sus funciones por la Guardia Civil. En el año 1844 estaba compuesto por un Comandante Jefe, catorce Cabos, veintiséis Subcabos y cuatrocientos setenta y cuatro Mozos. Coincidiendo con la restauración borbónica, los Mozos recuperan sus funciones de nuevo, pero exclusivamente en Barcelona. Las Diputaciones de Lérida, Tarragona y Gerona no aceptaron su mantenimiento.

Interesa resaltar el Decreto de 4 de mayo de 1892, a tenor del cual se produce una militarización de los Mozos. Efectivamente,

⁶¹ Sales de Bohiga, Nuria, *op. cit.*, pág 62

⁶² “*Barcelona ciudad grande, bandera hay parada
Bandera de fuego y sangre, que es señal de guerra mala,
Somos soldados
Soldados del Rey de España
Somos Soldados.
No será tan mala, no, como el Rey la ha llamado,
A Barcelona iremos, muchachos, a sentar su plaza,
Uniforme llevaremos para servir al Rey de España:
Alpargata azul en el pie, veta hasta media pierna,
El sombrero engalanado, como mozos de la Escuadra*”.

dependerán del Ministerio de la Guerra en lo que atañe a su organización, disciplina y armamento y, del Ministerio de Gobernación, en cuanto a los servicios. Se trata, pues, de un cuerpo policial con carácter militar, al igual que la Guardia Civil.

Otro hecho que jalona el espíritu de la Institución, siempre presto a la defensa de España en su devenir histórico, es la concesión de una Bandera Nacional. Es consecuencia de la petición formulada al efecto por el entonces Jefe de los Mozos, el Teniente Coronel de Infantería don Juan Oller y Piñol y se materializa en Real Orden de 27 de febrero de 1925, *“teniendo en cuenta el elevado espíritu de patriotismo que impera en los referidos Mozos”*.⁶³

Tras la aprobación del Estatuto Catalán, mediante Ley de 15 de septiembre de 1932, a tenor de Decreto de la Presidencia de Cataluña, los Mozos fueron adscritos a la Presidencia, ostentada a la sazón por Francisco Maciá. Pocos días después el cuerpo sufre un cambio de denominación, que pasa a ser *“Esquadres de Catalunya”*. Tal como explica OTERINO CERVELLÓ, la Generalidad va imprimiendo

⁶³ *“Excmo. Señor : En vista del escrito de V.E. de fecha 12 de noviembre último, manifestando que el Jefe de los Mozos de Escuadra de Barcelona, ha solicitado se conceda a dicho Cuerpo una Bandera Nacional de las que llevan las fuerzas en formación; teniendo en cuenta el elevado espíritu de patriotismo que impera en los referidos Mozos, el Rey (q.D.g.) de acuerdo con el Directorio Militar ha tenido a bien conceder al expresado Cuerpo la Bandera solicitada.”*

paulatinamente un acusado matiz político al Cuerpo, que desembocará en su desafortunada actuación en octubre de 1934⁶⁴.

Durante la Guerra Civil los Mozos ven reducidas sus funciones a una escolta presidencial de Companys, situación que perdura hasta el fin de la contienda. En contra de la idea que ha sido extendida por los sectores nacionalistas catalanes, no es cierto que durante el mandato del General Franco fuera suprimida la Institución. Si bien el Cuerpo se disuelve con la victoria del Ejército Nacional, también lo es que mediante Decreto del Ministerio de la Gobernación de 21 de julio de 1950 *“se dispuso la creación de una Sección de Mozos de Escuadra por la Diputación Provincial de Barcelona, a cargo de la cual corre su sostenimiento. Esta Sección tiene carácter militar y depende -como de antiguo- del Ministerio del Ejército para organización y disciplina a través del Capitán General de la 4.ª Región, que es su Inspector nato. Sus componentes continúan sujetos a las Ordenanzas Militares y al Código de Justicia Militar, con la consideración de fuerzas de orden público y limitada concretamente su actuación a la vigilancia y mantenimiento del orden en el Palacio*

⁶⁴ Armando Oterino Cervelló, <http://gcivil.tripod.com/mozos.html>: *“Por parte de la Generalidad -queriendo ignorar aquella campaña adversa que tuvieron unos años antes, en la que incluso se deseaba su disolución- se les va dando un acusado matiz político, que culmina con su desafortunada actuación en los sucesos revolucionarios del 6 de octubre de 1934 -el octubre rojo español-, en que Luis Companys, Presidente de la Generalidad -en cuyo Palacio se resistieron los Mozos de Escuadra al mando de su Jefe el Comandante de Artillería don Enrique Pérez Farrás frente a las fuerzas del Ejército mandadas por el de igual empleo y Arma Fernández Unzué-, proclama el "Estat Catalá" dentro de la República Federal Española, aunque su duración sería tan sólo de diez angustiosas horas”..*

Provincial, Residencia Presidencial y cordón técnico exterior de seguridad de dichos edificios”⁶⁵.

Finalmente, mediante Ley 19/1983, de 14 de julio, del Parlamento de Cataluña, se crea la Policía Autonómica de la Generalidad, con las funciones propias de un cuerpo policial: mantenimiento del orden público, protección de las personas y de los bienes y vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Generalidad.

2.1.4. Galicia

2.1.4.1. Los Caudillatos

Es en plena Guerra de Sucesión cuando se crean en Galicia los Caudillatos ante una posible invasión británica por Galicia. Sus componentes son civiles y carecen de fuero militar, con la función básica de vigilancia y prevención de la posible invasión.

Siguiendo a BARREIRO FERNÁNDEZ, es en 1705 cuando mediante una Real Orden se regula la organización de esta fuerza próxima a la costa “*con el fin de preservarla de cualquier insulto de parte de los piratas y enemigos de la Corona*”⁶⁶. En los orígenes

⁶⁵ Armando Oterino Cervelló, <http://gcivil.tripod.com/mozos.html>.

⁶⁶ Colón y Larriátegui, F., *Juzgados Militares de España y sus Indias*, T. II, Madrid 1788.

existía una red de atalayas, visibles unas de otras, de manera que el peligro era comunicado mediante el humo de las hogueras que se encendían al efecto.

Existen dos acontecimientos que marcan la regulación de los Caudillatos en Galicia y, por tanto, que afectan a su operatividad. En primer término, la organización dada por el Capitán General de la Región, el Conde de Itre y, en segundo lugar, la reforma operada en 1762 a través de la nueva reglamentación dada por el Marqués de Croix.

Efectivamente, en 1743 el Conde de Itre divide los Caudillatos en *Trozos* y, cada *Trozo*, en cinco escuadras de veinte hombres cada una. El término “caudillo” proviene del latín “capitellus”, que significa “pequeña cabeza”. Lo define la Real Academia como “*hombre que, como cabeza, guía y manda a la gente de guerra*”. Pues bien, los caudillos se elegían por votación democrática en el seno de cada *Trozo*.

El Marqués de Croix, en el año 1762, otorga un nuevo reglamento, que finalmente es aprobado por el Rey en el año 1764. Si bien no se accede al otorgamiento del fuero militar, se prescribe la obligación de pertenencia a los Caudillatos para todos los hombres con edad comprendida entre los dieciocho y los sesenta años.

Ya en el año 1809 se transforma la organización de la fuerza. La denominación “Caudillato” es sustituida por “Alarma”. Cada

Alarma se divide en *Trozos* y éstos, a su vez, en *Compañías*, que a su vez se subdividen en *Escuadras*. La jerarquía es establecida de la siguiente manera: La *Alarma* era mandada por un Caudillo, Jefe de *Alarma* o General; cada *Trozo*, por un Comandante; la *Compañía*, por un Capitán y, la *escuadra*, por un Cabo⁶⁷.

Posteriormente, sufrieron diversas transformaciones hasta llegar a la denominación de *Compañías de Milicia Honrada*. En 1820 los *Caudillatos* son sustituidos por la *Milicia Nacional* y, cuatro años más tarde, por los *Voluntarios Realistas*. En 1828 se reorganizan hasta 1834, fecha en la que adquieren la denominación de “*Partidas de Observación y Alarma*”. Finalmente, son disueltas en 1841.

2.1.5. Vascongadas

2.1.5.1. Miñones y Migueletes

En el análisis de los cuerpos de orden público, interesa reseñar los siguientes acontecimientos: En 1817 la *Compañía de Fusileros de Álava* pasa a denominarse *Compañía de Miñones*. En 1833 tiene lugar la organización de la *Compañía de Miñones de Vizcaya*. En *Guipúzcoa*, sin embargo, toman el nombre de *Migueletes*.

⁶⁷Barreiro Fernández, Ramón, *Revista de Historia Militar*, Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica. Madrid, Abril de 2008.

Desde esos acontecimientos históricos hasta nuestros días, en el contexto de este estudio, se ha de destacar su coexistencia con la Guardia Civil. Ello ha propiciado que, posteriormente, se pretenda presentar a estos Cuerpos como antecedentes históricos de la Erchaincha. Siguiendo a AGUADO, mediante la Ley de 7 de julio de 1876 se consiente la subsistencia de Miñones y Migueletes hasta el momento en el que la Guardia Civil, contando ya con los medios necesarios, pudiera sustituirlos, hecho que finalmente no tiene lugar. Efectivamente, se ofrecieron *“razonamientos tan ambiguos como enrevesadamente interesados. Mucho más económico para el Estado y para las Diputaciones sufragadoras del mantenimiento de Miñones y Migueletes, hubiese sido satisfacer los gastos complementarios para completar la plantilla de la Guardia Civil”*⁶⁸. El hecho cierto es que los Miñones y Migueletes debieron desaparecer con la creación de la Guardia Civil, al carecer de justificación operativa alguna⁶⁹.

Ello no es una afirmación baladí. Se reconoció en la misma Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre de Estatuto de Autonomía del País Vasco. En su artículo 17, apartado 1, señala que *“corresponderá a las Instituciones del País Vasco, en la forma en que*

⁶⁸ Aguado Sánchez, Francisco, *op. cit.*, pág. 16

⁶⁹ Aguado Sánchez, Francisco, *op. cit.*, pág. 16: *“Aunque estos cuerpos provinciales debieron desaparecer al crearse en 1844 la Guardia Civil, a causa de presiones políticas e incomprensibles privilegios obsoletos, hábilmente mantenidos y explotados en propio beneficio --- similares a los de los Mozos de Escuadra --- propiciando su supervivencia hasta la actualidad, mucho más por su sabor regionalista que por su utilidad y eficacia...en esta situación se mantuvieron con más pena que gloria hasta...1939, con un rendimiento muy problemático, siendo antes que otra cosa, un elemento más decorativo y ostentoso que efectivo”*.

se determine en este Estatuto, el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo”. En su apartado 5 señalaba que “inicialmente, las Policías Autónomas del País Vasco estarán constituidas por: a) El Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Álava, existente en la actualidad. b) Los Cuerpos de Miñones y Migueletes dependientes de las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa que se restablece mediante este precepto. Posteriormente, las Instituciones del País Vasco podrán acordar refundir en un solo Cuerpo los mencionados en los apartados anteriores, o proceder a la reorganización precisa para el cumplimiento de las competencias asumidas. Todo ello sin perjuicio de la subsistencia, a los efectos de la representación y tradicionales, de los Cuerpos de Miñones y Migueletes”.

En esencia, ya se adivina la indiscutible necesidad de hacer desaparecer los Cuerpos de Miñones y Migueletes para que sean sustituidos por otra fuerza realmente operativa. Ello porque, como queda dicho en palabras de AGUADO, fueron “*un elemento más decorativo y ostentoso que efectivo*”. Así consta en el precitado artículo 17.5 de la Ley de Estatuto de Autonomía, cuando sin ambages y ante la indefectible desaparición de tales Cuerpos, reserva su posible “*subsistencia*” a los meros efectos de “*representación y tradicionales*”.

2.1.6. Andalucía

2.1.6.1. Guardas de la Costa del Reino de Granada

Como antecedente de las Milicias Urbanas Andaluzas se hace necesaria la mención de los Guardas de la Costa del Reino de Granada. La función principal que desarrollaban era de vigilancia de la costa, valiéndose de las construcciones en forma de torres o castillos que habían subsistido a la guerra de Granada. Su origen se encuentra en real cédula de 5 de julio de 1562.

El sistema de vigilancia, no por sencillo perdía un ápice de eficacia. Desde cada una de las torres existentes a lo largo de la costa se debía divisar, al menos la siguiente, de manera que, avistado un posible enemigo, se transmitía la circunstancia bien mediante humo, si era de día, o mediante señales hechas con fuego si era de noche. Igualmente podían transmitirse las noticias por medio de la voz o mediante una vía de comunicación terrestre existente entre torre y torre.

A raíz de la denominación de este Cuerpo, parecería limitada su actuación exclusivamente a la costa de Granada. Sin embargo, el área de influencia es extendido por Felipe II desde Levante hasta Gibraltar, demostrada su gran eficacia en la labor de vigilancia.

2.1.6.2. Milicias Urbanas de Andalucía

Las Milicias Urbanas de Andalucía representan una continuación histórica de los Guardas. Se afirma que el término “milicia urbana” experimenta una generalización en tiempos de Carlos III, impulsando una serie de milicias de carácter local⁷⁰. Pero en su devenir histórico, existen dos momentos que van a ser hitos en su eficacia operativa: En primer término, la Guerra de los Siete Años (1756-1763), ante el temor de penetraciones inglesas en la costa española. En segundo lugar, la guerra contra Inglaterra de 1779 que, lógicamente, no podía sino incrementar en celo defensivo.

Merece especial mención, en el marco de la reglamentación de esta fuerza, el Real Decreto de 11 de agosto de 1776, a tenor del cual las Milicias adquieren fuero militar. Podría parecer a primera vista tautológico que a una institución “miliciana” se le reconociera el carácter militar, pues al menos desde la perspectiva etimológica le debía ser inherente. En este punto CONTRERAS GAY ofrece una

⁷⁰. Corona Marzol, Carmen, *Las Milicias Urbanas de la Baja Andalucía en el siglo XVIII*. Actas de las VIII Jornadas Nacionales de Historia Militar. Sevilla, 1998. *Milicia y Sociedad en la Baja Andalucía (Siglos XVIII y XIX): “El apelativo de Milicia Urbana se generaliza en el reinado de Carlos III, a raíz de una serie de disposiciones que este monarca llevó a cabo en el contexto general de las reformas militares de la época, y más concretamente en el ámbito propio de las milicias. Hasta entonces la preocupación preferente había recaído en la reglamentación de las milicias provinciales. Pero Carlos III, además de asentar estos cuerpos provinciales, impulsó el funcionamiento definitivo de las milicias de las zonas costeras o marinas y de los territorios fronterizos. A estas compañías de milicias de carácter local se les denominó milicias urbanas, intentando con ello dar una cierta planta y homologación a estos cuerpos defensivos existentes en esas zonas y con una larga tradición histórica”*.

delimitación conceptual precisa. Atribuye al término “milicia” (del latín “militia”, “miles” y “militis”: soldado) dos acepciones. Una amplia, que abarcaría la profesionalización en el servicio de las armas y otra más concreta que se refiere a “*un tipo de organización armada, integrada por paisanos, para defender una comarca o un país, prestar servicio como fuerza de reserva, mantener el orden público o luchar por una causa política determinada*”⁷¹.

Efectivamente, el mantenimiento del orden público es función que ha sido ejercida históricamente por dos tipos de instituciones. Bien el Ejército, en determinadas circunstancias, o bien el cuerpo policial que a la sazón la tuviere encomendada. Se comprueba que la dicotomía funcional --- militar y policial --- es una constante histórica que, como más adelante se analizará, se reproducirá de forma nítida en los momentos de la fundación de la Guardia Civil.

Por su parte, el Reglamento de 1780, viene a unificar todas las Milicias Andaluzas en un solo Cuerpo armado, compuesto por dieciocho compañías. En su Reglamento propio, se les asignan funciones genuinamente policiales, cuales es en terminología de la época “*el servicio de auxiliares de las justicias, persecución del contrabando, vagos, desertores y toda clase de maleantes*”. En el año 1826 su despliegue se ve reducido a dos compañías situadas en Almería y en Vélez Málaga. Desaparecen totalmente en el año 1828.

⁷¹ CONTRERAS GAY, JOSÉ, *Las Milicias en el Antiguo Régimen. Modelos, Características Generales y Significado Histórico*. “Chronica Nova”. Granada, 1992.

2.1.6.3. Escopeteros de Getares

Este Cuerpo nace como consecuencia de la ocupación por los ingleses de Gibraltar durante la Guerra de Sucesión en el año 1704. La presencia de los británicos en ese enclave, presumiblemente hostil, hacía necesaria la organización de una fuerza que cumpliera dos funciones básicas. En primer término, de vigilancia y como “respuesta rápida” en caso de ser preciso ante un nuevo ataque. En segundo lugar, para la vigilancia del contrabando que la colonia inglesa ya desde sus inicios originó. La fuerza es constituida el 2 de enero de 1705, compuesta por cuarenta hombres y mandada por don Gaspar Salado, Capitán de Milicias Urbanas.

La denominación de esta fuerza se debe a que para su establecimiento se designó la altura de Getares, en la Bahía de Algeciras, siendo trasladada en 1751 a Fuerte Tolmo. Entre sus intervenciones destaca la participación en la conquista de Orán en 1732, la represión del contrabando procedente de Gibraltar y la persecución de bandoleros en la Sierra de Ronda. Su apoyo al levantamiento de Riego determinará su desaparición al concluir el trienio liberal.

2.1.6.4. Escopeteros Voluntarios de Andalucía

En la creación de esta fuerza no se puede omitir citar a los Capitanes don Jorge Ena y don Antonio Rafael de Mora, auténticos precursores, a los que guiaba el ánimo de crear unas compañías sueltas con la finalidad de perseguir el delito. Las propuestas son elevadas al Rey, quien tras recibir asimismo los informes emitidos por el Gobernador del Consejo de Castilla y el Inspector General de Infantería, dicta Real Resolución de 10 de marzo de 1776⁷².

Se constituyen así dos Compañías denominadas *Escopeteros Voluntarios de Andalucía*. Cada una de ellas está formada por un Capitán, un Teniente, un Subteniente, seis Sargentos, doce Cabos y sesenta y dos escopeteros. Una de ellas dependía orgánicamente de la Audiencia de Sevilla y, la otra, de la Chancillería de Granada, siendo la función esencial de ambas fue la persecución del bandolerismo, así como el auxilio a la justicia ordinaria. Las dos Compañías fueron mandadas por el Capitán Ena.

El devenir histórico de las Compañías fue diferente. Al igual que ocurrió con los Escopeteros de Getares, la Compañía de Granada es disuelta tras el trienio liberal, debido a su identificación con la

⁷² “Noticioso el Rey de los repetidos insultos que los ladrones, contrabandistas, salteadores de caminos, vagos y demás gente de mal vivir, cometen en los Reinos de Andalucía, no pudiendo S.M. con indiferencia mirar tan frecuentes excesos en perjuicio de sus vasallos y queriendo su paternal amor remediar tanto daño, para facilitar a aquellos pueblos y a sus naturales la seguridad y quietud, que con este objeto se forme dos Compañías permanentes en aquellos Reinos, con el nombre de Escopeteros Voluntarios de Andalucía”.

Milicia Nacional. Sin embargo, la Compañía de Sevilla subsistirá hasta septiembre de 1845, es decir, transcurrido más de un año desde la fundación de la Guardia Civil. En este caso, hubo una “sucesión natural” porque los miembros de la Compañía de Sevilla tuvieron la opción de formar parte del Cuerpo de la Guardia Civil.

2.2. Milicias y otras Fuerzas

2.2.1. Introducción

Ya se ha apuntado más arriba una aproximación al concepto de “milicia”, siguiendo a CONTRERAS GAY, en el que confluyen estos elementos: organización armada, constituida por civiles (no militares profesionales), con una finalidad que puede consistir en la defensa de un territorio (comarca o nación), ser reserva del Ejército, el mantenimiento del orden público o la lucha por una idea política concreta⁷³.

⁷³ CONTRERAS GAY, JOSÉ, *op. cit.*, pág. 73.: “Me gustaría hacer las siguientes precisiones sobre el concepto de milicia: 1.- Que la milicia ha sido siempre una de las formas más antiguas de servicio militar. 2.- Que las milicias han sido generalmente tropas de carácter secundario, auxiliar y sin capacidad atacante, que adquirirían valor cuando combatían a la defensiva. 3.- Que la historia de las milicias provinciales se puede dividir en dos etapas bien diferenciadas: a) La etapa anterior al siglo XVIII, en la que las milicias eran más autónomas e independientes del aparato militar convencional y b) La etapa posterior al siglo XVIII, en la que existía una mayor dependencia del Ejército y estaban también mejor regladas que en los siglos precedentes”.

El diccionario de la Real Academia ofrece distintas acepciones para el término. La primera, con un tinte más metafísico, como “*arte de hacer la guerra y de disciplinar a los soldados para ella*”. Podría parecer inverosímil para ciertos sectores pacifistas actuales que el hecho de “hacer la guerra” o “disciplinar a soldados” para la lucha sea un arte, con fundamentos conceptuales erróneos, tanto en cuanto a la “guerra” como al “arte”. Sin embargo y paradójicamente no existe una definición más “pacifista”, siguiendo incluso los patrones actuales de esta corriente. Porque, se quiera o no se quiera, la beligerancia entre las naciones es un hecho histórico. Partiendo de ello y sin considerar posicionamientos utópicos, el viejo adagio latino de Flavio Vegecio “*si vis pacem, para bellum*⁷⁴” ha regido durante siglos las relaciones entre los pueblos.

No se trata de una argumentación apologética de la actividad bélica. Tampoco se desea restar importancia a necesaria contención y reglamentación internacional de la carrera armamentística. La guerra fría fue un ejemplo de las nefastas consecuencias que un desarrollo armamentístico sin control puede acarrear a la humanidad. Simplemente es la constatación de un hecho repetido de forma sistemática a lo largo de la Historia. Afortunadamente, desde el final de la Segunda Guerra Mundial no ha existido un enfrentamiento en el que se vieran implicadas tal número de naciones al mismo tiempo.

⁷⁴ Flavius Regetius Renatus, *Epitoma Rei Militaris*, 3: “*Así pues, el que desee la paz, que se prepare para la guerra. Quien quiera conseguir la victoria, que entrene a sus soldados con diligencia. Quien aspire al éxito, que luche con estrategia, y no lo deje al azar. Nadie se atreve a provocar u ofender a quien ve como superior en el combate*”.

Pero también lo es que, lejos de la creencia de disfrutar de un estado de paz permanente --- que sí acontece en nuestra sociedad --- desde el final de la Segunda Guerra hasta el año 2011 existe un registro de diez millones y medio de muertos en batalla en el mundo, tan sólo contando bajas militares. Además se contabilizan más de cincuenta millones de personas refugiadas, es decir, desplazadas a causa de los conflictos armados⁷⁵. Afirmar que el ánimo beligerante es sustancial a la naturaleza humana, en definitiva, es igualmente la constatación de otro hecho⁷⁶.

CARL VON CLAUSEWITZ sostiene que la Historia contradujo a Kant cuando, en 1795 y en su “*Proyecto para la Paz Perpetua*”, confiaba en el progreso para acabar con el antagonismo y la oposición como motores de la misma Historia. Describió la paz como un futuro inevitable pues, al desarrollarse el derecho de gentes, se superaría la hostilidad que presidía la relación entre los Estados.

⁷⁵ <http://www.elmundo.es/especiales/primer-guerra-mundial/mirada-hoy/guerras-actuales.html>

⁷⁶ Ídem: “*Hay que entender el conflicto como un elemento sustancial a la naturaleza humana*», asegura Jesús A. Villaverde, codirector del Instituto de estudios sobre conflictos y acción humanitaria (IECAH), sobre un esfuerzo, el de la paz total, que cree «inútil». «El conflicto siempre va a estar ahí, de lo que se trata es de **crear o potenciar mecanismos de resolución política de esos conflictos**», afirma sobre un hecho que cree que ayudaría a despejar el horizonte. Pero, según su perspectiva, «la **ONU**, que es la única que legítimamente puede hablar en nombre de la comunidad internacional, **no tiene los medios porque no hay voluntad política** por parte de los estados que la integran para cumplir esa labor de mediación o de concienciación para la construcción de la paz permanente”.

Pues bien, años después de ser escrita esa obra, Europa se desangró en una sucesión de guerras⁷⁷.

Volviendo al Diccionario de la Real Academia Española, también ofrece distintas acepciones del término “*arte*”. Aquí interesa la primera acepción como “*virtud, disposición y habilidad para hacer algo*” y la tercera, como “*conjunto de preceptos y reglas necesarios para hacer bien algo*”. Finalmente, se recoge asimismo una definición de lo que constituye el “*arte militar*” como el “*conjunto de preceptos y reglas para la organización y empleo de los ejércitos*”⁷⁸.

Tras la primera acepción de milicia más arriba reseñada como “*arte de hacer la guerra y de disciplinar a los soldados para ella*”, el Diccionario de la Real Academia ofrece una serie de definiciones sobre “*milicias*” que, como se analizará más adelante, responden a Cuerpos que han existido en la Historia de España, siendo éstos “*la Milicia Nacional*” o la “*Milicia Provincial*”. Incluye asimismo a un Cuerpo cuya cita no puede obviarse en este trabajo, cual es la “*Milicia Universitaria*”.

El redactor de este trabajo no pude evitar detenerse, siquiera someramente, para reseñar la unión que entre la Universidad y la Milicia ha existido en la historia. Siguiendo a ÁLVARO GARCÍA PERLA⁷⁹ el antecedente histórico de las Milicias Universitarias se

⁷⁷ Carl Von Clausewitz, *De la Guerra*. J. Borja, 2014.

⁷⁸ RAE, *op. cit.*, pág. 1

⁷⁹ Álvaro García Perla, <http://www.algarper.blogspot.com.es/2006/11/historia-de-las-milicias.html>

sitúa en el año 1808 como fuerza que se constituye para luchar contra los franceses. Se forman los primeros Batallones Literarios por una doble iniciativa universitaria: el Rector de la Universidad de Toledo y el Claustro de la Universidad de Santiago.

Desde ese primer antecedente histórico hasta su desaparición con la llegada de la profesionalización de las Fuerzas Armadas, las Milicias Universitarias constituyeron una magnífica fuente de personal para el Ejército con alta cualificación y excelente moral⁸⁰.

2.2.2. Milicias Concejiles

Se trata de una fuerza, dotada de la correspondiente cadena de mando y formada por los habitantes de una ciudad o poblado. Su control correspondía al Concejo. Sobre el momento histórico en el que surgen, ya COLMEIRO las sitúa en la Batalla de Alarcos del año

⁸⁰ La exposición de motivos de la Ley de 2 de julio de 1940, por la que se reorganiza la Milicia Nacional ofrece un buen resumen del propósito de las Milicias Universitarias: *"Es indispensable que la preparación espiritual, física y técnico-militar del ciudadano se inicie a edad temprana y sea continuamente renovada. A esto responde esta Ley como valiosa colaboración del Movimiento con el Ejército que tendrá su más alta expresión en la formación militar de la intelectualidad española, que constituye la valiosa cantera de la que se nutrirán los cuadros complementarios de la Oficialidad del Ejército. De este modo se consagran y revalorizan aquellas felices improvisaciones que lo mismo que en nuestra Guerra de la Independencia, o en nuestra última Cruzada hicieron de nuestros cuadros universitarios y escolares el núcleo de nuestros brillantes oficiales"*.

1195, si bien también sostiene que son tan antiguas como los Concejos mismos⁸¹.

En una excelente Tesis Doctoral, QUESADA GONZÁLEZ ofrece una nueva aportación sobre las Milicias Concejiles, como una auténtica reserva militar, sin perjuicio de sus funciones policiales: *“Aunque con una fuerte orientación policial, la milicia concejil era una fuerza armada constituida por ciudadanos que se movilizaban cuando las necesidades defensivas de su ciudad así lo aconsejaban, existiendo evidencias, como se ha visto, de su empleo como fuerza militar. La dependencia de las ciudades debe ser entendida como*

⁸¹ Manuel Colmeiro, *De la Constitución y del Gobierno de los Reinos de León y Castilla*. Librería de D. Ángel Calleja. Editor. Madrid, 1855: *“...de estas milicias concejiles en la desgraciada batalla de Alarcos el año 1195, y se citan los pendones de Segovia, Ávila y Medina con otros muchos que no se nombran, como presentes a la famosísima de las Navas de Tolosa, ganada en 1212; pero prescindiendo de que nos acostamos á la opinión de un erudito que asienta ser las milicias concejilestan antiguas como los concejos mismos, si procuramos señalar la época de su grandeza, será forzoso tener en cuenta testimonios anteriores a la fecha de ambos sucesos. Entre las memorias del reinado de D. Alfonso VIII, llegó hasta nuestros días un privilegio del año 1166 en donde se hace mérito de los Concejos de Segovia, Ávila y Maqueda que tanta parte tuvieron en sosegar las alteraciones de Castilla...”*. Sobre este particular, y en cita de Colmenares, *Historia de Segovia*, señala: *No tuvieron presente esta noticia los señores Moron y Lafuente, pues á tenerla hubieran dado mayor antigüedad á las milicias concejiles que la batalla de Alarcos; fuera de que yerran en no enlazar dicha institución con el servicio de la fonsadera, como lo hace el señor Muñoz y Romero. Apoyado en la autoridad de Colmenares, señala el principio de esta manera de levantar gentes para la guerra antes que los más de nuestros historiadores...”*.

*dependencia del Rey, con lo que se verifican todas las condiciones para poder ser considerada una reserva militar”*⁸²

Las milicias concejiles existieron en numerosos núcleos urbanos, bastando señalar como ejemplo las que participaron en la Batalla de las Navas de Tolosa: Alarcón, Almazán, Arévalo, Atienza, Ávila, Ayllón, Cuenca, Guadalajara, Huete, Madrid, Medina del Campo, Medinaceli, Olmedo, San Esteban de Gormaz, Segovia, Soria, Toledo y Valladolid.

Resulta necesario referirse a una ya arcaica figura más propia del Derecho Tributario que del Administrativo, cual es el *fonsado*, como “*tributo que se pagaba para atender a los gastos de la guerra*”⁸³, de donde deriva la *fonsadera*, “*el servicio personal en la guerra*”⁸⁴, es decir, lo que en la actualidad se denominaría la prestación de un servicio militar o *ir en fonsado*. En este sentido, ya el Fuero Juzgo prescribía la obligación para los vecinos de cada lugar de seguir al señor de la tierra y la de todos los señores para seguir al Rey.

Su organización abarcaba en esencia dos estamentos, formados por caballeros y peonaje respectivamente. En el año 1491 la caballería estaba formada por unos ochocientos efectivos y, el peonaje o la infantería, por unos once mil. Ello da idea de su importancia en el contexto de la totalidad de las tropas existentes, representando

⁸² José Miguel Quesada Gonzáles, *El Reservismo Militar en España*. Premios Defensa 2014. Trabajos Seleccionados. Tesis Doctorales.

⁸³ RAE, *op. cit.*, pág. 1

⁸⁴ RAE, *op. cit.*, pág. 1

aproximadamente un treinta y cuatro por ciento. En otras palabras, ese porcentaje de combatientes contra los musulmanes está formado por gentes, en principio, ajenas a las armas. Se trata de campesinos o pastores movidos por un doble vínculo: el del vasallaje y el que le proporcionaba el entusiasmo de participar en una guerra con naturaleza de cruzada, con el objetivo de liberar del Islam a los reinos de España⁸⁵.

2.2.3. Milicias Provinciales

El primer antecedente conocido de las Milicias Provinciales lo constituye la Real Cédula de 25 de enero de 1598 que fue firmada por el príncipe Felipe III en Madrid, al encontrarse enfermo su padre, el Rey Felipe II. En esta Disposición, en primer término, se expresa el motivo principal de la creación de esta Fuerza, “*la defensa y seguridad de estos reynos*”, así como una regulación de ciertos aspectos muy particulares en cuanto a los derechos de los futuros *milicianos* tales como la imposibilidad de poder ser obligados a embarcarse fuera del continente; el derecho a la tenencia y porte de armas y a tirar con arcabuz de mecha; a evitar ser presos por deudas contraídas con posterioridad a su alistamiento en la milicia...

⁸⁵ José Miguel Quesada González, *El Reservismo Militar en España*. Premios Defensa 2014. Trabajos Seleccionados. Tesis Doctorales.

Sin embargo en la precitada norma nada se establecía en cuanto a su organización, de lo cual se puede inferir que no se llevó a término el proyecto⁸⁶. Más tarde, será Felipe II quien ordene su establecimiento en toda España.

La idea generadora de esta Institución consiste, en esencia, en la formación de una gran reserva armada con la misión básica de colaborar en la defensa y la seguridad. En principio, su organización se fundamenta en Compañías, al mando de un Capitán mediante nombramiento real, quien a su vez se hallaba facultado para nombrar al Alférez, a los Sargentos y a los Cabos.

Ya en 1696, mediante Real Cédula, se pretende una reorganización de las Milicias, al encontrarse *deshechas y en un completo olvido*. La condición de Oficiales (Capitanes y Alféreces) queda reservada a fundamentalmente a la nobleza y más acomodados. No se trataba, por tanto, de una fuerza que hoy en día pudiera calificarse como “profesional”. Es más, sus miembros, continuaban con sus tareas habituales, oficios y profesiones, procurándose que la actividad en las milicias perjudicase lo menos posible sus respectivas actividades. Por ello, *“las asambleas o alardes generales se celebraban en aquel tiempo dos veces al año y se prevenía que fuesen los de menos embarazo al cultivo de los campos: había además ejercicios particulares en los días festivos; pero de manera que solo*

⁸⁶ *Memoria presentada al Gobierno por la Junta Auxiliar de Milicias, nombrada por S.M. para extender el proyecto de reformas convenientes en ellas*. Imprenta de D.M. De Burgos. Madrid, 1820.

se celebrase uno en cada semana”⁸⁷. En esta fase histórica parece que no hubo una extensión plena de las Milicias por todo el territorio nacional, circunscribiéndose a determinados lugares muy concretos, en forma de compañías sueltas⁸⁸.

Es ya en tiempo de Felipe V, mediante Real Ordenanza de 1734, cuando las Milicias experimentan una reorganización seria, siendo repartida en treinta y tres regimientos. Los *hijosdalgo* y nobles eran considerados cadetes, ocupando los puestos de preferencia⁸⁹.

Existe cierto recelo respecto a las Milicias por parte de algún sector de la historiografía militar. Sirva como ejemplo ALMIRANTE, quien las circunscribe poco más que a una tropa que se dedicaba a “jugar a los soldados” en sus días libres. Por su parte, AGUADO reconoce que *“las Milicias Provinciales fueron utilizadas en multitud de ocasiones en misiones de orden público, vigilancia de caminos, persecución del contrabando y colaboración en servicios*

⁸⁷ *Op. cit.*, pág. 84.

⁸⁸ *Ídem*: En concreto a “Toledo, Burgos, Córdoba, Sevilla, Granada, Jaén, Murcia, Segovia, Valladolid, Ávila, Salamanca, Logroño, Ciudad-Rodrigo, Cuenca, Guadalajara, Écija, Jerez de la Frontera, Osuna, Arcos, Lucena, Baena, Montilla, Molina de Aragón y Madrid”.

⁸⁹ A tenor de la Memoria más arriba citada, cada regimiento se formaba de un batallón, que constaba de siete compañías. Cada compañía contaba con un Capitán, un Teniente, un Alférez, con una fuerza efectiva de ciento tres hombres, incluidos dos Sargentos, un Tambor y cuatro cabos. La plana mayor de mayor de cada regimiento se componía de un Coronel, un Teniente Coronel, un Sargento Mayor y dos ayudantes. Cada regimiento constaba de setecientas veintiuna plazas. El total de la fuerza de estos cuerpos ascendía a veintitrés mil setecientos noventa y tres hombres.

humanitarios cuando hubiere epidemias”. Asimismo, el citado autor resalta que el propio Duque de Ahumada, en los albores de la Guardia Civil, deseó expresamente que los primeros uniformes de este Cuerpo “*tuvieran marcada influencia de los utilizados por las Milicias Provinciales, institución tan tradicional y cuerpo militarizado de larga y popular prosapia en nuestra historia militar*”⁹⁰.

Las Milicias Provinciales, tras sucesivas reformas en cuanto a su organización, quedan definitivamente extinguidas en el año 1867.

2.2.4. La Milicia Nacional

Se hace necesario partir del Título VIII de la Constitución de 1812, que prescribía la formación de la Milicia Nacional. Sus finalidades básicas se encuentran recogidas en el Decreto de 23 de julio de 1813, consistentes en la garantía “*de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes...de la ejecución de las leyes y órdenes del Gobierno y, en general de todo lo que pertenecía al orden público y prosperidad de la provincia, pudiendo, en tanto responsable del buen orden interior de ésta, recabar el auxilio de la fuerza armada para conservar o restablecer la tranquilidad de las poblaciones y seguridad de los caminos*”.

⁹⁰ Aguado Sánchez, Francisco, *op. cit.*, pág. 16

En el precitado Texto constitucional (artículo 362 y siguientes) se diseña la creación en cada provincia de cuerpos de Milicias Nacionales, proporcionales al número de población y a las circunstancias que aconsejen una dimensión adecuada. Se señala igualmente que el servicio no tiene un carácter permanente, dependiendo de las circunstancias que lo haga necesario⁹¹.

No parece muy afortunado el concepto que de esta Fuerza ha permanecido en la Historia. Posiblemente porque, al margen de las funciones fijadas formalmente, su auténtica finalidad radicaba en defender a ultranza la Constitución de 1812 y de combatir a los absolutistas. En definitiva, se trataba de la defensa tanto del orden público como del orden político, coincidencia que se produce en los momentos revolucionarios⁹². Benito Pérez Galdós, en efecto, no hace una descripción muy elogiosa de los miembros de esta Fuerza⁹³.

⁹¹ “Artículo 362. Habrá en cada provincia cuerpos de Milicias Nacionales, compuestos de habitantes de cada una de ellas, con proporción a su población y circunstancias.

Artículo 363. Se arreglará por una ordenanza particular el modo de su formación, su número y especial constitución en todos sus ramos.

Artículo 364. El servicio de estas milicias no será continuo y sólo tendrá lugar cuando las circunstancias lo requieran.

Artículo 365. En caso necesario podrá el Rey disponer de esta fuerza dentro de la respectiva provincia; pero no podrá emplearla fuera de ella sin otorgamiento de las Cortes”.

⁹² Pérez Garzón, J. Sisinio: *Milicia Nacional y revolución burguesa. El prototipo madrileño: 1808-1874*, Madrid, C.S.I.C., 1978.

⁹³ Pérez Galdós, Benito, *Episodios Nacionales: Segunda Serie*. E-artnow, 2014: “En esta situación política, la Milicia Nacional Voluntaria (el Gobierno quería con razón hacerla forzosa) era la institución más feliz del mundo y los milicianos los

En principio hubo un reclutamiento voluntario, que finalmente es abandonado, teniendo obligación de pertenecer a esta Fuerza los varones con edad comprendida entre los treinta y cincuenta años. Los centros de reclutamiento se encontraban en las diferentes localidades, debiendo alcanzarse una proporción de un miliciano por cada cincuenta habitantes. La organización jerárquica era similar a la del Ejército, si bien, curiosamente, los mandos eran elegidos por votación entre los mismos milicianos.

Durante el trienio liberal la calidad humana de sus miembros sufre un notable deterioro, llegando a formar parte de la Milicia Nacional notables delincuentes de la época⁹⁴.

Merece especial mención la Ordenanza de la Milicia Nacional Local de la Península e Islas Adyacentes, de 29 de junio de 1822. En su Título establece que en los pueblos en los que no haya Milicia voluntaria o sea insuficiente, los Ayuntamientos solicitarán el permiso de la Diputación Provincial para poner en servicio el número necesario de los inscritos en la Milicia local, que se sacarán por sorteo

hombres más bienaventurados de Madrid. Ellos no trabajaban, concurrían diariamente a festejos cívicos en que se empezaba comiendo y se concluía bebiendo; eran estimados por el vecindario, por nadie temidos, y únicamente por los serviles guardias despreciados. Se daban buena vida, vestían lujosos uniformes, formaban gallardamente en las profesiones, tiraban al blanco, y se tenían por el más firme sostén del Trono y del sistema.

⁹⁴ Aguado Sánchez, Francisco, *op. cit.*, pág. 16: “En este sentido, un caso destacado, por la popularidad más fantástica que real, fue el de José María Hinojosa, alias el “Tempranillo”, miliciano nacional en esta época y, diez años más tarde, nada menos que comandante del Escuadrón Franco de Protección y Seguridad Pública de Andalucía, al haberle sido perdonadas sus fechorías”.

y se organizarán con separación de los voluntarios. Al margen de esta cuestión meramente operativa, en su artículo 61 prescribe sin ambages el principal objeto de la Milicia Nacional como “*sostener la Constitución política de la Monarquía, promulgada en Cádiz en diez y nueve de marzo de mil ochocientos nueve, y restaurada en Cabezas de San Juan en primero de enero de mil ochocientos veinte*”. Tras esta “declaración política”, establece una serie de funciones específicas, tales como dar guardia al Ayuntamiento; dar las patrullas necesarias para mantener el orden y sosiego público; perseguir y detener a los desertores y malhechores; escoltar caudales nacionales...

La Milicia experimentó sucesivas apariciones y desapariciones en la Historia, con múltiples cambios incluso de denominación (en 1834, “*Milicia Urbana*” y “*Milicia Cívica*”; en 1835, “*Guardia Nacional*” y, en 1836, “*Milicia Nacional*” nuevamente; tras el bienio progresista, en 1868, “*Voluntarios de la Libertad*”; en 1837, “*Voluntarios de la República*”; en 1875, “*Voluntarios de la Monarquía Constitucional*”). Finalmente, será disuelta durante el reinado de Alfonso XII.

2.2.5. Cuerpo de Voluntarios Realistas

Aparecen en la Historia como antagonistas de las Milicias Nacionales, fruto de la victoria en 1823 sobre los constitucionalistas del Trienio Liberal. Nacen merced al Reglamento dado por la Junta

Provisional de Gobierno en Burgos, de fecha de 14 de mayo de ese mismo año. Posteriormente, una Orden Circular viene a prescribir los aspectos fundamentales de este Cuerpo.

Se configura con una doble finalidad. Por un lado, el cumplimiento de las tareas propias del mantenimiento del orden público, en cuanto a la represión del delito en las localidades en las que no actuaba el Ejército. Por otro, como represor del liberalismo en defensa a ultranza de Fernando VII. En este sentido, tal como señala ORTEGO GIL, en cita a BAYO, “*tras el restablecimiento del absolutismo en 1824, las cárceles rebosaron otra vez de presos, encerrados por el capricho de los Voluntarios Realistas o de sus parciales*”⁹⁵.

Interesa destacar el carácter militar fijo que a esta fuerza le otorga el Reglamento de 26 de febrero de 1824, posiblemente para dotarla de mayor eficacia en aras de los móviles meramente políticos a los que servía. Su organización jerárquica era netamente militar, contando con planas mayores. Éstas estaban compuestas por un primer Comandante, con rango de Teniente Coronel, un segundo Comandante, un Capitán, un Teniente, un Subteniente, un Sargento, un Cabo Brigadier, un Cabo Primero, un maestro armero y un tambor mayor. Cada Compañía estaba formada por Capitán, Teniente, Subteniente, Sargento Primero, dos Sargentos Segundos, cuatro Cabos

⁹⁵ Ortego Gil, Pedro, *Entre Jueces y reos. Las postrimerías del derecho penal absolutista*. Dykinson, S.L. Madrid.

Primeros, cuatro segundos, un tambor y entre veinticinco y cuarenta y cinco voluntarios.

La sucesiva filiación de los miembros del Cuerpo a diferentes corrientes políticas o dinásticas es, probablemente, lo que determina su desaparición, además de la carga presupuestaria que suponía su mantenimiento. Ello tiene lugar en 1832, bajo el reinado de María Cristina.

2.2.6. Celadores y Salvaguardias Reales

Mediante Real Cédula de 13 de enero de 1824 se dota a este Cuerpo de la normativa precisa relativa a su funcionamiento y misiones. Es en el año siguiente cuando se forma el primer regimiento, compuesto por cuatro escuadrones con dos compañías cada una. Sus funciones, al mando del Brigadier Rafael Valparada, eran netamente policiales, consistiendo básicamente en el mantenimiento de la seguridad y la vigilancia de la villa de Madrid y sus cercanías.

Esta regulación es considerada por diversas unidades de policía actuales como antecedente en su evolución histórica. Sirvan como ejemplo las Unidades de Caballería de la Policía Nacional, que *“tienen sus orígenes en la Real Orden de 1 de septiembre de 1825, por la que se creó un Regimiento de Caballería denominado*

Celadores Reales, para evitar robos y tropelías que en su caso se ejecutaran”⁹⁶.

Dependía exclusivamente de la Superintendencia General de Policía, tanto en lo que se refiere a los servicios como a su financiación. Ante la escasez de fondos para sufragar el presupuesto propio del Cuerpo, mediante Real Orden de 13 de mayo de 1827⁹⁷ se dispone la modificación de su organización y queda reducida a tres compañías. Por un lado, una Compañía Suelta compuesta por setenta y dos hombres y sesenta caballos, bajo las órdenes del Capitán General de Castilla La Nueva en lo que se refiere a los servicios de partidas, escoltas y ordenanzas. Por otro lado, otras dos compañías, una de infantería y otra de caballería, dependientes exclusivamente de la Superintendencia y sufragadas con sus fondos.

En 1833, bajo el reinado de María Cristina y mediante Real Decreto de Febrero, se organiza un Cuerpo muy similar que sustituirá a los Celadores, denominado Salvaguardias Reales. Se coloca bajo el mando del General Latre con una fuerza inicial prevista de quinientos hombres para prestar servicio en Madrid y sus inmediaciones. Se

⁹⁶http://www.policia.es/org_central/seguridad_ciudadana/unidades_especiales/Caballeria/origen_caballeria.htm

⁹⁷ C. Jiménez de Sandoval, *op. cit.*, pág. 37: “Y como según este arreglo, quedaba ya circunscrito al radio de la capital el servicio que cubría dicha fuerza, se dijo en la Real Orden que “acerca del punto principal consultado por el Superintendente (que era referente a la vigilancia y seguridad de los caminos en general), se formase un plan por el Ministerio de la Guerra, de una fuerza especial, separada del ejército, que vele sobre los caminos, que asegure la tranquilidad del reino, haga respetar la justicia, y persiga o contribuya a la persecución de los defraudadores de la Real hacienda”.

preveía la extensión del Cuerpo a toda la península, con una fuerza de diez mil setenta y cinco hombres, de los cuales dos mil dieciséis serían de caballería. Asimismo se establecían los requisitos para formar parte de los Salvaguardias⁹⁸.

Los propósitos descritos se materializaron en la formación de una compañía a caballo exclusivamente, con una escala de mando formada por un Capitán, un Teniente y un Alférez. La fuerza prestaba servicio tanto a pie como a caballo, por lo que la dotación se redujo a un caballo por dos hombres y se acuarteló en la Superintendencia. Finalmente, es disuelta en 1839, fundiéndose con la Policía.

2.3. La Legión de Salvaguardias Nacionales.

La Legión de Salvaguardias Nacionales constituye por muchos motivos el precedente inmediato de la Guardia Civil, como Cuerpo de seguridad pública, de ámbito nacional y con carácter militar. Pero no solamente estas características esenciales que comparte con la posterior Guardia Civil le convierten en su predecesor. El “padre” de este Cuerpo, don Pedro Agustín Girón, también lo fue de don Francisco Javier Girón y Espeleta, fundador años después de la Guardia Civil.

⁹⁸ *Idem*: “Se exigía que sus individuos fuesen licenciados del Ejército, de edad mayor de veinte y cinco años y menor de cuarenta, con estatura de cinco pies y cuatro pulgadas, sin nota alguna desfavorable, y sabiendo leer y escribir”.

2.3.1. Breve reseña biográfica de su fundador, el Marqués de las Amarillas

Es oportuno detenerse en la biografía de don Pedro Agustín Girón para comprender las circunstancias que le impulsaron a gestar la Legión de Salvaguardias Nacionales, circunstancias que por otro lado se repetirán en el devenir histórico cuando la Guardia Civil es creada⁹⁹.

Nace en San Sebastián el día 2 de enero de 1778 y fallece en Madrid el día 17 de mayo de 1842. Su ascendencia parece ya presagiar el destino que le deparaba la Historia. Y esta ascendencia también ha de tener su influencia en el carácter de su hijo, el futuro fundador de la Guardia Civil. Su padre fue Jerónimo Girón y Moctezuma, III Marqués de las Amarillas, Gobernador de Barcelona y Virrey de Navarra. En su ascendencia paterna merece destacarse a Pedro Téllez-Girón, Maestre de la Orden de Calatrava entre 1445 y 1466. Su madre fue Isabel de las Casas y Aragorri. En su ascendencia materna, aparece su tío Luis de las Casas y Aragorri, Gobernador de Cuba y Capitán General de Cádiz.

⁹⁹ Girón, P.A. (Marqués de las Amarillas): *Recuerdos (1778 -1837)*, Pamplona 1978: “*Por presuntuosa que aparezca la idea de dejar uno a la posteridad la memoria de su vida, cuando ésta, por efecto de las circunstancias ha estado unida a grandes sucesos, podrá no carecer de algún interés, y mucho más para las personas a quienes exclusivamente la destino, porque el prestigio de la sangre y aquella especie de veneración religiosa con que cada uno mira los hechos de sus antepasados, podrán dar a estos recuerdos, en la estimación de mis descendientes, el valor de que carecerán por sí mismos. ¡Ojala que mis mayores hubiesen hecho lo que intento hacer yo ahora! El echarlo de menos, más que otra razón alguna, me ha puesto la pluma en la mano*”.

Se trata de un hombre que tiene ansias culturales. En principio se educa en San Sebastián, hasta que la familia se traslada a Madrid en el año 1874. Su proceso de formación abarca la Gramática y la Geografía, llegando a cursar Física y Química, Piano e idiomas en Barcelona, hacia el año 1878.

El ingreso en el Ejército tiene lugar el día 13 de mayo de 1798, combatiendo en la Guerra de Portugal tres años después. Se casa en el año 1802 con doña Concepción Ezpeleta y Enrile, hija de José de Ezpeleta y Galdeano, Conde de Ezpeleta, y de María de la Paz Enrile y Alcedo. Su carrera militar está vinculada a su participación en la Campaña del Rosellón y en la Guerra de la Independencia. Se distingue en la Batalla de Bailén, de Tudela, de Uclés, de Albuera y de Vélez.

En marzo de 1820 es nombrado Ministro de la Guerra del Gobierno de Evaristo Pérez de Castro, presentando su dimisión tan sólo unos meses después, en agosto, debido a la intensa oposición de los sectores liberales más radicales. En 1832 es designado Capitán General de Granada y, al año siguiente, al morir Fernando VII, recibe de la Reina María Cristina el título de Duque de Ahumada. Sus pasos por el poder fueron breves. Es en 1835 cuando se le nombra nuevamente Ministro de la Guerra en el Gobierno presidido por el Conde de Toreno y, otra vez, dimite al año siguiente debido a una acusación por nepotismo. Marcha a un exilio voluntario a Burdeos, regresando posteriormente a Madrid, donde vive hasta su fallecimiento en 1842.

2.3.2. El Proyecto

Nos situamos en el año 1820 para analizar el Proyecto de Pedro Agustín Girón, consistente en la creación de un Instituto de armado dedicado esencialmente al mantenimiento del orden público. Este Instituto, precedente histórico inmediato de la Guardia Civil, nace como consecuencia de la urgente necesidad de garantizar la paz y la seguridad pública, al ser la Milicia Nacional incapaz de cumplir esa misión.

El Proyecto, que no pasará finalmente a convertirse en realidad, es el auténtico germen de la Guardia Civil. No solamente por compartir una misma finalidad, sino porque en su diseño pudo intervenir el hijo de Pedro Agustín Girón, Francisco Javier, posterior fundador de la Guardia Civil¹⁰⁰. En esencia, el Cuerpo sería distinto del Ejército, al que se le libraría de una labor más propia de una fuerza policial y tendría una vocación de despliegue en todo el territorio nacional, sustituyendo a las Milicias con ámbito local o provincial, así como a todas las fuerzas con esa función, desperdigadas y sin unidad

¹⁰⁰ Lorenzo Silva Amador, *Sereno en el peligro. La aventura histórica de la Guardia Civil*. Editorial EDAF, S.L.U. Madrid, 2011: “*Es el momento de decir que Pedro Agustín Girón, Marqués de las Amarillas tenía como ayudante de campo a su hijo Francisco Javier María Girón Ezpeleta de las Casas y Enrile, que habría de sucederle en ese título y también en el de Duque de Ahumada, concedido por la Reina Gobernadora quince años después, en su segundo paso por el Ministerio de la Guerra. La implicación más que probable de Francisco Javier en la redacción de este proyecto, junto con la impregnación de su espíritu, resultan de vital importancia para entender el origen y el carácter de la Guardia Civil, el Cuerpo que tras la muerte de su padre... iba a encargarse de constituir y organizar.*”

de mando. En el preámbulo del Proyecto quedan reflejadas las razones que aconsejaban su creación, tal como nos recuerda JIMÉNEZ DE SANDOVAL¹⁰¹.

Desde la perspectiva de su organización, se preveían unos efectivos cifrados en cinco mil doscientos treinta hombres, incluidos los jefes y oficiales y calculados a razón de un efectivo por cada dos mil habitantes y tres leguas cuadradas. Jerárquicamente sería dividida en treinta y seis compañías de infantería y dieciséis de caballería, distribuidas en doce comandancias dependientes de cuatro

¹⁰¹ C. Jiménez de Sandoval, *op. cit.*, pág. 37.: “no será difícil comprender estas ventajas si se considera que la institución que se propone reemplazará a escuadras en una provincia, a compañías sueltas en otras, a tropas del ejército, escopeteros y partidas de paisanos en varios distritos, o lo que es lo mismo, a cuerpos incoherentes, algunos de ellos mal constituidos y todos sin recíproca relación, sin una dependencia misma. Única en la península, su sistema será general, uniforme su servicio, y en todas las provincias tendrá proporcionalmente la misma organización, la misma fuerza, dependencia y funciones, y sus jefes, oficialidad y en general todos sus individuos, se dedicarán al empeño de estas con el entusiasmo propio de militares escogidos y convenientemente organizados para este objeto, y el gobierno se aprovechará de su disposición y celo para que correspondan a su objeto...varias e indudables son las ventajas que han de resultar a la nación de la creación de un cuerpo particularmente encargado de la seguridad interior de la península: pero de ellas se indicarán únicamente las principales. En primer lugar se obtendrán eficazmente y desde luego el exterminio de los malhechores y la seguridad de los caminos, objeto principal de su instituto, cuyas circunstancias no se han podido obtener jamás a pesar de las medidas del gobierno y de los esfuerzos y sacrificios de los pueblos. La circulación interior, obstruida en el día hasta un grado difícil de concebir, quedará inmediatamente libre de los inconvenientes que en la actualidad la entorpecen, y de este modo el comercio y tráfico de nuestro país, que debe prosperar rápidamente por el nuevo orden de cosas, encontrarán en este cuerpo una protección bien necesaria para sus operaciones. Su existencia y la exactitud de su servicio harán muy pronto ilusorio el aliciente que pueda ofrecer a los malvados la profesión de salteadores”.

subinspecciones, que a su vez dependerían de una inspección general. La cadena de mando había de componerse de un General Inspector, cuatro Coroneles, cinco Tenientes Coroneles, ocho Comandantes, cincuenta y tres Capitanes, sesenta y nueve Tenientes y sesenta y seis Subtenientes. La fuerza se dividía, dentro de los respectivos distritos militares, en tres tercios cada compañía de ambas armas, nueve piquetes y dieciocho escuadras de infantería y seis piquetes y doce escuadras de caballería.

En cuanto al coste de este Proyecto, la partida principal viene representada por los sueldos, que si bien eran diferentes en cuantía a los del Ejército, lógicamente en su distribución se atendía a la graduación del perceptor. El Salvaguardia de segunda clase percibiría cinco reales de vellón, seis el de primera, siete el Cabo Segundo, ocho el Primero, nueve el Sargento Segundo y diez el Primero. En la escala de Caballería, se añadían tres reales más. El Subteniente, quinientos mensuales; el Teniente, seiscientos; el Capitán, mil doscientos; el Comandante, mil quinientos; el Teniente Coronel, dos mil; el Subinspector, tres mil trescientos treinta y tres. A la anterior partida de sueldos hay que añadir un presupuesto de sesenta mil reales anuales por gratificación de armamento y de ochocientos ocho mil trescientos veinte reales en concepto de utensilio. El presupuesto total, incluyendo las raciones de pan y de pienso, ascendía a la cifra de diecinueve millones doscientos noventa y un mil novecientos cincuenta y cinco reales de vellón.

El Cuerpo estaba llamado a sustituir, como ya se ha señalado anteriormente, a otras fuerzas existentes con labores policiales. Por

tanto, en buena lógica contable, para conocer el coste real del proyecto, debería restarse a la precitada cifra, el coste de tales fuerzas que, a la sazón se desglosaba de la siguiente manera:

Dos millones doscientos noventa y siete mil seiscientos cuarenta y tres reales de vellón asignados a las Escuadras y Compañías Sueltas; pagos hechos a los pueblos por las partidas de paisanos y escopeteros, cifrados en un millón seiscientos cuatro mil novecientos doce reales de vellón, más dos millones de reales de vellón como coste de las tropas empleadas en el servicio de persecución de malhechores, lo que totaliza la cifra de cinco millones novecientos dos mil quinientos cincuenta y cinco reales de vellón.

El Proyecto, en absoluto factible y necesario dada la situación de inseguridad pública que padecía España, fue rechazado por las Cortes. Es un claro ejemplo de irresponsabilidad, materializado en la inutilidad de unos debates parlamentarios que buscaron más mezquinos intereses partidistas que el bien común. Y ello se hizo por dos motivos:

En primer término, se interpretó como un ataque a la Milicia Nacional, institución que gozaba del apoyo del liberalismo. Al efecto, la Historia ha demostrado que la Guardia Civil supuso, desde su misma creación, un éxito rotundo contra el delito, superando ampliamente en eficacia a una Milicia Nacional que, por su misma estructura, se vio incapaz de atajar contundentemente esa situación de inseguridad pública que asolaba la Nación. No es incurrir en historia-

ficción sostener que, si la Guardia Civil posteriormente obtuvo notable triunfo contra la delincuencia, alcanzándose cotas de seguridad inéditas hasta ese momento, la Legión de Salvaguardias Nacionales también habría obtenido idéntico resultado, teniendo en cuenta la similitud de objetivos y organización primigenia que unía ambos proyectos.

En segundo término, porque se estimó que la misma creación de la institución suponía un ataque a la libertad individual. La Historia también ha demostrado la equivocación que encerraba semejante apreciación. Precisamente, la creación de la Legión de Salvaguardias Nacionales habría supuesto sin duda un aumento en la protección de esa libertad, como consecuencia indefectible de una mayor garantía de la seguridad pública. Sea como fuere, en las Cortes se perdió una ocasión de oro para dar la solución al endémico problema, tal como lo describe JIMÉNEZ DE SANDOVAL¹⁰².

Este absurdo histórico adquiere tintes rocambolescos posteriormente cuando, ya existente la Guardia Civil, tiene lugar una iniciativa parlamentaria con ánimo de lograr su supresión. Es de destacar que este propósito ha acompañado al Instituto durante su

¹⁰² C. Jiménez de Sandoval, *op. cit.*, pág. 37.: “Sin embargo, de tan conveniente proyecto, de tan razonado preámbulo y memoria como lo acompañaban, y de ser tan patente la necesidad que había de la institución, las Cortes, que estuvieron muchos días lamentando el estado de los caminos por multitud de malhechores, y discutiendo vagamente sobre atender a su exterminio, no le dieron asentimiento; habiéndose oído decir a uno de los más ardientes diputados, al día siguiente de ser presentado, que invitaba al Ministro de la Guerra a que lo retirase, porque era una medida atentatoria contra la libertad y desorganizadora de la Milicia Nacional”.

existencia a lo largo de la Historia por múltiples Gobiernos de distinto signo político. Pues bien, las razones que en aquella ocasión se dieron, efectivamente, carecen de la más elemental lógica y esconden, de nuevo, únicamente razones políticas. Así, un diputado sostenía que “*sería más útil que los veintiocho millones de su presupuesto se invirtieran anualmente en indemnizar a las personas que fuesen robadas o maltratadas en toda España*”¹⁰³.

Opina AGUADO que si el proyecto de creación de la Legión de Salvaguardias Nacionales hubiere salido adelante, posiblemente no habría tenido lugar la creación de la Guardia Civil “*con análogas pretensiones, pues fue ésta y no otra la base de la que partió el II Duque de Ahumada para poner en marcha la obra que le dio la inmortalidad*”¹⁰⁴. Ello, desde luego es perfectamente posible, pues si la Legión existiere y se hubiere conseguido una protección adecuada de la seguridad pública, veinticuatro años después no se habría dado la necesidad que posibilitó la creación de la Guardia Civil.

Es indudable el carácter militar que impregnaba la Legión de Salvaguardias Nacionales. Más arriba ya se ha expuesto brevemente su organización, netamente militar. Además, compartiría con el Ejército las mismas consideraciones, régimen de ascensos, reemplazos, premios, retiros...en definitiva contemplamos un Cuerpo con funciones policiales y naturaleza indiscutiblemente militar. Esta

¹⁰³ C. Jiménez de Sandoval, *op. cit.*, pág. 37.

¹⁰⁴ Aguado Sánchez, Francisco, *op. cit.*, pág. 16

naturaleza será heredada de manera indefectible por la Guardia Civil, formando parte ya de su esencia antes de su misma creación.

Efectivamente resultaría muy difícil concebir la Guardia Civil como Instituto armado sin considerar su naturaleza militar, no solamente en el periodo histórico que ahora se analiza, sino asimismo en la actualidad. La idea de su creador, coincidente con la de su padre, se alejaba de una fuerza dispersa o desorganizada --- sin organización militar --- que ya había demostrado su inoperancia para el fin esencial, que continúa guiando al Cuerpo en nuestros días: la consecución y mantenimiento de la seguridad pública y, en expresión más actual, la garantía del respeto de los derechos de los españoles. Pues bien, sobre el carácter militar del Instituto, como parte misma de su esencia, se razonará más adelante. Pero interesa ahora resaltar que este primer precedente, encarnado en el proyecto de creación de la Legión de Salvaguardias Nacionales, quizás sea algo más que un antecedente histórico. Puede considerarse ya un inicio en el mismo proceso de creación, como una *base* de la que se partirá posteriormente.

3.- LA CREACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL.

3.1. Decretos Fundacionales. Naturaleza civil o militar

La Guardia Civil, como parte de la Historia de España, es consecuencia de una serie de circunstancias que rodean su creación. Tradicionalmente se han citado tres factores que desencadenan su fundación. En primer término la falta de un Cuerpo de orden público eficaz. En segundo lugar, el alto grado de inseguridad, propiciado a la sazón por el bandolerismo y, finalmente, la calamitosa situación económica que España padecía. Siguiendo a AGUADO probablemente sea el primer factor el único relevante, toda vez que la creación de una fuerza policial que eliminase el bandolerismo, traerá como consecuencia inevitable a su vez la mejora del transporte, de las comunicaciones, de las relaciones económicas y, en definitiva, un mayor grado de prosperidad.

Sea como fuere parece claro que las circunstancias socioeconómicas concurrentes en el intento del Marqués de las Amarillas, cuando idea la creación de la Legión de Salvaguardias Nacionales, son más que similares con las que se dan en los momentos de la Fundación del Cuerpo. Y ya entonces la inseguridad en los caminos representaba un serio obstáculo para el progreso económico. Lo cierto es que existe una relación de causalidad bastante evidente entre seguridad y bienestar económico, entendiendo el término

“seguridad” en un sentido amplio, no solamente la “jurídica”, sino también la denominada “pública”.

Lo anterior es fácilmente comprobable en multitud de naciones contemporáneas que padecen precariedad económica. A pesar de existir abundantes recursos naturales y energéticos, la falta de seguridad jurídica impide un flujo de inversiones que incluya a esas naciones en un circuito económico estable. En definitiva la carencia en materia de seguridad pública dificulta no solamente la vida cotidiana, sino también cualquier actividad económica.

En la Historia aparecen tres Decretos en relación con la fundación de la Guardia Civil, de fechas de 26 de enero, 28 de marzo y 13 de mayo de 1844 respectivamente. En ellos, entre otros aspectos, se adivina ya la eterna discusión sobre el carácter que había de imprimirse al Cuerpo: civil o militar.

3.1.1. Real Decreto de 26 de enero de 1844

En el Consejo de Ministros de 21 de enero de 1844 los Ministros de Gobernación Guerra y Marina informan sobre los trabajos que se están llevando a cabo para organizar una “*Gendarmería*”¹⁰⁵. Efectivamente, en el primero de los Decretos citados, de fecha de 26 de enero, nace a la luz, según se reseña en su

¹⁰⁵ Es la expresión que figura en el acta de ese Consejo de Ministros.

exposición de motivos, “*en apoyo de la necesidad urgente de organizar el ramo de protección y seguridad pública, según lo reclaman los buenos principios y la práctica observada en otras naciones cultas y regidas por instituciones constitucionales...*”. La seguridad pública se configura pues como el elemento decisivo que, desde el punto de vista legislativo, pone en marcha la creación del Cuerpo.

Esta idea es recogida en el último de sus artículos, que insiste en la necesidad de “*la pronta organización de una fuerza destinada a proteger eficazmente las personas y las propiedades, cuyo amparo es el principal objeto del ramo de protección y seguridad*”.

Establecido lo anterior, en la sesión de 10 de marzo del Consejo de Ministros se debate sobre la perfilación final del proyecto, abriéndose paso de nuevo la discusión sobre la naturaleza del Cuerpo, sobre su dependencia de la jurisdicción militar¹⁰⁶. Llama la atención la

¹⁰⁶ Actas del Consejo de Ministros de 1844. Presidencia del Gobierno: “*Diose luego lectura del Decreto creando la Guardia Civil. Aprobóse con las siguientes modificaciones: que en vez de llamarse Guardia Civil, se denominase Cuerpo de Guardias Civiles...Suscitóse una breve discusión sobre el artículo que sujetaba a los Guardias Civiles a las Ordenanzas Militares y se acordó, a propuesta del Sr. González Bravo, que se dijese que el Cuerpo de Guardias Civiles dependía en cuanto a organización y disciplina a la jurisdicción militar.*

Tuvo lugar un acalorado debate sobre el concepto del artículo en el que se decía que la Guardia Civil en masa forma parte del Ejército, volviendo a sus filas los Oficiales con sus grados en caso de disolución. Forman parte de la discusión los Señores Ministros de la Guerra, Gobernación, Marina y Estado, y a propuesta de este último acordó el Consejo lo siguiente: 1.- Que no debe hablarse en el Proyecto ni una palabra de discusión, porque si se da lugar a sospecharla, véase muerta la medida. 2.- Que los Oficiales de la Guardia Civil no puedan volver al Ejército,

cautela con que la cuestión es tratada, seguramente en previsión de las dificultades que su abierta discusión añadiría al buen fin del proyecto.

3.1.2. Real Decreto de 28 de marzo de 1844

Dictado con González Bravo en el poder y contando por tanto con el impulso de la idea de un Cuerpo eminentemente civil, es un cajón de sastre en el que, por un lado se alude en su exposición de motivos a la necesidad de organizar una “*fuera civil de protección*” pero, por otro, se establece una división territorial fundada en unidades indiscutiblemente militares y sometidas a una jerarquía asimismo sin duda militar.

Efectivamente, en la exposición de motivos se describe la imposibilidad de hacer frente a la inseguridad pública, tanto por parte de la Milicia Nacional como por parte del Ejército. Ello porque “*...por su índole carece de una existencia continua, se dirige a la conservación del orden, tomada esa voz en la acepción relativa a la defensa de las leyes y el sosiego general dentro de las poblaciones; de donde resulta que su obligación es local y su servicio transitorio...no puede tampoco el Ejército llenar esta necesidad, porque su objeto*

dándoseles salida en la carrera de la Administración, en las ramas de Correos, Protección y Seguridad Pública, Telégrafos...etc. 3.- Que puestos de acuerdo el Secretario del Consejo con el Señor Beltrán de Lis, Oficial de la Secretaría de la Gobernación que redactó el Proyecto, introduzcan en él las modificaciones acordadas”.

peculiar es defender el Estado...porque su organización le pone fuera del alcance...y porque el rigor de la disciplina militar se resentía de la frecuente diseminación de las tropas en pequeñas partidas independientes...”.

La confusión que impregna este Decreto se extiende desde el comienzo hasta el final. Si bien, tal como ya se apuntó, se atisba en su exposición de motivos que se trata de una “*fuerza civil de protección y seguridad pública*”, su artículo 1, especifica la creación de “*un Cuerpo especial de fuerza armada de infantería y caballería*”. Continúa sembrando la confusión cuando, a largo del articulado siguiente, como queda dicho, establece una organización y jerarquías militares. A mayor abundamiento, en su artículo 12 se plasma el resultado del debate del Consejo de Ministros más arriba transcrito, sometiendo sin ambages el Cuerpo a la jurisdicción militar¹⁰⁷.

La ambigüedad que se le reprocha al Decreto se ve acompañada de inconcebibles silencios, que contribuyen a una falta de claridad injustificable en semejante disposición, teniendo en cuenta la trascendencia de la materia objeto de regulación. En su artículo 1, ya transcrito alude textualmente a un “*Cuerpo especial*”, sin embargo en ningún momento aclara cuál es la “*especialidad*” a la que se refiere o,

¹⁰⁷ “*Artículo 1.- Se crea un Cuerpo especial de fuerza armada de Infantería y Caballería, bajo la dependencia del Ministerio de la Gobernación de la Península y con la denominación de Guardias Civiles.*

Artículo 12.- El Cuerpo de Guardias civiles, en cuanto a la organización y disciplina, depende de la jurisdicción militar”.

desde otro punto de vista, el por qué este Cuerpo se concibe con unas particularidades sobre las que no hace la más mínima referencia.

Todas estas imprecisiones no son superfluas, porque abrieron la vía a la eterna discusión que ha acompañado al Instituto sobre su naturaleza civil o militar, sin perjuicio de la clarividente intervención posterior del Duque de Ahumada. Al efecto, el Decreto establece en su artículo 4 una organización de la Guardia Civil indiscutiblemente militar, estableciendo catorce Tercios, correspondiendo cada uno de ellos a cada distrito militar existente. Entre los catorce Tercios han de sumar veinte Escuadrones y ciento tres Compañías. Se comprueba en este diseño que el Legislador, en primer término, organiza el Cuerpo dividiéndolo en Unidades militares. Pero, además, hace coincidir el número de Tercios con los distritos militares existentes, uniendo sin ninguna duda tal organización al ámbito castrense¹⁰⁸.

En el precitado artículo se desglosa la composición de la Fuerza como a continuación se especifica. Llama la atención que, si bien se establece la existencia de ciento tres Compañías, sumando las que reseña el precepto se alcanza la cifra de ochenta y nueve Compañías. Estos errores de bulto rebasan la imprecisión y caen en lo rocambolesco.

¹⁰⁸ “Artículo 4.- Cada Tercio constará de cierto número de Compañías y Escuadrones, y habrá tantos Tercios como distritos militares existen en la actualidad, guardando correlativamente la misma numeración. Los catorce Tercios constituirán una Fuerza de veinte escuadrones y ciento tres compañías...”.

Primer Tercio	3 Escuadrones	10 Compañías
Segundo Tercio	1 Escuadrón	6 Compañías
Tercer Tercio	3 Escuadrones	8 Compañías
Cuarto Tercio	3 Escuadrones	9 Compañías
Quinto Tercio	1 Escuadrón	6 Compañías
Sexto Tercio	1 Escuadrón	6 Compañías
Séptimo Tercio	1 Escuadrón	6 Compañías
Octavo Tercio	2 Escuadrones	11 Compañías
Noveno Tercio	1 Escuadrón	4 Compañías
Décimo Tercio	1 Escuadrón	4 Compañías
Undécimo Tercio	2 Escuadrones	6 Compañías
Duodécimo Tercio	1 Escuadrón	6 Compañías
Decimotercero	-----	3 Compañías
Decimocuarto	-----	4 Compañías

La falta de precisión del Decreto es tratada de paliar mediante una comunicación que remite el Ministro de Gobernación, Marqués de Peñaflores al Ministro de la Guerra, el General Mazarredo. En ella se pone en su conocimiento la expedición por parte de la Reina de un nuevo Real Decreto, de fecha de 12 de abril. Establece un breve articulado y, a los efectos que aquí interesan, señala en el artículo 1 que *“conforme a lo prevenido en el artículo 12 del Decreto del 28 del mes próximo pasado, que establece la Guardia Civil, se procederá a la organización de esta Fuerza por conducto del Ministerio de la Guerra”*. A mayor abundamiento, sobre la organización de la Fuerza, el artículo 3 señala que *“por el Ministerio de la Guerra se adoptarán las disposiciones oportunas a fin de que la organización se efectúe bajo la dirección de jefes militares, entendidos en esta materia y con la rapidez posible”*.

A la luz de lo transcrito parece posible afirmarse que incluso en este primer Decreto dotar de carácter militar al Cuerpo era la voluntad del Legislador, a pesar, insisto, de la falta de técnica jurídica y de las imprecisiones que adolecía. Pero no parece compadecerse con la realidad que tales defectos puedan alegarse en apoyo de una hipotética pretensión del Legislador consistente en otorgar naturaleza civil al Instituto en su gestación.

En este estado de cosas, es decir, existiendo ya el repetido Decreto de 28 de marzo, es designado para que organice la Fuerza el II Duque de Ahumada, con amplias facultades para proponer todas las medidas que considerase oportunas de cara a llevar a buen término la empresa encomendada. En un primer momento no es nombrado Director de una Institución que de hecho no existe, sino solamente de su organización, es decir, de la planificación previa que posibilite su creación, tal como se señala en la oportuna designación al efecto mediante Real Orden de fecha de 15 de abril.¹⁰⁹

Ya se ha señalado que en el precitado artículo 3 de la comunicación que le remite el Ministro de la Gobernación al Ministro

¹⁰⁹ “Al Mariscal de Campo Duque de Ahumada.

Para llevar a efecto esta soberana y Real Disposición, S.M. se ha dignado comisionar a V.E. como Director de la organización de la Guardia Civil y señalar para proceder a ello los puntos de Vicálvaro y Leganés. A fin de que V.E. pueda sin pérdida de tiempo dar principio al importante cometido que la digna acción de S.M. le confía y evitarle en lo posible consultas que naturalmente le ocurrirán para su mejor desempeño, debo decirle que V.E. queda facultado para proponer las medidas que conduzcan a la más útil de esta Fuerza en vista de los elementos que para ello puedan emplearse, teniendo en consideración que del acierto de su primera planta depende su porvenir y el que produzca el feliz resultado al que se la destina”.

de la Guerra la organización de la Fuerza se concibe desde una perspectiva exclusivamente militar. Sin embargo, en la designación del II Duque de Ahumada como director de su organización, todos los gastos derivados de tal organización, se atribuyen sin ambages al Ministerio de la Gobernación¹¹⁰. La dicotomía entre Ministerio de la Gobernación (hoy Ministerio del Interior) y Ministerio de la Guerra (hoy Ministerio de Defensa) aparece pues desde el esbozo del Instituto armado. Ello tampoco puede ser un argumento a esgrimir para debilitar su esencia militar. A la postre, el origen de los haberes es una cuestión meramente adjetiva que en nada afecta a la naturaleza del Cuerpo.

En este punto se hace necesario aclarar que la autoría del Decreto de 28 de marzo se debe a Patricio de la Escosura. Tal como señala AGUADO¹¹¹, le unió amistad con Lacroix., Capitán de la Gendarmería francesa. Si bien es cierto que Lacroix le entrega un manuscrito que podía servir de base para la reglamentación del Cuerpo y de hecho inspira a Patricio de la Escosura en su labor, también lo es que tal manuscrito es remitido el día 27 de abril al Ministro de Estado con una apostilla del mismo II Duque de Ahumada en la que se puede leer de forma textual: *“Memoria de Mr. Lacroix, Capitán retirado de la Gendarmería francesa; constando de veinte páginas manuscritas, nada contiene de nuevo”*. Queda claro por tanto

¹¹⁰ “V.E. necesita manos auxiliares para los trabajos de la Comisión; puede V.E. por lo tanto proponer desde luego su personal y la organización, en el concepto de que todos los sueldos y gastos son desde ahora con cargo al Ministerio de la Gobernación”.

¹¹¹ Aguado Sánchez, Francisco, *op. cit.*, pág. 16

que no es cierto que la Guardia Civil, como en múltiples ocasiones se ha manifestado, sea una réplica de la Gendarmería francesa.

A mayor abundamiento y desde otra perspectiva, tal como se analizará más adelante, el Decreto de 28 de marzo no será en absoluto el que rija la creación de la Institución, sino otro posterior de 13 de mayo, por lo que en ningún caso puede atribuirse una inspiración del Decreto fundacional al señor Lacroix. Es este último Decreto, felizmente sometido a la influencia inspiradora del II Duque de Ahumada el auténtico Decreto fundacional.

El II Duque de Ahumada acomete la labor encomendada y en su quehacer, el mismo día 20 de abril remite comunicación a los Ministros de Estado y de la Guerra. Pone de relieve distintos pormenores cuales son la necesidad de un número suficiente de efectivos, así como que los miembros de la Guardia Civil tengan cierta instrucción, cualidades morales y una retribución digna para evitar casos de corrupción. Es más, da por sentado que quien aceptare servir por la dotación prevista en el Decreto de 28 de marzo, sería gente dispuesta a corromperse. Al efecto, en tal Decreto se establecía, en su artículo 6, la cantidad de mil cuatrocientos sesenta reales al año. Sin pretender establecer el poder adquisitivo de esa cantidad en el año 1844, sí es oportuno compararla con la dotación prevista para el Capitán de la Compañía (dieciocho mil reales al año), o con la de un

Alférez (ocho mil reales), para comprobar lo exiguo de su cuantía y la razón que en sus observaciones acompaña al II Duque de Ahumada¹¹²

Es precisa la referencia a las “*Bases necesarias para que un General pueda encargarse de la formación de la Guardia Civil*”. Se trata de una minuta que el II Duque de Ahumada remite al Gobierno tras recibir la precitada Real Orden de 15 de abril. En ella, en referencia al tan repetido Decreto de 28 de marzo, realiza una serie de observaciones que, como se verá más adelante, fueron acogidas por el Gobierno¹¹³.

¹¹² “...para que la organización de la Guardia Civil pueda corresponder a cuanto de ella exige su institución, se necesita empezar por un número capaz de llenar en sus principios en lo posible sus vastísimas atenciones e irse progresivamente aumentando a medida que adquiera el crédito, en el que no es posible subsista...gente poco menos que perdida y por lo tanto dispuesta a la corrupción, siendo éstas las clases que merecen más atención, pues casi siempre tienen que prestar su servicio individualmente, y los que tengan la circunstancia de conocida honradez, talla, saber leer y escribir, y demás que se requieren, no querrán por cierto tener ingreso en un Cuerpo, en que han de arrastrar grandes compromisos y fatigas con la seguridad de que servirán más y ofrecerán más garantías de orden cinco mil hombres buenos, que quince mil no malos, sino medianos que fueran”

¹¹³ Servicio de Estudios Históricos de la Guardia Civil: «*Bases necesarias para que un General pueda encargarse de la formación de la Guardia Civil*.1.^a Que esté conforme con la organización que debe darse al Cuerpo, encontrando á la actual la gravísima falta de estar mezquinamente dotados los guardias civiles, á los que se iguala en condición á los peseteros. 2.^a Que este General ha de tener intervención en el vestuario que se ha de dar, así como en los caballos y monturas.3.^a Que la propuesta de todos los jefes y oficiales ha de ser suya. 4.^a Que hasta que cada Tercio sea entregado, definitivamente organizado, el General encargado de la organización ha de poder proponer al Ministerio de la Guerra, ó decidir por sí, la separación ó vuelta á la situación de que salieron, de todos los jefes, oficiales, sargentos, cabos ó guardias que fuesen llamados para tener entrada y por una ú

En la primera *Base* llama la atención al Gobierno sobre la precariedad en la dotación prevista para los Guardias Civiles, comparándola con los “peseteros”, aquellas tropas Isabelinas que combatieron a los Carlistas y que recibían una paga diaria de una peseta, exigua cantidad en comparación con el real diario que cobraban las tropas de Zumalacárregui.

3.1.3. El II Duque de Ahumada

La influencia que el II Duque de Ahumada tuvo en la creación de la Institución permanece todavía hoy en nuestros días. Su personalidad trascendió a la Guardia Civil de forma inevitable, en toda su dimensión. Desde esta perspectiva es ineludible conocer al personaje histórico para, de esta manera, comprender el resultado de su obra. En lo que a este trabajo interesa, el estatuto militar que

otra causa no convenga su permanencia. 5.ª Que la organización ha de ser progresiva, formando primero un Tercio; concluido éste, otro, y según por el Ministerio de la Guerra se prevenga. 6.ª Que cuanto haya hecho el Ministerio de la Gobernación sobre el particular, pase al General encargado de la organización, quedando todo enteramente radicado en el Ministerio de la Guerra hasta la total conclusión de la organización. 7.ª Los que tengan entrada en el Cuerpo, han de presentarse personalmente al General, en esta Corte, para marchar desde ella á Leganés los de infantería, y á Vicálvaro ó á Alcalá los de caballería, en cuyos depósitos se han de organizar todos los Tercios, para desde allí marchar á las provincias á que cada uno sea destinado.»

preside al Cuerpo trae su origen en el empeño que sobre este particular mostró el fundador.

Nace en Pamplona el día 11 de marzo de 1803, recibiendo el nombre de Francisco Javier, María de la Paz, Bernardo, José, Juan Nepomuceno, Eugenio, Leandro Girón y Ezpeleta Las Casas y Enrile, quien en la sucesión nobiliaria llegará a ser el II Duque de Ahumada y V Marqués de las Amarillas.

Su padre, al que ya se hizo referencia en relación con su proyecto de creación de la Legión de Salvaguardias Nacionales, fue Pedro Agustín Girón de las Casas, a la sazón Teniente Coronel de la Tercera División de Granaderos Provinciales de Andalucía. Su madre, Concepción Ezpeleta Enrile también estaba vinculada al la carrera de las armas, al ser hija del General José Manuel de Ezpeleta y Galdeano.

Su árbol genealógico es premonitorio de su futura carrera militar, de su inexorable vinculación al mundo castrense. Por parte paterna era sobrino nieto de Luis de Las Casas y Aragoz, Gobernador de Cuba, Capitán General de Cádiz y, asimismo, sobrino nieto del General Castaños. Por parte de la madre de su abuelo paterno era descendiente de Jerónimo Girón y Moctezuma, III Marqués de las Amarillas, que llegaría a alcanzar el rango de Capitán General. Por línea materna era sobrino de José María, VII Marqués de Montehermoso, Fermín y Joaquín Ezpeleta Enrile, todos ellos militares.

Estos antecedentes y la educación recibida de su abuelo Jerónimo Girón y Moctezuma propician que con tan sólo doce años de edad fuera nombrado Capitán de la Milicia Provincial número 28 de Sevilla hasta agosto de 1822, participando en las acciones de Torregorda y en el ataque marítimo de la batería de La Cantera. Al apoyar al absolutismo sufre un pequeño exilio en Gibraltar junto a su padre durante el “Trienio Liberal”, reingresando posteriormente a su Unidad de Sevilla.

En 1829 es ascendido al empleo de Teniente Coronel y destinado en Sevilla y, el día 2 de abril de 1830, en Plasencia hasta el día 24 de diciembre. En 1831 asciende a Coronel, con mando sobre el provincial de Granada hasta que, en diciembre de 1832 es nombrado primer Comandante del Segundo Batallón del Regimiento de Guardia de la Guardia Real Permanente. En este destino permanece tan sólo un mes, regresando al anterior mando de las Milicias Provinciales granadinas.

El ascenso a Brigadier tiene lugar el día 17 de marzo de 1834. Es nombrado primer ayudante general de la Segunda División de la Guardia Real de Infantería Provincial Permanente, desempeñando el cargo hasta abril de 1836. Permanece en situación de cuartel hasta mayo de 1838, cuando es destinado al Ejército de Reserva de Andalucía, con mando sobre la Tercera Brigada. Participa en las campañas contra los Carlistas bajo las órdenes de Narváez, tomando parte en la mayoría de los enfrentamientos que tienen lugar en Castilla y Andalucía.

En enero de 1839 se le nombra Comandante General de la División de Reserva. Es ascendido a Mariscal de Campo el 25 de junio de 1840 por méritos de guerra. Es en este momento de su vida, concretamente en fecha de 15 de abril de 1844 cuando se le encarga mediante la Real Orden ya analizada la organización del Cuerpo de la Guardia Civil. Ascendido a Teniente General en 1846, continúa al frente de la Guardia Civil hasta el día 1 de agosto de 1854, fecha en la que pasa a situación de cuartel. Posteriormente y mediante Decreto de 12 de octubre de 1856 es designado como Inspector General del Cuerpo, hasta el día 1 de julio de 1858, en la que vuelve a permanecer en situación de cuartel. El día 2 de junio de 1862 se le nombra Comandante General del Cuerpo de Alabarderos, desempeñando este cargo hasta del día 15 de julio de 1866.

Estuvo en posesión de múltiples condecoraciones, entre las que destacan la Cruz de Primera Clase de la Real y Militar Orden de San Fernando, la Flor de Lis de Francia y la de Fidelidad de Primera Clase, la Pica de Tercera Clase de la Real y Militar Orden de San Fernando, la Gran Cruz de la Real Orden Americana de Isabel la Católica, la Gran Cruz de la Real Orden de Carlos III, la Cruz de la Real y Militar Orden de San Hermenegildo y la Legión de Honor de Francia. Fallece en Madrid el día 18 de diciembre de 1869 a los sesenta y seis años de edad.

3.1.4. Real Decreto de 13 de mayo de 1844

La gestación de la Guardia Civil, realmente materializada a través de este Real Decreto¹¹⁴, no es en absoluto ajena a los avatares políticos que la rodean. Muy al contrario, el ascenso al Gobierno de Narváez, en perjuicio de Gómez Bravo, hace que finalmente se tengan en cuenta de forma plena los criterios del II Duque de Ahumada sobre los pilares básicos en los que ha de sustentarse la Institución, desapareciendo la ambigüedad que hasta este momento podía atisbarse en cuanto a la naturaleza del Cuerpo.

El Real Decreto ahora objeto de análisis ha sido calificado por algunos autores como “*contradecreto*”¹¹⁵. La expresión viene a querer decir que la nueva disposición tiene como finalidad esencial el ataque al Real Decreto de 28 de marzo. Lo cierto es que, si bien supone un cambio radical en determinados puntos esenciales,

¹¹⁴ Aguado Sánchez, Francisco, *op. cit.*, pág. 16: “*Pirala incurre en algunos defectos de forma y hasta de fondo que venimos aireando, cuando dice que Narváez, con Vistahermosa y el Duque de Ahumada concibieron y maduraron el plan al que se dio forma y vida en los Reales Decretos de 28 de marzo y 12 de abril. La afirmación en sentido riguroso no nos sirve, pues a lo que dichos personajes dieron forma y vida fue al Decreto de 13 de mayo, considerado por algunos comentaristas, bajo la sutileza del Derecho Administrativo, de contradecreto, que vio la luz al día siguiente en la Gaceta número 3.530. A partir de este momento es cuando puede aseverarse que la Guardia Civil ha quedado fundada y va a comenzar su andadura con los esquemas que hoy la mantienen, esto es, como parte integrante del Ejército, aunque sus servicios habituales, o en tiempos de paz, sea la materialización de lo ordenado por los gobiernos de turno*”.

¹¹⁵ Diego López Garrido: *La Guardia Civil y los Orígenes del Estado Centralista*. Alianza Editorial, 2004.

clarificándolos y eliminando la inseguridad jurídica que la anterior regulación generaba, su propósito no es otro que representar una norma que venía a llenar un auténtico vacío, generado, como ya se ha dicho, por la defectuosa regulación existente. En otras palabras, no se trataba de combatir la obra del Gobierno de González Bravo, sino de conseguir una normativa con mejor técnica jurídica y con una regulación sustantiva fundamentada en el conocimiento indiscutible de la materia del II Duque de Ahumada. A estas alturas, y a “toro pasado” en la Historia, resulta indiscutible que el objetivo se cumplió.

Al hilo de lo anterior, en el propio preámbulo del Real Decreto de 13 de mayo, se reseña al anterior de 28 de marzo, justificando la nueva regulación en base a las dificultades que la precedente presentaba: *“El Ministro que suscribe ha examinado con la mayor atención el Real Decreto de 28 de marzo último sobre la formación de la Guardia Civil. Al llevarla a efecto por el Ministerio de mi cargo, en virtud de Real Decreto de 13 de abril próximo pasado, se han tocado dificultades, sin cuya aclaración no es posible constituir la desde luego en una forma fija”*.

Desde otra perspectiva, no se trata de un “*contradecreto*”, sino simplemente de una disposición de igual rango con fecha posterior, siendo de aplicación el principio general derogatorio en virtud del cual la norma posterior deroga la anterior.

Sin embargo, ya en su parte puramente dispositiva, tras el preámbulo, no hace ninguna mención al Real Decreto de 28 de marzo,

pero a modo de disposición derogatoria, el artículo 25 señala que “*quedan derogadas todas las órdenes anteriores que se opongan a este Decreto*”. Por tanto, al margen de la derogación que lleva implícita la norma posterior, también existe una derogación expresa incluida en el precitado artículo.

El Decreto se expide para “*llevar a cabo por el Ministerio de la Guerra la organización de la Guardia Civil, según lo decretado en 13 de abril próximo pasado*”. En otras palabras, es de hecho el Ministerio de la Guerra, y no el de Gobernación, el que asume la creación de la Fuerza, en absoluta coherencia con el carácter militar que se le imprime. No puede existir duda al respecto, pues carecería de sentido la intervención del Ministerio de la Guerra en la organización de un Cuerpo exclusivamente policial.

La Guardia Civil por tanto, en ningún momento ha sido *militarizada* --- tal como se ha dicho desde su fundación hasta nuestros días por quienes no son partidarios de su naturaleza militar -- - sino que ya nace *militar*. Desde luego tras el Real Decreto de 13 de mayo no cabe *militarización* alguna, toda vez que esa disposición, única que le da vida, ya le otorga tal carácter. Pero tampoco es posible una *militarización* contemplando las disposiciones previas al Real Decreto que nos ocupa, pues ninguna de ellas acometió de forma definitiva su organización, ni tan siquiera el Real Decreto de 28 de marzo, por los argumentos ya desarrollados. Efectivamente, sus defectos le imposibilitaron ese destino.

En su artículo 1 sienta una doble dependencia del Ministerio de la Guerra y del Ministerio de la Gobernación. Esta doble dependencia, que como veremos acompaña al Cuerpo a largo de su historia, es el origen de la eterna dicotomía: policías o militares. Pero, en definitiva se trata de un aspecto adjetivo, puramente administrativo que no afecta a lo sustantivo, a su esencia militar. De hecho, las cuestiones básicas, como son la organización del personal, la disciplina material y el percibo de haberes, se hacen depender del Ministerio de la Guerra, reservando “*su servicio peculiar y movimiento* al Ministerio de la Gobernación¹¹⁶”.

Solamente en este momento un pequeño apunte, un salto histórico, para significar que en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en su artículo 9¹¹⁷, se instituye la dependencia exclusiva del Ministerio de Defensa en los casos de tiempo de guerra y estado de sitio. No solamente eso, sino que también, al margen de prescribir de forma nítida el carácter militar de la Guardia Civil, se reserva la dependencia del Ministerio del Interior en el desempeño de las funciones que esa Ley le atribuye y, al de Defensa, en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que

¹¹⁶ “Artículo 1º.- La Guardia Civil depende del Ministerio de la Guerra por lo concerniente a su organización personal, disciplina material y percibo de sus haberes, y del Ministerio de la Gobernación por lo relativo a su servicio peculiar y movimiento”.

¹¹⁷ “Artículo 9.- a) El Cuerpo Nacional de Policía, que es un Instituto Armado de naturaleza civil.- b) La Guardia Civil, que es un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior, en el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa”.

le sean encomendadas. Por tanto el devenir histórico demuestra que se ha dado, de hecho, una ampliación funcional en la condición militar de la Guardia Civil.

Efectivamente, en el Decreto fundacional la dependencia del Ministerio de Defensa, entonces de la Guerra, en modo alguno abarcaba “*su servicio peculiar y movimiento*”, reservado al Ministerio de la Gobernación. Sin embargo, como se acaba de exponer, actualmente sí es posible la dependencia exclusiva del Ministerio de Defensa, no solamente en los casos de guerra o estado de sitio, sino también en el cumplimiento de determinadas misiones. A mayor abundamiento el precitado artículo 9, en referencia a la Policía Nacional, le denomina “*Instituto armado de naturaleza civil*” y establece su dependencia en todo caso del Ministerio del Interior.

La organización del Cuerpo es esencialmente militar. Se crea una Inspección que estará a cargo de un General, del que dependerán los Jefes de los Tercios en todo lo concerniente a organización, personal, disciplina y material. A su vez, la Inspección habrá de entenderse tanto con el Ministerio de la Guerra como con el de Gobernación, en relación con las materias propias de sus respectivas competencias a tenor de lo establecido en el artículo 1º. Esta Inspección habrá de crearse una vez concluida la primera organización en Madrid “*para la debida centralización del Cuerpo*”¹¹⁸.

¹¹⁸ “Artículo 2º- Concluida la primera organización, para la debida centralización del Cuerpo, se establecerá en Madrid una Inspección a cargo de un General, con

La organización militar se contiene en el artículo 3 pero, en esta ocasión, sin los errores de bulto que padecía el Decreto de marzo, estableciéndose los Tercios, las Compañías de Infantería y Caballería, los Jefes, los Oficiales y la Tropa que han de conformar el Cuerpo. Esta organización no se pretende inamovible, sino que se abre la posibilidad de su ampliación en función de “*la experiencia*” en expresión recogida en el artículo 4, que no es otra cosa que posibilitar *ab initio* el aumento de efectivos en función de la necesidad del servicio que preste en el futuro la Fuerza que se crea. Previsión en absoluto ociosa teniendo en cuenta, como queda dicho, el gravísimo problema de seguridad pública al que la Guardia Civil está llamada a dar solución.

El cálculo de efectivos se realiza de una forma realista, posibilitando la puesta en servicio real de la Fuerza. No así ocurría con la regulación contenida en el Decreto de Marzo, tal como se recuerda en la Exposición de Motivos del Decreto ahora objeto de estudio. Se señala al respecto que “*la Fuerza asignada al primer Decreto, de veinte Escuadrones y ochenta y nueve Compañías, parece excesiva, pues es muy difícil, sino imposible encontrar en un breve tiempo catorce mil novecientos setenta y cinco licenciados, con todas las circunstancias brillantes que deben tener, los individuos de un Cuerpo que en todas partes y en todas ocasiones, se han de presentar*

quien se entenderán los Jefes de los Tercios en lo relativo a su organización, personal, disciplina y material. La Inspección lo hará con el Ministerio de la Guerra y Gobernación en la parte que a cada uno competa. Por lo relativo al servicio particular del Cuerpo se entenderán sus jefes con los Gefes (sic) políticos de las provincias, de quien en esta parte han de depender”.

como el primer agente del Gobierno y el primer sostenedor de la tranquilidad y seguridad pública”.

La organización se esquematiza de la siguiente manera:

Tercios	Compañías Caballería	Compañías Infantería	Jefes	Oficiales	Tropa
1º	2	5	2	37	926
2º	1	3	1	21	537
3º	1	3	1	21	537
4º	½	3	1	19	469
5º	1 ^{ra}	2	1	14	535
6º	1	3	1	21	537
7º	½	3	1	19	469
8º	1	2	1	16	417
9º	½	2	1	14	335
10º	¼	1	1	8	168
11º	1/	2	1	14	335
12º	¼	2	1	13	302
13º	-	1	-	5	134
14º	-	2	1	10	268
14	9	34	14	232	5.769

Una primera y general distribución geográfica del Cuerpo se detalla en el artículo 5º, en el que se destina parte de la Fuerza al servicio de la Corte y, el resto entre las diferentes provincias según las

necesidades de cada una, a criterio del Ministerio de la Gobernación¹¹⁹.

Siguiendo un esquema netamente militar, se regula en los artículos 6 y 7 la composición de las planas mayores de los Tercios y las Compañías respectivamente.

En cuanto a los Tercios, la Plana Mayor está constituida por un Jefe, Brigadier o Coronel, en los distritos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º y, Teniente Coronel en los distritos 9º, 10º, 11º, 12º y 14º. En todo caso, también participa en la Plana Mayor un ayudante con el empleo de Capitán. Por su parte, cada Compañía de Infantería o de Caballería tiene también una Plana Mayor formada por un primer Capitán, con rango de Comandante del Ejército, un Segundo Capitán, dos Tenientes, un Alférez, un Cabo Mayor Primero, tres Cabos Mayores Segundos, cuatro Cabos Primeros, Cuatro Cabos Segundos, dos trompetas en las Compañías de Caballería y un tambor y un corneta en las de Infantería, finalmente, ciento veinte Guardias Civiles.

Un aspecto de gran importancia que mejora este Decreto de mayo es el relativo a los sueldos de la tropa. Como ya se tuvo ocasión de exponer más adelante, uno de los reproches que se hizo al Decreto

¹¹⁹ “Artículo 5º- Al servicio especial de la corte se asignará una Compañía-Escuadrón de Caballería y dos Compañías de Infantería del 1º Tercio. La fuerza restante de éste, como toda la de los otros 13 Tercios, se distribuirá por el Ministerio de la Gobernación en las provincias civiles, según las necesidades de cada una, bajo la base que a la que no quepa una Compañía se le designe mitad o sección completa de una u otra arma”.

de marzo es la exigua paga prevista, lo que podía acarrear dos consecuencias. La primera, que la Guardia Civil se nutriera de personal poco válido y, la segunda, que se propiciara la corrupción. El problema lo elimina el Decreto de mayo, prescribiendo unos sueldos dignos. Así, el Decreto de marzo establecía un sueldo para el Guardia Civil perteneciente a Caballería cifrado en mil cuatrocientos sesenta reales al año y, para los de Infantería mil noventa y cinco reales. Frente a ello, el Decreto de mayo establece dos clases entre los Guardias, de primera y de segunda. Los Guardias de primera de Caballería percibirán tres mil cuatrocientos sesenta y siete reales con diecisiete maravedís al año y, los de segunda, tres mil doscientos ochenta y cinco reales al año. En cuanto a Infantería, los Guardias de primera recibirán anualmente tres mil ciento dos reales con diecisiete maravedís y, los de segunda, dos mil novecientos reales.

En relación con lo anterior, ya el Preámbulo del Decreto reseña la importancia que tiene la dotación de la tropa en orden a atraer personas honradas, comparando incluso el salario a percibir por los Guardias Civiles con lo que percibía como jornal un humilde bracero, que estipulaba diariamente en *“una peseta y el pan”*. Teniendo en cuenta que el Guardia que menos cobrara, es decir, de segunda y de Infantería, percibía al día ocho reales diarios, resulta un cambio de dos pesetas y diez céntimos¹²⁰. En definitiva, el sueldo del más modesto

¹²⁰ <http://isabeliireinadelasespanas.blogspot.com.es/>: *“El 26 de marzo de 1869 el Gobierno provisional publicó unas tablas para cambiar la moneda antigua por la nueva, la peseta.- Anteriores a 1772: Peseta columnaria = 5 reales =1 peseta con 35 céntimos.- Posteriores a 1772: Peseta provincial = 4 reales = 1 peseta con 5 céntimos.*

Guardia Civil, duplicaría el jornal percibido por un bracero, tal como se reseña en el Preámbulo del Decreto¹²¹.

Un aspecto esencial en el desarrollo del proyecto lo supone el coste de los caballos, las monturas, el vestuario y el equipo. El Decreto de mayo, mucho más realista que el anterior, contiene una regulación que viene a hacer posible que la Guardia Civil se convierta en una realidad. A tenor de lo establecido en el artículo 11 del Decreto de marzo, el Estado correría con el gasto íntegro que suponen “*el vestuario, las fornituras y el armamento*” y, además, el de los caballos y las monturas, si bien “*el coste del entretenimiento del armamento, vestuario y equipo será de cuenta del individuo*”. Asimismo, se contemplaba que “*los Oficiales se costearán los caballos*”.

En el Decreto de mayo, se establecen dos periodos. El primero comienza una vez concluida la primera organización y termina a los seis meses. Durante este periodo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 15, el Estado “*adelantará los fondos necesarios para la compra de caballos, monturas, vestuario y equipo*”. Este adelanto es progresivamente descontado del sueldo de cada Guardia, al objeto de que adquieran la propiedad tanto del caballo como del resto del equipo necesario. Transcurrido este primer periodo de seis meses, en el caso

¹²¹ “...Llegamos ahora al punto capital de esta organización, que es la dotación de sus individuos de tropa, pues la de los Jefes y Oficiales es correspondiente al servicio del Cuerpo. Si aquella no es la indispensable para proporcionar una subsistencia cómoda y decente, no solicitarán tener entrada en la Guardia Civil, aquellos hombres que por su disposición y honradez se necesita atraer. Una peseta y el pan es el jornal de cualquier bracero, que no tiene que entretener, ni un vestuario, ni un equipo complicado y lucido...”.

de la caballería, quien solicite su incorporación a la Guardia Civil, debe aportar el caballo, si bien se prevé una ayuda que progresivamente asimismo se va descontando paulatinamente¹²².

En cuanto al armamento, se establece en el artículo 17 que es facilitado por el Estado, siendo el entretenimiento del mismo por cuenta del Guardia Civil.

El Decreto no se olvida de la regulación de un aspecto de la vida esencial para toda persona, cual es la vivienda. Se instituye la *casa-cuartel*, que acompañará al Cuerpo durante toda su historia y vendrá a formar parte del paisaje español, de manera que junto con la plaza o la Iglesia, será un edificio integrado en la mayoría de los pueblos de España desde entonces hasta nuestros días. En este primer momento, son los Ayuntamientos quienes vienen obligados a proporcionar los edificios destinados a casas-cuarteles, pero los enseres necesarios para la habitabilidad serán aportados por el Estado¹²³.

¹²² “Artículo 16.- Seis meses después de pasada la primera organización de cada Tercio, todo el que solicitase tener entrada en la Guardia Civil de Caballería se deberá presentar con caballo que tenga las circunstancias que en el Reglamento se marcarán, adelantándole la caja del Tercio un auxilio de primera entrada de mil doscientos reales y cuatrocientos a los de Infantería, cuyo auxilio progresivamente se irá descontando”.

¹²³ “Artículo 19.- Los ayuntamientos de los pueblos a que se destinen puestos fijos de la Guardia Civil les proporcionarán casas-cuarteles en que vivir con sus familias, si las tuviesen, dándoseles por el Estado el correspondiente utensilio”.

Hasta este momento se han reseñado gran cantidad de elementos históricos que vienen a avalar la naturaleza militar del Instituto desde su misma creación. Este hecho no es exclusivamente formal, es decir, motivado por el otorgamiento de un estatuto militar a tenor de una norma jurídica, sino que afecta a su misma composición desde el origen, que es militar. Efectivamente, los primeros miembros de la Guardia Civil eran militares antes que Guardias, al establecerse su procedencia del Ejército como necesidad indispensable para que pueda llevarse a término la primera organización. Es el Ejército quien nutre las filas de la Guardia Civil en todos los empleos, circunstancia que, obviamente, impide igualmente afirmar que la Guardia Civil haya experimentado *militarización* alguna, puesto que resulta palmaria su esencia militar desde su gestación. Así se ordena en el artículo 22 del Decreto, estableciéndose el volumen de esta inicial Fuerza¹²⁴.

3.1.5. Los Reglamentos

La eterna dualidad que ha acompañado a la Guardia Civil desde su fundación probablemente haya sido creada artificialmente

¹²⁴ “Artículo 22.- Para que la primera organización pueda verificarse, desde luego, se sacarán del Ejército tres mil veinticinco hombres, a razón de treinta y cinco hombres de cada Regimiento de Caballería, todos con las circunstancias prevenidas; veinte de cada Batallón de Infantería y de Milicias Provinciales, quince; debiendo ser todos precisamente de la quinta de 1840, y si no los hubiese de ésta podrán sacarse de la de 1841, y en el caso de que un batallón o escuadrón no tuviese el número de hombres que se le pide con las circunstancias requeridas, se sacarán del que le siga en número”.

desde fuera de la Institución al considerar el Cuerpo como policías con funciones militares o como militares con funciones policiales. Y es una “creación artificial” porque si hay algo de lo que no cabe duda es el firme propósito del fundador sobre el particular, defendiendo a ultranza su carácter militar.

Una vez establecida su creación definitiva mediante el Decreto de 13 de mayo de 1844, era urgente dotar al Cuerpo de una reglamentación adecuada que posibilitara de forma efectiva su despliegue y la prestación de servicio. Esta urgencia, entre otras razones, nacía de la propia necesidad por la que la Guardia Civil es creada: el restablecimiento de la seguridad y el orden públicos tan deteriorados en España. Se puede comprobar que la reglamentación del Instituto no es en nada ajena a los avatares políticos coetáneos.

Concurren tres factores que configuran la inicial reglamentación. Por un lado, las circunstancias políticas del momento histórico, al abandonar González Bravo el poder. Por otro lado, el firme deseo del fundador de dotar al Cuerpo de un único reglamento, sólido y sin fisuras, en el que sin ambages se estipulara su naturaleza militar. Finalmente, la urgencia de la entrada en servicio de la Guardia Civil. Estos factores, combinados, darán como resultado la existencia de tres textos doctrinales que se suceden en el tiempo.

3.1.5.1. El Reglamento para el Servicio

En este primer Reglamento se fija el objeto de la Institución; se establece una triple dependencia de la Guardia Civil, referida la Ministerio de la Guerra, al Ministerio de la Gobernación y al Ministerio de Gracia y Justicia y a las autoridades judiciales; se regulan someramente las obligaciones y facultades del Cuerpo y, finalmente se dedica un apartado a la regulación del acuartelamiento.

A tenor de lo establecido en su artículo 1, la Guardia Civil tiene un triple objeto: En primer término, la conservación del orden público. Ello es lógico teniendo en cuenta que precisamente nace con el propósito de remediar la situación de inseguridad reinante, estableciéndose por tanto esta finalidad con carácter prioritario. En segundo término, se señala como objetivo la protección de las personas y de sus propiedades, es decir, la protección de la seguridad pública y, finalmente, el auxilio que pueda prestar en la ejecución de las leyes¹²⁵.

Ya en el Preámbulo del Reglamento se recoge la finalidad del mismo, cual es *“trazar con exactitud los límites dentro de los cuales ha de obrar una fuerza que a su carácter especial reúne tan bastas y complicadas relaciones con las diversas dependencias y ramos de la administración del Estado”*, y ello, para que la Guardia Civil *“pueda llenar cumplidamente desde los principios el importante objeto de su*

¹²⁵ *“Artículo 1.- La Guardia Civil tiene por objeto: 1º.- La conservación del Orden Público. 2º.- La protección de las personas y de las propiedades, fuera y dentro de las poblaciones. 3º.- El auxilio que reclame la protección de las leyes”.*

instituto". Se tienen en consideración una serie de factores al objeto de hacer viable su aplicación, tales como el estado de la nación, las circunstancias de los pueblos --- se comprueba que el ámbito rural es prioritario en la labor del Cuerpo desde sus orígenes hasta la actualidad --- y la inexperiencia de sus miembros en el balbuceo del Instituto armado.

Como anécdota histórica, pero significativa en cuanto a poner de relieve ya en aquel momento el espíritu castrense que debía poseer la Guardia Civil, es de mención el servicio que presta el Cuerpo justamente al día siguiente de haberse aprobado el Reglamento. Consistió en prestar escolta a la Reina Isabel II desde el Palacio de Oriente hasta el de Las Cortes, lugar al que debía desplazarse para presidir su solemne apertura. Formaron la Fuerza cinco Compañías de Infantería y dos escuadrones de Caballería, con un total de seiscientos noventa y tres hombres y doscientos treinta y seis hombres respectivamente. Este servicio había sido prestado tradicionalmente por el Ejército y en ocasión tan especial, se le une la Guardia Civil. Se puede afirmar que esta intervención tiene lugar para disipar cualquier duda sobre el carácter militar de la Institución¹²⁶.

En los artículos 3, 4 y 5 del Reglamento se diseña la triple dependencia del Cuerpo a la que se ha aludido antes. En primer término, la Guardia Civil depende del Ministerio de la Guerra, en cuanto a materias absolutamente esenciales, es decir, organización, personal, disciplina, material y percibo de haberes. Los pilares básicos

¹²⁶ Aguado Sánchez, Francisco, *op. cit.*, pág. 16.

por tanto quedan reservados al ámbito militar en el contexto de la división funcional administrativa. El Ministerio de la Gobernación, por su parte, es competente exclusivamente en lo que afecta al servicio y acuartelamiento del Cuerpo. Finalmente, se establece otra dependencia, referida tanto al Ministerio de Gracia y Justicia de un modo genérico como a las autoridades judiciales de un modo particular.

A la luz de lo reglamentado quizás sea excesivo afirmar que se deseaba por el Legislador una dependencia automática funcional respecto del Ministerio de Justicia. Y ello porque el artículo 4 del Reglamento se limita a contemplar la posibilidad de que las autoridades judiciales requieran la cooperación de la Guardia Civil. Pero, desde otra perspectiva, es obvio que en esa denominada “cooperación” es la Guardia Civil quien se pone a disposición de la autoridad judicial en el contexto de la actuación concreta. Así, incluso se faculta a la autoridad judicial a recabar tal cooperación de forma directa a los Jefes del Cuerpo, dejando al margen a la autoridad civil¹²⁷.

¹²⁷ “Artículo 3.- *La Guardia Civil depende:*

1.- Del Ministerio de la Guerra por lo tocante a su organización, personal, disciplina, material y percibo de sus haberes.

2.- Del Ministerio de la Gobernación de la Península en cuanto al servicio y acuartelamiento.

Artículo 4.- El Ministerio de Gracia y Justicia y las autoridades judiciales podrán requerir su cooperación por conducto de la autoridad civil, fuera de los casos urgentes que indicará este Reglamento, en los cuales podrá la autoridad judicial entenderse directamente con los respectivos jefes de la Fuerza.

Este primer Reglamento, en su conjunto, supone una excesiva dependencia del poder civil, que ya se establece de forma terminante en su artículo 6 al Ministerio de la Gobernación como único conducto de las órdenes en lo relativo al servicio¹²⁸. Incluso se atribuye a tal Ministerio *ex artículo 10*, cierta facultad disciplinaria frente a cualquier jefe o subalterno del Cuerpo, en clara contradicción con lo establecido en el artículo 3.1. del mismo Reglamento, que reserva la potestad disciplinaria al Ministerio de la Guerra. Efectivamente, el Ministerio de la Gobernación queda facultado para suspender a cualquier jefe o subalterno “*cuando por su apatía o cualquier otra causa se entorpezca el servicio*”. En este supuesto, ese Ministerio debía cursar comunicación al de la Guerra “*a fin de que por los trámites ordinarios proceda a la separación del jefe o subalterno que hubiese sido objeto de esta medida*”.

Corolario de esta excesiva dependencia del poder civil es la prerrogativa que el artículo 14 del Reglamento concede a los Comisarios de Protección y Seguridad Pública, en orden a disponer el servicio de la Guardia Civil en su respectivo distrito. Esta situación creará no pocas fricciones, motivadas por la ausencia de responsabilidad por parte de los Comisarios, abrumados por asumir un

Artículo 5.- La dependencia del Ministerio de la Guerra se determinará y explicará en el Reglamento Militar que se forme por el respectivo Ministerio”.

¹²⁸ “*Artículo 6.- El Ministerio de la Gobernación de la Península es el único conducto por donde se transmiten las órdenes de S.M. para disponer el servicio en general de la Guardia Civil*”.

poder al que no estaban habituados. AGUADO reseña una anécdota bastante ilustrativa que pone de relieve la situación descrita¹²⁹.

Continúa el Reglamento con la misma filosofía cuando, en su artículo 24, dedicado a *las obligaciones y facultades de la Guardia Civil*, prescribe como primera obligación la de “*auxiliar y obedecer al jefe político o a sus delegados cuando requieran la intervención de esta fuerza para reprimir cualquier tumulto o desorden, sea de la naturaleza que fuere*”. El artículo siguiente, en ánimo claro de reforzar el sometimiento de la Fuerza al poder civil, no solamente introduce de forma expresa la obediencia debida como causa de exención de responsabilidad alguna, sino que a la hora de castigar la desobediencia, aplica sin reparos todo el rigor del régimen disciplinario de la Guardia Civil¹³⁰.

Como contrapunto el artículo 37 faculta a la Guardia Civil para el inicio de las actuaciones oportunas y la instrucción que tienen por objeto la investigación de una comisión delictiva, actuando hasta la

¹²⁹ Aguado Sánchez, Francisco, *op. cit.*, pág. 16: “*Así surgieron incidentes que entran de lleno en lo puro y lamentablemente anecdótico, como el provocado por el Comisario de Getafe, que se apresuró a ordenar al Oficial de la Sección, nada más llegar los primeros Guardias Civiles, que a la mañana siguiente, estuviesen a la puerta de su domicilio vestidos de gala para ser revistados. Naturalmente, además de que la orden no fue cumplimentada, el Comisario fue suspendido*”.

¹³⁰ “*Artículo 25.- La obediencia estricta a las órdenes de la autoridad en el caso de que habla el artículo anterior exime de responsabilidad; y la menor desobediencia o morosidad en el cumplimiento de esta clase de órdenes será castigada con todo el rigor de la ordenanza militar*”.

presentación al Juez del atestado de forma autónoma, es decir, fuera del control judicial en el inicio de esa investigación¹³¹.

Esta reglamentación situaba en escena a tres organismos: El Ministerio de la Guerra, el Ministerio de Gobernación y la Inspección General. La lucha del Duque de Ahumada durante este periodo se centró en conseguir la máxima autonomía del Cuerpo. Esta labor la desarrolla mediante un profuso dictado de órdenes circulares, con objeto de perfilar el servicio en detrimento del Ministerio de Gobernación, con el que mantiene una pugna abierta.

3.1.5.2. El Reglamento Militar

En este Reglamento se plasma en forma de norma jurídica la idea del Duque de Ahumada sobre el Cuerpo, con fecha de 15 de octubre de 1844. En líneas generales supone un abandono del confusionismo que podían generar las alusiones a los poderes civiles, centrandó su reglamentación en la organización en el fortalecimiento de las atribuciones de la Inspección General para evitar una

¹³¹ Artículo 37.- *“Todo Jefe de partida de Guardia Civil se halla facultado para instruir la sumaria información de cualquier delito cometido a su vista, denunciado por los transeúntes u otras personas halladas fuera de población, y perpetrado próximamente a la denuncia presentando la sumaria al Juez lo antes posible, sin que en ningún caso pueda exceder este plazo de cuatro días, contados desde aquel en el que se verifique el suceso que motive la sumaria”.*

atomización indeseable en el seno de cualquier organización castrense.

En el mismo Preámbulo consta la finalización de la primera organización del Instituto y, para el cumplimiento de sus fines, “*se hace no obstante indispensable establecer además algunas reglas particulares especiales, que deslindando las respectivas atribuciones de cada clase y vigorizando el todo, formen un conjunto homogéneo, concentrado y eficaz*”. Se prescribe sin ambages que al Cuerpo le son aplicables las Ordenanzas generales del Ejército y, por tanto, es necesario el Reglamento Militar que debe regir el Cuerpo, dependiente del Ministerio de la Guerra en cuanto a su personal y su organización y disciplina.

Se menciona en el Preámbulo exclusivamente al Decreto de 13 de mayo, como norma a desarrollar reglamentariamente, obviando cualquier alusión al Decreto de Marzo, continuando pues de forma clara e indiscutible la senda marcada por el Fundador, en cuanto a la esencia castrense del Cuerpo.

El texto se divide en una serie de capítulos que comprenden un articulado con numeración independiente: el capítulo primero, relativo a la instrucción, organización e inspección del Cuerpo; el capítulo segundo, sobre el reclutamiento y la instrucción; el capítulo tercero, sobre los ascensos; el capítulo cuarto se ocupa sobre los retiros, inválidos y montepío; el capítulo quinto regula las obligaciones generales militares del Guardia Civil; el capítulo sexto se dedica a la

disciplina y, finalmente, el capítulo séptimo esta destinado a una serie de disposiciones generales.

El artículo 1 del capítulo primero establece la dependencia del Cuerpo de la Guardia Civil del Ministerio de la Guerra en lo que afecta a su organización, personal, disciplina y percibo de haberes. Se omite cualquier referencia a su dependencia del Ministerio de la Gobernación o de cualquier otro poder del Estado.

La dirección y organización del Instituto corresponde a la Inspección General, al mando de un Oficial General del Ejército y que asume una serie de competencias esenciales como todos los ramos del servicio, el régimen interior, la administración y el régimen disciplinario. En general, asume la organización del Cuerpo, con facultad para someter a aprobación real cuantas mejoras estime necesarias según la experiencia paulatinamente adquirida. Se señala igualmente su obligación de velar por la observancia del Reglamento, entendiéndose tanto con el Ministerio de la Guerra como con el de Gobernación, en función de las competencias de cada uno, tal como se establece en el artículo 2¹³².

¹³² “Art.2º. Dicho cuerpo será organizado y dirigido por una Inspección general que se establecerá en esta corte. Un Oficial general del Ejército será el Jefe de este cuerpo con el título de Inspector General. Tendrá este a su cargo la dirección e inspección del Cuerpo, y de su autoridad dependen todos los ramos del servicio, conforme se expresa en su Reglamento especial, así como el régimen interior, administración y disciplina. Dirigirá su organización dedicándose con especial y exquisito cuidado a establecer y perfeccionar el servicio privilegiado e interesante a que se dedica dicho cuerpo, poniéndose a la Real aprobación las mejoras o

Ha existido hasta la actualidad un debate sobre la pertinencia de la aplicación de las Reales Ordenanzas (RROO) del Ejército a la Guardia Civil. Como se verá más adelante de forma detallada, la razón que justifica su aplicación al Cuerpo de la Guardia Civil radica, como no puede ser de otra manera, en su carácter militar. La raíz de la polémica se suscita debido a su dualidad funcional, es decir, al desempeñar funciones policiales y también al hecho de haber acometido desde sus inicios hasta nuestros días misiones o acciones puramente militares.

Lo militar no es algo adjetivo en la Guardia Civil. Forma parte de su misma esencia desde su génesis, de manera que la desposesión de este estatus conlleva indefectiblemente a su desaparición. En su trayectoria histórica, tal como aquí se ha analizado, en ningún momento ha existido una Guardia Civil sin carácter militar. Es más, es precisamente tal condición la que motiva su creación, superando los anteriores Cuerpos de seguridad que demostraron su ineficacia frente a la situación de inseguridad que motiva la misma creación del Instituto.

Lo militar es, sencillamente, esencial en la Guardia Civil. Lo fue en el momento de su creación al dotar al Cuerpo de la eficacia necesaria en su lucha contra la inseguridad pública --- hecho que

variaciones que el tiempo y la experiencia acrediten ser necesarias a su perfección. Y finalmente velará sobre la rigurosa observancia de este Reglamento, así como del de su servicio especial y demás resoluciones posteriores que se le comunicaren, entendiéndose al efecto dicho inspector con los Ministerios de la Guerra y Gobernación en la parte que a cada uno compete.

justifica su nacimiento y su permanencia en la Historia --- y lo es ahora, pues si la Institución se desnaturaliza, convirtiéndose en un Cuerpo policial exclusivamente civil, perdería toda razón de existir. Efectivamente, España ya cuenta con el Cuerpo Nacional de Policía, por lo que es fácil colegir la absurda coexistencia de ambos Cuerpos, en los que ni tan siquiera habría diferencia en la uniformidad, pues la desaparición de la particularidad militar de la Guardia Civil le impediría lucir un uniforme como el actual.

Esta idea será desarrollada con detalle más adelante. Baste simplemente este adelanto para hacer constar que ya el artículo 3 del Reglamento Militar que ahora se analiza estableció con toda claridad que el Cuerpo *“será regido por las Ordenanzas Generales del Ejército, observando exactamente a más de éstas lo que para su servicio particular y privativo se expresa en su Reglamento especial”*.

La organización de la Fuerza se materializa reglamentariamente siguiendo el esquema diseñado en el Decreto de 13 de mayo de 1844, es decir, siguiendo una jerarquía netamente militar, con la mínima modificación de suspender la formación del Tercio correspondiente a la Capitanía General de Canarias. En resumen, se establece que cada Tercio estará compuesto por la Compañías de Caballería e Infantería ya designados en el precitado Decreto. En la cúspide jerárquica de los Tercios de las Capitanías Generales de Castilla la Nueva, Cataluña, Andalucía, Valencia, Galicia, Aragón, Granada y Castilla la Vieja, se sitúa un Coronel. En los correspondientes a Extremadura, Navarra, Burgos y Provincias Vascongadas, un Teniente Coronel. Las Islas Baleares son una

excepción, atribuyéndose el mando del Tercio al primer Comandante de la Compañía.

Continúa el Reglamento, como no puede ser de otra manera, diseñando la jerarquía y composición, con parámetros exclusivamente militares, de cada Compañía. Estarán formadas por un Capitán Primero, un Capitán Segundo, dos Tenientes, un Alférez, un Sargento Primero, tres Sargentos Segundos, cuatro Cabos Primeros, cuatro Cabos Segundos, dos trompetas en Caballería, un tambor y un corneta en Infantería y ciento veinte Guardias Civiles.

Cada Compañía es dividida en cuatro Secciones, correspondiendo el mando de la primera al Capitán Segundo; el de la segunda, al Teniente más antiguo; el de la tercera, al más moderno; el de la cuarta, al Alférez en Caballería y al Subteniente en Infantería. Cada Sección se compone del Oficial al mando, un Sargento, un Cabo Primero, otro Segundo y treinta Guardias Civiles, divididos por mitad entre primera y segunda clase.

Finalmente, cada Sección es dividida en tres Brigadas. La primera es mandada por un Sargento, la segunda por un Cabo Primero y, la tercera por un Cabo Segundo. Se compone de diez Guardias Civiles, asimismo divididos entre primera y segunda clase.

Ya se hizo mención anteriormente al artículo 22 del repetido Decreto de 13 de mayo de 1844, que establecía, en un primer momento, que los componentes del Cuerpo procedieran del Ejército.

El Reglamento, en cuanto a la composición de la Fuerza, tampoco olvida al Ejército. Así, dentro de la clase de tropa, tal como previene el artículo 1 del Capítulo segundo del Reglamento, para ingresar como Guardia Civil de forma voluntaria es exigido que el aspirante haya “*servido por lo menos cinco años sin abonos en el Ejército permanente o en tiempo equivalente en Milicias Provinciales*”. Se admite, no obstante una excepción a la anterior regla, siempre que “*se hayan contraído servicios especiales y distinguidos que recomienden su admisión*”, aunque en este caso el ingreso se limita a la segunda clase de Guardia Civil y previo examen. Igualmente, el ingreso como Cabo Primero o Segundo exige “*haber obtenido buena y honorífica licencia, habiendo servido en el Ejército o en la Marina*”.

Las Reales Ordenanzas, en adelante RROO, están presentes en la regulación de una materia tan importante como las obligaciones de los componentes del Cuerpo. El Capítulo V, dedicado al efecto, es titulado como “*Obligaciones Generales Militares*”, lo que ya da idea del indiscutible carácter castrense de las normas que contiene. Efectivamente, comenzando por el Guardia Civil, se estipula su obligación del conocimiento y cumplimiento de las RROO en el artículo 1. Se introduce asimismo la exención de responsabilidad en el caso de obediencia debida, circunstancia eximente propia de un estamento jerarquizado militarmente¹³³.

¹³³ “*Artículo 1.- Los Guardias civiles deben saber y observar todas las obligaciones que se marcan al soldado en las Reales Ordenanzas militares.*”

A lo largo del Capítulo V, se regulan las obligaciones militares de los demás empleos, imponiendo a todos los generales que las RROO prescriben a los de su misma clase en el Ejército, además de las particulares referidas exclusivamente al desempeño de su empleo en la Guardia Civil.

El Capítulo VI, dedicado a la disciplina, reitera en su artículo 1 la esencia castrense del Cuerpo, considerando este elemento como capital en toda Fuerza militar, poniendo de relieve que, en el caso de la Guardia Civil, la disciplina, si cabe, cobra mayor importancia debido a la diseminación de la Fuerza¹³⁴. Se remite expresamente a las RROO, en su artículo 2, en cuanto a “ *las reglas de disciplina, urbanidad, compostura y aseo; las prevenidas contra la tibieza en el servicio, descontento o murmuración, y las respectivas facultades que según los empleos y clases prescriben las Reales Ordenanzas para la imposición de arrestos a los militares del Ejército en las faltas o delitos que incurrieren*”.

Finalmente, el Capítulo VII, dedicado a “*Disposiciones Generales*” contiene normas que merecen un somero comentario. El

Artículo 2.- El Guardia civil es como el soldado un simple agente de ejecución, y ajeno a toda responsabilidad cuando ha ejecutado bien y fielmente las órdenes de sus Jefes”.

¹³⁴ “*Artículo 1.- La disciplina, que es el elemento principal de todo cuerpo militar, lo es aún y de mayor importancia en la Guardia civil, puesto que la diseminación en que ordinariamente deben hallarse sus individuos hace más necesario en este cuerpo inculcar el más riguroso cumplimiento de sus deberes, constante emulación, ciega obediencia, amor al servicio, unidad de sentimientos y honor y buen nombre del cuerpo. Bajo esas consideraciones, ninguna falta es disimulable en los Guardias civiles”.*

artículo 1 realiza una clara distinción entre el servicio de guarnición que prestan “*las demás tropas del Ejército*” --- considerando por tanto a la Guardia Civil como parte integrante del mismo --- y el servicio *peculiar* que presta la Guardia Civil. A renglón seguido establece que el Cuerpo “*nunca se considerará como parte de la guarnición de las plazas ni cantones en que se encuentre, y en su consecuencia no hará más servicio que el propio de su instituto*”. La finalidad de la norma es clara, al impedir al Ejército que utilizase miembros de la Guardia Civil para la realización de tareas de su exclusiva competencia o, en otras palabras, al facultar a la Guardia Civil para negarse a prestar otro servicio que no sea el suyo propio.

Llama la atención el artículo 9 de este Capítulo VII que viene a proteger a ultranza la prestación del servicio por la Guardia Civil. Impone a “*todo militar de cualquier graduación*” la obligación de obedecer las órdenes que le fueran dadas por cualquier miembro del Cuerpo “*sobre objetos de su especial instituto*”.

3.5.1.3. La Circular de 16 de enero de 1845

Se ha aludido en este trabajo a diversa normativa que venía a regular el nacimiento y posterior desarrollo de la Institución. Es regla general que en el ámbito del derecho positivo las normas son influenciadas de manera decisiva por la ideología dominante del Legislador a la sazón. Pues bien, el conjunto de normas hasta ahora

analizadas no han sido una excepción a esa regla. Desde el modelo civil deseado por González Bravo hasta el modelo que finalmente se consolida, representado por Narváez y el II Duque de Ahumada, se suceden una serie de normas cuya finalidad es imprimir al cuerpo una u otra concepción. Llegados a este punto, se cuenta en el haber histórico con el Decreto de marzo de 1844, que nunca llegó a ser efectivo debido a los males que le aquejaban ya reseñados y, al mismo tiempo, al cambio de Gobierno que supuso una clara apuesta por la creación de un instituto armado de carácter militar. Esta tendencia, triunfante en la inicial pugna, se encarna en primer término en el Decreto de 13 mayo del mismo año, influenciado ya por el II Duque de Ahumada que insufla al Cuerpo la esencia militar que nunca abandonará. Le sucede el Reglamento para el Servicio, norma que al margen de su parquedad, introduce una serie de espinosas relaciones entre las autoridades civiles y el propio Instituto. Finalmente, el Reglamento Militar del Cuerpo desarrolla una normativa acorde con su definitivo espíritu castrense, simplificando la regulación y dotando a la Guardia Civil de la eficacia que para su misión era imprescindible.

Es un hecho que ni la Milicia Nacional, ni los Voluntarios Realistas, ni las Compañías Sueltas habían resuelto el problema de seguridad pública. La única institución, previamente a la creación de la Guardia Civil, con capacidad para asumir la tarea con cierta eficacia era el Ejército, con despliegue en todo el territorio nacional y dotado de la necesaria disciplina que le proporciona la eficacia buscada. Pero, evidentemente, el mantenimiento del orden público y de la paz social no es función del Ejército en tiempos de paz, por lo

que considerando las pasadas experiencias y la inexistencia de un Cuerpo policial eficaz, la Guardia Civil nace en la Historia como solución definitiva al mal cuyo remedio se pretendía. Algunos autores apuntan, entre otras razones, una de carácter eminentemente práctico para señalar como necesaria la naturaleza militar del Cuerpo, cual es la futura relación con el mismo Ejército. Si la Guardia Civil se integra en el Ejército, difícilmente pueden surgir fricciones entre ambas entidades¹³⁵.

La personalidad del Fundador, hombre de honor, tenaz y de ideas firmes sobre lo que debía ser la nueva Institución, con vocación de permanencia y superadora de los anteriores fracasados intentos en el mantenimiento del orden público, le lleva a percibir como imprescindibles una serie de normas de carácter deontológico que guíen a la Guardia Civil en su actuar cotidiano. Así dicta Circular de fecha de 16 de enero de 1845, que constituye en definitiva un breve pero esencial código ético.

¹³⁵ Aguado Sánchez, Francisco, *op. cit.*, pág. 16: *“Todo ello hubiese reflejado, a imitación del propio Estado, el doble carácter militar y civil del propio Cuerpo. Es posible que en este planteamiento hubiese los pareceres más encontrados, pero no fue menos luminosa la idea de acabar para siempre con falsas posturas que pudieran llevarnos a otro mal recuerdo. Si la Guardia Civil no era Ejército, la ley pendular del juego político llegaría en algún caso --- ya había pasado --- a enfrentarla a él. La única manera de que este enfrentamiento no llegara a producirse, con todos los catastrofismos y males para la Patria, era integrarla en aquél. Y así se hizo, y así fue el verdadero y sustancial empeño de su organizador y fundador...”*.

El sentido de la equidad que impregna numerosas de sus disposiciones es innegable. Tomando de Cicerón el viejo aforismo “*Summun ius, summa iniuria*”, la equidad se convierte en el aceite que debe suavizar toda aplicación ciega y sistemática de la norma.

Establece como principios esenciales en el actuar del Guardia Civil la disciplina y la severa ejecución de la leyes. Pero, a renglón seguido señala que “*deben atemperar el rigor de sus funciones con la buena crianza, siempre conciliable con ella; de este modo se granjearán la estimación y la consideración pública*”. Insisto, llama la atención los dos elementos que el II Duque de Ahumada pone en los platillos de la balanza. Por un lado, la disciplina y el riguroso cumplimiento de la Ley y, por otro “*la buena crianza*”, probablemente convencido que en esa crianza se hayan incorporado principios de humanidad y amor al prójimo.

La anterior norma no impide el cumplimiento de la siguiente, que prescribe de forma literal: “*el Guardia Civil no debe ser temible sino de los malhechores, ni ser temido sino de los enemigos del orden*”. Esta norma tiene “a sensu contrario” otra que se podría formular así: solamente el malhechor debe temer a la Guardia Civil.

La moralidad se convierte en pilar básico del Guardia Civil, como fundamento de su actuar ejemplarizante para los demás miembros de la sociedad. Difícilmente quien es encargado de

mantener el orden, si públicamente lo quebranta, podrá tener la suficiente autoridad moral que legitima su actuación¹³⁶.

Un ejemplo de templanza y de equilibrio en el actuar lo constituye la siguiente norma, que puede perfectamente ser extrapolable al correcto comportamiento de cualquier persona: “*Los Guardias Civiles deben ser prudentes sin debilidad, firmes sin violencia y políticos sin bajeza*”. Se comprueba la equidad que lleva aparejada esta norma de comportamiento. La prudencia es una virtud que no implica tibieza en el actuar, sino más bien la previa reflexión frente a cualquier temeridad. Igualmente, la firmeza no ha de implicar el uso sistemático e injustificado de la violencia, sino por el contrario ha de inspirarse, como consecuencia de un actuar honesto, ejemplar. Finalmente, alude a un comportamiento “político”, pero alejado de la “bajeza” que normalmente por desgracia lleva aparejado tal término.

Se rechazan “*los malos modos y la grosera altanería*”, puesto que los perturbadores del orden “*temerán más a un Guardia Civil sereno en el peligro, fiel a su deber, siempre dueño de sí mismo, llenando sus funciones con dignidad, prudencia y firmeza, que al que con amenazas y malas palabras no logra más que malquistarse con todos*”. Se insiste en la necesidad del comportamiento ejemplar,

¹³⁶ Circular de 16 de enero de 1845 sobre las Cualidades Morales de la Guardia Civil: “*El Guardia Civil sin moralidad, no puede granjearse la estimación pública; debe dar ejemplo del orden, pues está encargado de mantenerlo*”.

incluso cuando el Guardia Civil no esté de servicio evitando actos que pudieran menoscabar el buen nombre del Cuerpo¹³⁷.

La consideración pública se convierte en un objetivo a lograr por el Guardia Civil en su comportamiento tanto público como privado. Hasta el aseo personal es medio para no desmerecer esa consideración, estén o no de servicio¹³⁸

Concluye la Circular prescribiendo obligaciones de carácter más técnico para el Guardia Civil, cual es la de conocer el terreno en el que desarrolla su labor (“*caminos, sendas, bosques, barrancos y demás accidentes de la topografía*”) así como también tener noticia de “*aquellos hombres que por sus malos antecedentes o desconocido modo de vivir conviene que estén vigilados*”.

3.5.1.4. La Cartilla del Guardia Civil

Los principios reseñados en la anterior Circular van a servir de base para la redacción de la denominada *Cartilla del Guardia Civil*,

¹³⁷ *Idem*: “Los Guardias Civiles deben procurar, aún cuando no estén de servicio, nunca reunirse con malas compañías, no entregarse a diversiones impropias de la gravedad y mesura del Cuerpo, procurando siempre alternar y fomentar la mayor cordialidad entre sus compañeros”.

¹³⁸ “*Idem*: No basta a los Guardias Civiles presentarse aseados un día de revista o cuando estén de servicio, deben estarlo constantemente para su buen porte y constante aseo; esto contribuirá en gran manera a granjearse la consideración pública, cuyas circunstancias nunca deben perder de vista”.

aprobada por Real Orden de 20 de diciembre de 1845 y que constituye una guía de actuación que contiene normas de contenido deontológico (o *morales* en una terminología más de la época) y otras meramente técnicas.

Se divide en una serie de capítulos, cuyos títulos son los siguientes: El capítulo I, prevenciones generales para la obligación del Guardia Civil, de contenido esencialmente deontológico. El capítulo II, dedicado al servicio en los caminos, que no solamente se refiere a la persecución del delito, sino también al auxilio humanitario a diligencias, caminantes o cualquier persona que lo precise. El capítulo III, que regula el uso de las armas. El capítulo IV, relativo a los pasaportes. Los capítulos V, VI y VII se dedican respectivamente a la caza, la pesca y los montes, materias que ha sido hasta nuestros días competencia exclusiva de la Guardia Civil. El capítulo VIII se refiere a los desertores y prófugos. El capítulo IX, titulado *Incendios, Inundaciones y Terremotos* ofrece una regulación adelantada a su tiempo en cuanto a la forma de actuar en el caso de estas desgracias, poniendo de relieve la ayuda humanitaria que el Instituto, desde su fundación, ha prestado a la sociedad. Los capítulos X y XI se dedican a dos tipos de infracciones, el juego prohibido y el contrabando respectivamente. Finalmente, el capítulo XII regula la conducción de presos, servicio en el que también se insiste en el carácter humanitario que debe rodearlo.

El capítulo I, desarrolla de forma algo más extensa los principios recogidos en la precitada Circular. Comienza, en su artículo 1, prescribiendo el honor como la principal divisa, artículo que pasó a

convertirse en lema expuesto en las puertas de todos los cuarteles de España: “*El honor ha de ser la principal divisa del Guardia Civil; debe por consiguiente conservarlo sin mancha. Una vez perdido no se recobra jamás*”. El II Duque de Ahumada cuando instituye el honor como la principal divisa de la Guardia Civil, lo hace en la doble acepción del término.

Por un lado, en la vertiente subjetiva, como imperativo del cumplimiento del deber, en íntima relación con lo dispuesto al efecto en las RROO, vigentes hoy en día¹³⁹. La esencia castrense se manifiesta de forma palmaria en el principal motivo de la existencia del Cuerpo. La vertiente subjetiva comprende tanto el cumplimiento de los deberes que afectan a uno mismo, como los que conciernen al prójimo, según definición de la RAE¹⁴⁰.

Desde el punto de vista objetivo, el honor se manifiesta en crédito, en buena reputación o, en palabras del propio II Duque de Ahumada plasmadas en la precitada Circular de 16 de enero de 1845, en “*estimación y consideración pública*”, que debe granjearse todo Guardia Civil con su comportamiento intachable. Sobre este particular se insiste a lo largo de la normativa deontológica que rige el comportamiento de los componentes del Cuerpo, desde las normas básicas de higiene personal, hasta las relativas a las relaciones sociales

¹³⁹ Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas. Artículo 36, modificado por Ley 39/2007: “*Subordinará la honrada ambición a la íntima satisfacción del deber cumplido, pues ésta es la mayor recompensa a que puede aspirar un militar*”.

¹⁴⁰ RAE, *op. cit.*, pág. 1: “*Honor.- 1.- Cualidad moral que lleva al cumplimiento de los propios deberes respecto del prójimo y de uno mismo*”.

o a las actuaciones concretas propias de su cargo. Llama la atención la identidad de términos utilizados por el II Duque de Ahumada y los empleados en la definición de *Honor* por el Diccionario de la Real Academia en su vigente edición¹⁴¹.

Es constante en el articulado la vocación de servicio del Cuerpo, como garantía de auxilio en las circunstancias adversas o como instrumento para preservar la paz social¹⁴².

Se repudia de forma terminante la corrupción, en su manifestación más previsiblemente habitual, cual es el cohecho, incluso en su grado comisivo más leve --- tanto desde la perspectiva moral como punitiva --- es decir, cuando la dádiva no tiene por objeto la realización de un acto contrario a los deberes del cargo, sino que es meramente muestra de agradecimiento por la prestación de un servicio concreto. En este caso, el Guardia Civil, como Autoridad, debe rechazar cualquier retribución. La aceptación implicaría entonces la vulneración de lo prevenido en el artículo 7 de la Cartilla¹⁴³, precepto

¹⁴¹ RAE, *op. cit.*, pág. 1: "*Honor.- 2.- Gloria o buena reputación que sigue a la virtud, al mérito o a las acciones heroicas, la cual trasciende a las familias, personas y acciones mismas de quien se la granjea*".

¹⁴² "Artículo 6.- ...Procurará ser siempre un pronóstico feliz para el afligido, y que a presentación el que se creía cercado de asesinos, se vea libre de ellos; el que tenía su casa presa de las llamas, considere el incendio apagado; el que veía a su hijo arrastrado por la corriente de las aguas, lo crea a salvo; y por último siempre debe velar por la propiedad y seguridad de todos".

¹⁴³ "Artículo 7.- Cuando tenga la suerte de prestar algún servicio importante, si el agradecimiento le ofrece alguna retribución, nunca debe admitirla. El Guardia Civil no hace más que cumplir con su deber; y si algo debe esperar de aquél a quien ha favorecido debe ser solo, un recuerdo de gratitud. Este desinterés le llenará de

previo a los artículos 419 y siguientes del vigente Código Penal en su actual redacción¹⁴⁴.

Como se ha adelantado, la consideración pública es, en la configuración que del Cuerpo idea el II Duque de Ahumada, un constante objetivo. El aseo personal y el aliño en el vestir es parte esencial en la consecución de tal objetivo. Esta idea, lejos de ser arcaica, tiene hoy en día plena vigencia en todos los ejércitos y fuerzas

orgullo; le granjeará el aprecio de todos, y muy particularmente de sus jefes, allanándole el camino para sus ascensos”.

¹⁴⁴ *“Artículo 419. La autoridad o funcionario público que, en provecho propio o de un tercero, recibiere o solicitare, por sí o por persona interpuesta, dádiva, favor o retribución de cualquier clase o aceptare ofrecimiento o promesa para realizar en el ejercicio de su cargo un acto contrario a los deberes inherentes al mismo o para no realizar o retrasar injustificadamente el que debiera practicar, incurrirá en la pena de prisión de tres a seis años, multa de doce a veinticuatro meses, e inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de nueve a doce años, sin perjuicio de la pena correspondiente al acto realizado, omitido o retrasado en razón de la retribución o promesa, si fuera constitutivo de delito.*

Artículo 420. La autoridad o funcionario público que, en provecho propio o de un tercero, recibiere o solicitare, por sí o por persona interpuesta, dádiva, favor o retribución de cualquier clase o aceptare ofrecimiento o promesa para realizar un acto propio de su cargo, incurrirá en la pena de prisión de dos a cuatro años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de cinco a nueve años.

Artículo 421. Las penas señaladas en los artículos precedentes se impondrán también cuando la dádiva, favor o retribución se recibiere o solicitare por la autoridad o funcionario público, en sus respectivos casos, como recompensa por la conducta descrita en dichos artículos”

y cuerpos de seguridad del mundo. Más aún, probablemente, a mediados del siglo XIX y en un entorno eminentemente rural, en el que el representante de la Autoridad difícilmente podría cumplir sus obligaciones con dignidad sin un aspecto cuando menos aceptable, tal como se reseña en el articulado de la Cartilla¹⁴⁵.

¹⁴⁵ “Art. 8. El Guardia Civil lo mismo en la capital de la Monarquía, que en el despoblado más solitario, no deberá nunca salir de su casa cuartel, sin haberse afeitado lo menos tres veces por semana, teniendo el pelo y las uñas cortadas, bien lavado, peinado y aseado, limpiando diariamente las botas y zapatos.

Art. 9. Lo bien colocado de sus prendas, y limpieza personal, han de contribuir en gran parte a granjearle la consideración pública.

Art. 10. El desaliño en el vestir infunde desprecio”.

4.- LA NATURALEZA MILITAR DE LA GUARDIA CIVIL EN NUESTROS DÍAS

Siguiendo la estela histórica desde la fundación del Instituto hasta la actualidad, en ningún momento ha perdido su carácter militar. Obviando la discusión sobre el momento histórico en el que hay que situar su primer antecedente --- aunque considero que tal como el Marqués de las Amarillas manifestó en la defensa del proyecto de la Legión de Salvaguardias Nacionales, al margen de otras consideraciones asimismo expuestas, es en absoluto correcto situarlo en la Santa Hermandad --- es un hecho que la Guardia Civil se gesta con una naturaleza militar. Todos los textos fundacionales, incluido el tibio Decreto de 28 de marzo de 1844 que le confiere una organización netamente militar y que, por lo demás, nunca se desarrolló, apuntan con decisión a imprimir al Cuerpo una naturaleza militar. Cuestión distinta son las funciones que a lo largo de su historia ha ido asumiendo y que, no puede negarse, la tarea policial se asignó como primordial desde su nacimiento.

Pero desde otra perspectiva tampoco puede olvidarse la participación presente de la Guardia Civil en instituciones internacionales, que exigen la naturaleza militar de la fuerza policial para formar parte de las mismas, así como su participación en misiones internacionales en las que contribuye como parte integrante del Ejército.

La controversia, desde el punto de vista histórico, no tiene el más mínimo sentido porque, tal como ya se ha analizado

pormenorizadamente, nace como una institución militar. Otra cuestión es defender su “desmilitarización” en el contexto social actual. Al respecto, teniendo en cuenta el elenco de misiones policiales que le competen y la coexistencia con el Ejército y la Policía Nacional, parece obvio concluir que su desmilitarización conllevaría indefectiblemente su desaparición.

Para una comprensión del estado actual del debate, desde el punto de vista estrictamente jurídico, es obligado referirse a la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de fecha de 13 de febrero de 2012, que viene a resolver recurso interpuesto por determinada asociación de Guardias Civiles. Contiene un exacto resumen de la legislación y Jurisprudencia aplicables, así como los razonamientos oportunos que legitiman hoy en día la esencia militar del Cuerpo.

4.1. Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 2012

La Sentencia resuelve demanda promovida en la que, en esencia se viene a solicitar que *“se declare nulo el Real Decreto 1437/2010, de 5 de noviembre, por el que se declara de aplicación para los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil el Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, que aprueba las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas”*.

Para legitimar la tramitación del recurso, la demandante argumenta, en esencia, las siguientes razones:

Estima que la disposición objeto de la litis es nula porque incurre en ilegalidad.

Asimismo sostiene su anulabilidad, con apoyo legal en los artículos 54 y 55 de la L.O. 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil.

La base argumental del fondo del asunto, puede resumirse de la siguiente manera:

El Real Decreto 1437/2010 posibilita la aplicación de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas (RROO) a los miembros de la Guardia Civil. Ello contraviene la siguiente normativa: el propio Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las RROO; la Ley Orgánica 5/2006, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional; la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar; la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los Derechos y Deberes de la Guardia Civil y la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Se sostiene que el Real Decreto 96/2009, mediante el que se aprueban las RROO para las Fuerzas Armadas, en su artículo 2.2., establecía que *“Dada la naturaleza militar de la Guardia Civil y la condición militar de sus miembros, en su normativa específica se*

recogerá lo que disponen estas RROO en aquello que les sea aplicable". A la vista de lo anterior, se entiende por la recurrente que no se ha cumplido el mandato contenido en el repetido Real Decreto 96/2009, ya que el Real Decreto 1437/2010, cuya nulidad se insta, posibilita la aplicación de las RROO a los miembros de la Guardia Civil.

Interesa la transcripción del único artículo del precitado Real Decreto objeto de litigio para proceder a su análisis:

Artículo único. Modificación del Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.

El Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, queda modificado como sigue:

Uno. Se añade una disposición adicional única en el Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, con la siguiente redacción:

«Disposición adicional única. Limitaciones a la aplicación de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas a los miembros de la Guardia Civil.

Sin perjuicio de lo que dispone el artículo 2.2 de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas que se aprueban en este real decreto, los capítulos I, II, III y V del título IV de estas reales ordenanzas sólo serán de aplicación a los miembros de la Guardia Civil en tiempo de

conflicto bélico, durante la vigencia del estado de sitio, en cumplimiento de misiones de carácter militar o cuando se integren en unidades militares.»

Dos. El apartado 2 del artículo 2 de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas queda redactado de la siguiente manera:

«2. Dada su naturaleza militar y la condición militar de sus miembros, estas Reales Ordenanzas serán de aplicación a todos los miembros de la Guardia Civil, excepto cuando contradigan o se opongan a lo previsto en su legislación específica.»

El anterior precepto nos merece las siguientes consideraciones:

Es meridiana la voluntad del Legislador en cuanto al carácter militar de la Guardia Civil, estableciendo que el Cuerpo tiene tal carácter y sus miembros “*condición militar*”. Esta premisa es esencial para abordar la aplicabilidad de RROO, como código deontológico, a los componentes de la Institución. Al efecto, resulta de oportuna cita la Exposición de Motivos del precitado Real Decreto, en la que se razona no solamente la procedencia desde el punto de vista sustantivo de tal aplicabilidad, sino que también se justifica la vía legislativa elegida al efecto.

Se refiere a las RROO como “*el Código de Conducta de los militares*”, aclarando que efectivamente en el artículo 2.2. de las mismas, aprobadas por Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, se opta por remitir a la normativa específica de la Guardia Civil la

determinación de las disposiciones concretas de las RROO que le fueren aplicables¹⁴⁶. A la vista de lo anterior, teniendo en cuenta la procedente aplicación plena, prácticamente en su totalidad, de las RROO a los miembros de la Guardia Civil, se opta por modificar mínimamente el precitado artículo 2.2. de las RROO, especificando su aplicación en tanto no se oponga a la normativa específica del Cuerpo, en lugar de crear una normativa particular, al resultar ociosa por el motivo expuesto. Así, “...*resulta plenamente coherente la existencia de un único Código de Conducta aplicable a todos los militares, si bien en el caso de la Guardia Civil, con las salvedades propias de las particularidades de este Cuerpo*”.

Previamente al análisis de los razonamientos incluidos en la Sentencia que nos ocupa, es necesario poner de relieve el error básico del que parte la anterior tesis a nuestro juicio, error que puede ser subsanado por la aplicación de la mera lógica y la utilización de la semántica.

Comenzamos por la semántica. El diccionario de la RAE ofrece, entre otras, dos acepciones de la palabra “naturaleza”: “1.- *Esencia y propiedad característica de cada ser...5.- Virtud, calidad o propiedad de las cosas*”. Es decir, se puede identificar “naturaleza” con esencia, con lo indentificatorio de una entidad. En cuanto al término “carácter”, el diccionario lo define en su 6ª acepción como “*el*

¹⁴⁶ Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, aprobadas por R.D. 96/2009, de 6 de febrero. Artículo 2.2.: “*Dada la naturaleza militar de la Guardia Civil y la condición militar de sus miembros, en su normativa específica se recogerá lo que disponen estar Reales Ordenanzas en aquello que les sea aplicable*”.

conjunto de cualidades o circunstancias propias de una cosa, de una persona o de una colectividad, que las distingue, por su modo de ser u obrar, de las demás". Se atisba una semejanza y una diferencia entre las dos definiciones. En ambas se alude a los rasgos definatorios, pero, en la segunda, se admite la posibilidad de que estos rasgos provengan por el modo de ser, o bien por la forma de obrar.

Es patente, sin embargo, desde el punto de vista de la lógica, que en todo caso una entidad solamente puede tener una naturaleza. En caso contrario, si no existe una esencia, un conjunto de características que la definen, no existe un ente diferenciado con naturaleza propia. La naturaleza alude a lo sustantivo, frente a todos los demás rasgos meramente adjetivos que no adquieren la categoría definatoria. En el viejo ejemplo en el que se pretende encontrar la diferencia entre dos átomos de hidrógeno --- idénticos "por naturaleza" --- la respuesta está en el diferente lugar que ocupan. Pero es una diferencia adjetiva, no sustantiva.

Si una cosa tiene una entidad, una naturaleza, al cambiar ésta, pasa a ser "otra cosa", no la misma, en relación con las demás con las que coexiste. Si la Guardia Civil, que como ya se ha analizado desde el punto de vista histórico nace con una naturaleza militar, cambia tal naturaleza, será otro Cuerpo distinto, pero no podrá ser Guardia Civil. Ni históricamente, ni funcionalmente, ni desde la mera lógica se puede concebir a la Guardia Civil sin naturaleza militar.

Sentado pues que una entidad diferenciada solamente puede tener una naturaleza, término escogido prolíficamente por el Legislador, nos parece un error pretender hacer una disociación en el seno de la Guardia Civil al atribuirle una “doble naturaleza”: civil, en sus funciones policiales, es decir en el desempeño de las funciones que le atribuye la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y asimismo militar, cuando desempeña las funciones militares de las Fuerzas Armadas. Este error de base supone la generación “ab initio” de una confusión que, desde el punto de vista legislativo es indeseable por las indefectibles contradicciones, traducidas en inseguridad jurídica, que ocasionaría en el futuro.

Al respecto, la Sentencia, acogiendo los argumentos del Abogado del Estado, señala con toda nitidez la posibilidad de que un Cuerpo con “naturaleza militar” desempeñe “*sus normales funciones de protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y garantía de la seguridad ciudadana (artículo 104.1 CE), y las funciones estrictamente militares propias de las “Fuerzas Armadas” (definidas en el artículo 8 CE), que excepcionalmente le puedan ser asignadas en tiempos de conflicto bélico*”. Concluye el razonamiento declarando que “*la configuración de la Guardia Civil como Cuerpo de naturaleza militar en todas sus facetas y funciones es una clara opción del Legislador*”. En este sentido, cita expresamente el artículo 2 de la Ley 42/1999 (derogada por la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil) que atribuye a la Guardia Civil “*naturaleza militar*” y considera a sus miembros “*militares de carrera de la Guardia Civil*”. Asimismo cita el artículo

1 de la Ley Orgánica 11/2007 que *“afirma también la naturaleza militar del Instituto armado con el mismo carácter general”*.

Tras la Sentencia objeto de estudio, la precitada Ley 42/1999 es derogada por la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil. Esta Ley, en su artículo 1, que circunscribe su objeto, señala literalmente:

“Esta Ley tiene por objeto establecer el régimen del personal de la Guardia Civil, y específicamente la carrera profesional de sus miembros y todos aquellos aspectos que la conforman, con el fin de que este Cuerpo de Seguridad del Estado de naturaleza militar, esté en condiciones de cumplir con la misión que el artículo 104.1 de la Constitución encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las funciones que le atribuyen los artículos 11 y 12 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, que lo desarrollan, así como las misiones de carácter militar que se le asignen, de acuerdo con lo previsto en la citada Ley Orgánica y en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional”.

En definitiva, se viene a descartar una “doble naturaleza” a tenor de la función que en concreto venga desempeñando el Instituto armado. Tanto en el desempeño de funciones policiales, como acometiendo misiones meramente militares, la Guardia Civil tiene una misma naturaleza: la militar. El error prolongado en el tiempo deviene en considerar imposible, o al menos improcedente, que un Instituto de naturaleza militar realice funciones policiales. Dicho de otro modo, en

atribuir la naturaleza tomando en consideración la clase de función que realiza.

Se cita expresamente en la Sentencia analizada la STC 194/1989, de 16 de noviembre, en relación con lo prevenido en los artículos 8, 104, 28.1 y 29.2 de la Constitución Española. Se declara, en resumen, la compatibilidad de la Constitución con un Instituto de naturaleza militar y la posibilidad de que el Legislador otorgue tal naturaleza al Cuerpo, definiendo su configuración esencial¹⁴⁷.

En trance de dilucidar la pretensión planteada, el Tribunal, en la precitada Sentencia STC 194/1989, de 16 de noviembre, aclara la independencia del carácter del Instituto con la clase o tipo de misión que, en concreto le sea encomendada, señalando que *“el recurrente no discute la validez constitucional de tal “naturaleza militar”, pero la vincula tan solo con el hecho de que a la Guardia Civil “se le puedan encomendar misiones militares” y, asimismo, con la circunstancia de que “pasa a integrarse automáticamente en las Fuerzas Armadas en caso de guerra o estado de sitio”. No se encuentra precepto o principio constitucional que avale tal interpretación, ni puede negarse de modo convincente que la naturaleza militar sea algo más que el*

¹⁴⁷ STC 194/1989, de 16 de noviembre: *“La Constitución no define, ni tan siquiera menciona, a la Guardia Civil, y es claro que el silencio siempre es más permisivo que cualquier definición. Ni en el artículo 8.1 dedicado a las Fuerzas Armadas, ni en el 104, referido a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se incluye a la Guardia Civil...pero de la no mención no se sigue que el Legislador tenga vedado por la Constitución atribuir “naturaleza militar” al citado Instituto, sino, por el contrario, el reconocimiento de un ámbito de disponibilidad del el legislador en orden a la definición y configuración de la Guardia Civil”.*

supuesto que permita asumir misiones extraordinarias o actuar de un modo determinado en los anormales estados contemplados en el artículo 116 de la Constitución”. No procede por tanto hacer depender la naturaleza del Instituto armado con la función concreta que esté desempeñando.

A mayor abundamiento insiste el Tribunal Constitucional en la misma Sentencia en distinguir las posibles misiones militares a las que deba hacer frente con la naturaleza del Cuerpo. Así, establece que *“cuando el Legislador configura a la Guardia Civil como “Instituto armado de naturaleza militar” y cuando reiteradamente insiste en tal naturaleza, hay que entender que ésta constituye su rasgo característico y definitorio, y el prius lógico del que derivan no solo sus posibles y circunstanciales misiones militares, sino principalmente los datos permanentes u ordinarios de su régimen jurídico, a saber: la estructura jerárquica, la organización y el régimen disciplinario...”*.

5. LA FUERZA DE GENDARMERÍA EUROPEA

5.1. Introducción

El carácter militar de la fuerza policial no es un particularismo español, inédito, que pudiere achacarse a atavismos históricos. Muy al contrario, al margen de las indudables ventajas que desde el punto de vista operativo proporciona, es compartido por otros Cuerpos en diferentes países del mundo. Por algunos sectores se ha defendido que el carácter militar que ostenta la Guardia Civil ha sido un freno que le impedía su consideración como una fuerza policial moderna. Muy al contrario, es precisamente tal carácter el que le permite formar parte de la Fuerza europea que ahora se analiza.

Desde otra perspectiva, existen en Europa diferentes Cuerpos policiales con carácter militar. Son fuerzas de enorme raigambre a las que su naturaleza militar, al igual que a la Guardia Civil, les ha proporcionado alto grado de eficacia y operatividad. Y es precisamente esa operatividad la que posibilita la creación de la Fuerza de Gendarmería Europea (en adelante EGF, según sus siglas en inglés), iniciativa que pretende agrupar a las Fuerzas Policiales con carácter militar en el contexto europeo.

En principio los países participantes en el proyecto fueron España, Italia, Francia, Holanda y Portugal. En una aproximación muy

general, tal como señala el artículo 1 del Tratado por el que se crea la EGF, hecho en Velsen (Países Bajos) el día 18 de octubre de 2007, su fin consiste en “llevar a cabo todas las actuaciones policiales en el marco de operaciones de gestión de crisis”.

La EGF en su conjunto y las fuerzas policiales que la forman en particular han de ser diferenciadas de la tradicional “Policía Militar”, como unidad específica dentro del Ejército para desarrollar funciones policiales exclusivamente en su ámbito. Así se establece en el artículo 30.1 del Real Decreto 194/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueban las normas sobre seguridad en las Fuerzas Armadas¹⁴⁸. Diferente y mucho más amplio es el ámbito de actuación

¹⁴⁸ “La Policía Militar, Naval o Aérea, tendrá, en territorio nacional, los siguientes cometidos:

- a) Realizar la vigilancia, custodia, escolta y regulación de transportes y convoyes militares, así como la protección de miembros de las Fuerzas Armadas.
- b) Identificación de personal y vehículos en recintos militares.
- c) Velar por el orden, comportamiento y uniformidad del personal militar, dentro de los recintos militares y fuera cuando así se autorice.
- d) Tener a su cargo el control de la circulación dentro del recinto militar y otros análogos que se le encomienden. Fuera del recinto militar podrán controlar el tráfico, en ausencia de agentes de la circulación o en ausencia de éstos, tras haber obtenido autorización del organismo responsable y haber coordinado su actuación con dichos agentes”.
- e) Custodiar y conducir presos y arrestados de establecimientos penitenciarios y disciplinarios militares, así como desempeñar cometidos de seguridad y mantenimiento del orden en dichos establecimientos.
- f) Actuar en auxilio de los Órganos y Fiscales de la jurisdicción militar cuando sean requeridos para ello.
- g) Realizar informes en beneficio de la seguridad en su ámbito específico de actuación”.

de las fuerzas de la EGF, tanto en cuanto a los fines perseguidos como en lo que respecta a las funciones concretas que les atañen. Por otro lado, no se circunscribe al ámbito militar, sino que formando parte de una fuerza militar desplegada, realizan funciones policiales en el sentido amplio del término y en el escenario en el que el despliegue haya tenido lugar.

El carácter militar de una fuerza policial en el actual contexto europeo es, por tanto, no solamente posible, sino deseable. Resulta incontrovertible que la proyección exterior de España se ve favorecida merced a contar con la Guardia Civil, mejor dicho, a su naturaleza militar.

La EGF se configura como una fuerza policial multinacional con estatuto militar para realizar todas las funciones policiales posibles en el marco de la gestión internacional de una crisis. Se concibe como apoyo para diferentes organizaciones internacionales, cuales son la Unión Europea (UE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y cualquier coalición que pueda constituirse *“ad hoc”*. De acuerdo con el Tratado de constitución, la EGF se presenta como una fuerza *“robusta y de despliegue rápido”* que contribuye a la política de seguridad y defensa común, incluso cuando el despliegue tenga lugar fuera de las fronteras de la Unión Europea.

La gestación de la EGF comienza realmente en una reunión informal de Ministros de Defensa de la Unión Europea, celebrada en Roma los días 3 y 4 de octubre de 2003. En esa reunión la Ministra de Defensa francesa a la sazón propone la idea de crear una Fuerza de Gendarmería Europea. La proposición la realiza exclusivamente a algunos de los países que cuentan con fuerzas policiales de naturaleza militar: Italia, Holanda, Portugal y España. Compondría la futura fuerza la Gendarmería francesa, los *Carabinieri* italianos, la Guardia Nacional Republicana portuguesa, la *Royal Marechaussee* holandesa y la Guardia Civil española.

En fecha de 4 de septiembre de 2004, el Consejo de Ministros autoriza al Ministro de Defensa para que en nombre del Gobierno suscriba una Declaración de Intenciones para la creación de la futura Gendarmería Europea, hecho que tiene lugar en Noordwijk (Holanda) el día 17 de septiembre de 2004. El Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común, a la sazón el español Javier Solana, apoya sin reservas el proyecto en nombre de la institución que representa¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Solana, Javier. Reunión informal de Ministros de Defensa de la UE. Noordwijk, 17 de septiembre de 2004: “Acojo con gran satisfacción la creación de la Fuerza de Gendarmería Europea con la firma hoy de una declaración de intenciones por parte de Francia, España, Italia, Portugal y los Países Bajos. Feliz de que la propuesta hecha por el Ministro de Defensa francés, Michelle Alliot-Marie hace un año esté llegando a buen término tan rápidamente. Tengo la esperanza de que esta fuerza llegue a ser operativa el próximo año. Promete ser una herramienta útil que la UE, así como otras relevantes instituciones, podrá utilizar en las actividades de campo que cubre, como las misiones de seguridad y orden público, supervisión y

En el proceso de creación de la EGF se abren dos posturas muy diferenciadas. La primera de ellas, defendida por Francia, que en esencia estimaba como adecuado que la nueva fuerza se distinguiera de las estructuras ya existentes en el contexto de la UE. La segunda, compartida por las demás naciones participantes, pretendía que el nuevo Cuerpo permaneciera en el seno de la UE, aprovechando estructuras ya existentes.

En este punto, el carácter militar de las fuerzas policiales que compondrán la EGF, al igual que constituye el elemento en el que se sustenta su propia esencia, es decir, la base sobre la que gesta, también va a aparecer paradójicamente como un aspecto disgregador en el seno de la UE. Efectivamente, existían reticencias para la misma existencia de una fuerza policial con carácter militar en el seno de la UE, reticencias que como el devenir histórico posterior ha demostrado, obedecían a unos criterios políticos que debían ser apartados en la persecución de los fines para los que se crea la nueva Fuerza.

5.2. Europol - Eurogendfor

Desde el punto de vista que defiende la desmilitarización de la Guardia Civil, se ha esgrimido como argumento la misma existencia de la Policía Nacional, como fuerza exclusivamente policial y ajena al

asesoramiento, formación, así como las investigaciones penales, que la experiencia ha demostrado que constituyen un aspecto crucial en la gestión de una crisis”

ámbito castrense. La coexistencia de dos fuerzas policiales --- una de ellas con carácter militar --- no es un hecho aislado en España, ni tampoco en las demás naciones en las que concurren ambas Fuerzas. Esta realidad supera las distintas administraciones nacionales para extenderse a la misma UE. Efectivamente, podemos contemplar dos organizaciones diferentes en el marco de la UE. Por un lado la EGF, como ya queda señalado con carácter militar y, por otro, la EUROPOL, con carácter y objetivos exclusivamente policiales.

El nacimiento de la EUROPOL no es sino un corolario lógico de la creación de la misma UE. Ante la evolución de la actividad delictiva, con formas comisivas que rebasan las fronteras de los distintos países de la Unión, ha de tener lugar una respuesta con idénticos parámetros, esto es, una fuerza policial que asimismo supere las fronteras en la persecución del delito. Esta idea aparece ya en la década de los 70, materializada en el Grupo de Trevi compuesto por los Ministros de Interior y Justicia de las Comunidades Europeas. Si bien la preocupación en aquel momento se centraba en el terrorismo internacional, pronto se hizo patente la necesidad de extender la unidad frente a la delincuencia en el ámbito fronterizo de la Unión.

Se concibe en principio como una organización internacional que evolucionará para convertirse en una Agencia dentro del marco jurídico de la UE. Efectivamente, a tenor de lo establecido en el Convenio basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por el que se crea una Oficina Europea de Policía (EUROPOL) los

Estados miembros generan una entidad ajena a la organización administrativa de la Unión, con un objetivo policial concreto¹⁵⁰.

Es en el año 2007 cuando el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior acuerda que el precitado convenio ha de ser sustituido por una decisión del Consejo. Al margen de las consecuencias meramente administrativas del acuerdo, la EUROPOL se convierte así en una Agencia de la UE. Se contemplan por tanto, en el contexto de la Unión, dos organizaciones policiales perfectamente diferenciadas (EUROPOL Y EUROGENDFOR) al igual que existen en todos y cada uno de los Estados que forman parte de esta última organización. La necesidad de su coexistencia puede radicar en la diferenciación de sus misiones. La EUROPOL, como ya se ha analizado, circunscribe su actuación policial a determinados delitos graves que afectan a dos o

¹⁵⁰ “Artículo 2.1.- El objetivo de Europol consiste en mejorar, en el marco de la cooperación policial de los estados miembros, acorde con el Tratado de la Unión Europea y merced las medidas que se enumeran en el presente Convenio, la eficacia de los servicios competentes de los estados miembros y la cooperación entre ellos, para prevenir y luchar contra las formas graves de delincuencia internacional, cuando existan indicios concretos o motivos razonables para creer que haya implicada una estructura delictiva organizada y que dos o más estados miembros se vean afectados de tal modo que, debido al alcance, gravedad y consecuencias de los actos delictivos, se requiera una actuación común de los Estados miembros. A efectos del presente Convenio, las siguientes formas de delincuencia deben considerarse formas graves de delincuencia internacional: los delitos cometidos o que puedan cometerse como actividades de terrorismo que atenten contra la vida, la integridad física y la libertad de las personas, así como contra sus bienes; el tráfico ilícito de estupefacientes; las actividades ilícitas de blanqueo de dinero; el tráfico de material nuclear y radiactivo; las redes de inmigración clandestina; la trata de seres humanos y el tráfico de vehículos robados, así como las formas de delincuencia establecidas en el anexo o las manifestaciones específicas de las mismas”.

más países de la Unión. La EUROGENDFOR realiza asimismo labores policiales, pero reservadas a una gestión de crisis. En todo caso la coexistencia de ambas, como queda dicho, evidencia que el carácter militar de una fuerza policial no es algo inaudito, sino incluso deseable por la Unión.

5.3. Tratado de Constitución y la naturaleza militar de la Fuerza

En fecha de 1 de junio de 2012 se publica en el BOE el Tratado suscrito entre el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, el Reino de los Países Bajos y la República Portuguesa, por el que se crea la Fuerza de Gendarmería Europea. Ya en su artículo 1, como se ha apuntado anteriormente, se señala como requisito indispensable para formar parte del mismo, contar con una fuerza policial con estatuto militar. Asimismo se reseña de forma muy general el objetivo principal de esta Fuerza, cual es *“llevar a cabo todas las actuaciones policiales en el marco de operaciones de gestión de crisis”*.

Su artículo 4, tras establecer con carácter general que la Fuerza ha de *“ser capaz de cubrir todo el espectro de las misiones policiales, mediante sustitución o refuerzo, durante todas las fases de una operación de gestión de crisis”*, señala de forma concreta las posibilidades de su utilización. A las puramente policiales como la investigación de delitos, la regulación del tráfico, la protección de las

personas y sus bienes o el mantenimiento del orden público, se une la labor de instrucción y formación de cuerpos policiales locales¹⁵¹ -

Tal como igualmente ya se ha apuntado, la EGF no es una Fuerza cuya utilización corresponda de forma exclusiva a la UE en general o a instancia de alguno o algunos de los países que la forman. También podrá ser requerida por la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) u otras organizaciones internacionales, así como por una coalición específica. Este conjunto de posibilidades de actuación confiere, si cabe, un amplísimo marco de actuación en el contexto de las misiones a realizar.

Mención especial merece el artículo 6 del Tratado, relativo a las “*condiciones para la participación y despliegue*”, en relación con el Comité Interministerial de Alto Nivel (CIMIN), órgano director de la EGF, a tenor de lo establecido en el artículo 3 del mismo Tratado. El presupuesto para el despliegue lo constituye un mandato concreto

¹⁵¹ “Artículo 4.3.- *EUROGENDFOR* podrá utilizarse para: a) Realizar misiones de seguridad y orden público. b) Controlar, asesorar, orientar y supervisar a la policía local en su trabajo cotidiano, incluidas las labores de investigación criminal. c) Llevar a cabo tareas de vigilancia en lugares públicos, regulación del tráfico, control de fronteras e inteligencia general. d) Realizar labores de investigación criminal, entre ellas la investigación de delitos, averiguación del paradero de delincuentes y su puesta a disposición de las autoridades judiciales competentes. e) Protección de personas y bienes y mantenimiento del orden público en caso de alteraciones del mismo. f) Formación de agentes de policía, de acuerdo con los estándares internacionales. g) formación de instructores, en particular a través de programas de cooperación.

referido a cada operación, tras el cual la decisión final corresponderá al precitado Comité. Se señala asimismo como requisito que las condiciones sean acordes al acuerdo entre las partes y la organización concreta, que también para la misión específica, solicite la participación.

El CIMIN se regula como el órgano rector de la EGF. Sus atribuciones comprenden tanto las marcadamente políticas como las meramente militares. Así, junto al control político de la EGF, figura también el nombramiento del Comandante de la Fuerza, la participación del Cuartel General en la cadena de mando o la dirección de las actividades en caso de despliegue¹⁵².

¹⁵² Artículo 7.- 1.- *El CIMIN estará integrado por los representantes de los Ministerios competentes de cada una de las Partes. Cada país elegirá a sus propios representantes...3.- Las funciones generales del CIMIN incluirán las siguientes: a) Ejercer el control político y la dirección estratégica de EUROGENDFOR, y garantizar la coordinación política y militar entre las Partes y, en caso necesario, con los estados colaboradores; b) Nombrar al Comandante de la EGF y proporcionarle directrices; c) Aprobar la función y la estructura del Cuartel General Permanente y los criterios de rotación de altos cargos en el seno del Cuartel General Permanente; d) Nombrar al Presidente del Consejo Financiero y fijar los criterios de rotación de la presidencia; e) Controlar la ejecución de los objetivos establecidos en el presente Tratado; f) Aprobar los objetivos y el programa de formación anual propuesto por el Comandante de la EGF; g) Adoptar las decisiones respecto de: i) La participación de la EUROGENDFOR en misiones; ii) La participación de Estados colaboradores en las misiones de EUROGENDFOR; iii) Las solicitudes de colaboración formuladas por terceros Estados, organizaciones internacionales u otros; h) Elaborar el marco de las acciones dirigidas por EUROGENDFOR o a petición de la UE, la ONU, la OSCE, la OTAN, otras organizaciones internacionales o una coalición específica; i) Definir el marco de cada una de las misiones, en caso necesario en coordinación con las*

Dejando a un lado sus funciones netamente policiales ya especificadas, la EGF se presenta como una fuerza con carácter castrense indiscutible. En este sentido, sin perjuicio de las funciones de control y dirección del CIMIN, que incluyen el nombramiento del Comandante, le incumbe a éste el ejercicio del mando sobre las tropas y sobre el Cuartel General Permanente, al margen de otras funciones de carácter económico o administrativo¹⁵³

organizaciones internacionales pertinentes, a saber: i) Nombramiento del Comandante de la Fuerza EGF; ii) Participación del Cuartel General Permanente en la cadena de mando; j) Aprobar la estructura del Cuartel General de la Fuerza; k) Dirigir y evaluar las actividades de EUROGENDFOR en caso de despliegue; i) Decidir sobre la necesidad de concluir los acuerdos de seguridad a que se refiere el apartado 3 del artículo 12; 4.- El CIMIN aprobará las medidas principales relacionadas con los aspectos administrativos del Cuartel General Permanente y con los asuntos relativos al despliegue de EUROGENDFOR, en particular el presupuesto anual y los otros asuntos de carácter económico, de conformidad con el Capítulo X; 5.- El CIMIN, de conformidad con sus directrices propias: a) Evaluará el cumplimiento de las condiciones de adhesión al Tratado de conformidad con el artículo 42, y trasladará su propuesta a las Partes para su aprobación; b) Decidirá acerca de la concesión del estatuto de observador dentro de EUROGENDFOR, de conformidad con el artículo 43; Decidirá acerca de la concesión del estatuto de socio dentro de EUROGENDFOR, de conformidad con el artículo 44”.

¹⁵³ *“Artículo 8.- El Comandante de la EGF tendrá los cometidos principales siguientes: a) Estar al mando del Cuartel General permanente y establecer los reglamentos necesarios para su funcionamiento; b) Aplicar las directrices que reciba del CIMIN; c) Previo encargo expreso de las Partes, a través del CIMIN y en nombre de éste, negociar y concluir los arreglos técnicos necesarios para el correcto funcionamiento de EUROGENDFOR y para la realización de ejercicios u operaciones que se lleven a cabo en el territorio de un tercer Estado; d) De conformidad con las leyes del Estado anfitrión, tomar todas las medidas necesarias para el mantenimiento del orden y la seguridad dentro de sus instalaciones y, en caso necesario, fuera de éstas con el consentimiento previo y la ayuda de las Autoridades del Estado anfitrión; e) Elaborar el presupuesto de los costes comunes*

Como fuerza militar, la EGF cuenta con un Cuartel General permanente (CG) situado en Vicenza (Italia), según se establece en el artículo 3 b) del Tratado. En cuanto al personal de este CG, el Tratado, en el apartado c) del mismo artículo, señala de forma literal que estará compuesto por “*los miembros de una Fuerza policial con estatuto militar destinados por las Partes*”, contemplando asimismo la posibilidad de un número reducido de personal civil.

Italia aparece como país anfitrión, al estar situado el CG en su territorio, comprometiéndose a facilitar las instalaciones necesarias para el desempeño de sus funciones. Las instalaciones del CG están revestidas de profunda raigambre militar, ubicadas concretamente en el Cuartel “General Chinotto”, héroe de la Primera Guerra Mundial. Durante la Segunda Guerra Mundial el asentamiento militar allí existente se convirtió en objetivo de los bombardeos. Ya desde 1946 fue sede de un destacamento de Artillería y de otras unidades militares. De 1955 a 1961 alberga una unidad logística en apoyo de la US Southern European Task Force. Pero es previamente a la década de los ochenta cuando aloja por primera vez a una unidad de Carabinieri, concretamente a la Unidad “Plutón”, encargada de proporcionar el servicio de seguridad a las bases de los Estados Unidos. En los últimos veinte años sus instalaciones se utilizaron para la formación de Suboficiales del Cuerpo de Carabinieri.

de EUROGENDFOR y, al final de cada ejercicio, el informe definitivo sobre los gastos de EUROGENDFOR durante dicho ejercicio; f) Ejercer el mando sobre las fuerzas de la EGF, cuando proceda”.

Sobre estas instalaciones, el Tratado es parco en la regulación, señalando en esencia que la cesión por parte del Estado anfitrión es gratuita, además de referirse de forma genérica a su obligación de tomar todas las medidas para proporcionar los servicios básicos que garanticen su utilización para los fines previstos.

Como Fuerza militar que es, el Tratado regula el uso de uniforme y el porte de armas en su artículo 16. En cuanto a la vestimenta del uniforme, se remite a la normativa del país al que pertenezca el Cuerpo en concreto. En cuanto a la posesión, porte y transporte de armas, municiones o sistemas de armamentos y explosivos, la remisión tiene lugar a la legislación del Estado anfitrión y del Estado receptor¹⁵⁴.

Sí existe un distintivo a lucir en el uniforme por el personal militar de la EUROGENDFOR. Los símbolos que contiene representan el carácter militar de la Fuerza, la autoridad judicial, la mitología europea y a los países miembros. En definitiva, su distintivo viene a fusionar su función como policía judicial con su carácter militar.

¹⁵⁴ “Artículo 16.- 1.- El personal de EUROGENDFOR deberá vestir su uniforme con arreglo a la normativa de sus países respectivos. El comandante de la EGF podrá establecer procedimientos especiales en caso necesario. 2.- El personal e EUROGENDFOR podrá poseer, portar y transportar armas, municiones, otro tipo de sistemas de armamento y explosivos a condición de que estén autorizados a hacerlo por sus órdenes y que lo hagan con arreglo a la legislación del Estado anfitrión y del Estado receptor”.

El Tratado establece la posibilidad de adhesión en su artículo 42. En coherencia con el espíritu de la EGF y con su artículo 1, la exigencia básica que posibilita tal adhesión radica en que se trate de un Estado miembro de la Unión Europea y que posea una fuerza policial con estatuto militar.

En el seno de la EGF se contemplan tres categorías de fuerzas participantes: miembros, socios y observadores. Pues bien, el carácter militar de la fuerza policial no se reserva como requisito indispensable a la condición de miembro. A tenor de lo establecido en los artículos 43 y 44 del Tratado también para adquirir la calidad de observador y socio respectivamente, resulta obligatorio que el Estado solicitante cuente con un Cuerpo policial de naturaleza militar. Actualmente, como queda dicho, son miembros de pleno derecho de la EGF, Francia, Portugal, Holanda, Italia, Rumania, España y Polonia. Como socio figura Lituania y, como observador, Turquía.

En resumen, los miembros tienen los siguientes derechos: participar en las reuniones de la EGF, concretamente las que se celebran en el seno del CIMIN, en los grupos de trabajo, en la Junta Financiera y en grupos creados “ad hoc” para una especialidad específica; participar en el proceso de toma de decisiones y participar asimismo en las misiones y ejercicios de la EGF.

Sin ánimo exhaustivo, el estatus de socio confiere una serie de derechos, entre los que destacan la posibilidad de participar en las sesiones extraordinarias del CIMIN, así como en operaciones y

ejercicios en los que el Estado asociado colabora o tiene intención de colaborar. En cuanto a los Estados que adquieran la condición de observadores, sus derechos son prácticamente idénticos que la de los Estados socios, si bien se ven restringidos en cuanto a la toma de decisiones.

5.4. Operatividad militar

Las Fuerzas que componen la EGF no solamente comparten, como queda dicho, su carácter militar. En sus respectivos países de origen desarrollan funciones asimismo similares, que comprenden desde las propias de la Policía Judicial hasta otras acometidas por unidades especializadas. El amplio abanico de estas especializaciones se materializa en Unidades cuyo primordial tarea se centra en el tráfico de vehículos, la protección del medio ambiente, la lucha contra el terrorismo, el mantenimiento del orden público, la investigación del delito en subespecialidades científicas, la vigilancia y control de fronteras, el servicio marítimo...

La doble dependencia de dos ministerios diferentes, Defensa e Interior, hace posible que cuando sea necesario puedan actuar inmersos en la cadena de mando militar. Ello, desde el punto de vista operativo adquiere una importancia vital considerando el cometido de esta Fuerza, sobre todo en el escenario del mantenimiento de la paz social en un escenario hostil durante un conflicto bélico o tras concluir

el mismo. Una fuerza policial con dotada de estatuto militar se convierte en la solución ideal, si no única, para resolver la necesidad creada, cual es el mantenimiento del orden público en semejante escenario. Ello por diferentes motivos que, resumidos, radican en la conjunción de la labor policial, con los conocimientos técnicos que comporta y en su carácter militar, que le confiere una operatividad indispensable para alcanzar el éxito en las misiones encomendadas.

Desde el punto de vista meramente policial, el elenco de tareas que pueden ser acometidas por los miembros de la EGF y a la luz del artículo 4.3. del Tratado constitutivo ya referenciado más arriba, exige tanto profesionalidad como experiencia. Efectivamente, abarcan desde el mantenimiento en general de la seguridad y el orden público, la regulación del tráfico, la investigación delitos y la puesta a disposición judicial de sus autores hasta la vigilancia de edificios e instalaciones o labores propias de un servicio de inteligencia.

Las anteriores tareas no se realizan en un entorno pacífico. Muy al contrario, el ambiente es adverso, con alto grado de inestabilidad, cuando no de violencia real. Esta circunstancia hace indispensable la presencia de una Fuerza dotada de la eficacia, disciplina y capacidad de despliegue propios del ámbito castrense. El rápido despliegue, la adecuada logística, la planificación eficaz, han de ser necesariamente inmersos en una cadena de mando, en evitación de una indeseable descoordinación que conllevaría inevitablemente al fracaso de la misión. Lo más probable es que estos requisitos, es decir, esta capacidad operativa traducida en la posibilidad de establecer de

forma segura y rápida un servicio policial, sea irrealizable para un cuerpo de policía convencional.

A efectos operacionales, la EGF cuenta con una estructura simple. En primer término el CIMIN, que representaría el nivel estratégico. En segundo lugar, el Cuartel General situado en el nivel operacional y, finalmente, la Fuerza¹⁵⁵ enmarcada en un tercer nivel táctico.

Ya se especificaron las funciones básicas del CIMIN a la luz del Tratado de constitución. Pero, a los efectos que ahora se analizan, exclusivamente operacionales, el CIMIN ocupa un primer nivel estratégico con una serie de funciones que podrían resumirse en el aseguramiento de la coordinación político-militar; el ejercicio del control político y las orientaciones estratégicas; nombramiento del Comandante; decide sobre la función y la estructura del Cuartel General Permanente; decide asimismo sobre la participación de la Fuerza en una misión concreta o, en su caso, el marco de cooperación con una organización internacional y, finalmente, si fuere necesario, tiene la potestad de requerir la cooperación a terceros países u otra organización internacional.

¹⁵⁵ Artículo 3.d) del Tratado de creación de la EUROGENDFOR: “*Por Fuerzas EGF se entenderá el personal de las fuerzas policiales con estatuto militar destinadas por las partes a EUROGENDFOR para el cumplimiento de una misión o de un ejercicio, tras el traspaso de autoridad, y un número reducido de otro tipo de personal designado por las partes para el desempeño de funciones consultivas o de asistencia*”.

El nivel operacional está representado por el Cuartel General Permanente. Las principales características de este Cuartel General, pueden resumirse en las siguientes: Internacionalidad, al tratarse de un órgano compuesto por expertos de cada una de las fuerzas participantes y con alto grado de capacidad de despliegue, incluso en zonas muy desestabilizadas. Entre sus tareas, en el contexto de este nivel, asume la planificación operativa.

En el nivel táctico se enmarca la Fuerza. No se trata de un contingente permanente, sino que se constituye para cada misión “ad hoc”, en atención a las necesidades concretas de la misma. Pero sí es oportuno decir que la EGF cuenta con medios suficientes para desplegar ochocientos componentes en un plazo máximo de treinta días. El organigrama estándar de la Fuerza está compuesto por un Comandante; una Unidad dependiente del Cuartel General; otra Unidad móvil, generalmente formada por una o más Unidades Integradas de Policía; una Unidad especializada y, finalmente, la dedicada al apoyo logístico.

Las misiones a desarrollar dependen esencialmente del escenario de intervención de la Fuerza. El carácter militar de la EGF, como ya se ha apuntado anteriormente, es primordial en el éxito de las misiones considerando su peligrosidad y la lejanía de Europa. En estos escenarios, la Declaración de Intenciones de los países fundadores dejó claro que la EGF debía tener capacidad suficiente para gestionar todas las fases de una crisis. Durante la primera fase se centra en la estabilización, como garantía de la seguridad y el orden público, sustituyendo o reforzando a la policía local. Durante una segunda fase

de transición, sin abandonar su anterior misión, facilita la cooperación con las unidades de la policía local. Finalmente, en la fase de retirada su cometido principal consistirá en facilitar la pacífica transición del poder a las autoridades civiles. Existe una catalogación de los escenarios posibles según se pretenda la sustitución de la policía local o su fortalecimiento. También se contempla un tercer escenario de ayuda humanitaria.

El escenario de sustitución. Se caracteriza por una inoperatividad de la administración central. Al no existir un sistema jurídico aplicable de hecho, las autoridades locales se ven imposibilitadas para garantizar la seguridad pública. El entorno presenta alto grado de criminalidad, no solamente común sino frecuentemente también organizada, lo que sin duda representa un serio obstáculo para su restablecimiento. Este escenario recibe la denominación de “sustitución” porque en la mayoría de las ocasiones será preciso sustituir sin más la policía local. La inoperancia de esta policía puede ser debida bien a su incapacidad por carencia de medios o a una falta de deseo movida por intereses políticos. Se trata de cuerpos policiales alejados en absoluto de los parámetros que ha de cumplir cualquier fuerza policial en el contexto de una nación civilizada y, en muchas ocasiones, carente del adecuado entrenamiento y de los mínimos medios materiales.

La Fuerza en este escenario puede tener la orden de llevar a cabo todas o algunas de las funciones previstas en el precitado artículo 4.3 del Tratado constitutivo de la EUROGENDFOR. El proceso comienza con una sustitución plena de la policía local, para ir dando

paso a su fortalecimiento y concluir con un progresivo traspaso de funciones. En la primera fase normalmente intervienen los tres tipos de Unidades: móvil, especializada y de apoyo logístico. Se trata de un escenario muy exigente en cuanto a la misión a cumplir, tan amplia como dispersa, es decir, el control territorial, la vigilancia en general y las labores policiales especializadas.

A diferencia del caso anterior, en un escenario denominado “de fortalecimiento” el objetivo no consiste en la sustitución de la policía local sino, en un primer término, en proceder a su supervisión, orientación y asesoramiento para, finalmente, lograr su capacitación en el ejercicio habitual de sus funciones que habrá de desarrollarse con respeto a los derechos humanos. Caben dos posibilidades, en función de las necesidades particulares de cada supuesto. Una primera en la que el grado de deterioro del cuerpo policial local afecta exclusivamente a ciertos departamentos del sistema. En este caso, lógicamente, el ámbito de actuación se centra en esos departamentos del sistema policial. Una segunda posibilidad consiste en la inoperatividad de todo el sistema policial en su conjunto. El volumen de Fuerza desplegada dependerá del supuesto que en el caso concreto acontezca.

Un tercer escenario posible es el que tiene lugar en contexto de una operación humanitaria. La necesidad de ayuda y por tanto del despliegue puede deberse a desastres naturales o provocados por el hombre, a la carencia de la mínima seguridad en algunos territorios o a la atención de desplazados o refugiados. La necesidad, por lo común,

se materializa en la inexistencia de estructuras básicas y exige rapidez en el despliegue y alto grado de logística.

5.5. El Cuartel General

Ya en la Declaración de Intenciones se configuró el Cuartel General Permanente (PHQ según sus siglas en inglés) como multinacional, modular y proyectable. Está al mando del mismo el Comandante EFG, consistiendo en esencia en un núcleo multinacional que puede ser reforzado, si fuere necesario, por acuerdo de las partes. Corresponde al PHQ, básicamente, la planificación operativa y, si es solicitado para ello, colaborará en la toma de decisiones estratégicas.

En cuanto a su organigrama, está compuesto por un Comandante (CDR), un Comandante adjunto (DCDR), un Jefe de Estado Mayor (CoS). Del Estado Mayor dependen tres departamentos denominadas respectivamente operaciones, planes y política y, finalmente, logística, siendo encabezado cada uno de ellos por un Asistente del Jefe del Estado Mayor (ACoS).

El Comandante de la EGF es el responsable del mando del PHQ y de su regulación interna, que tendrá como objetivo prioritario la eficacia en su funcionamiento; implementa las directrices recibidas del CIMIN y le compete el mantenimiento del orden dentro de las instalaciones del PHQ, o incluso fuera de ellas si es preciso, con el

previo consentimiento y la asistencia de las autoridades italianas, como Estado anfitrión; elabora el presupuesto de los gastos comunes generados en el desempeño de sus funciones. Es asistido en su labor por un asesor legal y por un gabinete, que desempeña las tareas de secretaría. Tiene la obligación de informar a la Presidencia del CIMIN de sus actos.

El Comandante Adjunto por su parte, tiene diversos cometidos, entre los que destacan la asistencia al Comandante en el ejercicio de sus funciones así como su sustitución si ello fuere necesario.

En el Gabinete del Cuartel General se diseña su organización y funcionamiento interno. En su labor, el Jefe de Gabinete está secundado por los tres Auxiliares Jefes de Estado Mayor ya precitados, en las áreas de Operaciones, Planes y Políticas y Logística. Es responsabilidad del departamento de Operaciones todos los asuntos relativos a inteligencia, con especial cuidado de la información en dos vertientes, tanto en su obtención como en la que se proporciona.

El departamento de Planes y Políticas se hace cargo de la planificación y capacitación, concretándose tal función de la siguiente manera: Desarrolla la planificación en relación con los escenarios identificados como de interés y los consiguientes planes para el despliegue y el empleo de la Fuerza. Igualmente extiende su ámbito en materia de formación, mediante la elaboración de los correspondientes estudios y propuestas.

El departamento de Logística, además de asumir cualquier función relativa a la logística en sí, asume también el ámbito de las comunicaciones y todos los asuntos relativos al personal y las cuestiones administrativas y presupuestarias. Es el departamento que perfilará las necesidades logísticas que habrán de satisfacerse en caso de despliegue.

A la vista de lo anterior, las funciones del PHQ pueden resumirse de la siguiente manera: elabora la doctrina de la EGF; desarrolla la planificación operativa; asegura la coordinación entre el nivel estratégico, los países miembros de la EGF y las Organizaciones Internacionales más relevantes; supervisa las áreas de posible intervención; planifica y conduce las operaciones; apoya y respalda a la Fuerza desplegada; planifica y ejecuta todas las acciones que sean necesarias para un rápido despliegue de la Fuerza y, finalmente, contribuye, previa petición, a la toma de decisiones de carácter estratégico.

En el seno del PHQ se presta especial atención al entrenamiento la mejora de las habilidades y la operatividad final que resulta de la coordinación de los representantes de los distintos países miembros. Ello se pretende mediante la creación de procedimientos comunes, así como mediante la práctica de ejercicios y la participación en seminarios y conferencias, la mejora del inglés como lengua “oficial”, así como la elaboración de normas comunes de formación.

En el ámbito de la formación, materia a la que se le otorga gran importancia, se persigue una homogeneización entre todos los miembros participantes. Aunque en principio la formación profesional se considera una materia de ámbito nacional, a desarrollar por en el seno de los respectivos países, los cursos de iniciación son impartidos en el PHQ con la finalidad de que el participante obtenga una visión global de la EGF, y que tal visión sea común en el contexto de una organización plurinacional. Al mismo tiempo, se imparten cursos por organizaciones internacionales de gran prestigio, como la NATO School en Oberrammergau, el CEPOL (Collège Européen de Police) en París o la SWEDINT (Swedish Armed Forces International Centre) en Kungsängen. Desde el punto de vista operacional, previamente a cada despliegue se redacta y distribuye un manual que contiene una visión general de la EGF, así como información específica sobre la misión a cumplir y sobre el país en el que va a tener lugar el despliegue.

5.6. Operaciones en el mundo

Según la repetida Declaración de Intenciones, las operaciones policiales en el contexto de una gestión de crisis se realizarán en el marco de la Declaración de Petersberg, de fecha de 19 de junio de 1992. Constituye un elemento central en l voluntad de desarrollar la Unión Europea Occidental (UEO) como componente de defensa de la UE y como medio de reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica (OTAN).

Los estados miembros de la UEO declaran su voluntad de poner a disposición de la UEO unidades militares procedentes de la totalidad de sus fuerzas convencionales para misiones militares que se llevarían a cabo bajo mando de la UEO. Los distintos tipos de misiones que se contemplan abarcan las humanitarias o de evacuación de nacionales, las de mantenimiento de la paz o las relativas a la gestión de crisis, incluidas las misiones de pacificación. En su historia, la EGF ha participado en misiones bajo el patrocinio de la UE, OTAN y ONU.

5.6.1. Operación Althea (Bosnia-Herzegovina)

Tiene lugar en diciembre de 2004 para asegurar la continuidad de los acuerdos de Dayton/París, con la finalidad general de obtener la estabilidad en la región. A tenor de tales acuerdos, suscritos por Croacia, Yugoslavia y Bosnia Herzegovina en 1995 en la Base Aérea de Wright-Patterson, los tres Estados adquieren el compromiso de guiarse en sus relaciones futuras de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. En concreto se obligan a respetar plenamente “*la igualdad soberana de los demás*”; a la solución de las controversias por medios pacíficos, absteniéndose “*de todo acto, mediante amenaza o uso de la fuerza o por otro medio, contra la integridad territorial o la independencia política de Bosnia y Herzegovina o de cualquier otro Estado*”. Por otro lado, la República Federativa de Yugoslavia y Bosnia y Herzegovina se reconocieron mutuamente como “*Estados soberanos independientes dentro de sus fronteras internacionales*”.

En lo que respecta a la EGF tuvo lugar el despliegue de unas Unidades de Policía (IPUs) con base en el “Campamento Butmir” en Sarajevo y formadas por un Cuartel General; dos Compañías, una de ellas formada por componentes de tres países miembros de la EGF y, la otra, por tres países no miembros y, finalmente, una Unidad especializada formada por siete países, seis de los cuales eran miembros de la EGF. En cuanto al apoyo logístico, fue proporcionado por una Unidad de Carabineros italianos.

La participación concreta de la Guardia Civil fue objeto de elogio general. Se pudo comprobar la idoneidad de la elección de la Guardia Civil de Tráfico para desarrollar sus misiones específicas en la zona de operaciones. Ello motivó que se reclamase un mayor número de efectivos del Cuerpo, al objeto de configurar una Unidad de Policía Militar que conforme a la doctrina OTAN, asumiera eficazmente tres funciones principales: Circulación, seguridad y asuntos legales.

La Unidad de la Guardia Civil, bajo dependencia directa del General Jefe de la Brigada “Almogáraves” queda formada con un Capitán al frente de la misma y 36 efectivos más: 11 de la Agrupación de Tráfico, 19 de la Agrupación Rural de Seguridad y 6 de Policía Judicial.

Los objetivos principales en el despliegue de la EGF se concretan en la contribución al mantenimiento del orden público, la protección de los derechos civiles, aporte del servicio de seguridad a

locales policiales y labores antidisturbios y de control de masas; recopilación de información para su evaluación y difusión; adopción de medidas antiterroristas, como medio de protección de la Fuerza; operaciones de investigación y, finalmente, suministrar apoyo al “Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia” en la localización, detención y puesta a disposición judicial de personas acusadas de crímenes de guerra.

5.6.2. Misión ISAF en Afganistán

La ISAF (según sus siglas en inglés *International Security Assistance Force*) es una misión desplegada en Afganistán y establecida por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el día 20 de diciembre de 2001 a través de la Resolución 1386 y en virtud de lo previsto en el Acuerdo de Bonn¹⁵⁶.

¹⁵⁶ <http://www.exteriores.gob.es>: “La ciudad alemana de Bonn quedará definitivamente unida al Afganistán pos talibán, tras haber albergado, en 2001 Y 2011, dos de las conferencias más importantes sobre el futuro de este país asiático. Mientras en la conferencia de diciembre de 2001 se sentaron las bases del Afganistán de la posguerra, en la de 2011 se adoptó un compromiso de cooperación para lo que finalmente se definió como “Década de Transformación”.

La primera conferencia vino determinada por el vacío de poder generado tras la intervención armada de la coalición internacional liderada por Estados Unidos que acabó con el régimen talibán. En este primer encuentro en Bonn, auspiciado por las Naciones Unidas, las facciones que representaban la diversidad étnico-política

En octubre de 2009 se decide por el CIMIN la participación de la EGF en el desarrollo de la Policía Nacional Afgana, comenzando oficialmente la misión del día 8 de diciembre del mismo año.

La misión consistió fundamentalmente en proporcionar a la policía autóctona los conocimientos y el entrenamiento suficientes para que puedan desarrollar su labor como una policía civil. Al mismo tiempo, esta preparación se dirige como premisa necesaria en orden a combatir la insurgencia en su caso.

El proceso en su totalidad concluirá en principio en el año 2024 a tenor de lo acordado en la última Conferencia de Bonn, poniendo término a la que se ha denominado “*Década de la Transición*”.

afgana, salvo los talibanes, acordaron la formación de un gobierno interino, al que seguiría un proceso constituyente coronado por elecciones libres...

La conferencia fue presidida, abierta y clausurada por Hamid Karzai, actuando como anfitriones las autoridades de Alemania, con la canciller Angela Merkel a la cabeza. Los jefes de las diplomacias de Afganistán, Zalmay Rasul, y de Alemania, Guido Westerwelle, presidieron unas reuniones de trabajo de alto nivel, en las que participaron el secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, y representantes de 85 países, entre ellos 45 ministros de Asuntos Exteriores. El encuentro concluyó con una declaración en la que se estableció que en 2014 el país completaría la transición y entraría en la denominada "Década de la Transformación", que se extenderá hasta 2024".

5.6.3. Misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)

Esta misión se acuerda Consejo de Seguridad mediante Resolución S/RES/1542 (2004) en fecha de 1 de junio de 2004. En realidad es sucesora de una Fuerza Multinacional Provisional, autorizada por el Consejo de Seguridad en febrero del mismo año, tras abandonar el país el Presidente Aristide como consecuencia del conflicto armado que sufrió el país.

Seis años después, concretamente el día 12 de enero de 2010, Haití sufre un devastador terremoto en el que, según cifras del Gobierno, fallecen más de doscientas veinte mil personas. El país, que ya contaba con una economía débil, se ve sumido en una situación de emergencia agravada por la casi destrucción total de sus infraestructuras. Mediante Resolución número 1908, de 19 de enero de 2010, el consejo de Seguridad decide el aumento de la dotación de la MINUSTAH a fin de acelerar la reconstrucción del país y alcanzar un clima de estabilidad¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Resolución 1908 (2010) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6261a sesión, celebrada el 19 de enero de 2010:

“El Consejo de Seguridad,

Reafirmando sus anteriores resoluciones sobre Haití, en particular sus resoluciones 1892 (2009), 1840 (2008), 1780 (2007), 1743 (2007), 1702 (2006), 1658 (2006), 1608 (2005), 1576 (2004) y 1542 (2004),

Expresando su más sentido pésame y su solidaridad a todos los afectados por el devastador terremoto ocurrido el 12 de enero en Haití y a sus familias,

Expresando además su más profunda gratitud por la labor del personal civil y militar de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití

Desde la perspectiva de la seguridad pública, la situación generó numerosas situaciones de violencia, materializándose en un saqueo generalizado. En este contexto, en fecha de 8 de febrero de 2010, el CIMIN despliega oficialmente la EGF en Haití. La Fuerza en este primer momento estuvo compuesta por dos Unidades de Policía aportadas por Francia e Italia y una Unidad SWAT (*Special Weapons and Tactics*) aportada por España. A fecha de julio de 2010, el número de agentes de policía desplegados por la EGF alcanzó los trescientos.

Las tareas principales encomendadas a la fuerza desplegada en Haití se resumen en prestar el apoyo necesario a la Policía local de Haití en el control de multitudes y del mantenimiento del orden público en general, respaldando asimismo la actuación de la policía civil de la ONU; asistir a aquellas organizaciones que, sin formar parte del organigrama de la ONU, gozan de su reconocimiento; en general, proporcionar protección a todo el personal de la ONU y, finalmente, favorecer el entrenamiento y el desarrollo de la policía autóctona.

(MINUSTAH), así como por la labor del personal de otras organizaciones de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales en Haití,

Reconociendo las penosas circunstancias y la necesidad urgente de una respuesta, Acogiendo con beneplácito las iniciativas de los Estados Miembros en apoyo del Gobierno y el pueblo de Haití y la MINUSTAH,

1. Hace suya la recomendación hecha por el Secretario General de aumentar la dotación general de la MINUSTAH a fin de apoyar la labor inmediata de recuperación, reconstrucción y estabilidad;

2. Decide, por tanto, que la MINUSTAH estará integrada por un componente militar de hasta 8.940 efectivos, entre oficiales y tropa, y un componente de policía de hasta 3.711 integrantes y que mantendrá en examen, según sea necesario, el nuevo número de militares y policías”.

6. FUERZAS POLICIALES EUROPEAS CON NATURALEZA MILITAR MIEMBROS DE LA EUROGENDFOR

6.1. La Gendarmería Nacional de Francia

6.1.1. Referencia histórica

La Gendarmería se configura como heredera de las “*maréchaussées*”, fuerza creada en el contexto de la Guerra de los Cien Años (1337-1457), al objeto de evitar los excesos de las tropas. Esta información histórica es ofrecida en la página *web* oficial de la Gendarmería francesa, por lo que, en principio ha de ser dada por válida como premisa del razonamiento que a continuación se expone¹⁵⁸.

En múltiples ocasiones se reseña a la Gendarmería como el Cuerpo policial con carácter militar más antiguo de Europa. Si establecemos un paralelismo entre la Gendarmería francesa y la Santa Hermandad castellana, en opinión de JOËL AUTEBERT, contempla a las Hermandades en su origen como una creación eminentemente municipal con el fin del mantenimiento del orden y la seguridad pública fundamentalmente en el ámbito rural. Pero, a los efectos que

¹⁵⁸ Fuente: Información ofrecida por la Gendarmería Francesa en su página *web*.

aquí interesan, sitúa su aparición durante la baja Edad Media y, la de la “*maréchaussée*”, en el Siglo XVI¹⁵⁹.

Ya se analizó anteriormente la disquisición entre diversos autores sobre el origen de las Hermandades castellanas. Sin necesidad de acudir a la opinión de ALMIRANTE, que situaría el antecedente histórico en el Cuerpo de *Kraschts*, entre los años 736 A 741, tomando un criterio prácticamente unánime puede citarse el Siglo XI como en el que aparecen en la Historia las Hermandades.

A la vista de lo expuesto parece claro que el nacimiento de las Hermandades es sin duda anterior en el tiempo al primer antecedente histórico de la Gendarmería francesa, encarnado en las “*maréchaussées*”.

¹⁵⁹ Joël Jautebert, *El mantenimiento del orden en Francia y Castilla bajo la Monarquía absoluta, “prevôté des maréchaux” y Hermandades*. Universidad de Angers (Francia). Angers, 2006.: “*Las hermandades son creaciones municipales, aparecidas durante la baja Edad Media para remediar las insuficiencias del poder real. Tres grandes hermandades (llamadas hermandades viejas) se mantuvieron hasta comienzos del siglo XIX. Una hermandad nueva, cercana a las tres primeras, pero bajo el dominio del poder real apareció al final del siglo XV. La maréchaussée, más reciente (siglo XVI), es una pura creación real. Para cumplir con su misión, bajo la Monarquía absoluta, estas instituciones poseían un personal policial y una competencia criminal adaptada al bandidaje. Jurisdicciones de excepción, pero también jurisdicciones sin verdaderos juristas, que están controladas por la justicia real de derecho común. La variedad de los medios de control establecida para ellos atestigua su diferencia de estatuto. La “maréchaussée”, creación estatal, es una verdadera jurisdicción delegada mientras que las hermandades, supervivencias del antiguo poder de las ciudades, guardan una relativa autonomía mientras participan activamente en una misión de orden público: el mantenimiento del orden”.*

En un apretado resumen de la historia de la Gendarmería cabe citarse la Declaración de enero de 1536, mediante la que se extiende la competencia de las “*maréchaussées*” a la población civil. Es en el siglo XVIII cuando se crean la primera fuerza policial de carácter nacional, en concreto tras la reforma de 1778 mediante la que todas las Compañías forman un único Cuerpo.

Este periodo es decisivo en la historia de la Gendarmería. En él se determinan las atribuciones de la *maréchaussées*, que serán heredadas posteriormente por la Gendarmería: investigación y persecución del delito; asegurar la libre circulación de bienes y de personas; velar por el orden público en reuniones y asambleas y mantener en cualquier circunstancia la seguridad y la tranquilidad públicas.

Mediante la Ley de 16 de febrero de 1791 se crea y organiza la Gendarmería Nacional, como sucesora de la antigua “*maréchaussées*”. Posteriormente, la Ley de 17 de abril de 1798, considerada como la “Carta Magna” de la Gendarmería, viene a reformar el Cuerpo aumentando sus efectivos a diez mil componenetes. El Consulado dotará a la Institución de un Estado Mayor específico, suprimido por Luis XVIII, confiando su mando al General Moncey.

Es en 1849 cuando se produce la unificación de la antigua Guardia Republicana y la Gendarmería, experimentando el Cuerpo una reorganización mediante un Decreto de 1854. Destaca sin

embargo el Decreto de 20 de mayo de 1903 que, sin modificar sus atribuciones, reafirma el carácter militar de la Institución. Ya en 1918 el Gobierno crea una Subdirección de la Gendarmería, bajo el mando del Teniente Coronel Plique.

En el periodo de entreguerras acontecen igualmente grandes cambios en el Cuerpo. En 1921, con el cometido específico del mantenimiento del orden público son creados los Pelotones Móviles de la Gendarmería, en refuerzo de las Brigadas, que se unen a las legiones de la Gendarmería Departamental. En 1926 estas Unidades pasan a denominarse Guardia Republicana Móvil, siendo en 1933 cuando se constituye el Grupo Especial Satory. Este grupo proporcionará la mayoría del personal y de material al 45 Batallón de Carros de Combate, que se distinguió en los combates de Las Ardenas en la primavera de 1940

Durante la ocupación de Francia por Alemania, la historia de la Gendarmería no es homogénea. Desde el punto de vista militar, la cadena de mando está presidida por el Gobierno de Vichy, por lo que la Gendarmería, en su gran mayoría, obedece tal cadena de mando. Sus misiones durante este periodo fundamentalmente consisten en la asistencia de deportación de judíos y en la vigilancia del absentismo en el Servicio de Trabajo Obligatorio. No obstante, algunos miembros de la Gendarmería o bien forman grupos de resistencia a título individual o bien se integran en Unidades de la Resistencia ya formadas, concretamente Daucourt y Thiolet.

La Gendarmería también participa en las guerras de descolonización, en particular en Indochina y en África del norte. En la campaña de Indochina la Gendarmería Móvil, sobre unos efectivos cifrados en quince mil hombres, sufre seiscientos ochenta y dos muertos y mil quinientos heridos. En África del Norte, los caídos ascienden a quinientos cuarenta y uno entre 1952 y 1962¹⁶⁰.

Tras la Segunda Guerra Mundial experimenta un periodo de diversificación y modernización. En lo que a su carácter militar respecta, nunca lo ha perdido. Tan sólo merece relatarse como anécdota histórica que desde 1947 la Dirección de la Justicia Militar, de la que dependía la Gendarmería en esta materia hasta el año hasta 1981, con la creación de la Dirección General de la Gendarmería Nacional su dirección compete a un civil magistrado o prefecto. Esta situación cambia en 2004, año desde asume el mando un General de la Gendarmería.

Resultado de su evolución histórica es la división en tres sectores claramente diferenciados: La denominada Gendarmería Departamental, la Gendarmería Móvil y las Gendarmerías Especializadas. La distinción, esencialmente, atenderá a las distintas funciones asumidas por cada una de ellas.

Desde 1975 la Gendarmería Departamental ve ampliado su campo de ámbito de actuación, con la creación de los Pelotones de Vigilancia e Intervención, los Pelotones de Montaña, las Brigadas

¹⁶⁰ Fuente: SIRPA Gendarmerie.

Fluviales, las Secciones Aéreas, la Policía de la Circulación o la Policía Judicial. Todas ellas con la misión general de vigilancia y protección de personas y bienes. Se comprueba un paralelismo, tanto en unidades como en funciones específicas con la Guardia Civil, prácticamente compartiendo las funciones de sus especialidades.

La Guardia Republicana Móvil cambia su denominación por Gendarmería Móvil en 1954. Tras los acontecimientos de Mayo de 1968 se crea un Centro de Perfeccionamiento, basado en Saint-Astier. Durante la década de los 70, el incremento de la actividad terrorista motiva la creación del hoy denominado Grupo de Intervención de la Gendarmería Nacional.

Dentro de las llamadas Gendarmerías especializadas, encontramos un elenco de Unidades que incluye la Guardia Republicana, encargada de la protección de altas autoridades del Estado y de palacios nacionales; la Gendarmería Marítima, con la misión de proporcionar seguridad a los arsenales y a las instalaciones del Estado Mayor de la Marina, contando con una flota de patrulleras destinadas al servicio público en el mar; la Gendarmería del Aire, vinculada a las bases e instalaciones del Ejército del Aire; la Gendarmería de Armamento, encargada de la supervisión de las instalaciones de la Delegación General de Armamento; la Gendarmería de Transporte Aéreo, con competencia en las áreas de los aeropuertos y aeródromos no accesibles al público y en las investigaciones penales como consecuencia de accidentes aéreos; la Gendarmería especializada en armamento nuclear y, finalmente, el

Cuerpo Técnico y Administrativo, creado en el año 2000 como apoyo de la Fuerza.

En su conjunto, la Gendarmería Nacional francesa constituye un Fuerza compuesta por unos cien mil efectivos, desplegando anualmente al exterior aproximadamente mil doscientos miembros.

6.1.2. Funciones

En el análisis que antecede se pone de manifiesto la diversificación que la Gendarmería experimenta a lo largo de su historia en el espectro de sus Unidades. Hoy en día las funciones que desempeña pueden resumirse así: seguridad pública, policía judicial, seguridad vial e información.

6.1.2.1. Seguridad pública

En tiempos de paz prácticamente la mitad de los efectivos son dedicados a funciones policiales con el objetivo del mantenimiento del orden y de la seguridad pública. Esta función se conforma con la esencia misma de la labor de la Gendarmería. Esta función está presidida, en primer término por un carácter preventivo y disuasorio, más que por una actividad meramente punitiva.

Desde la década de los noventa ha tenido lugar un incremento en el presupuesto de la Gendarmería, como medio preventivo de la delincuencia. En este sentido, cabe citar la creación de las Brigadas de Prevención de la Delincuencia Juvenil, los Consejos Locales de Seguridad y Prevención de la Delincuencia y de la Red Europea de Prevención de la Delincuencia.

6.1.2.2. Mantenimiento del Orden

En la labor de mantener o restablecer el orden público colaboran la Gendarmería Móvil y la Gendarmería Departamental con el objetivo de preservar la seguridad pública.

A tenor de lo establecido en la Ley de Orientación y Programación para la Seguridad Interior, de 29 de agosto de 2002 resulta de aplicación una nueva doctrina en el uso de las Fuerzas Móviles. Esta nueva orientación se caracteriza por perseguir una auténtica descentralización y conciliar las exigencias de seguridad general con las del mantenimiento del orden. Resulta esclarecedor el anexo de la Ley, que puede equipararse a una exposición de motivos en nuestro Derecho, en el que se reseña la seguridad como derecho fundamental¹⁶¹.

¹⁶¹ Anexo I de la Ley de Orientación y Programación para la Seguridad Interior, de 29 de agosto de 2002: *La seguridad es un derecho fundamental y una de las*

Como funciones más relevantes de estas unidades pueden citarse el mantenimiento del orden público y de la seguridad en general, así como misiones permanentes en la zona y la formación descentralizada.

Por otro lado, la Dirección General de la Gendarmería Nacional, se apoya en las Gendarmerías Departamentales, provinciales según nuestra división territorial patria, para el cumplimiento de las misiones llamadas “nacionales”. Estas misiones comprenden las misiones de ultramar en Córcega y las operaciones en el extranjero; el refuerzo de la zona de defensa de París, así como la seguridad de las zonas de afluencia de turismo en temporada.

condiciones para el ejercicio de las libertades individuales y colectivas. El Estado tiene el deber de garantizar la seguridad en todo el territorio de la República para la defensa de los intereses y las instituciones nacionales, el cumplimiento de las leyes, para mantener la paz y el orden público, la protección de personas y bienes.

Pero desde 1981 hasta 2001, todas las infracciones penales constatadas por la policía nacional y la gendarmería se han incrementado en un 40% y, por primera vez se alcanza el umbral de los cuatro millones de delitos y faltas en el año 2001.

Dos tendencias emergen de este período de veinte años:

- Una cuantitativa, el aumento exponencial de la delincuencia, que las cifras ilustran con elocuencia;

- La otra, la creciente importancia cualitativa de la violencia contra las personas que no sólo están relacionadas con delitos clásicos contra la propiedad, tomando cada vez más la forma de violencia gratuita o la humillación de la víctima.

Esta situación afecta especialmente a los más débiles, socava los principios fundamentales de libertad, igualdad y fraternidad y es una amenaza para la cohesión nacional.

El escuadrón se configura como la unidad base de la Gendarmería Móvil, tanto en términos operativos como en el entrenamiento. La configuran ciento quince oficiales y suboficiales y se articula en cinco pelotones. De estos cinco pelotones, en todo momento está en disposición de actuar un pelotón de intervención, lo que permite al escuadrón hacer frente a las situaciones más críticas de una manera rápida y eficaz.

6.1.2.3. Protección

Los atentados del once de septiembre en Estados Unidos supusieron un auténtico revulsivo en el sistema de defensa nacional. Se contemplan amenazas llamadas “asimétricas”, caracterizadas por ser “difusas” tanto en sus contornos como en el modo de materializarse. Entre estas amenazas obviamente ocupa un lugar destacado el terrorismo así como el crimen organizado, generalmente con actividad delictiva transnacional. En su conjunto, la amenaza es un importante factor de desestabilización a combatir.

Efectivamente la Gendarmería, merced a su carácter militar, puede ser considerada, en su caso, como un instrumento esencial en el ámbito de la defensa nacional, superando las tareas meramente policiales. Es la Fuerza más numerosa tras el Ejército de Tierra, contando con cien mil efectivos en activo y otros cuarenta mil en la reserva. Sus cuatro funciones estratégicas están recogidas en el Libro

Blanco sobre la Defensa y la Seguridad Nacional, en el que comparte la tarea de defensa con el Ejército de año 1994 y se concibe la defensa nacional como un servicio público tarea de todos los ciudadanos¹⁶².

La primera función, denominada en el precitado texto como “disuasión”, hace referencia a la tarea que la Gendarmería tiene encomendada consistente en proporcionar la seguridad al armamento nuclear.

La segunda función, de prevención se incardina en el servicio de inteligencia, de manera que la previa obtención de una información concreta, puede prevenir la comisión delictiva. Se hace referencia a una “red de antenas” inmersas en la sociedad.

La función protectora es la más natural en un cuerpo policial y abarca un triple objetivo: protección de los ciudadanos, en un sentido amplio, es decir, de sus derechos y libertades individuales; protección de espacios o lugares concretos y, finalmente, protección del Estado y de la Nación.

Esta última función citada es cumplida por una gran variedad de Unidades, encuadradas tanto en la Gendarmería Departamental o en la Gendarmería Móvil. Entre las primeras pueden citarse las brigadas de la metrópoli o de ultramar, unidades de investigación o

¹⁶² Libro Blanco sobre la Defensa y la Seguridad Nacional, Capítulo IV: *Ahora , más que nunca, la se ha de preservar la permeabilidad entre la defensa y la sociedad y los hombres y mujeres que la componen*”.

pelotones de intervención. Entre las segundas, existen múltiples Unidades especializadas, tales como la Gendarmería Marítima o la Gendarmería del Aire.

En esta especialización existe un indiscutible paralelismo entre la Gendarmería y la Guardia Civil, que asimismo cuenta con una gran diversidad en las especializaciones de las diversas Unidades. Ese paralelismo trae causa en las funciones que la Guardia Civil desempeña. Y es corolario del carácter militar de ambos Institutos la capacidad para desempeñar las tareas tan variadas que le son encomendadas.

Finalmente posee una función de proyección internacional de la Fuerza en un teatro de operaciones en el extranjero. Su participación en la EUROGENDFOR, ya analizada, es un claro ejemplo de desarrollo de esta función.

6.1.2.4. Combate de la amenaza nuclear, radiológica, biológica y química (NRBQ)

Corre a cargo de la Unidad Nacional NRBC, materializándose en las siguientes acciones: Asesoramiento técnico y operativo al Oficial de la Gendarmería del dispositivo involucrado en una situación de riesgo o amenaza NRBQ; forma en esta materia al personal de la Gendarmería; aporta su experiencia al Grupo de Intervención de la

Gendarmería Nacional y, finalmente, en unión con otros organismos civiles y militares, expertos en el campo de la NRBC participa en intercambios, cursos y ejercicios nacionales e internacionales.

Existe asimismo un Subgrupo Operativo NRBC. Esta Unidad está permanentemente en alerta, con una respuesta garantizada en treinta minutos. Está formado por personal con una equipación y entrenamiento adecuados para dar una respuesta rápida a la emergencia surgida, con capacidad para ser desplegado en cualquier parte del territorio nacional.

Este Subgrupo tiene como misiones esenciales el aseguramiento de la zona en el que haya tenido lugar un atentado NRBC; la evacuación de poblaciones o la escolta de transportes en esta situación; garantizar el orden público, evitando los pillajes y cualquier actividad delictiva o de violencia en la zona contaminada; en esa misma zona, garantizar igualmente la seguridad de las sedes de la Administración.

Por su parte, el Grupo de Intervención de la Gendarmería Nacional, en la materia que nos ocupa, se presenta como una Unidad especializada que actúa en apoyo de las Unidades territoriales, especialmente en el campo de la lucha contra el terrorismo, la protección de personalidades y en la obtención de información. Con este objetivo su personal tiene formación suficiente para actuar con plena eficacia en un ambiente contaminado.

En cada zona de defensa pueden desplegarse igualmente dos escuadrones de Gendarmería Móvil entrenados y equipados para intervenir en un ambiente de amenaza de NRBQ.

6.1.2.5. Policía Judicial

6.1.2.5.1. Atribuciones

Teniendo en cuenta el número de efectivos integrados en la Policía Judicial, constituye la misión fundamental de la Gendarmería, toda vez que a esta tarea se dedica aproximadamente el cuarenta por ciento de sus integrantes. Comprende la constatación de los hechos delictivos, la recopilación de pruebas y la puesta a disposición judicial de los delincuentes.

Su dirección y control corresponde al Poder Judicial y está formada por Unidades territoriales, Unidades especializadas (cuatrocientas treinta y dos secciones y brigadas de investigación), cien brigadas provinciales de investigación e información judiciales, tres oficinas centrales (lucha contra la delincuencia itinerante, lucha contra el delito ecológico y la salud pública y la lucha contra los delitos que afectan a los trabajadores) y los Grupos de Intervención Regionales.

Actúa en colaboración con el Instituto de Investigación Criminal de la Gendarmería Nacional y el Servicio Técnico de la

Investigación Judicial y de la Documentación, cuya aportación es imprescindible en las investigaciones judiciales.

Esta fuerza policial, en su conjunto, está dirigido y coordinado por la Subdirección de la Policía Judicial de la Dirección General de la Gendarmería Nacional, que también se beneficia del apoyo del Centro Nacional de Formación de la Policía Judicial y del Grupo de Intervención de la Gendarmería Nacional.

La actuación de la Policía Judicial en el desempeño de sus funciones tiene lugar tanto en el territorio francés como en el extranjero, en el marco de actuaciones judiciales amparadas en la asistencia jurídica mutua en materia penal, en virtud de solicitudes de asistencia emitidas por magistrados franceses a magistrados extranjeros y viceversa.

Como ya se ha indicado, bajo la autoridad de la Subdirección General de la Policía Judicial, la actividad operativa de todas las Unidades de la Policía Judicial, se supervisa y coordina por la Oficina de Asuntos Penales. En unión con las Administraciones y otros organismos de dimensión nacional o internacional, esta Oficina contribuye a la lucha contra toda forma de delincuencia. Asimismo, la lucha contra el terrorismo y los delitos contra la seguridad del Estado es coordinada por la Oficina de la Lucha Antiterrorista.

6.1.2.5.1.1. Policía Científica

No hace demasiado tiempo, la confesión del delincuente era el elemento incriminatorio esencial perseguido en la investigación policial. Sin embargo, hoy en día la “evidencia científica” es perseguida como prueba para formalizar una imputación. En este contexto se sitúa el Instituto de Investigación Criminal de la Gendarmería Nacional, con sede en Rosny-Sous-Boys.

Este Instituto asume la realización de los exámenes científicos u otros experimentos necesarios para llevar a cabo las investigaciones penales; proporciona a los funcionarios encargados de la investigación de un delito el apoyo necesario, mediante la puesta a su disposición de personal cualificado; contribuye a la formación de técnicos en la materia y, finalmente, persigue, en todos los campos de la criminalística las investigaciones necesarias para el desarrollo de los materiales y técnicas de investigación criminal.

El carácter militar de la Gendarmería se manifiesta en la composición del personal e este Instituto, dividido en Oficiales, Suboficiales y personal Civil. La Oficialidad está formada por los llamados “de carrera” o “bajo contrato”, así como por los pertenecientes al Servicio de Sanidad del Ejército, lo que en nuestras Fuerzas Armadas se conoce actualmente como “Cuerpos Comunes”. Existen asimismo Suboficiales que forman parte del Instituto, previa solicitud de traslado al efecto. Finalmente también presta servicio personal civil, bien en el Cuerpo de Ingenieros de Servicios Técnicos o en el de Controladores de Servicios Técnicos.

La formación en el Instituto es permanente y continua. Debido a la diversidad de las especialidades existentes, los cursos de formación tienen lugar tanto en el seno de la Gendarmería como en organismos o empresas altamente cualificados, es decir, laboratorios o instituciones de investigación científica y técnica. Sin embargo, la formación militar del personal corre a cargo exclusivamente de la Gendarmería.

6.1.2.5.1.2. Investigación y documentación

El Servicio Técnico de Investigación Judicial y de Documentación se crea el día 28 de abril de 1976 y extiende su competencia a todo el territorio nacional y, en su caso, al extranjero. Su información se convierte en patrimonio de cualquier Unidad que acomete una investigación criminal y se ve necesitada de confrontarla con los hechos concretos de tal investigación para, de esta manera, proceder a la identificación de los delincuentes. Se utiliza frecuentemente en delitos contra la libertad sexual, homicidios, robos a mano armada o cualquier otro en los que el “modus operandi” pueda llevar a la puesta a disposición judicial de los autores.

El Servicio experimenta una constante adaptación a las nuevas formas delictivas, como por ejemplo la ciberdelincuencia, especialmente la pornografía infantil, fraudes de distinta naturaleza, falsificaciones o racismo y xenofobia.

6.1.2.5.1.3. Centro Nacional de Formación de la Policía Judicial

Este centro, situado en el seno de la Academia de la Gendarmería de Fontainebleau desde 1987, surge como consecuencia de la necesidad de dotar a la Policía Judicial de una adecuada especialización. Sus enseñanzas están dirigidas a Oficiales y Suboficiales, teniendo como objetivo el proporcionar una formación continua, especializada y de calidad.

La formación está en constante evolución, que afecta a la delincuencia en general (juvenil u organizada); a los progresos tecnológicos o científicos (nuevas tecnologías de la información, técnicas de identificación de delincuentes o derecho ambiental), así como a las oportunas reformas legislativas al respecto.

6.1.2.5.1.4. Medio ambiente y salud pública

La Oficina Central de la Lucha contra los Atentados al Medio Ambiente y a la Salud Pública es creada mediante Decreto de fecha de 24 de junio de 2004, constituyéndose como un servicio con competencia en todo el territorio nacional.

A tenor de lo prevenido en su artículo 3, las labores fundamentales de esta Oficina se centran en dirigir y coordinar las investigaciones de la Policía Judicial, así como prestar asistencia a los

investigadores y a todos los Ministerios interesados; realizar un estudio de las características del comportamiento de los autores de los delitos en la materia, centralizando la información; participar en las acciones de formación e información, tanto a nivel nacional como internacional y, finalmente, tramitando las solicitudes de cooperación emitidas por Cuerpos policiales internaciones como la Interpol o la Europol.

6.1.2.5.1.5. Trabajo Ilegal

La persecución del trabajo ilegal en todas sus formas es competencia de la Gendarmería Nacional, a través de una Oficina creada con este fin. Su labor la realiza en coordinación con la Oficina Central para la Represión de la Inmigración Ilegal y del Empleo de Extranjeros sin título y la Delegación Interministerial para la Lucha contra el Trabajo Ilegal.

La Unidad, creada en mayo de 2005, se componía de cuatro Oficiales y dos Suboficiales, teniendo previsión de aumentar su plantilla a treinta efectivos, en coordinación con otras instituciones involucradas en esta materia, como la Policía Nacional, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Economía y Hacienda o el Ministerio de Transporte.

6.1.2.5.1.6. Delincuencia Itinerante

La Oficina Central de la Lucha contra la Delincuencia Itinerante es creada mediante Decreto de 24 de junio de 2004. Tal como se prevé en el artículo 1 de ese Decreto, está adscrita a la Subdirección General de la Policía Judicial de la Dirección General de la Gendarmería Nacional.

El objetivo concreto de la acción policial se especifica en su artículo 2, siendo el mismo los delitos cometidos por los delincuentes habituales, autores, coautores o cómplices que actúan en equipos estructurados como delincuencia organizada en diferentes puntos del territorio nacional.

Para cumplimiento del anterior objetivo, tiene atribuida una serie de deberes, que se resumen en las siguientes a tenor de los establecido en el artículo 4 del precitado Decreto:

Fortalecer la eficacia de la lucha contra esta forma de delincuencia, mediante la promoción de un mejor flujo de información entre las distintas Administraciones.

Observar y estudiar los comportamientos más característicos de los autores, coautores y cómplices de los delitos, dentro de la esfera de competencia que define el artículo 2.

Facilitar y coordinar, a escala nacional y a nivel operativo, las investigaciones relacionadas con estos delitos.

Asistir a las Unidades de la Gendarmería, a los Servicios Nacionales de Policía y a cualquier departamento al que pueda afectar la materia propia de la Oficina.

La intervención de la Oficina está sometida a los supuestos contemplados en el artículo 5 del repetido Decreto, esto es, a petición de las autoridades judiciales, en los casos en que sea necesaria su actuación; a petición de las Unidades de la Gendarmería, de los Servicios de Policía o de otros ministerios involucrados en el mismo objetivo; por iniciativa propia, siempre que las circunstancias así lo exijan o, finalmente, en caso de investigación en el extranjero a delincuentes itinerantes.

6.1.2.5.1.7. Delitos informáticos

Es indudable el auge que los delitos de esta naturaleza ha experimentado en los últimos años y esta realidad necesita una respuesta adecuada desde la perspectiva de todas las fuerzas y cuerpos policiales europeos. En el caso de la Gendarmería francesa, se combaten en dos niveles territoriales:

A nivel nacional, cabe citarse el Departamento de Servicio Técnico de Investigación Judicial e Investigación y el Departamento Informático y Electrónico del Instituto de Investigación Criminal de la Gendarmería Nacional. En octubre del año 2003 se crea el centro de imágenes pedófilos, en colaboración con la Policía Nacional.

Ya desde el año 2002 se ha puesto en marcha, en el seno de la Gendarmería, una formación específica en nuevas tecnologías, en beneficio de las Unidades especializadas. La formación se imparte en el Centro Nacional de Formación de la Policía Judicial.

En el ámbito provincial existen unas Unidades Territoriales de Investigación que para hacer frente a esta actividad delictiva cuenta con la asistencia de Unidades específicamente instruidas en la materia.

6.1.2.6. Seguridad vial

La Gendarmería Nacional ocupa un lugar destacado en la lucha contra la inseguridad vial en términos de compromiso personal y por el tamaño de la red que controla (más de 800.000 km de vías en Francia). Las acciones preventivas y represivas se llevan a cabo diariamente por unidades (brigadas motorizadas, pelotones carretera, brigadas de intervención rápida) en relación con los departamentos de seguridad, escuadrones de la carretera (BSDEs) y brigadas cercanas.

Es responsable de la supervisión de la red vital de carreteras comarcales, donde la gravedad de los accidentes es más alto. En su labor utiliza todas las facultades que la ley le da y todos los medios a su alcance para reducir el número de accidentes y así, el número de víctimas. Las inspecciones llevadas a cabo por las unidades locales y especializadas, están destinadas a propiciar un adecuado uso de la red vial evitando las infracciones contra la oportuna reglamentación que pudieren cometerse.

6.1.2.7. Participación en la TISPOL

La TISPOL es una Organización de la que forman parte veintisiete países, la mayoría miembros de la Unión Europea, más Noruega y Suiza, que colabora con la Comisión Europea. Al igual que Francia participa mediante la Gendarmería, España lo hace a través de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil. Esta fue definida por el Jefe de la Secretaría de Mando de la Agrupación a la sazón, Javier Sánchez-Ferragut como *“una red de comunicación policial ágil y flexible, en la que se aprende de las experiencias ajenas y cuyo objetivo es reducir el número de accidentes y salvar vidas. Cada país aporta sus efectivos y su experiencia”*. Estas palabras son resumidas en el lema de la Organización: *“Crossing borders to save lives”* (*Cruzando fronteras para salvar vidas*).

Según la información que facilita la propia Organización encarna una colaboración continuada entre las policías de tráfico de Europa con el fin esencial de mejorar la seguridad vial y la aplicación de la Ley en las carreteras. El resultado primordial es la reducción de las cifras de muertos y heridos como consecuencia del tráfico rodado.

6.1.2.8. Inteligencia

La Inteligencia, en un concepto genérico, aporta toda la información necesaria con la finalidad de detectar y prevenir las amenazas de cualquier naturaleza contra el orden público, las instituciones, los intereses fundamentales de la Nación o la soberanía nacional. Resulta obvio por tanto que, al margen de las Unidades especializadas, es una labor que compete a todas las fuerzas armadas y también a cualquier Cuerpo policial. Teniendo en cuenta, nuevamente, el carácter militar de la Gendarmería y más concretamente tanto el reparto de funciones entre sus diversas Unidades como su despliegue territorial, se convierte, en su conjunto, en un instrumento de gran eficacia en esta materia.

Su intervención se centra de forma específica en la prevención y, en su caso represión, de las actividades que provienen de organizaciones o poderes extranjeros y que pueden constituir una amenaza, materializándose en terrorismo; proliferación de armas nucleares, bacteriológicas, químicas o convencionales, así como los

ataques informáticos con el mismo objetivo. Desde un punto de vista general, contribuye a la creación de una política de Inteligencia competitiva y eficaz.

6.1.2.9. El Consejo de la Función Militar de la Gendarmería

Creado en 1990, este Consejo es un lugar de encuentro entre el Director General y los componentes de la Gendarmería. Las sesiones se celebran dos veces al año con una duración aproximada de una semana. El objeto de tales reuniones, en esencia, abarca tanto el ejercicio concreto de la función policial en el marco del estatuto militar como las condiciones de vida del personal al servicio de la Gendarmería. También cumple funciones de asesoramiento en la elaboración legislativa que afecte a la Gendarmería. En definitiva, no es sino una sindicación reglamentada e incluida en las estructuras de la Administración.

En este sentido, el Secretario General del Consejo es nombrado por orden ministerial, dependiendo directamente del Director General de la Gendarmería Nacional. Está formado por 79 personas escogidas al azar entre voluntarios al efecto. Este Consejo se enmarca en los siete Consejos existentes que operan bajo los mismos principios, que representan distintos Ejércitos o Servicios de los mismos, como por ejemplo, el de la Armada, del Ejército del Aire, del Ejército de Tierra o de los Servicios Sanitarios del Ejército. La Gendarmería asimismo

está representada en el seno del Consejo Superior Militar, que constituye la instancia superior de concertación con los miembros de las Fuerzas Armadas.

A este sistema representativo se le ha criticado el modo de elección desde ciertos sectores¹⁶³, abogando por otro sistema que proporcionara una representatividad más real. Ello, al margen de otras consideraciones, podría sin duda violentar en principio general de neutralidad política del militar que rige en toda sociedad moderna.

¹⁶³ Información Informe No. 271 (2007-2008) presentado ante el Senado. El Sr. Jean FAURE, Sra. Michelle Demessine, los Sres. Hubert Haenel, Philippe Madrelle, Charles Pasqua, Yves Pozzo di Borgo y André Rouvière, en nombre de la Comisión de Asuntos Exteriores : « *Por último, la gendarmería está representada en la función del Consejo Superior Militar (CMFB), que es el organismo nacional más alto para la cooperación de personal militar en la Armada. Dado que mediante la Ley de 24 de marzo de 2005, miembros de las CGFS son elegidos por y entre los miembros de CFM. El CGFSs.*

Si el funcionamiento de los órganos de consulta a nivel local no parece plantear dificultades particulares, el modo de designación de los representantes en el CFMG parece, sin embargo, que la mejora.

Una reforma del método de designación de estos representantes, por lo que son elegidos y no elegidos por sorteo, podría reforzar su legitimidad.

El principal obstáculo para esta reforma, sin embargo, radica en la actitud muy reservada de otros ejércitos, incluidos los órganos de consulta, que operan en los mismos principios, y consideran que esta reforma daría lugar a una tendencia hacia una especie de "unión" de estos organismos».

Desde otra perspectiva, tales críticas son en todo caso adjetivas, no dirigidas contra el carácter militar de la Gendarmería, tal como asimismo se reseña en el precitado informe¹⁶⁴.

6.2. El Arma de Carabineros italiana

Aparece en la Historia merced al Rey Emanuel I a través de la *Regie Patenti* de 13 de julio de 1814, es decir, treinta años antes que la Guardia Civil, en un contexto histórico similar en cuanto a la necesidad primera que viene a satisfacer. Tal Disposición viene a ordenar la formación de un Cuerpo militar denominado “*Carabinieri Reali*” con el fin de asegurar la seguridad pública y privada¹⁶⁵. Ya en

¹⁶⁴ *Op. cit.* pág. 154: “*Parte integrante de las fuerzas armadas, que en las ceremonias militares forma a la derecha de otras tropas, la Gendarmería es esencialmente una fuerza militar, su organización, su misión y sus valores. Se denomina a veces como el "cuarto ejército"*”

La dimensión militar es particularmente notable en cuanto a su funcionamiento y sus atributos (cuarteles, vida y uniformes, en particular) de su ceremonial y de su simbología (como el juramento por ejemplo), pero también, y sobre por el espíritu de su estatuto personal.

Los gendarmes son los militares de carrera, sin perjuicio de la situación general de los militares, que se define por la ley de 24 de marzo de 2005. Como tal, se prohíbe el gendarme, como cualquier otro militar, para unirse a grupos o asociaciones de naturaleza política. Del mismo modo, está sujeta al deber de confidencialidad, la obligación de no socavar la neutralidad de las fuerzas armadas, y la prohibición del derecho de huelga y la libertad sindical»

¹⁶⁵ Franco Barbini, Margherita Giai. *I Savoia: Mille Anni di Dinastia: Storia, Biografia e Costume*. Giunti Editore, 2002.

esa *Regie Patenti* se configura la Fuerza con una función militar, la defensa nacional compartida con otros Cuerpos del Ejército, y otra puramente policial, aunque con un estatuto especial.

Efectivamente, el propósito de la creación del Cuerpo se encuentra en su preámbulo: “*para restaurar y garantizar el buen orden y la seguridad pública*”. El proyecto arranca en junio del mismo año 1814, cuando es elaborado por la Secretaría de la Guerra, equivalente al Ministerio de Defensa, un proyecto que pretende la creación de un *organismo militar para mantener el orden*, suscrito por el Capitán de Pinerolo, Luigi Pronotti.

La Institución, en principio, tiene una organización repartida en Divisiones, correspondiendo una a cada provincia. Las Divisiones, a su vez, se componen de Compañías, que se subdividen a su vez en “Lugartenencias”. El objeto de la organización, siguiendo una jerarquía militar, al igual que la Guardia Civil, es su máximo despliegue, alcanzando de manera eficaz el ámbito rural.

En principio la Fuerza es exclusivamente de Infantería, hasta el año 1868, fecha en la que crea la primera Unidad de Caballería, denominados “*corazzieri*” y que, en sus inicios, tenían la exclusiva misión de ofrecer escolta al Rey.

La unificación de Italia trae consigo, inevitablemente, el aumento de la extensión del territorio, o lo que a los efectos que interesan a la seguridad pública, la necesidad de incrementar el

número de Divisiones. En una nueva distribución de la Fuerza, tales Divisiones pasan a depender de las llamadas “Legiones Territoriales”.

El carácter militar siempre ha sido una seña de identidad de la Institución. Así, el 24 de enero de 1861 adquiere la condición de “Primer Arma” del nuevo Ejército Nacional.

6.2.1. Regulación actual. Funciones militares y policiales

Resulta de oportuna cita la Ley de 31 de marzo de 2000, número 78, de la Delegación del Gobierno en la Reorganización de los Carabineros. Interesa de la precitada Ley su artículo 1, dedicado a las funciones netamente militares a asumir por el Cuerpo. Para el cumplimiento de las misiones militares se establece su dependencia del Ministerio de Defensa, bajo las órdenes del Comandante General del Jefe de Estado Mayor de la Defensa. Partiendo de esta configuración militar, se le encomiendan las siguientes misiones:

1.- La contribución a la defensa de la Patria y la protección de las Instituciones y del bien de la comunidad, en los casos de calamidad pública.

2.- Participación en operaciones militares en Italia y en el extranjero, legitimadas en acuerdos y mandatos internacionales, contribuyendo a la reconstrucción de los cuerpos de policía local en

las áreas donde se encuentran presentes las Fuerzas Armadas en misión de apoyo a la paz.

3.- Ejercicio exclusivo de las funciones de policía militar y de seguridad para el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como a tenor del Código Penal Militar, el desempeño de los deberes de la Policía Militar al servicio de los órganos de la Justicia Militar.

4.- La seguridad de las representaciones diplomáticas y consulares, incluyendo las oficinas de los agregados militares en el extranjero.

5.- Asistencia a los mandos y a las Unidades militares con funciones en actividades institucionales en el territorio nacional, participando asimismo en las operaciones de movilización que fueran necesarias.

La precitada Ley es desarrollada por el Reglamento sobre la Reorganización de los Carabineros, de conformidad con el artículo 1 de la Ley de 31 de marzo de 2000, número 78. Su artículo 2, regulador de la dependencia de la Fuerza, señala las funciones policiales propias del Cuerpo. Como ya queda dicho, respecto de las funciones militares, depende del Comandante General, Jefe del Estado Mayor de la Defensa. Las tareas policiales abarcan las propias de protección y seguridad pública, dependiendo en este caso del Ministro del Interior.

Esta doble dependencia se extiende en lo que respecta a las materias técnicas y administrativas, según establece el artículo 2.3 del mismo Reglamento. Así, el Cuerpo depende del Ministerio de Defensa en relación con el personal, la administración y la logística y, del Ministerio del Interior en lo relativo a las tareas exclusivamente policiales, así como en lo concerniente al uso de los recursos financieros destinados a fortalecer las fuerzas policiales.

En definitiva, el resumen de las funciones en la nueva reglamentación se encuentran resumidas en el artículo 3, que abarcan las militares ya especificadas, las policiales, las propias de protección civil en casos de calamidad o desastres y las también mencionadas actuando como Policía Militar¹⁶⁶.

No obstante lo anterior, el Cuerpo de Carabineros, al igual que sus homólogos europeos incluida la Guardia Civil, abarca múltiples especializaciones. En este caso, la dependencia funcional se materializa en el Ministerio del que dependa la especialización concreta:

¹⁶⁶ “Artículo 3.- 1.- Los Carabinieri llevan a cabo sus funciones de conformidad con la presente Resolución, el Real Decreto de 14 de junio de 1934, número 1169, y sucesivas modificaciones, así como con otras leyes y reglamentos. 2.- Los Carabinieri ejercen las funciones propias de la Policía judicial y para el mantenimiento de la seguridad pública, de conformidad con la legislación vigente. 3.- El Arma, como una estructura operativa de protección civil nacional, de conformidad con la Ley de 24 de febrero de 1992, número 225, tiene como prioridad asegurar la organización de la ayuda a las áreas afectadas por una calamidad pública. Igualmente ayudará a proporcionar socorro a las zonas afectadas por desastres. 4.- El Arma realizará tareas propias de la Policía Militar, de conformidad con el artículo 6 de este decreto y demás disposiciones vigentes...”.

Los delitos en materia de salud pública son competencia del Mando de Carabineros para la Sanidad, dependiendo del Ministerio de la Salud; del Ministerio de Ambiente y Tutela del Territorio depende el Mando de Carabineros para la protección del Medio Ambiente, en lo relativo a los delitos medioambientales; del Ministerio de Bienes Culturales depende el Mando de Carabineros del Patrimonio Cultural, en la represión de los delitos relativos al comercio o robo de bienes y materiales de interés artístico, histórico y arqueológico; de la verificación de la correcta aplicación de las normas laborales y previsión y asistencia social, se encarga el Mando de Carabineros de la Inspección de Trabajo, dependiente del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales; la prevención de los fraudes en el sector alimenticio corre a cargo del Mando de Carabineros de las Políticas Agrícolas, dependiente del Ministerio de Políticas Agrícolas y Forestales; el Mando de Carabineros del Ministerio de Asuntos exteriores se encarga tanto de la vigilancia de las sedes diplomáticas en el extranjero como de la prevención y represión de las infracciones a las leyes en materia de emigración.

En esencia, se trata de un Cuerpo que comparte con la Guardia Civil su rasgo definitorio más importante, es decir, su naturaleza militar que igualmente le ha acompañado desde su fundación. La similitud también afecta a una múltiple dependencia de dos ministerios fundamentalmente: Defensa e Interior.

6.3. Guardia Nacional Republicana de Portugal

Este Cuerpo es creado mediante Decreto de 3 de mayo de 1911 y la normativa posterior contenida en el Reglamento Provisional para el Servicio de la Guardia Nacional Republicana, de 3 de junio de 1911. Siguiendo a en el siglo XIX existía una gran diferencia entre Portugal y otras naciones europeas en materia de seguridad pública, al carecer de una fuerza policial con despliegue en todo el territorio nacional. Es en el siglo XIX cuando en Francia se desarrolla la Gendarmería, como Cuerpo con naturaleza militar y funciones policiales de mantenimiento del orden público, con capacidad operativa en toda la nación. Asimismo ocurre en Bélgica y en Holanda. En Italia, como ya se ha apuntado, el fenómeno se materializa con intensidad después de la unificación. En España, tal como se ha analizado con más detalle, la Guardia Civil, al margen de los antecedentes legislativos que no llegan a cristalizar con firmeza, se desarrolla definitivamente a partir del Decreto de 13 de mayo de 1844.

La situación es bien distinta en Portugal, tal como la describe PALACIOS CEREALES: *“En Portugal, en cambio, la Policía general del reino estaba confiada a figuras no profesionales: regidores de parroquia y cabos de Policía, que eran designados localmente, muchas veces contra su voluntad, no cobraban por sus*

*servicios, estaban desarmados y rara vez participaban en la resolución de conflictos colectivos de cierta dimensión”.*¹⁶⁷

Es cierto que entre 1838 y 1842 operaban los denominados *Corpos de Seguranca Pública*, pero que posteriormente fueron disueltos desapareciendo en la Historia. En este contexto, ya en el año 1860 tiene lugar otra iniciativa de la mano de Martens Ferrao de una Fuerza con implantación en todo el territorio nacional que, curiosamente, se denominaría también *Guardia Civil*. Este proyecto fracasa por razones que fluctúan entre intereses políticos y problemas presupuestarios.

El hecho cierto es que el Cuerpo no verá la luz sino tras la Revolución republicana, con la ratificación del Decreto de creación de 6 de mayo de 1911, mediante la Ley número 1 de la República, en julio de 1913. Tras cuatro años, en 1917, la Fuerza ya está desplegada en todo el país.

En cuanto a la naturaleza y conformación actual de la Fuerza, resulta de oportuna cita la Ley número 63/2007, de 6 de noviembre, de la Asamblea de la República de Portugal. Su artículo 1 contiene dos definiciones esenciales. En primer lugar configura la Institución como una Fuerza de Seguridad de naturaleza militar (así se reseña literalmente) constituida por militares organizados en un cuerpo

¹⁶⁷ Palacios Cereales, Diego: *La Revolución Republicana y la Política de Seguridad Interna Portuguesa*. Ed. R. Ramos y J. Almeida. Lisboa, 2008.

especial de tropa y dotada de autonomía administrativa. En segundo lugar, fija con carácter general la misión de la Fuerza¹⁶⁸.

La misma Ley, en su artículo 2, establece una doble dependencia del Cuerpo, al igual que en el caso de la Guardia Civil. En primer término y con carácter general, se establece la del Ministerio del Interior, pero desde el punto de vista operacional se subordinan al Jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas en los casos y términos previstos en la Ley de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas. Asimismo se establece su dependencia directa del Ministerio de Defensa en los casos de estado de sitio o estado de emergencia.

En cuanto a las atribuciones de este Cuerpo policial, son semejantes a las de sus homólogos europeos, recogidos en el artículo 3 de la repetida Ley:

1.- Garantizar las condiciones de seguridad que permitan el ejercicio de los derechos y libertades y el respeto a las garantías de los ciudadanos, así como el pleno funcionamiento de las instituciones democráticas, con respeto a la legalidad y a los principios del Estado de Derecho.

¹⁶⁸ Ley número 63/2007, de 6 de noviembre de la Asamblea de la República de Portugal: “Artículo 1.1.- *La Guardia tiene por misión, en el ámbito de los sistemas nacionales de seguridad y protección, asegurar la legalidad democrática, garantizar la seguridad interna y los derechos de los ciudadanos, así como colaborar en la ejecución de la política de defensa nacional, en los términos de la Constitución y de la Ley*”.

2.- Garantizar el orden y la tranquilidad públicas y la seguridad y protección de las personas y sus bienes.

3.- Prevenir la criminalidad en general, en coordinación con las demás Fuerzas y Servicios de Seguridad.

4.- Prevenir la práctica de los demás actos contrarios a la Ley o a los Reglamentos.

5.- Desarrollar las acciones de investigación criminal que le sean atribuidas por Ley, delegadas por las Autoridades judiciales o solicitadas por las Autoridades administrativas.

6.- Velar por el cumplimiento de las leyes y reglamentos relativos a la circulación terrestre, y promover y garantizar la seguridad vial mediante la vigilancia del cumplimiento de su normativa.

7.- Garantizar la ejecución de los actos administrativos emanados de las autoridades competentes, con el objetivo de evitar el incumplimiento de la Ley o su violación continuada.

8.- Colaborar en el control de la entrada y salida de personas en el territorio nacional.

9.- Proteger, socorrer y auxiliar a los ciudadanos y defender y preservar los bienes que se encuentren en situaciones de peligro, por causas provenientes de la acción humana o de la naturaleza.

10.- Mantener la vigilancia y protección de los puntos sensibles, incluyendo infraestructuras de carreteras, vías férreas, puertos y aeropuertos, edificios públicos y otras instalaciones críticas.

11.- Garantizar la seguridad en los espectáculos, incluidos los deportivos y otras actividades de recreo y tiempo libre, en los términos establecidos en la Ley.

12.- Prevenir y detectar el consumo y tráfico de estupefacientes u otras sustancias prohibidas.

13.- Participar en la fiscalización del uso y transporte de armas, municiones y explosivos o sustancias equivalentes, que no pertenezcan a las demás Fuerzas y Servicios de Seguridad o a las Fuerzas Armadas, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otras entidades.

14.- Participar, en los términos de la Ley y de los compromisos adquiridos, en las operaciones de gestión civil de crisis, de paz y humanitarias, en el ámbito policial y de protección civil, así como en misiones de cooperación policial internacional en el ámbito de la Unión Europea y en la representación del país en organismos e instituciones internacionales.

15.- Contribuir en la formación e información de los ciudadanos en materia de seguridad.

Tras estas misiones esenciales, se enumeran otras, similares a las atribuidas a otros Cuerpos policiales europeos con estatuto militar. Destacamos, entre ellas el cumplimiento, en el ámbito de la ejecución de la política de defensa y en colaboración con las Fuerzas Armadas, las misiones militares que le fueran encomendadas.

6.4. La Koninklijke Marechaussee holandesa

La *Koninklijke Marechaussee* es una Fuerza policial que aparece en la Historia a principios del siglo XIX, concretamente el 26 de octubre de 1814, bajo el auspicio de Guillermo I de Holanda. La situación sociopolítica del país necesitaba una reestructuración, teniendo en cuenta la formación del Gobierno provisional que tiene lugar tras la derrota de Napoleón en la Batalla de Leipzig, en octubre de 1813, es decir, un año antes de la creación de este Cuerpo.

Tal como señala la propia Institución¹⁶⁹, la necesidad de garantizar la seguridad pública debía ser satisfecha mediante la creación de una Fuerza policial con control centralizado y estructura militar. En el artículo 1 del Decreto fundacional se establecen unas competencias básicas, consistentes en “*mantener el orden público,*

¹⁶⁹ <https://www.defensie.nl/organisatie/marechaussee/inhoud/geschiedenis>

asegurar la aplicación de las leyes y vigilancia de las fronteras exteriores, así como de las principales vías de comunicación”.

Esa condición militar acompañará al Cuerpo durante toda su historia, excepto en el periodo de ocupación alemana. Por disposición de las autoridades que ocupaban el país, el 5 de julio de 1940, desaparece la denominación de “real” y se incorpora a la policía puramente civil. Tras la liberación, recupera su tradicional denominación y el carácter militar.

Al frente de la fuerza se encuentra un Comandante General, con dependencia directa del Ministerio de Defensa. No obstante lo anterior, y mediante el Consejo de la *Marechaussee*, a tenor de la función a desempeñar la dependencia también afecta al Ministerio de Justicia, al de Asuntos Exteriores y al del Interior.

Las tareas que se encomiendan al Cuerpo, se resumen en las siguientes:

1.- Funciones de policía militar en el ámbito de la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea, incluyendo la investigación de delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas.

2.- Policía de fronteras, asumiendo el control de las personas que entran o abandonan el territorio nacional.

3.- Funciones de vigilancia y seguridad ejercidas sobre la familia real y otras personalidades. Igualmente la vigilancia y la prestación del servicio de seguridad se extiende a las instalaciones de la aviación civil y a los transportes del Nederlandsche Bank

4.- Mantenimiento del orden público, apoyando a diversas policías civiles nacionales, mediante sus unidades móviles.

5.- Funciones de policía judicial en materia de investigación de delitos.

6.- Refuerzo de las policías locales del Caribe de influencia holandesa, como las Antillas, las Islas de Saint-Martin, Saba y Saint Eustache, incluyendo su apoyo en las investigaciones criminales.

7.- Misiones en el extranjero en el marco de la EUROGENDFOR, contribuyendo a la reconstrucción de los Cuerpos de policía locales.

8.- Funciones de representación en ceremonias militares, recepción de dignatarios extranjeros o cualquier otra propia de la vida política del país que lo requiera.

6.5. La Gendarmería rumana

La creación de la Gendarmería rumana se remonta, como es una constante en la historia de sus homólogas europeas, al siglo XIX, concretamente al año 1850. Pero es en 1855, por iniciativa del General MIHAIL RADU se prepara un proyecto de Ley para la organización de la Gendarmería, que finalmente no se materializa. La idea que concibe Radu consiste en una Fuerza especializada con gran capacidad de despliegue, con la misión principal de garantizar la paz social, la seguridad y el orden públicos, organizada militarmente. Aunque la idea no se llevó a término, fue el germen de la Ley para la Organización de la Gendarmería Rural, promulgada por Decreto de 30 de agosto de 1893.

El Legislador, fundamentalmente LASCAR CATARGIU, centra su atención, en esencia, en la estructura militarizada del Cuerpo, capaz de estar presente en todas las áreas rurales del país, retomando la idea de Radu como misión esencial: el mantenimiento del orden público y de la paz social y garantizar el cumplimiento de las leyes.

La precitada Ley para la Organización de la Gendarmería Rural es desarrollada mediante Reglamento de fecha de 1 de septiembre de 1893. Establece, en su artículo 1, el carácter militar de la Gendarmería y la somete a una triple dependencia: Del Ministerio del Interior, en lo que concierne a su misión de garantizar la seguridad y el orden público; del Ministerio de Justicia, en cuanto a sus

prerrogativas de policía y, del Ministerio de la Guerra, en cuanto al mando, disciplina y formación militares.

Sirva este breve apunte histórico tan solo para señalar el carácter militar de la Gendarmería desde su creación hasta la Ley 550, de 29 de noviembre de 2004 que establece el estatus, las funciones y atribuciones de la Institución, así como las reglas básicas de su organización.

En un resumen esquemático, la organización de la Gendarmería se compone de una Inspección General, con competencia en todo el territorio nacional y las funciones de organizar, dirigir, coordinar y controlar la actividad de las Unidades subordinadas, en colaboración con otras instituciones del Estado, así como con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o extranjeras. En un segundo escalón se encuentra la Dirección General de la Gendarmería en Bucarest con la misión de planificar, organizar y gestionar las misiones específicas. De la Dirección General depende la Brigada Especial de Intervención con competencia en todo el territorio nacional y circunscribiendo su labor a las misiones relativas a la garantía y restablecimiento del orden público, a la protección de las instituciones del Estado y a la neutralización de amenazas graves, en colaboración con otros Cuerpos de la defensa nacional u del sistema de seguridad. En cada provincia existe una Inspección de Policía dependiente de forma directa de la Inspección General, circunscribiendo su actuación a tal provincia. Existen asimismo Grupos de Policía Móvil, así como Unidades Didácticas, encargadas de la formación de los miembros del Cuerpo.

En cuanto a las tareas encomendadas a la Gendarmería, se pueden dividir en dos apartados fundamentalmente: las relativas al mantenimiento del orden público en general y otras denominadas “institucionales”.

El mantenimiento del orden público y la seguridad es asumido por Unidades Móviles, Unidades de Montaña, Unidades del Mar, Unidades Contraterroristas, Unidades contra Conductas Antisociales y Unidades para los Eventos Deportivos. Cada una lleva a término su tarea en su respectivo ámbito, asumiendo asimismo la función de policía judicial.

6.6. La Gendarmería polaca

El primer antecedente legislativo de la Gendarmería polaca, tras la invasión napoleónica, se sitúa en el Decreto de 15 de octubre de 1816, promovido por ALEXANDER ROZNIECKIEGO. En su exposición de motivos se señala la razón por la que se crea esta Fuerza, para preservar la tranquilidad, el orden y la seguridad en todo el país. La dirección de la Gendarmería se somete al mando militar, estableciéndose en el articulado una jerarquía castrense.

Desde ese primer antecedente hasta nuestros días, la Gendarmería polaca ha experimentado una constante evolución. En la actualidad es dirigida por un Oficial con empleo de General de

Brigada, dependiendo directamente del Ministerio de Defensa. En su estructura, existe un Cuartel General, tres Unidades especializadas, un Centro de Entrenamiento, dos Secciones Territoriales y cuarenta y cinco destacamentos.

Desde el año 2002 la Gendarmería ha venido cumpliendo funciones propias de una Policía Militar en el ámbito castrense, en apoyo a las formaciones militares, tales como el control de tráfico en instalaciones y ejercicios, protección de autoridades militares, así como el mantenimiento del orden en general dentro de recintos e instalaciones militares.

Pero el hecho más importante en su evolución radica en la creación de Unidades especializadas, teniendo como misión primordial el apoyo a las Fuerzas Armadas en misiones internacionales. Asimismo asume la tarea de la vigilancia de la seguridad pública en situaciones de crisis o de catástrofes y de socorrer a la ciudadanía.

7.- CONCLUSIÓN

El Cuerpo de la Guardia Civil, desde su fundación hasta nuestros días ha experimentado una transformación acorde con la sociedad a la que sirve. Su adaptación, paralela a la evolución de esa misma sociedad, no se ha limitado a la modernización de los medios con los que cuenta. Se ha dado una constante formación continua, siendo a fecha de hoy uno de los Cuerpos policiales con más prestigio en Europa.

Pero existe una tradición secular ya que ha permanecido inalterable con el paso del tiempo. Y es que la tradición y la innovación no son antagónicas, sino más bien en este caso han fructificado en una labor de constante éxito en su labor contra toda forma de delincuencia. Esa tradición, forjada en la base de los principios morales que el II Duque de Ahumada imprimió de forma indeleble al Instituto Armado, ó de forma indeleble al Instituto Armado, continúa siendo credo en las Academias de formación de los futuros Guardias Civiles.

Las normas deontológicas que contiene, por ejemplo, la Cartilla del Guardia Civil, no tienen por qué ser olvidadas por un Guardia Civil que maneja una moderna aeronave y, desde luego, en ningún caso entorpecerán su labor, sino más bien todo lo contrario. En todo caso, es un hecho, insisto, que aquéllos principios forman parte del acervo cultural del Guardia Civil, constituyendo además un orgullo su conservación en el tiempo.

La Guardia Civil nace con una naturaleza militar. Se escoja como precedente en la Historia la Santa Hermandad o, mucho más próximo en el tiempo, el Proyecto de creación de la Legión de Salvaguardias Nacionales, el resultado es el mismo. Existe, desde el punto de vista histórico un antecedente militar indiscutible. Además, la propia condición de militar de su fundador y su indiscutible deseo de dotar al Instituto de un carácter militar, son hechos con consecuencias palmarias en la historia del Cuerpo. En ningún caso se ha producido la *militarización*” de la Guardia Civil, ni tampoco puede darse su *“desmilitarización”*, porque si ello ocurriera, sencillamente desaparecería. Sería otra entidad, pero no la Guardia Civil. Por otra parte, su coexistencia actual con la Policía Nacional sería un elemento más, que en tal coyuntura, implicaría necesariamente su final.

Desde el punto de vista jurídico, no existe el más mínimo inconveniente en la compatibilización de su naturaleza militar con el ejercicio de funciones netamente policiales. Así lo prescriben las leyes reguladoras del Instituto y así también lo declara la Jurisprudencia, tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional.

Existen una serie de Cuerpos policiales en Europa con naturaleza militar, reconocida en los ordenamientos jurídicos de sus respectivas naciones. La Guardia Civil no es un anacronismo histórico ni una excepción estrambótica. Por el contrario, su carácter militar le permite participar en organizaciones internacionales como la EUROGENDFOR, de la que forman parte los países más prósperos de Europa, contribuyendo así a la proyección internacional de nuestra Patria.

8. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA

I.- BIBLIOGRAFÍA

AGUADO SÁNCHEZ, FRANCISCO. *Historia de la Guardia Civil*. Madrid, 1983.

ALMIRANTE, JOSÉ. *Diccionario Militar, Etimológico, Histórico, Tecnológico*. Imprenta y Litografía del Depósito de la Guerra. Madrid, 1869.

ÁLVAREZ REY, Leandro. *Bajo el Fuero Militar. La Dictadura de Primo de Rivera en sus Documentos (1923-1930)*. Universidad de Sevilla. Sevilla, 2006.

BENGOECHEA, SOLEDAD y RAMOS, GEMMA. *La patronal catalana y la huelga de 1902*. *Historia Social*, 5 (1989).

BARADO Y FONT, FRANCISCO. *Museo Militar, vol. 3*. Barcelona, 1886.

BARREIRO FERNÁNDEZ, RAMÓN. *Revista de Historia Militar*, Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica. Madrid, Abril de 2008.

BOLETÍN DE LA REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA, *Tomo CXCI, Número 1, 1994*.

CARL VON CLAUSEWITZ. *De la Guerra*. J. Borja, 2014.

CARRRASCO MANCHADO, ANA ISABEL. *Isabel I de Castilla y la Sombra de la Ilegitimidad*. Silex Ediciones, S.L. Madrid, 2006.

COLMEIRO, MANUEL. *De la Constitución y del Gobierno de los Reinos de León y Castilla*. Librería de D. Ángel Calleja. Editor. Madrid, 1855

COLÓN Y LARRIÁTEGUI, F. *Juzgados Militares de España y sus Indias*, T. II, Madrid 1788

CONTRERAS GAY, JOSÉ, *Las Milicias en el Antiguo Régimen. Modelos, Características Generales y Significado Histórico*. "Chronica Nova". Granada, 1992.

CORONA MARZOL, CARMEN. *Las Milicias Urbanas de la Baja Andalucía en el siglo XVIII*. Actas de las VIII Jornadas Nacionales de Historia Militar. Sevilla, 1998. Milicia y Sociedad en la Baja Andalucía (Siglos XVIII y XIX)

DE LAS HERAS SANTOS, JOSÉ LUIS. *La Justicia Penal de los Austrias en la Corona de Castilla*, Ediciones Universidad Salamanca. Salamanca, 1991.

DON PEDRO SALAZAR DE MENDOZA. *Monarquía de España*. Madrid, 1770.

FLAVIUS REGETIUS RENATUS. *Epitoma Rei Militaris*, 3

FRANCO BARBINI y MARGHERITA GIAI. *I Svoia: Mille Anni di Dinisatia: Storia, Biografia e Costume*. Giunti Editore, 2002.

GIRÓN, P.A. (MARQUÉS DE LAS AMARILLAS). *Recuerdos (1778 -1837)*, Pamplona 1978

GRAN ENCICLOPEDIA ARAGONESA. *Dicom Medios, S.L.* Zaragoza, 2000

HERNANDO DEL PULGAR. *Crónica de los Señores Reyes Católicos*. Imprenta de Benito Monfort. Valencia, 1780.

JOËL JAUTEBERT. *El mantenimiento del orden en Francia y Castilla bajo la Monarquía absoluta, "prevôté des maréchaux" y Hermandades*. Universidad de Angers (Francia). Angers, 2006.

JIMÉNEZ DE SANDOVAL. *Las Instituciones de Seguridad Pública en España y sus Dominios de Ultramar*. Imprenta y Estereotipia de M. Rivadeneyra. Madrid, 1858

JOSÉ SIDRO Y SURGA, ANTONIO DE QUEVEDO Y DONÍS. *La Guardia Civil. Historia de esta Institución y de todas las que se han conocido en España con destino á la persecución de malhechores desde los tiempos más remotos hasta nuestros días*. Madrid, 1858.

LÓPEZ GARRIDO, DIEGO. *La Guardia Civil y los Orígenes del Estado Centralista*. Alianza Editorial, 2004.

LORENZO SILVA, AMADOR. *Sereno en el peligro. La aventura histórica de la Guardia Civil*. Editorial EDAF, S.L.U. Madrid, 2011

MARTÍNEZ RUÍZ, ENRIQUE. *Algunas reflexiones sobre la Santa Hermandad*. Cuadernos de Historia Moderna. Universidad Complutense. Servicio de Publicaciones, 2015.

MATEO ALEMÁN. *De la Vida del Pícaro Guzmán de Alfarache*

MEMORIA PRESENTADA AL GOBIERNO POR LA JUNTA AUXILIAR DE MILICIAS, NOMBRADA POR S.M. PARA EXTENDER EL PROYECTO DE REFORMAS CONVENIENTES EN ELLAS. Imprenta de D.M. De Burgos. Madrid, 1820.

MIGUEL DE CERVANTES SAAVEDRA. *Don Quijote de la Mancha*.

ORTEGO GIL, PEDRO. *Entre Jueces y reos. Las postrimerías del derecho penal absolutista*. Dykinson, S.L. Madrid.

PALACIOS CEREALES, DIEGO. *La Revolución Republicana y la Política de Seguridad Interna Portuguesa*. Ed. R. Ramos y J. Almeida. Lisboa, 2008.

PÉREZ GALDÓS, Benito. *Episodios Nacionales: Segunda Serie*. E-artnow, 2014

PÉREZ GARZÓN, J. SISINIO. *Milicia Nacional y revolución burguesa. El prototipo madrileño: 1808-1874*, Madrid, C.S.I.C., 1978.

QUESADA GUNZÁLEZ, JOSÉ MIGUEL. *El Reservismo Militar en España*. Premios Defensa 2014. Trabajos Seleccionados. Tesis Doctorales.

RAE, *Diccionario de la Lengua Española*. Edición 23ª. Octubre de 2014.

SALES DE BOHIGA, NURIA. *Historia dels Mossos D'Esquadra*. Aedos Editorial, S.A., 1962

El carácter militar de las Fuerzas Policiales en Europa. Especial referencia a la Guardia Civil

SANZ MUÑOZ, José y otros. *La Guardia Civil Española*. Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, Madrid, 1994.

WILLIAM H. PRESCOTT. *Historia del Reinado de Fernando e Isabel, Los Reyes Católicos*. George Reutledge and Sons, Limited. London, 1892

II.- LEGISLACIÓN

Real Resolución de 10 de marzo de 1776.

Constitución de Bayona de 1808.

Constitución de 1812

Real Cédula de 13 de enero de 1824

Real Orden de 1 de septiembre de 1825

Real Decreto de 7 de mayo de 1835.

Real Orden de 27 de febrero de 1925.

Real Decreto de 26 de enero de 1844.

Real Decreto de 28 de marzo de 1844.

Real Decreto de 13 de mayo de 1844.

Reglamento para el Servicio de la Guardia Civil de 9 de octubre de 1844.

Reglamento Militar de la Guardia Civil de 15 de octubre de 1844.

Circular de la Guardia Civil de 16 de enero de 1845.

Real Orden de 20 de diciembre de 1845.

Ley de 2 de julio de 1940.

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Código Penal, según redacción dada por la L.O. 1/20015, de 30 de marzo, por la que se modifica la L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Ley 42/1999, derogada por la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil.

Ley Orgánica 5/2006, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los Derechos y Deberes de los miembros de la Guardia Civil.

Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar

Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, aprobadas por Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero.

Resolución 1908 (2010) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6261a sesión, celebrada el 19 de enero de 2010

Real Decreto 194/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueban las normas sobre seguridad en las Fuerzas Armadas

Real Decreto 1437/2010, de 5 de noviembre.

Tratado publicado en el Boletín Oficial del Estado el 1 de junio de 2012 por el que se crea la Fuerza de Gendarmería Europea

Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil.

III.- LEGISLACIÓN EXTRANJERA

Francia. Ley de 16 de febrero de 1791.

Francia. Decreto de 20 de mayo de 1903.

Francia. Anexo I de la Ley de Orientación y Programación para la Seguridad Interior, de 29 de agosto de 2002

Francia. Decreto de fecha de 24 de junio de 2004 por el que se crea la Oficina Central de la Lucha contra los Atentados al Medio Ambiente y a la Salud Pública y la Oficina Central de la Lucha contra la Delincuencia Itinerante.

Francia. Libro Blanco sobre la Defensa y la Seguridad Nacional.

Francia. Informe No. 271 (2007-2008) presentado ante el Senado. El Sr. Jean FAURE, Sra. Michelle Demessine, los Sres. Hubert Haenel, Philippe Madrelle, Charles Pasqua, Yves Pozzo di Borgo y André Rouvière, en nombre de la Comisión de Asuntos Exteriores

Italia. *Regie Patenti* de 13 de julio de 1814.

Italia. Ley de 31 de marzo de 2000, número 78, de la Delegación del Gobierno en la Reorganización de los Carabineros

Italia. Reglamento sobre la Reorganización de los Carabineros, de conformidad con el artículo 1 de la Ley de 31 de marzo de 2000, número 78.

Portugal. Decreto de 3 de mayo de 1911.

Portugal. Reglamento Provisional para el Servicio de la Guardia Nacional Republicana, de 3 de junio de 1911.

Rumania. Ley para la organización de la Gendarmería Rural, promulgada por Decreto de 30 de agosto de 1893.

Rumania. Reglamento de fecha de 1 de septiembre de 1893.

Rumania. Ley 550, de 29 de noviembre de 2004.

Polonia. Decreto de 15 de octubre de 1816.

IV.- PÁGINAS ELECTRÓNICAS

ÁLVARO GARCÍA PERLA. <http://www.algarper.blogspot.com.es/>

ARMANDO OTERINO CERVELLÓ. <http://gcivil.tripod.com/>

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. <http://tricentenari.bcn.cat/>

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. www.congreso.es/

CRIMINAL JUSTICE LAW. <http://criminaljusticelaw.us/>

EL CONFIDENCIAL. www.elconfidencial.com/

EL MUNDO. <http://www.elmundo.es/>

FONTANAREJO. <http://fontanarejo.hispagen.eu/>

GENDARMERÍA FRANCESA. <http://www.defense.gouv.fr/>

GENDARMERÍA HOLANDESA. <https://www.defensie.nl/>

GUARDIA CIVIL. <https://www.guardiacivil.es>

GOBIERNO DE ESPAÑA. www.lamoncloa.gob.es/

HISPANISMO.ORG. <http://hispanismo.org/>

MOZOS DE ESCUADRA. <http://mossos.gencat.cat/>

POLICÍA NACIONAL. www.policia.es/

V.- BIBLIOTECAS

Archivo Fundación Antonio Maura.

Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.

Servicio de Estudios Históricos de la Guardia Civil.

Biblioteca Nacional.

Biblioteca de la Dirección General de la Guardia Civil.

Ministerio de Defensa. Red de Bibliotecas de Defensa.

VI.- HEMEROTECA

Diario ABC.

Diario El Mundo.

Diario La Vanguardia.