

Presentación. Orden público en la Segunda República

Pilar Mera Costas

UNED

pmeracostas@poli.uned.es

Sergio Vaquero Martínez

Universidad Complutense de Madrid

servaque@ucm.es

El orden público ha recibido una atención notable por parte de la historiografía sobre la Segunda República dado el vínculo que se ha establecido entre la conflictividad sociopolítica y las dificultades y carencias del régimen como sistema democrático. La noción de orden público ha devenido históricamente una «cláusula de habilitación» cuya amplia interpretación, además de potenciar el ámbito de actuación de la Administración en detrimento del Poder Judicial, ha amparado numerosas facultades y prerrogativas del Estado y restringido, en consecuencia, el disfrute de las libertades y los derechos de ciudadanía¹.

La cuestión fue investigada en primer lugar por funcionarios policiales como Eduardo Comín Colomer, quien conjugó la apocalíptica representación franquista de la etapa republicana con un discurso heroico sobre los cuerpos de seguridad, que buscaba recordar a los camaradas caídos en la línea del deber². Esta lectura fue impugnada en la década de 1980 por Manuel Ballbé, que revisitó el tema desde una perspectiva jurídico-legislativa. Argumentó que

¹ Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: «Notas para la historia de la noción de Orden público», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 36 (1983), pp. 19-37, esp. pp. 21-22.

² Eduardo COMÍN COLOMER: *Libro de Oro de la Policía Gubernativa. Funcionarios caídos, desde 1906, en defensa del Orden público*, Madrid, Imprenta de Justo López, 1953.

lo más llamativo del periodo fue que los gobernantes no democratizaron el aparato policial: la declaración de estados de excepción, el procesamiento por la jurisdicción castrense de delitos civiles y la injerencia del Ejército en el mantenimiento del orden evidenciarían la pervivencia de un «Estado autoritario»³. Estas ideas arraigaron en ciertos estudios de historia social, que han repensado el asunto desde el punto de vista de los grupos subalternos. Equipado con un instrumental teórico marxiano, Mario López Martínez reexaminó la temática en el marco de la conflictividad agraria de Granada, abordando las instituciones coercitivas en cuanto que protectoras de los sistemas de «dominación de clase»⁴. Rafael Cruz, que ha remozado el enfoque gracias a una atenta lectura de la sociología de los movimientos sociales, identifica como fuente de la violencia la restricción gubernativa de los derechos de reunión y manifestación, y la conservación de los viejos protocolos militarizados de contención de la protesta⁵.

La actualización de la interpretación continuista se debe a Eduardo González Calleja, responsable de la monografía de referencia sobre la administración republicana de seguridad. En ella considera sus componentes político-institucionales (organización burocrática, legislación, políticas públicas, distribución territorial...) y, de manera más genérica, los métodos e instrumentos de interven-

³ Manuel BALLBÉ: *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, Alianza Editorial, 1983, pp. 318, 347, 360 y 363. Aportaciones más recientes desde la historia del derecho en Luis I. GORDILLO PÉREZ, Sebastián MARTÍN y Víctor J. VÁZQUEZ ALONSO (dirs.): *Constitución de 1931: estudios jurídicos sobre el momento republicano español*, Madrid, Marcial Pons, 2017; José Miguel PAYÁ POVEDA: *Justicia, orden público y Tribunales de Urgencia en la II República*, Pamplona, Aranzadi, 2017, y Rubén PÉREZ TRUJILLANO: *Creación de Constitución, destrucción de Estado: la defensa extraordinaria de la II República española (1931-1936)*, Madrid, Dykinson, 2018.

⁴ Mario LÓPEZ MARTÍNEZ: *Orden público y luchas agrarias en Andalucía. Granada, 1931-1936*, Madrid, Ediciones Libertarias-Ayuntamiento de Córdoba, 1995, p. 75. Un análisis del desorden rural desde premisas más actualizadas en Óscar BASCUÑÁN AÑOVER: «Delincuencia y desorden social en la España agraria. La Mancha, 1900-1936», *Historia Social*, 51 (2005), pp. 111-138.

⁵ Rafael CRUZ: *En el nombre del pueblo. República, rebelión y guerra en la España de 1936*, Madrid, Siglo XXI, 2006, pp. 41-42. Un estudio con un bagaje teórico semejante en Carlos GIL ANDRÉS: *La República en la plaza: los sucesos de Arnedo de 1932*, Logroño, Instituto de Estudios Riojanos-Ayuntamiento de Arnedo, 2002.

ción policial. Defiende que el «fracaso» del reformismo republicano fue resultado de la subsistencia de la autoritaria cultura gubernativa del liberalismo restauracionista y la inadaptación de las policías al régimen democrático⁶. Autores como Fernando del Rey, sin embargo, han objetado esta tesis incidiendo en las responsabilidades en la conflictividad de aquellos colectivos que desafiaban la legalidad vigente⁷. Manuel Álvarez Tardío y Roberto Villa recuerdan, asimismo, las graves consecuencias que tuvieron ciertos movimientos subversivos y matizan que generalmente el Ejército solo intervino en momentos críticos⁸.

Los investigadores pertenecientes a las corporaciones policiales tardaron más en abandonar los tópicos franquistas. Francisco Aguado y Fernando Rivas presentaron la reestructuración de la Guardia Civil como una reforma «radical» y antimilitarista. Además de exculpar sus intervenciones más sangrientas, justificaron el respaldo mayoritario que la sublevación militar halló entre sus filas mediante la sobredimensión de los desórdenes⁹. Perpetuando el discurso que victimizaba a la policía y heroificaba a sus caídos, José Caamaño examinó las alteraciones orgánicas y la renovación de sus cuadros, mientras que Antonio Viqueira describió las innovaciones en materia de disolución de multitudes y la actuación policial ante los principales disturbios en Madrid¹⁰. La actualización de la historia oficial de la institución ha sido obra de Martín Turrado Vidal, quien propone una aproximación estatal-institucional que

⁶ Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA: *En nombre de la autoridad. La defensa del orden público durante la Segunda República española (1931-1936)*, Granada, Comares, 2014, pp. 322-326.

⁷ Fernando DEL REY REGUILLO: «Reflexiones sobre la violencia política en la II República española», en Mercedes GUTIÉRREZ SÁNCHEZ y Diego PALACIOS CEREALES (eds.): *Conflicto político, democracia y dictadura. Portugal y España en la década de 1930*, Madrid, CEPCC, 2007, pp. 17-96, esp. p. 40.

⁸ Manuel ÁLVAREZ TARDÍO y Roberto VILLA GARCÍA: *El precio de la exclusión. La política durante la Segunda República*, Madrid, Encuentro, 2010, pp. 205-206.

⁹ Francisco AGUADO SÁNCHEZ: *Historia de la Guardia Civil*, Madrid, Cupsa-Planeta, 1984, vol. 4, p. 319, y vol. 5, pp. 139-140; Fernando RIVAS GÓMEZ: «La República en marcha (III). De Arnedo a la sublevación de Agosto», *Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil*, 19 (1977), pp. 123-168, esp. p. 168.

¹⁰ José CAAMAÑO BOURNACELL: *La policía a través del tiempo (1908-1958)*, 1.ª ed. 1958, Madrid, Ministerio del Interior, 1999, p. 164, y Antonio VIQUEIRA HINOJOSA: «Historia de la Policía Española (1931-1936)», *Policía*, 86-140 (1993-1999).

apunta el justificativo autorretrato corporativo. Aunque dice sorprenderse de la «continuidad» entre las políticas policiales de gobiernos tan dispares, Turrado enfatiza las transformaciones estructurales del primer bienio, especialmente el despliegue de la Guardia de Asalto¹¹. Su homólogo en la Benemérita, Miguel López Corral, propone una historia del Instituto que resalte sus servicios humanitarios. Este estudioso lamenta la subsistencia del armamento y la mentalidad castrenses y subraya el civismo de la reorganización de 1932-1933, si bien la califica de populista asegurando que comprometió la disciplina interna del Cuerpo¹².

La renovación de la historia policial española ha venido promovida por Gerald Blaney y Diego Palacios Cerezales. Proponen una historia sociocultural de la Guardia Civil y la Policía que, aprovechando el inigualable valor documental de sus publicaciones técnicas, las analice como colectivos sociales autónomos y heterogéneos, reconocibles por unas culturas corporativas, unos intereses profesionales, unas experiencias vitales y unas interpretaciones distintas de la realidad sociopolítica. También plantean una tesis diferente que subraya la enjundia de las reformas profesionalizadoras y desmilitarizadoras de 1931-1933 y 1936. Pese a que estas quedaron inacabadas, valoran el cambio que representaban con respecto a la organización, el instrumental y las prácticas policiales del régimen monárquico y las comparan con las innovaciones desarrolladas en otras policías europeas¹³.

¹¹ Martín TURRADO VIDAL: *La Policía en la historia contemporánea de España (1766-1986)*, Madrid, Ministerio de Justicia e Interior, 1995, pp. 19-21, 189 y 196-199. Investigadores posteriores de la policía han destacado más el potencial de las reformas republicanas. Véase José María MIGUÉLEZ RUEDA: «Transformaciones y cambios en la policía española durante la II República», *Espacio, Tiempo y Forma. Serie V, Historia Contemporánea*, 10 (1997), pp. 205-222, y Francisco J. CARMONA OBRERO: *El orden público en Sevilla durante la II República (1931-1936)*, tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2009.

¹² Miguel LÓPEZ CORRAL: *La Guardia Civil. Claves históricas para entender a la Benemérita y a sus hombres (1844-1975)*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2009, pp. 19, 298 y 314-319.

¹³ Diego PALACIOS CEREZALEZ: «Ansias de normalidad. La policía y la República», en Fernando DEL REY REGUILLO (dir.): *Palabras como puños. La intransigencia política en la Segunda República española*, Madrid, Tecnos, 2011, pp. 596-646, esp. pp. 598-602; Gerald BLANEY, Jr.: «La historiografía sobre la Guardia Civil. Crítica y propuestas de investigación», *Política y Sociedad*, 42(3) (2005), pp. 31-44,

Este enfoque ha tenido continuidad en posteriores investigaciones dedicadas a las instituciones policiales, tanto las de Foster Chamberlin sobre la cultura organizativa y el repertorio técnico de la Guardia Civil como las de Sergio Vaquero referentes a las políticas de seguridad y las narrativas y vivencias de los profesionales del orden público¹⁴. La tesis discontinuista, además, ha sido desarrollada por este último autor y por Pilar Mera Costas, quien ha desmenuzado la agenda civilista implementada por Manuel Portela Valladares en su biografía del que fuera ministro de la Gobernación y presidente del Consejo¹⁵. Por su parte, otros investigadores han profundizado en el tema acotando sus estudios a escenarios provinciales o regionales, destacando los trabajos de Xulio Prada sobre Orense, y los de Manel Risques y Giovanni Cattini, referidos a Cataluña¹⁶.

Cabe señalar, asimismo, algunas contribuciones aparte de las ya mentadas que han ido delineando una aproximación cultural al problema del orden público en aquellos años. Ángel Duarte ha escurriñado las acepciones del concepto articuladas por las elites políticas en el seno de la cultura republicana¹⁷. Sergio Vaquero ha ras-

esp. pp. 41-42, e íd.: «En defensa de la democracia: políticas de orden público en la España republicana, 1931-1936», *Ayer*, 88 (2012), pp. 99-123, esp. pp. 112-113.

¹⁴ Foster CHAMBERLIN: *Honor Bound: The Military Culture of the Civil Guard and the Political Violence of the Spanish Second Republic, 1931-1936*, tesis doctoral, University of California-San Diego, 2017; íd.: «Policing Practices as a Vehicle for Brutalization: The Case of Spain's Civil Guard, 1934-1936», *European History Quarterly*, 50(4) (2020), pp. 650-668; Sergio VAQUERO MARTÍNEZ: «Defender el Estado: la militarización del sistema de orden público en el segundo bienio republicano, 1933-1936», *Hispania*, 81(269) (2021), pp. 683-711, e íd.: «Mártires del deber», en Manuel ÁLVAREZ TARDÍO y Fernando DEL REY REGUILLO (dirs.): *Vidas truncadas. Historias de violencia en la España de 1936*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2021, pp. 81-146.

¹⁵ Pilar MERA COSTAS: *Monárquico, republicano, liberal. Biografía política de Manuel Portela Valladares*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2015.

¹⁶ Xulio PRADA RODRÍGUEZ: *Violencia política, protesta social e orde pública no Ourense republicano*, Sada, Edición do Castro, 2007; Manel RISQUES CORBELLA: *L'Estat a Barcelona. Ordre públic i governadors civils*, Barcelona, Editorial Base, 2012, y Giovanni CATTINI: «L'ordre públic durant la Segona República i la Guerra Civil», en Àngel CASALS (dir.): *Del sometent als mossos d'esquadra. Història de l'ordre públic a Catalunya*, Catarroja-Barcelona, Afers, 2022, pp. 161-190.

¹⁷ Ángel DUARTE: «La question de l'ordre public dans le républicanisme espagnol», *Le Mouvement Social*, 201 (2002), pp. 7-27.

treado también los significados asignados a dicha noción por los nuevos gobernantes en sus memorias, sistematizándolos en tres discursos tipo sobre el orden público¹⁸. Pilar Mera ha indagado en la escenificación y proyección simbólica del ideal liberal de la República de orden durante los fastos conmemorativos del 14 de abril de 1935¹⁹. Eduardo González Calleja ha examinado las retóricas catastrofistas fabricadas desde la derecha política en la primavera de 1936 con intención de magnificar el problema del desorden público²⁰. Ricardo Campos, en fin, ha analizado la construcción científica del sujeto peligroso y la patologización del delincuente efectuadas por psiquiatras y criminólogos²¹.

El presente dossier se propone repensar el estudio del orden público en la España republicana acometiéndolo en su vertiente cultural, con la esperanza de asentar un saber complementario al suministrado por la investigación especializada, que continúa enfocada en su mayoría en la infraestructura institucional, las políticas gubernamentales y los eventos represivos más resonantes. Por cultura del orden público nos referimos, parafraseando a Lynn Hunt, a los valores, expectativas y normas que expresan y dan forma a las intenciones y acciones vinculadas con la gestión del mismo, confiéndoles una lógica y un sentido específicos. Esta cultura proporciona a los actores un significado del orden público, de sí mismos y del papel que desempeñan en su mantenimiento, además de unos patrones subyacentes que orientan su ejercicio. Tal atribución semántica no depende solo de elementos ideológicos, al verse condicionada también por la realidad socioprofesional de los sujetos

¹⁸ Sergio VAQUERO MARTÍNEZ: «De la ebullición a la contrarrevolución. Los significados del orden público en los libros de los gobernantes de la Segunda República española, 1931-1936», *Espacio, Tiempo y Forma. Serie V, Historia contemporánea*, 28 (2016), pp. 187-213.

¹⁹ Pilar MERA COSTAS: «España, la República de orden», *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 50(2) (2020), pp. 169-193.

²⁰ Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA: «Los discursos catastrofistas de los líderes de la derecha y la difusión del mito del “golpe de Estado comunista”», *El Argonauta Español*, 13 (2016).

²¹ Ricardo CAMPOS MARÍN: «La construcción del sujeto peligroso en España (1880-1936). El papel de la psiquiatría y la criminología», *Asclepio*, 65(2) (2013). Sobre la representación del delincuente, véase Luis GARGALLO VAAMONDE: «Prisión y cultura punitiva en la Segunda República (1931-1936)», *Historia Contemporánea*, 44 (2012), pp. 307-335.

que los (re)producen y el contexto político-institucional²². Los recursos simbólicos que dan cuerpo a la cultura del orden público son variados: principalmente discursos, valores, imaginarios, identidades, mitos, repertorios de actuación y rituales. Dicha cultura debe concebirse en los términos de William Sewell, como una dialéctica entre un sistema de símbolos y significados y un conjunto de prácticas. Un mundo semántico eternamente redefinido por múltiples actores, estatales y no estatales, que cooperan y rivalizan por imponer una interpretación particular acerca de la realidad del orden público; de ahí su naturaleza conflictiva, contradictoria y contingente²³.

El desarrollo de una agenda de investigación focalizada en lo simbólico persigue dos propósitos. De una parte, reemplazar las definiciones normativas y presentistas del orden público teorizadas *a posteriori* por acepciones contextualizadas históricamente que abarquen la pluralidad de significados construidos por los actores. De otra, subrayar la agencia de los especialistas del ramo, reivindicando su autonomía y la necesidad de conocer su percepción de los acontecimientos y el papel que desempeñaron en los mismos. En efecto, el criterio que ha determinado la selección de los sujetos estudiados en este dossier ha sido su doble condición de profesionales y funcionarios. El Estado es el principal acumulador de capital simbólico y el primer productor de instrumentos de construcción de la realidad. La burocracia, explica Pierre Bourdieu, elabora determinadas estructuras cognitivas y categorías de percepción y pensamiento que configuran una «doxa», una ortodoxia objetivizada que garantiza la sumisión de la población al orden social mediante la inculcación de principios de visión y división. Entender la dimensión simbólica de la Administración implica comprender el funcionamiento del microcosmos vertebrado por estos agentes, artífices de un discurso práctico sobre el Estado que hace posible su

²² Lynn HUNT: *Politics, Culture and Class in the French Revolution*, Londres, Methuen, 1986, pp. 10-15.

²³ William H. SEWELL, Jr.: «The Concept(s) of Culture», en Victoria E. BONNELL y Lynn HUNT (eds.): *Beyond the Cultural Turn. New Directions in the Study of Society and Culture*, Berkeley-Los Ángeles, University of California Press, 1999, pp. 35-61, esp. pp. 46-55, y Rafael CRUZ: «La cultura regresa al primer plano», en Rafael CRUZ y Manuel PÉREZ LEDESMA (eds.): *Cultura y movilización en la España contemporánea*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 13-34, esp. p. 20.

misma existencia, al tiempo que justifica los intereses de esa «no-bleza estatal»²⁴.

Desde esta consideración, el monográfico comienza con una aproximación a la realidad cultural internacional que contribuye a contextualizar aspectos clave que los demás textos irán desmenuzando. En este primer artículo, Diego Palacios Cerezales aborda la esfera pública policial que se desarrolló durante el periodo de entreguerras y que contribuyó a redefinir el perfil profesional de la policía. Una redefinición vinculada de manera muy estrecha con lo que entonces se entendía como modernidad y sus consecuencias sobre la actividad de estos profesionales y en la que desempeñaban un papel importante algunos de los debates a los que atiende el autor, como la utilidad del esperanto o las tecnologías policiales. Esta aproximación permite insertar a las policías españolas en procesos transnacionales, empleando el concepto de modernización policial como una categoría operativa en la historia.

Contextualizada la situación, los dos siguientes artículos se centran en los cuerpos encargados de mantener la seguridad: la Guardia Civil y la Policía Gubernativa. Foster Chamberlin parte del enfoque de la cultura organizativa para analizar los patrones de comportamiento seguidos por los guardias civiles ante las protestas populares a lo largo de la Segunda República. Su aproximación apuesta por la utilidad de un concepto adaptado de cultura militar para estudiar las gendarmerías, algo que pone en práctica en su texto, rastreando los valores que la sostienen en el caso de la Guardia Civil, desde su fundación en 1844 hasta julio de 1936. Su objetivo final es analizar por qué esta cultura no fue capaz de adaptarse a unas dinámicas de protesta cambiantes, fracasando en su intento de controlar de manera efectiva una violencia que contribuyó a desestabilizar el sistema.

Por su parte, Sergio Vaquero Martínez estudia la cultura profesional de la policía republicana. Su trabajo cuestiona que los integrantes de los cuerpos policiales compartieran, de manera uniforme, una mentalidad autoritaria y antirrepublicana, como señalan

²⁴ Pierre BOURDIEU: «Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field», *Sociological Theory*, 12(1) (1994), pp. 1-18, esp. pp. 4-9 y 14-16, e íd.: *On the State. Lectures at the Collège de France, 1989-1992*, Cambridge, Polity Press, 2014, pp. 165-166 y 173-175.

la mayoría de los especialistas. Tras analizar los discursos, valores, representaciones, identidades, símbolos y prácticas que conformaban la cultura policial del periodo, concluye que en el corazón de esta cultura existían dos subculturas. Junto con una concepción militarizada mayoritaria, convivía otra civil, de alcance más minoritario. Muchos agentes de ambas corporaciones, además, defendían una visión más profesional y democrática de su propio papel.

El monográfico se cierra con el artículo de Ricardo Campos, que analiza los argumentos jurídicos y psiquiátricos que incluyen a grupos como los enfermos mentales o los inadaptados en el concepto de peligrosidad social, concepto clave en la construcción del sujeto delictivo. La confluencia de la profilaxis del crimen y la defensa social que se dio durante los años veinte llegó al periodo republicano y se plasmó tanto en instituciones como el Instituto de Estudios Penales o el Servicio de Biología Criminal, como en legislación orientada hacia la prevención de comportamientos potencialmente peligrosos y a la aplicación de medidas de seguridad de finalidad rehabilitadora. El texto pone en el centro la Ley de Vagos y Maleantes de 1933, expresión máxima de esta concepción legislativa, atendiendo tanto a su proceso de elaboración como a su aplicación.

De este modo, el dossier aborda la dimensión cultural del orden público desde sus diferentes facetas —esquemas interpretativos, diseño intelectual, estructura administrativa, políticas gubernativas, tecnologías y prácticas profesionales—, teniendo en cuenta los paralelismos y peculiaridades del caso español con respecto a la realidad europea contemporánea y recogiendo las principales posiciones del debate académico.