

# *En defensa de la democracia: políticas de orden público en la España republicana, 1931-1936\**

*Gerald Blaney, Jr.*

London School of Economics and Political Science

*Resumen:* Frecuentemente, la Segunda República española ha sido caracterizada como «autoritaria» en virtud de sus políticas de orden público. Este artículo defiende una interpretación abiertamente distinta de la tesis de la «continuidad» y el «autoritarismo» del régimen republicano. El texto plantea nuevas preguntas, cuestiona suposiciones muy arraigadas y sitúa la experiencia de la República en el contexto de la Europa de entreguerras. Igualmente, argumenta que las políticas aplicadas fueron respuestas pragmáticas y provisionales en defensa de la democracia, que intentaban combatir las que se veían como amenazas inmediatas y no paralizar la democratización del Estado y la sociedad.

*Palabras clave:* España, Segunda República, orden público, Guardia Civil, Guardia de Asalto.

*Abstract:* The Second Spanish Republic has often been described as «authoritarian» when considering its policies towards protest and public order. This article challenges both the «continuity» and the «authoritarian» arguments by asking new questions, reevaluating deeply-entrenched assumptions, and putting the experience of the Second Spanish Republic in the historical context of Interwar Europe. It will argue that despite some of the seemingly non-democratic measures taken in defence of democracy, these were temporary, pragmatic responses meant to combat what were seen as immediate threats, and not indicative of

---

\* Quiero expresar mi agradecimiento a Dídac Gutiérrez-Peris y a Fernando del Rey por su ayuda en la traducción de este artículo.

a fundamental lack of intention to democratize the Spanish State and Spanish society.

*Keywords:* Spain, Second Republic, Public Order, Civil Guard, Assault Guard.

## ¿Una democracia autoritaria?

La expresión «democracia autoritaria» fue utilizada por Manuel Ballbé para caracterizar la Segunda República en su influyente libro *Orden público y militarismo en la España constitucional*, que en su momento marcó un hito en la historiografía española, algo comprensible teniendo en cuenta el estado de la investigación sobre las políticas de orden público en esa época<sup>1</sup>. El autor identificó dos consecuencias principales derivadas del «fracaso» de la República en su intento de superar el sistema de orden público militarizado que heredó de la Monarquía. Primero, las tácticas de mano dura empleadas a la hora de lidiar con los conflictos de seguridad ciudadana habrían deteriorado la predisposición favorable inicial mostrada por amplios sectores de la población hacia el nuevo régimen, contribuyendo a la violencia del periodo. Segundo, y más importante, dicho fracaso habría impedido la salida de los militares de un sector tan clave para el poder civil como era el orden público. Esta situación no sólo habría imposibilitado la profesionalización y democratización de la policía, cuya falta de responsabilidad se tradujo en el empleo de una fuerza desproporcionada cuando se enfrentaban a los ciudadanos en el ejercicio de su derecho democrático de protesta, sino que además supuso que el ejército siguiera pensando que tenía derecho a intervenir en la vida política, cortocircuitando la democratización de España.

Las inclinaciones autoritarias de los gobernantes españoles desde el principio de la época constitucional en 1812, incluyendo, según Ballbé, los de la Segunda República, habrían consolidado un círculo vicioso de militarismo que nunca llegó a romperse. Cuando describió las «contradicciones» del régimen republicano, Ballbé llegó a acusar a sus prohombres de mantener una actitud hipócrita y engañosa: «los acontecimientos [...] ponen de relieve que *no ha-*

---

<sup>1</sup> Manuel BALLBÉ: *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, Alianza Editorial, 1985.

bía la más mínima intención de variar los métodos policiales excepcionales tan ampliamente utilizados en las décadas anteriores y de que tan imbuidos estaban los miembros de la fuerza pública»<sup>2</sup>. El profesor Ballbé no sólo habló de la continuidad entre la Segunda República y la Monarquía, sino que concluyó que, puestos a considerar «una Administración del orden público militarizada», la dictadura de Franco «no es una institución que presente un modelo novedoso en relación con el liberal y republicano precedentes»<sup>3</sup>. Ciertamente, resulta difícil concebir una comparación que sea más incriminatoria contra la Segunda República.

El trabajo de Ballbé ha tenido un profundo y duradero impacto en la historiografía de la Segunda República, particularmente para los autores que tratan de cuestiones relativas al orden público, la protesta popular y la violencia política. Muchos de ellos suscriben fielmente sus tesis sobre la República «autoritaria». Así, por ejemplo, en su estudio sobre el orden público y la protesta social en Barcelona, Chris Ealham utiliza un lenguaje condenatorio que sobrepasa el tono crítico que está presente por toda la obra de Ballbé. Más allá de la «paranoia» que sufrían las autoridades republicanas cuando se veían ante una clase obrera movilizada, Ealham considera que surgió «un nuevo consenso represivo», el cual creó «una nueva economía de la represión» al servicio de la «República del orden», disfrazada bajo una «ideología democrática de la dominación»<sup>4</sup>.

El estudio del fenómeno de la violencia política en España, muy de moda hoy en día e inspirando tanto por Ballbé como, más recientemente, por las teorías de la sociología histórica, da nueva vida a la percepción de una República autoritaria. En los últimos años, estos analistas han enfatizado el papel del Estado a la hora de determinar el nivel de violencia política y la radicalización de la protesta popular. Según ellos, este rol es aún más evidente cuando el «poder despótico» del Estado se mezcla con una «política de exclusión» partidista. Como afirma Rafael Cruz, los gobiernos republicanos «no sufrieron de falta de autoridad, sino de un exceso de autoritarismo». La política de «control policial» no sólo aumenta

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 322. La cursiva es mía.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 400-402.

<sup>4</sup> Chris EALHAM: *Class, Culture and Conflict in Barcelona, 1898-1937*, Londres, Routledge, 2005, pp. 63-84 (hay traducción española: *La lucha por Barcelona. Clase, cultura y conflicto, 1898-1937*, Madrid, Alianza Editorial, 2005).

la probabilidad de enfrentamiento entre el Estado y la ciudadanía, además, cuando depende de un aparato policial «descoordinado», con «insuficiencia de medios» y con cuerpos como la Guardia Civil, el resultado previsible serían los choques fatales. Para reafirmar su hipótesis sobre el papel determinante del Estado, los defensores de estas tesis subrayan la frecuencia con que proliferaron los «estados de excepción», el número de víctimas mortales y los autores de dicho muertos. Aunque reconoce la influencia de otros factores en el «desencadenamiento de la violencia colectiva», Rafael Cruz expone que «el control policial en la España de 1936 generó y se vio envuelto en la mayor parte de las colisiones, heridos y víctimas mortales». Según sus cálculos, el porcentaje más alto de víctimas mortales durante la primavera de 1936 (43 por 100) lo acarrearón las fuerzas del Estado —policía, Guardia Civil y ejército—, que sirvieron como instrumento a los gobiernos de Azaña y Casares Quiroga para su «monopolio del control y ocupación de la calle»<sup>5</sup>.

¿Fue realmente la Segunda República española tan «autoritaria»? ¿Ignoraron sus gobernantes los ideales republicanos en los asuntos de orden público? Para contestar estas preguntas, primero, vamos a ampliar el ámbito de nuestra perspectiva incluyendo las políticas de otras democracias europeas de la época. Dado que mucha de la reputación «autoritaria» de la República española viene de una supuesta continuidad con la Monarquía que la sustituyó, es útil comparar la democracia española con sus homólogas contemporáneas. Segundo, examinaremos la viabilidad de la tesis de la continuidad con el análisis de las reformas fundamentales de la Segunda República. A continuación exploraremos las posibilidades que existían de «republicanizar» las fuerzas de orden público heredadas de la Monarquía y utilizadas por la República, especialmente la Guardia Civil. La suposición de que fue casi imposible hacerlo se encuentra explícita o implícita en los juicios de muchos analistas y forman una pieza fundamental de sus críticas del régimen republicano. En consecuencia, tenemos que examinar a los miembros de los cuerpos de seguridad como grupo social y no solamente como una extensión del «poder despótico» del Estado.

---

<sup>5</sup> Rafael CRUZ: *En nombre del pueblo*, Madrid, Siglo XXI, 2006, pp. 166-168, 179 y 335-337. En una línea similar, Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA: «El Estado ante la violencia», en Santos JULIÁ (dir.): *Violencia política en la España del siglo XX*, Madrid, Taurus, 2000, pp. 365-460.

## **España no fue diferente. Los desafíos de los gobiernos en la Europa de entreguerras**

La República española se enfrentó con desafíos que fueron tanto peculiares como comunes entre las democracias europeas en el periodo de entreguerras. La consideración del Estado como un actor autónomo puede ocultar las diferencias existentes entre los distintos regímenes políticos a lo largo del tiempo —como hizo Ballbé—, así como las dinámicas particulares que los condicionaron en las circunstancias concretas de cada uno —incluso cuando compartían los mismos valores políticos—. En 1918, la democracia republicana era nueva en países como Austria, Hungría y Alemania. La democracia también se abrió paso en Estados nuevos como Checoslovaquia, Polonia y Yugoslavia. Estos tres últimos Estados, en particular, tuvieron que contener las disputas nacionalistas, a veces violentas, dentro de sus propias fronteras. En contraste con las democracias ya consolidadas, como el Reino Unido, Francia y Holanda, las nuevas democracias mostraron una gran vocación «transformadora», bajo la pretensión de cambiar radicalmente sus estructuras sociales e institucionales, así como sus culturas políticas. Algunos de estos países de nuevo cuño se enfrentaban al desafío añadido de tener que «nacionalizar» a sus respectivas poblaciones. Las relaciones entre los Estados y sus sociedades se vieron condicionadas tanto por la herencia del pasado como por las políticas inmediatas de sus respectivos regímenes.

España se unió al grupo de las nuevas democracias en 1931. Antes de examinar las políticas de orden público de los gobiernos republicanos españoles, tenemos que considerar la situación en que tuvieron que gobernar y las restricciones con las que se enfrentaron. Es preciso hacerlo, porque muchas de las críticas vertidas por los analistas deudores de las tesis de Ballbé se basan en la presunción de que el gobierno provisional de la República y sus sucesores gozaron de una libertad de acción que en realidad no poseyeron. En esta línea se tiende a confundir poder legal con poder real. El mismo Ballbé interpretó la incapacidad para llevar a cabo reformas más profundas con una falta de voluntad para hacerlas<sup>6</sup>. El gobierno

---

<sup>6</sup> Manuel BALLBÉ: *Orden público...*, pp. 318 y 335.

provisional que asumió el poder en abril de 1931 era una coalición amplia pero potencialmente muy débil. Igualmente, el apoyo popular al nuevo régimen fue muy heterogéneo y en potencia se veía recorrido por las mismas líneas de fractura que pronto minaron la estabilidad del gobierno. Además, a pesar de la victoria de la coalición republicana en las elecciones del 12 de abril, aquello fue un fenómeno prioritariamente urbano. La influencia de los sectores tradicionales de la sociedad era aún suficiente para asegurar una mayoría monárquica en la mayor parte de las áreas rurales, con el consiguiente bloqueo en el ámbito local de las reformas republicanas.

A esto debe añadirse la vinculación condicionada que prestó a la República un grupo tan importante como el de los oficiales del ejército. No obstante la apatía mostrada por el cuerpo de oficiales en torno al futuro del rey Alfonso XIII en 1931, éstos no accedieron al derrocamiento de la Monarquía con la intención de socavar la maquinaria del Estado y dar paso a una revolución radical. Mientras que el ejército se mantuvo dividido —algo palpable durante todo el periodo republicano—, una amenaza revolucionaria creíble podía movilizar a una oposición suficiente para poner en peligro al gobierno, tal como sucedió en el verano de 1936. En suma, la República española se enfrentó a una situación delicada, en la que sus prohombres tuvieron que ofrecer una imagen del control y estabilidad, y con ella manejar un equilibrio difícil entre sus valores y la necesidad de consolidar el nuevo régimen.

A pesar de sus circunstancias diferenciadas, hubo sorprendentes similitudes en las respuestas de las democracias europeas de la época. En términos generales, muchas de las medidas adoptadas por los gobiernos tenían como objetivo protegerse tanto de los enemigos reales como de los percibidos como tales. El contexto histórico tanto en España como en el resto del continente se vio influido por los objetivos y estrategias de todos los actores en presencia, más allá de las políticas concretas de los gobiernos. En la Europa de entreguerras, las ideologías de la extrema izquierda (el *bolchevismo*, en su sentido más genérico) y de la extrema derecha (el *fascismo*, en su significación igualmente más amplia) disfrutaron de una popularidad que trascendió con mucho el número de sus afiliados. Aunque todos los gobiernos ampliaron los derechos políticos y sociales de sus ciudadanos, después de la experiencia de Rusia en 1917 y de la ola revolucionaria que siguió a la Gran Guerra, muchos libe-

rales y republicanos consideraron fundamental para la supervivencia de sus regímenes que los grupos radicales no pudieran movilizar el descontento popular para paralizar o frustrar sus reformas. Este problema fue aún más acusado para los gobernantes que gestionaron sociedades con tradiciones democráticas frágiles. En el plano legislativo, algunas de las democracias más jóvenes se concedieron «plenos poderes» (como Checoslovaquia y España) y muchas aprobaron leyes dirigidas a la «defensa de la República» (como Alemania, Checoslovaquia, Finlandia y de nuevo España), todas ellas destinadas a proporcionar a los gobiernos los medios legales para tomar medidas rápidas y eficaces, así como para combatir las amenazas que atentaban contra la consolidación del nuevo orden político. Si los republicanos españoles adolecieron de una mentalidad autoritaria por promulgar una legislación extraordinaria de orden público, lo mismo puede afirmarse de la inmensa mayoría de sus homólogos europeos contemporáneos.

Aun así, dichas leyes no las implementaron sólo las recientes e inexpertas democracias. En la Europa de entreguerras fue bastante difícil diferenciar entre la protesta legítima y los movimientos subversivos, particularmente cuando algunos grupos explotaron esta dificultad. Incluso los países de larga experiencia democrática, como Gran Bretaña, sintieron la necesidad de promulgar una legislación especial que les otorgase los poderes suficientes para lidiar con las amenazas y conatos revolucionarios. En octubre de 1920, el Parlamento británico aprobó la llamada *Emergency Powers Act*, que concedió al gobierno la potestad de declarar el estado de emergencia durante un mes entero<sup>7</sup>.

Además de estas leyes —que al tiempo que concedían amplios poderes eran casi siempre de carácter transitorio—, hubo otras más específicas dirigidas especialmente contra los grupos cuyos propósitos y acciones podían llegar a quebrantar el orden democrático. Por ejemplo, la Falange en España y las ligas de extrema derecha en Francia fueron prohibidas por sus respectivos gobiernos en 1936. Por su parte, muchos de los países que compartían fronteras con la

---

<sup>7</sup> Jane MORGAN: *Conflict and Order: The Police and Labour Disputes in England and Wales, 1900-1939*, Oxford, Clarendon Press, 1987, pp. 98-99. Para un detallado listado de leyes de excepción en Checoslovaquia, Finlandia y Bélgica, véase Giovanni CAPOCCIA: *Defending Democracy: Reactions to Extremism in Interwar Europe*, Baltimore, John Hopkins University Press, 2005, pp. 256-267.

Unión Soviética —como Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania y Polonia— prohibieron los partidos comunistas y yugularon cualquier intento de reorganizarlos bajo algún tipo de tapadera. En la misma línea, varios países aprobaron leyes que limitaban los derechos de asociación, en particular los de las organizaciones uniformadas y paramilitares. Así lo hizo Gran Bretaña mediante la promulgación de la Ley de Orden Público de 1936, con la que el gobierno se concedió el poder de restringir los desfiles y reuniones públicas en aras de «la preservación del orden»<sup>8</sup>. Entre junio de 1934 y julio de 1935, el gobierno de centro-derecha aprobó en España una serie de leyes similares y trató de prohibir el reclutamiento y la participación de menores y jóvenes en las organizaciones paramilitares. Tanto en la España republicana como en el resto de las democracias europeas, estas medidas no representaron para sus gobernantes un abandono de sus convicciones democráticas, sino que fueron necesarias a corto plazo para canalizar los conflictos político-sociales dentro del proceso parlamentario y constitucional. Esta intención de los republicanos y los liberales les diferenció de los que utilizaron las oportunidades ofrecidas por la democracia para consumir objetivos verdaderamente autoritarios. Igualmente, les alejó de los regímenes oligárquicos —como el de la Monarquía de la Restauración—, que utilizaron el lenguaje de liberalismo al tiempo que muchas veces desvirtuaron los contenidos de la idea liberal.

### **Control policial y control sobre la policía. Centralización y militarización**

Dada la vinculación que se establecía frecuentemente entre el mantenimiento del orden en los espacios públicos y la percepción de estabilidad de un determinado régimen, las democracias de la Europa de entreguerras reaccionaron en los momentos de crisis con un aumento significativo de su personal de policía. Con frecuencia, las fuerzas de seguridad se vieron reforzadas por unidades móviles especializadas, diseñadas para ser desplegadas rápidamente en las zonas conflictivas<sup>9</sup>. En este caso también, la Segunda República no fue diferente: creó su propia policía antidisturbios, la Guardia de

<sup>8</sup> Preámbulo, *Public Order Act*, 1936.

<sup>9</sup> Gerald BLANEY: «Introduction: Policing Interwar Europe», en *id.* (ed.): *Poli-*

Asalto, adscrita al Cuerpo de Seguridad. Dicha decisión conllevó en éste un incremento de su personal, pasando de 5.603 hombres al inicio de la República hasta un total de 17.660 en 1936, la mayor parte de los cuales correspondieron a aquélla<sup>10</sup>.

El incremento de la dependencia de los regímenes hacía los cuerpos de seguridad hizo aumentar la preocupación por el control sobre la policía. El recurso más fácil y más frecuentemente utilizado para garantizar la máxima eficacia y la disciplina entre las fuerzas de seguridad fue la centralización y la militarización. La afirmación de que «las policías de [los] países [europeos] habían reducido de manera notable su carácter militar al comenzar el siglo»<sup>11</sup>, una generalización que es preciso matizar considerablemente, en cualquier caso no resulta válida para caracterizar el periodo posterior a la Gran Guerra. Además, en las Repúblicas de Polonia y Checoslovaquia dicha centralización se acompañó de una característica étnica adicional: los polacos y los checos tuvieron preferencia en el sistema de contratación a la hora de integrar las fuerzas policiales. En el caso checo —una democracia «exitosa»—, el esfuerzo para asegurar que el control de la policía permaneciera en manos checas, en particular en las zonas donde las minorías étnicas constituían la mayoría de la población local, provocó que la estructura y la organización de la policía fuese totalmente diferente del resto de los órganos del Estado<sup>12</sup>.

Tendencias similares se dieron incluso en Inglaterra, cuyo «modelo» representó «la concepción liberal clásica de la policía» para Ballbé, en contraste con una España «desviada»<sup>13</sup>. Los sucesivos mi-

---

*cing Interwar Europe: Continuity, Change and Crisis, 1918-1940*, Nueva York, Palgrave-MacMillan, 2007, pp. 2-3.

<sup>10</sup> Gerald BLANEY: «Keeping Order in Republican Spain, 1931-1936», en *id.* (ed.): *Policing Interwar Europe...*, p. 42.

<sup>11</sup> Rafael CRUZ: *En nombre del pueblo...*, p. 217.

<sup>12</sup> Andrzej MISIUK: «Police and Policing under the Second Polish Republic», en Gerald BLANEY (ed.): *Policing Interwar Europe...*, p. 162, y Samuel RONSIN: «Police, Republic and Nation: The Czechoslovak State Police and the Building of a Multinational Democracy, 1918-1925», en Gerald BLANEY (ed.): *Policing Interwar Europe...*, pp. 141-154.

<sup>13</sup> Manuel BALLBÉ: *Orden público...*, pp. 141-154. Aunque la estructura de la policía inglesa fuera descentralizada, la reforma de la policía y la manera en que surgió en Inglaterra fue principalmente dirigida desde Londres. De hecho, la «New Police» tenía más en común con un cuerpo militar que con una milicia ciudadana. Para una crítica al exceso de importancia que se le otorga a su naturaleza ci-

nistros del Interior británicos trataron de aumentar los poderes del gobierno a fin de asumir el control de las fuerzas locales en periodos de máxima agitación social o en caso de urgencias nacionales, argumentando que los policías no eran «agentes del gobierno local», sino «servidores de la Corona». Las llamadas *Emergency Regulations* de 1921 y 1926, consideradas como complementos del *Emergency Powers Act* de 1920, otorgaron al ministro del Interior más poder directo sobre las fuerzas de seguridad provinciales. Después de dos huelgas policiales, provocadas en parte por la propensión del gobierno a negar a los policías su derecho a formar un sindicato, fue promulgada una nueva legislación sobre la policía, el *Police Act* de 1919. Dicha legislación, que prohibía sindicarse a los agentes, creó la Federación de la Policía (sin derecho a huelga). Del mismo modo, el fomento del descontento entre la policía pasó a convertirse en un delito, punible con multas o incluso con penas de prisión. Además, todos los comandantes de la Policía Metropolitana nombrados durante los años de entreguerras fueron oficiales militares, y 36 de los 50 nuevos nombramientos durante ese periodo para el cargo de jefe de policía provincial (*Chief Constable*) resultaron ocupados igualmente por militares o por oficiales que habían servido en las fuerzas policiales imperiales<sup>14</sup>. Asimismo, el uso de las fuerzas armadas formó parte de todos los planes del gobierno en la contención de los brotes de descontento laboral. De hecho, en varias ocasiones el ejército y la marina fueron empleados para ayudar a las autoridades civiles a mantener el control de la situación<sup>15</sup>.

Mientras que los gobiernos británicos ampliaron el papel de las fuerzas armadas en asuntos de orden público, los republicanos españoles pretendieron —con prudencia— marchar en sentido opuesto. La necesidad de reafirmar la supremacía civil sobre el poder militar era si cabe mucho más acuciante, dada la tradición de intervencionismo castrense de España y la escasa proclividad tradicional del ejército hacia el republicanismo. En contraposición a los reclamos populares, los republicanos españoles —sobre todo durante el pri-

---

vil, véase Clive EMSLEY: *The English Police: A Political and Social History*, Londres, Longman, 1996, pp. 26, 56-59 y 254-257.

<sup>14</sup> Clive EMSLEY: «The Second World War and the Police in England and Wales», en Cyrille FIJNAUT (ed.): *The Impact of World War II on Policing in North-West Europe*, Leuven, Leuven University Press, 2004, pp. 154-155.

<sup>15</sup> Jane MORGAN: *Conflict and Order...*, capítulos 4 y 5.

mer bienio— mantuvieron una política que consistió en reducir sistemáticamente la autonomía de los militares dentro del Estado<sup>16</sup>. El sistema de una administración militar paralela fue eliminado con la abolición tanto de las capitanías generales como de los gobernadores militares, estructuras que durante la Monarquía habían asumido de manera recurrente la competencia civil del mantenimiento del orden público. Además, muy pocos militares fueron llamados a ocupar cargos de gobernador civil en las provincias, acabando así con la curiosa práctica utilizada durante la Monarquía de designar a oficiales militares para unos puestos que eran claves en el mantenimiento del orden público por parte de la administración civil<sup>17</sup>. La Ley de Orden Público de 1933, que reemplazó la transitoria Ley de Defensa de la República, sirvió para concretar los procedimientos que debían darse para declarar los estados de excepción. Dichos procedimientos otorgaron notables poderes a las autoridades civiles con el fin de encauzar los disturbios antes de tener que recurrir al estado de guerra, limitando de este modo el alcance de la intervención militar en los asuntos de orden público. Con dicha estrategia, lo que se buscaba era precisamente delimitar las relaciones entre el poder civil y los militares, y no acentuar el supuesto carácter «autoritario» del gobierno republicano<sup>18</sup>.

Ballbé constata que, a pesar de que la Ley de Jurisdicciones fue anulada por el gobierno provisional, la mayoría de los miembros de la Sala Sexta del Tribunal Supremo, que decidía sobre cuestiones militares y jurisdicciones civiles, eran oficiales del ejército<sup>19</sup>. Esta falta de responsabilidad, según Ballbé, fue la razón principal del recurso a la fuerza letal por parte de la Guardia Civil<sup>20</sup>. Aunque el asunto de la violencia policial es mucho más complicado, es ver-

---

<sup>16</sup> Para un resumen de las reformas policiales durante el primer bienio véase Gerald BLANEY: «Keeping Order in Republican Spain...», pp. 36-42.

<sup>17</sup> De acuerdo con los cálculos de Joan Serrallonga, los militares representaron sólo el 7,1 por 100 de los gobernadores civiles durante todo el periodo republicano. Véase Joan SERRALLONGA I URQUIDI: «El aparato provincial durante la Segunda República. Los gobernadores civiles, 1931-1939», *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*, 7 (2007), <http://hispanianova.rediris.es/7/articulos/7a008.pdf>.

<sup>18</sup> Para la interpretación de la Ley de Orden Público como otro aspecto del supuesto autoritarismo de la Segunda República véase Manuel BALLBÉ: *Orden público...*, pp. 359-363.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 349.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 354-359.

dad que la falta de responsabilidad de un cuerpo militarizado como la Guardia Civil supuso una nota negra bajo la República y contribuyó a las extralimitaciones de su personal. Sin embargo, los hombres del Cuerpo de Seguridad —incluso las nuevas secciones de Asalto— sí se vieron sometidos a la jurisdicción penal civil<sup>21</sup>. Por otra parte, la cuestión de la jurisdicción legal se pensaba resolver con el tiempo: aunque el Cuerpo Militar Legal no fuese abolido, seguiría bajo el control directo del fiscal general del Estado, y todos sus futuros miembros tendrían procedencia civil<sup>22</sup>.

De igual importancia fueron las decisiones que se tomaron cuando los militares expresaron públicamente su opinión sobre cuestiones políticas. La prensa militar sufrió suspensiones por sus críticas abiertas al gobierno. Sus oficiales no fueron intocables. Incluso un oficial de tanto prestigio y con gran influencia como el general José Sanjurjo, que fue un importante aliado del gobierno durante los primeros meses del régimen, no quedó exento de sanción. Después de hacer una serie de declaraciones públicas criticando al gobierno de la coalición republicano-socialista en enero de 1932, Sanjurjo fue relevado del mando de la Guardia Civil. Cuando el mismo personaje lideró la fallida rebelión de Sevilla en agosto de 1932, fue obligado a sufrir la humillación de cumplir su condena no en una prisión militar, sino en una cárcel común. Al sucesor de Sanjurjo en la Dirección General de la Guardia Civil, el general Miguel Cabanellas, también se le aplicó con firmeza el principio de que el gobierno no iba a hacer la vista gorda ante posibles faltas al deber: cuando Cabanellas no cumplió las órdenes del ministro de la Gobernación de desarmar la guarnición de la Guardia Civil en Sevilla durante la rebelión de 1932, el general fue destituido de su cargo a pesar de su condición de republicano declarado<sup>23</sup>.

Los gobernantes de la Segunda República han sido criticados, tanto en ese periodo como en la actualidad, por no haber eliminado la Guardia Civil, que para muchos era el símbolo del poder militar dentro del Estado español. Ciertamente, la mayoría de la coalición

---

<sup>21</sup> Diego PALACIOS: «Ansias de normalidad. La policía y la República», en Fernando DEL REY (dir.): *Palabras como puños. La intransigencia política en la Segunda República española*, Madrid, Tecnos, 2011, p. 614.

<sup>22</sup> Gabriel CARDONA: *El poder militar en la España contemporánea hasta la guerra civil*, Madrid, Siglo XXI, 1983, pp. 159-160.

<sup>23</sup> Gerald BLANEY: «Keeping Order in Republican Spain...», p. 62.

republicano-socialista quiso abolir este polémico cuerpo. La realidad en toda esta cuestión es que simplemente no pudieron hacerlo. Una medida así hubiese abierto la puerta a una posible rebelión militar; de la misma forma que habría dejado al gobierno provisional sin una fuerza de policía suficientemente experimentada y disciplinada<sup>24</sup>.

A pesar de que los gobiernos republicanos españoles se percataron de que no podrían funcionar sin los servicios de la Guardia Civil, esto no excluyó su voluntad de reformarla. Los dos objetivos principales de las reformas fueron, por un lado, situar a la Benemérita bajo el control de las autoridades civiles y, por otro, reducir la dependencia del Estado republicano hacia dicho cuerpo policial. Respecto al primer objetivo, buena parte se alcanzó ya al desmantelar la administración militar paralela que se había heredado de la Monarquía, aunque los republicanos fueron más allá. El gobierno aprovechó la oportunidad que le brindó la fracasada rebelión militar en agosto de 1932 para suprimir la Dirección General de la Guardia Civil, ubicada en el Ministerio de la Guerra, que fue reconstituida como una Inspección General dentro del Ministerio de la Gobernación. La abolición de un símbolo que se concebía como un «castillo roquero independiente» no pasó desapercibida, tal y como Manuel Azaña anotó en su diario: «Los caciques y mangoneadores de la Guardia Civil están espantados con la supresión de la Dirección General. Nunca lo hubiera creído»<sup>25</sup>. En septiembre de 1932, el gobierno otorgó a los gobernadores civiles el poder para inspeccionar las unidades de la Guardia Civil ubicadas en su provincia. Además, en marzo de 1933, se estableció una Secretaría Técnica dentro del Ministerio de la Gobernación con el fin de coordinar más eficazmente los servicios tanto de la policía gubernativa como de la Guardia Civil, consolidando de este modo la integración de dichos cuerpos en la administración civil<sup>26</sup>.

En cuanto al segundo objetivo, los gobiernos del primer bienio mantuvieron una línea política clara, que consistió en fortalecer la presencia y los poderes de las fuerzas policiales que estaban directamente bajo el mando del Ministerio de la Gobernación y la jurisdicción

---

<sup>24</sup> Miguel MAURA: *Así cayó Alfonso XIII. De una dictadura a otra*, Madrid, Marcial Pons, 2007, pp. 293-294, 351 y 357-360.

<sup>25</sup> Manuel AZAÑA: *Diarios Completos. Monarquía, República, Guerra Civil*, Barcelona, Crítica, 2000, pp. 597-598.

<sup>26</sup> Gerald BLANEY: «Keeping Order in Republican Spain...», p. 40.

dicción civil. En julio de 1931, se creó el Cuerpo de Policía Local con el fin de patrullar en las ciudades y pueblos que no eran capitales provinciales. Por su parte, el Cuerpo de Vigilantes de Caminos se fundó a principios de 1933 con el objetivo de patrullar las carreteras de España<sup>27</sup>. La iniciativa más notoria fue sin duda la creación de los Guardias de Asalto dentro del Cuerpo de Seguridad. En principio, éstos respondieron a una «misión social, no marcial», y en lugar de un sable o un fusil fueron equipados con porras y pistolas (aunque se les dotó con armamento más letal cuando se plantearon disturbios importantes). A pesar de que la mayoría de sus oficiales provenían del ejército<sup>28</sup>, se trataba de un cuerpo policial profesionalizado, entrenado con los métodos modernos de control de masas y que recordaba mucho más a su homólogo francés de la *Garde Républicaine Mobile* que a otras fuerzas de carácter marcadamente militar como los *Politietroepen* holandeses fundados en 1919<sup>29</sup>. Sin duda, la Guardia de Asalto fue el cuerpo que más se promocionó durante los gobiernos del primer bienio, a través, por ejemplo, del aumento continuo de su personal, al mismo tiempo que disminuyó el de la Guardia Civil durante las reestructuraciones de 1933<sup>30</sup>. Además, el presupuesto destinado al Cuerpo de Seguridad aumentó en su conjunto un 139 por 100 entre 1931 y 1936, mientras que el destinado a la Guardia Civil —cuyo personal ganaba menos que sus colegas en la Guardia de Asalto— sólo aumentó un 40 por 100<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 41 y 63, nota 38.

<sup>28</sup> Ballbé tergiversa las palabras de Miguel Maura para argumentar que Agustín Muñoz Grandes, posteriormente una de las figuras importantes de la dictadura de Franco, fue el comandante de la Guardia de Asalto durante el bienio azañista. En realidad, Maura explica que se le pidió a Muñoz Grandes que ayudara a diseñar dicho cuerpo, no a ejercer su mando. Véase Miguel MAURA: *Así cayó Alfonso XIII...*, pp. 359-360. Ballbé se equivoca al añadir que Muñoz Grandes fue el jefe de la Guardia de Asalto durante todo el período previo a la Guerra Civil. En realidad, Muñoz Grandes no fue nombrado mando del Cuerpo de Seguridad (que incluía el cuerpo de las Fuerzas de Asalto) hasta el 23 de septiembre de 1933, durante el primer gobierno de Lerroux, un cargo que mantuvo hasta el 17 de mayo de 1935. Virtualmente, la mayoría de los historiadores posteriores han reproducido estos errores de Ballbé.

<sup>29</sup> Sobre la creación de la *Politietroepen* (tropas policiales) véase Jos SMEETS: «“Turbulent Times”: The Dutch Police Between the Two World Wars», en Gerald BLANEY: *Policing Interwar Europe...*, pp. 192-198.

<sup>30</sup> Gerald BLANEY: «Keeping Order in Republican Spain...», pp. 41-42.

<sup>31</sup> Gabriel CARDONA: *El poder militar...*, p. 270.

Además de la Guardia de Asalto, hubo otra reforma fundamental llevada a cabo durante la República, aunque ésta haya sido pasada por alto por muchos historiadores, centrados en criticar la supuesta falta de reformas del sistema policial durante ese periodo. Esa reforma fue la concesión de competencias policiales a la Generalitat de Catalunya. En efecto, a pesar de la fuerte oposición de los militares, la República concedió a la Generalitat el control de todos aquellos cuerpos destinados al orden público que actuaban dentro de su jurisdicción, incluyendo el símbolo máximo del centralismo español, la Guardia Civil<sup>32</sup>. Por lo tanto, las reformas republicanas de 1931 a 1933 no sólo constituyeron un cambio significativo de la política del régimen anterior, sino que habrían sido impensables bajo la Monarquía.

También hay que notar que los republicanos españoles no fueron los únicos que adoptaron un enfoque pragmático al decidir utilizar las fuerzas policiales heredadas del régimen anterior. La Tercera República francesa hizo lo mismo. Por su parte, los republicanos irlandeses utilizaron oficiales de la disuelta *Royal Irish Constabulary* (RIC) para supervisar la formación de la nueva policía, a pesar de la pésima imagen de ese cuerpo y las atrocidades cometidas por las fuerzas de la Corona durante la lucha por la independencia irlandesa<sup>33</sup>. Tanto los republicanos checos como los polacos utilizaron también oficiales de la antigua policía imperial de los Habsburgo. Los checos incluso contradijeron su propia legislación —que pretendía promover a veteranos de la Legión Checa en cargos dentro de la administración del Estado— para poder beneficiarse de la experiencia de los antiguos oficiales «austriacos»<sup>34</sup>. Teniendo en cuenta los problemas a los que se enfrentaban muchas de las democracias europeas en ese periodo, se entiende que el pragmatismo acabase por prevalecer sobre los dogmas de carácter ideológico.

Por otra parte, en principio no había ninguna razón por la cual un cuerpo como la Guardia Civil no pudiese existir y actuar en una

---

<sup>32</sup> Gerald BLANEY: «Keeping Order in Republican Spain...», pp. 41-42.

<sup>33</sup> El empleo de oficiales del antiguo RIC contribuyó a un motín de los reclutas de la Garda Síochána —la nueva policía republicana irlandesa— en Kildare en 1922. Véase Gregory ALLEN: *The Garda Síochána. Policing Independent Ireland, 1922-1982*, Dublín, Gill & MacMillan, 1999, pp. 31-48.

<sup>34</sup> Andrzej MISIUK: «Police and Policing under the Second Polish Republic...», y Samuel RONSIN: «Police, Republic and Nation...», pp. 145-151 y 162.

democracia liberal: Francia, Bélgica, y Holanda, entre otros países, tenían gendarmerías, y todas ellas estaban capitaneadas por oficiales militares. Las distintas formas hacia las que evolucionaron estas gendarmerías, así como los distintos caminos políticos que siguieron cada uno de estos países, son pruebas importantes de que *a priori* no había un trazado predeterminado y estático que obligadamente tuvieran que transitar las fuerzas de policía militarizadas tras su puesta en marcha<sup>35</sup>.

El determinismo estructural del «paradigma de la militarización» conduce a aplicar una metodología deficiente al estudiar las fuerzas de seguridad españolas. A pesar de la importancia que se atribuye habitualmente a las acciones de dichas fuerzas al analizar las dinámicas de protesta bajo la República, pocos investigadores han consultado las revistas profesionales y los archivos de las diversas fuerzas de seguridad con el fin de averiguar cuáles eran sus actitudes reales y la situación en la que se hallaban. Por el contrario, se ha tendido a presentar una imagen unidimensional de la policía, cuya mentalidad habría venido determinada simplemente por su impronta militar, de acuerdo con la cual el uso de la violencia de carácter letal se explicaría por la ausencia de mecanismos de control por parte del poder civil, así como por el estímulo inherente a una legislación «autoritaria».

Un enfoque demasiado teórico también puede representar un obstáculo más que una ayuda incluso cuando se consultan fuentes primarias. El inteligente y bien documentado estudio de Gil Andrés sobre los infames sucesos de Arnedo se apoyó en algunas fuentes de la Guardia Civil, aunque no demasiado abundantes<sup>36</sup>. No obstante, su análisis no se desvió del paradigma de la militarización, el cual le llevó a obviar la complejidad de los comportamientos que definieron la actuación del personal de la Guardia Civil, así como las diferentes influencias y condicionantes de su conducta más allá de su rango de cuerpo militar. Dicha consideración resulta todavía más sorprendente cuando sabemos, según los detalles desplegados por Gil Andrés, que la naturaleza militar de la Benemérita, o cual-

---

<sup>35</sup> Para una discusión sobre la difusión del modelo de gendarmería a través de Europa en el siglo XIX, véase Clive EMSLEY: *Gendarmes and the State in Nineteenth-Century Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

<sup>36</sup> Carlos GIL ANDRÉS: *La República en la Plaza: los sucesos de Arnedo de 1932*, Logroño, Instituto de Estudios Riojanos, 2002.

quier directiva por parte de sus superiores institucionales o políticos, tuvo poca relación directa con los hechos específicos de Arnedo. Es más, a pesar de su meticulosa investigación, Gil Andrés es incapaz de determinar de manera concluyente quién disparó el primer tiro que prendió la mecha de los trágicos sucesos acaecidos aquel día. Tal y como ilustran las investigaciones sobre cualquier tipo de confrontación entre la policía y los ciudadanos —y así lo demuestra con todo detalle también el estudio de este autor—, los testimonios oculares pueden variar de manera considerable, y pueden verse mediatizados por prejuicios, rumores, habladurías y consideraciones políticas de toda laya. La clase trabajadora y la prensa de izquierdas del periodo presentaron de manera invariable una imagen de los manifestantes y artífices de las protestas como individuos pacíficos e indefensos, atacados sin provocación alguna por los «asesinos del pueblo» y «los servidores de los caciques». Dicha caracterización como víctimas se hizo todavía más pronunciada, paradójicamente, durante las insurrecciones izquierdistas, cuando la violencia por parte de estos grupos se llegó a justificar o a enaltecer, mientras que la violencia empleada por la policía como respuesta a esa violencia, y en consonancia con su legítimo deber de proteger al Estado, fue denunciada de forma rutinaria como excesivamente brutal<sup>37</sup>. Con idéntica testarudez, los relatos de la Guardia Civil sostuvieron una perspectiva totalmente diferente, una historia de guardias civiles intentando mantener de manera humanitaria el orden al ser atacados por una masa provocadora de «agitadores» y «elementos criminales», contra los cuales los guardias involucrados se vieron obligados a utilizar sus armas en defensa propia.

Sin embargo, con demasiada frecuencia los historiadores no reconocen esta dicotomía fundamental. En cambio, a menudo aceptan como hecho científico las afirmaciones de los manifestantes y sus simpatizantes, y asumen habitualmente que las fuerzas de seguridad fueron culpables. Ser autor de un muerto no significa que la policía también provocase necesariamente la violencia, ni nos cuenta mucho

---

<sup>37</sup> Para ejemplos de este fenómeno, como la insurrección anarco-sindicalista de diciembre de 1933 y la revolución liderada por los socialistas en 1934, véase, respectivamente, Roberto VILLA GARCÍA: «La CNT contra la República: la insurrección revolucionaria de diciembre de 1933», *Historia y Política*, 25 (2011), pp. 177-205, y Sarah SÁNCHEZ: *Fact and Fiction: Representations of the Asturian Revolution (1934-1938)*, Leeds, Maney Publishing, 2003.

sobre las razones que hubo detrás del uso de fuerza letal en cualquier suceso. Tales matices a menudo se pasan por alto detrás de los números crudos de las tablas estadísticas, lo cual distorsiona no sólo la concepción de la policía española, sino también la valoración que se hace de las reformas y las políticas de la Segunda República. En lugar de eludir las representaciones partidistas, la mayoría de la literatura académica se limita a reproducir tales narrativas<sup>38</sup>.

Finalmente, cuando se evalúa la profundidad y la eficacia de las reformas del período republicano es de suma importancia darse cuenta de las diferencias fundamentales entre los distintos gobiernos de la época. De hecho, la clara intención y coherencia de las reformas del primer bienio se ponen de relieve cuando se comparan con las políticas del segundo bienio. Para Ballbé y otros autores, de nuevo, las diferencias entre los distintos periodos fueron insignificantes porque, según ellos, todos adolecieron de una continuidad fundamental con sus predecesores<sup>39</sup>. Pero la política de «contrarreformas» del segundo bienio estuvo explícita e implícita. Por ejemplo, los gobiernos de centro-derecha reconstituyeron gran parte de la autonomía de la Guardia Civil. Además, aumentaron varias veces su plantilla, y sus antiguos tercios móviles recuperaron sus funciones originales como fuerzas antidisturbios<sup>40</sup>. Este intento de aumentar la militarización del aparato de orden público fue evidente también en la policía gubernativa. De hecho, el intento de militarizar aún más el Cuerpo de Seguridad y Asalto por parte de los gobiernos de centro-derecha durante el segundo bienio fue duramente criticado entre las propias filas de la policía<sup>41</sup>. El punto álgido de esta política se manifestó durante la ocupación del Ministerio de la Guerra por el líder cedista, José María Gil Robles. Éste quiso encargar el mando de todas las fuerzas policiales —la Guardia Civil y el Cuerpo de Seguridad— al ministro de la Guerra. La

---

<sup>38</sup> Aunque Gil Andrés reconoce las versiones contradictorias en el caso específico de Arnedo, este matiz se pierde en su análisis más general sobre las dinámicas de la violencia política bajo la República, en el cual los guardias civiles son retratados como el origen de las confrontaciones más violentas. Véase, por ejemplo, Carlos GIL ANDRÉS: «A mano airada». La violencia en la protesta popular», en Javier MUÑOZ, José Luis LEDESMA y Javier RODRIGO (coords.): *Culturas y políticas de la violencia. España siglo XX*, Madrid, Siete Mares, 2005, pp. 64-70.

<sup>39</sup> Manuel BALLBÉ: *Orden público...*, p. 363.

<sup>40</sup> Gerald BLANEY: «Keeping Order in Republican Spain...», pp. 49-52.

<sup>41</sup> Diego PALACIOS: «Ansias de normalidad...», pp. 633-637.

oposición decidida del presidente de la República, Niceto Alcalá Zamora, frustró sus planes<sup>42</sup>. Así, la intención de los gobiernos del primer bienio buscó crear una policía profesional bajo el control de las autoridades civiles del Ministerio de la Gobernación; los del segundo intentaron crear una policía militarizada para proteger su posición en el poder.

## Defender la República. ¿La República de quién?

Implícita o explícitamente, en casi todas las valoraciones de las políticas de orden público bajo la Segunda República late el asunto de republicanizar o democratizar las fuerzas de seguridad. Frecuentemente, estas observaciones generales se basan en los ejemplos más extremos de violencia policiaca durante el periodo (Arnedo, Casas Viejas, Yeste...). Pero incluso cuando se abordan episodios menos graves —como se ha indicado más arriba— se resalta que los agresores siempre fueron las fuerzas de seguridad. En consecuencia, se da por sentado que fue imposible «republicanizar» las fuerzas existentes. Particularmente, la Guardia Civil se sigue viendo como la principal encarnación del problema. Por su parte, la negativa de los republicanos a disolver la Benemérita se considera un indicador de su falta de voluntad para llevar a cabo una reforma en profundidad del sistema de orden público. La única atrocidad relevante cometida por una unidad de la Guardia de Asalto —en enero de 1933 en Casas Viejas— se presenta, a su vez, como prueba contundente para reafirmar esta interpretación.

Una manera de «democratizar» las respuestas del Estado a las protestas populares podría haber sido equipar las fuerzas de seguridad con medios no-letales para sus servicios ordinarios. Aunque se puede entender la razón de no desarmar a la Guardia Civil, es indudable que los gobiernos republicanos deberían haber provisto a su personal con armamento apropiado para contener las manifestaciones populares, al igual que se hizo con la Guardia de Asalto. La ciudad no era el campo; cada manifestación no constituía una insurrección potencial. Por ello, el armamento de la Guardia Civil debería haber reflejado la complejidad de sus servicios. Incluso

---

<sup>42</sup> Niceto ALCALÁ ZAMORA: *Memorias*, Barcelona, Planeta, 1998, pp. 378-379.

los mismos guardias civiles reclamaron medios no-letales para tales situaciones<sup>43</sup>.

Sin embargo, hay que tener cuidado en no exagerar el rol del Estado en los niveles de violencia empleados por la policía. Aunque se pueden atribuir algunos conatos de agresividad por parte de su personal a las oportunidades previstas en la legislación —como la Ley de la Defensa de la República—, el factor más influyente fue la sensación de peligro generalizado que a menudo se apoderó del personal de la Guardia Civil. En contraste con la imagen más habitual del cuerpo, los guardias civiles se vieron como «víctimas» o «mártires» de su deber. La peligrosidad de su profesión se halló siempre presente en su literatura, incluida la permanente preocupación por las viudas y los huérfanos que les sobrevivían. Dada su función como defensores del Estado y la distribución de la mayoría de su personal en pequeñas unidades muy vulnerables, susceptibles incluso de ser aplastadas en situaciones altamente conflictivas, la amenaza revolucionaria siempre planeó de manera obsesiva por encima del cuerpo, constituyendo el enemigo por excelencia. Después de la gran conmoción vivida por Rusia en 1917, los guardias civiles estuvieron siempre alerta frente al peligro *bolchevique*. La inestabilidad política de Europa y España en la época, las varias insurrecciones revolucionarias y las movilizaciones populares constantes retando la autoridad del Estado aumentaron la preocupación hasta derivar en puro miedo<sup>44</sup>.

La caída de la Monarquía y la proclamación de la República alentaron dos preocupaciones principales en la Guardia Civil. En primer lugar, la creencia de que su personal sería objeto de una venganza popular en respuesta a los servicios prestados en defensa del

---

<sup>43</sup> *Revista Técnica de la Guardia Civil* (en adelante, RTGC), 251 (1931), pp. 49-50; 277 (1933), p. 111; 279 (1933), pp. 175-176; 280 (1933), pp. 214-215, y 288 (1934), pp. 57-58; *La Correspondencia Militar* (en adelante, LCM), 29 de mayo de 1931.

<sup>44</sup> Gerald BLANEY: «New Perspectives on the Civil Guard and the Second Republic, 1931-1936», en Manuel ÁLVAREZ TARDÍO y Fernando DEL REY (eds.): *The Spanish Second Republic revisited. From Democratic Hopes to Civil War, 1931-1936*, Brighton, Sussex Academic Press, 2011, pp. 202-205. Para una investigación detallada de las actitudes de los guardias civiles durante el periodo republicano, véase Gerald BLANEY: *The Three-Cornered Hat and the Tri-Colored Flag: The Civil Guard and the Spanish Second Republic, 1931-1936*, Brighton, Sussex Academic Press, 2013.

orden durante el régimen monárquico. Desde su perspectiva, ellos se habían limitado a obedecer las directrices que se les asignaron, no teniendo otra opción que cumplir las órdenes recibidas. Al igual que entonces, ahora se limitaban a servir a la República y a sus leyes. La segunda preocupación fue que la República siguiera el destino del gobierno provisional ruso. A pesar de las tensiones surgidas en diversas localidades entre republicanos de izquierda, socialistas y guardias civiles, en el plano institucional dicho cuerpo demostró que estaba dispuesto a servir al nuevo régimen. De hecho, compartía un objetivo común con el gobierno: consolidar la República y protegerla de sus enemigos. Pero era precisamente en la definición de los «enemigos del régimen» donde dichos actores discrepaban. Para los socialistas y los republicanos de izquierda el principal «enemigo» procedía de la derecha; para los guardias civiles la mayor amenaza contra la República eran los revolucionarios izquierdistas<sup>45</sup>.

En la prensa de la Guardia Civil se reclamó que el gobierno reconociera públicamente los servicios y sacrificios prestados por la Benemérita al régimen republicano. Se trataba de neutralizar las críticas «injustas» de aquellos que buscaban deslegitimar el cuerpo para quebrantar el Estado y llevar a cabo sus planes revolucionarios<sup>46</sup>. Al mismo tiempo, su prensa profesional exigió que el gobierno no temporizase con los elementos extremistas. Al principio, sólo fueron considerados como tales los comunistas y los sectores violentos de los anarcosindicalistas. En contraste, los socialistas fueron elogiados por su disciplina y su rechazo de la revolución social, al tiempo que las reivindicaciones y las privaciones del humilde guardia civil se equipararon con las del trabajador ordinario<sup>47</sup>.

Estos brotes verdes no duraron mucho tiempo. Aunque poco a poco fue creciendo un respeto mutuo entre los republicanos y la Guardia Civil, las tensiones de la Benemérita con los socialistas se manifestaron relativamente pronto. Esta situación se reflejó dramáticamente en los sucesos de Castilblanco y Arnedo, manteniéndose más o menos latente hasta 1934, cuando la Revolución de Octubre elevó la temperatura hasta niveles sin precedentes. En contraste, los radicales y sus aliados de la CEDA no tuvieron el más mínimo pro-

---

<sup>45</sup> *RTGC*, 255 (1931), pp. 241-243, y Gerald BLANEY: «New Perspectives...», pp. 206-207.

<sup>46</sup> *LCM*, 16 de julio de 1931.

<sup>47</sup> *LCM*, 30 de mayo de 1931 y 28 y 29 de julio de 1931.

blema en incorporar a la Guardia Civil en su definición de la República. Desde los primeros días del régimen, en el mundo local los sectores conservadores elogiaron a la Guardia Civil como protectora tanto de la República como de la civilización, a la par que regalaban a su personal con banderas republicanas, cenas de homenaje y alabanzas en la prensa. Después de la insurrección revolucionaria de octubre, este concepto de la Guardia Civil como defensora de la República y la legalidad se oficializó con la concesión al cuerpo de la condecoración de la banda del Orden de la República<sup>48</sup>.

La preocupación por la proliferación de armas entre la población, la retórica de los «agitadores» izquierdistas y el peligro que ambos fenómenos representaron para los guardias civiles se evidenciaron en su prensa desde la primavera de 1931<sup>49</sup>. Después de las tres insurrecciones impulsadas por los anarquistas en 1932-1933 y la que orquestaron los socialistas en 1934 —la más grande y la más costosa en vidas para la Benemérita—, fue difícil convencer a muchos guardias civiles de que no existía una amenaza revolucionaria creciente y de que ellos no iban a ser los objetivos de su sanguinaria ferocidad. En contraste con la «República» que gobernó en España entre septiembre de 1933 y febrero de 1936, la literatura izquierdista que exaltó los hechos revolucionarios de octubre de 1934 justificó la violencia contra los «enemigos» de su República —entre ellos, la Guardia Civil—, una interpretación que en cierta forma recibió la aprobación oficial con la victoria del Frente Popular en febrero de 1936. La amnistía de los «presos políticos» —entre ellos, los que fueron condenados por los sucesos de Castilblanco— produjo la sensación entre el personal del cuerpo de que las vidas de los guardias civiles carecían de toda importancia<sup>50</sup>.

Pero ¿qué República representaba el Frente Popular? ¿La República de 1931, o una mucho más radical y sectaria? La inclusión de partidos revolucionarios como el PCE en la coalición electo-

<sup>48</sup> Gerald BLANEY: «New Perspectives...», pp. 211-212.

<sup>49</sup> LCM, 21 de mayo de 1931; 22 de junio de 1931; 14 y 30 de julio de 1931, y 1, 6, 21, 23 y 28 de agosto de 1931.

<sup>50</sup> Este sentimiento fue evidente en la ira y la insubordinación que se manifestó en dos funerales de guardias civiles matados por izquierdistas: uno en Gijón en marzo y otro en Madrid en abril. Véase Gerald BLANEY: «New Perspectives...», pp. 213-214. Para una historia del segundo entierro escrito desde la perspectiva de un guardia civil véase Cándido GALLEGU PÉREZ: *Lucha contra el crimen y el desorden*, Madrid, Rollán, 1957, pp. 193-204.

ral frentepopulista, la retórica provocadora de la facción caballerista del PSOE, y la ola de huelgas, violencia y ocupaciones de tierras que se produjeron en la estela del triunfo del Frente Popular reforzaron la sensación de que la revolución se hallaba a la vuelta de la esquina y que el gobierno no podía contenerla<sup>51</sup>. Pero aún peor fue la constatación de que policías de conocidas afinidades izquierdistas comenzaran a entrenar a las milicias socialistas y comunistas, sin ser amonestados por ello u obligados a detener tales actividades. Esos mismos grupos de oficiales fueron los responsables en Madrid del asesinato del líder de la ultraderecha monárquica, José Calvo Sotelo. Cuando la rebelión militar estalló varios días más tarde, hubo un colapso disciplinario en el seno de las dos principales fuerzas policiales. Para los que se unieron a los rebeldes, su defección fue imprescindible para salvar tanto sus propias vidas como a España. En este sentido, se convirtieron en verdugos voluntarios para matar al monstruo revolucionario de sus pesadillas<sup>52</sup>.

## Conclusiones

En su estudio sobre la República durante la Guerra Civil, Helen Graham argumenta que las principales críticas historiográficas que se vierten sobre las «fallas constitucionales» del régimen se basan en interpretaciones «que no se construyen en el contexto real de [su] tiempo, lugar y cultura, sino a través de la *idea* de la perfección republicana»<sup>53</sup>. Lo mismo puede aplicarse a las políticas de orden público durante el periodo previo a la contienda fratricida, a lo largo del cual los prohombres de la República española actuaron en consonancia con las estrategias de sus homólogos del resto de las democracias continentales. A pesar de que se asumieran algunos compromisos en nombre de la defensa de la democracia, los republicanos españoles —aunque no todos sus aliados socialistas— nunca abandonaron realmente su fe en el gobierno constitucional y

---

<sup>51</sup> Gabriel FERRERAS ESTRADA: *Memorias del sargento Ferreras*, León, Diputación Provincial de León, 2002, pp. 61-62, y Antonio REPARAZ Y TRESGALLO DE SOUZA: *Desde el Cuartel General de Miaja al Santuario de la Virgen de la Cabeza*, Valladolid, Artes Gráficas Afrodisio Aguado, 1937, pp. 25-37.

<sup>52</sup> Gerald BLANEY: «New Perspectives...», pp. 212-214.

<sup>53</sup> Helen GRAHAM: *The Spanish Republic at War, 1936-1939*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 343-344.

en una administración pública políticamente neutral y profesionalizada. Centrarse en las «imperfecciones» legales de la República supone confundir las voluntades y deseos que existían con las necesidades a las que se enfrentaba la sociedad, al igual que se puede llegar a confundir el interés cortoplacista con los objetivos a largo plazo. La promulgación de la legislación destinada a proteger un régimen democrático de los grupos militantes subversivos, especialmente si éstos gozan del apoyo de importantes sectores de la sociedad, no representa en sí misma una disposición autoritaria en materia de orden público. La tesis de la «continuidad» hace olvidar a menudo que la Segunda República fue fundamentalmente distinta de la Monarquía en cuanto que funcionó como una democracia, con elecciones libres y a cubierto de una cultura política y secular mucho más abierta. Podemos criticar los abusos que se produjeron con leyes de excepción como la Ley de Defensa de la República, pero también tenemos que recordar que esta ley no se promulgó para asfixiar la *vox populi*, sino para frenar los intentos de grupos no-republicanos para movilizar o provocar el descontento con el fin de minar el nuevo régimen democrático. Además, la Ley de Defensa no fue utilizada para proscribir a estos grupos de la oposición desleal. De hecho, el énfasis de la literatura académica sobre la cuestión de por qué las democracias fallan puede limitar nuestras perspectivas al concentrarse demasiado en sus supuestos defectos o —en palabras de Ballbé— sus «contradicciones». La cuestión inversa —¿por qué las democracias sobreviven?— puede llegar a ser igualmente esclarecedora<sup>54</sup>. Sin duda, la firme respuesta de los gobiernos republicanos disminuyó el apetito de los anarco-sindicalistas y muchos oficiales del ejército para alentar nuevas insurrecciones o rebeliones. La sensación de debilidad gubernamental en la primavera de 1936 animó a estos últimos —entre otros grupos— a retar al poder estatal que gozaba el gobierno.

Las tensiones entre el derecho de protesta y la necesidad de mantener el orden público fueron evidentes desde el principio. De hecho, la primera crisis de gobierno fue provocada en mayo de 1931 por una cuestión de orden público. En aquel momento Azaña amenazó con dejar el gobierno ante la disposición de su colega Miguel Maura a usar la Guardia Civil contra el «pueblo repu-

---

<sup>54</sup> Giovanni CAPOCCIA: *Defending Democracy...*, pp. 223-226.

blicano». Menos de un año después, el mismo Azaña defendió a la Guardia Civil en las Cortes. Esta «conversión» no significó que el presidente del gobierno olvidase sus convicciones republicanas, como demostraron las políticas de reforma policial llevadas a cabo hasta su salida del poder en el verano de 1933. Estas reformas no pudieron culminar completamente sus objetivos en gran parte a causa de las «contrarreformas» del bienio «rectificador». Los problemas que tuvo que afrontar el gobierno frentepopulista en materia de orden público durante 1936 fueron producto de los dos años anteriores, y no la consecuencia de la supuesta timidez de las reformas del primer bienio.

A pesar de la atención prestada al «problema militar», la verdad es que el ejército no gozó de la misma influencia en la República que bajo la Monarquía. Los militares se vieron casi impotentes para impedir las reformas del primer bienio y, hasta julio de 1936, para influir en el proceso político, que dominaron los elementos civiles. De hecho, hay que tener en cuenta que todas las crisis políticas entre 1931 y 1936 fueron provocadas por estos mismos elementos. En cuanto a las fuerzas de seguridad, el problema no fueron las supuestas deficiencias de la política reformista del primero bienio, sino las políticas partidistas de los distintos gobiernos. Hasta el periodo frentepopulista, en contraste con las quejas —a veces exageradas— de los socialistas y otras corrientes de la izquierda, generalmente las fuerzas de orden público obedecieron las órdenes de sus superiores civiles con pocas muestras de indisciplina. El cambio fundamental en su mentalidad y en su proclividad a recurrir a la violencia no fue por las políticas de control policial de los gobiernos, sino por las iniciativas de los que actuaron fuera del gobierno, así como lo que percibieron como inacción del gobierno. Ambos elementos intensificaron su sensación de vulnerabilidad y peligro, con resultados desastrosos para la República y para España.