

EFEMÉRIDES

# LOS ORÍGENES DE LA GUARDIA CIVIL

**E**l siglo XIX español se caracteriza por la crisis de un modo de vida, el Antiguo Régimen, y su sustitución por el liberalismo que intentó construir un Estado nación bajo sus presupuestos doctrinales. Este marco general resulta necesario tenerlo presente para comprender la fundación de la Guardia Civil, fruto de ese Estado liberal que trató de cubrir un vacío policial en su administración. Además, debe tenerse en cuenta la resistencia del Ejército a actuar en misiones de orden público, convirtiéndose en un instrumento para la lucha contra la delincuencia y la necesidad de responder adecuadamente a la problemática falta de seguridad pública, especialmente en las vías de comunicación, ante el auge del bandolerismo.

Durante el reinado de Isabel II, realmente pocos fueron los políticos que dudaron de la necesidad de crear un cuerpo de seguridad a escala nacional, caracterizado por su sobriedad, profesionalidad, permanencia y que viniera a finalizar con la clara inoperancia de la Milicia Nacional y del resto de instituciones regionales. Los milicianos eran el brazo armado del liberalismo, especialmente del



Primera fotografía conocida tomada a un Guardia Civil, en Reinosa entre 1855 y 1857

progresista, pero eran tropas mal preparadas e incapaces de enfrentarse con éxito al auge de la inseguridad pública, secuela de la Primera Guerra Carlista (1833-1840) y de los efectos sociales de la desamortización.

El liberalismo español, triunfante en los campos de batalla frente a los carlistas -defensores del Antiguo Régimen- se dividió en dos alas: los moderados y los progresistas. Los segundos se mostraron a favor del modelo anglosajón de Robert Peel, basado en un cuerpo policial de naturaleza civil y en un control del orden público por funcionarios. Los moderados, en su mayoría, fueron partidarios del modelo napoleónico, basado en la gendarmería francesa, un cuerpo de naturaleza castrense al que añadieron una singularidad española: el control en manos militares que serviría, en última instancia, para que el nuevo instituto no cayera bajo la influencia de alguno de los partidos políticos de entonces.

La fracasada gestión de la regencia del general Espartero (1840-1843) y la fuerza del moderantismo hicieron naufragar el proyecto progresista. La presencia de la elite militar del momento en el Partido Moderado -que permaneció en el poder una década- favoreció el proyecto francés sobre el británico. En el Consejo de Ministros del 21 de enero de 1844, los responsables de las Carteras de Gobernación, Guerra y Marina informaron al resto de compañeros sobre los datos y noticias que poseían en relación con los trabajos que se estaban realizando para organizar una gendarmería española. El 10 de marzo, el proyecto se fue sometido a aprobación del Consejo de Ministros, de donde surgió el decreto que constituyó la esencia de aquel que se firmó el 28 del mismo mes y que fue uno de los dos considerados como fundacionales de la Guardia Civil.

En su preámbulo y articulado se plasman los objetivos del

gobierno moderado de González Bravo y la lucha de intereses mantenida entre los civiles y militares para modelar el proyecto a su medida. El artículo 2 señalaba, eso sí, que el objetivo del cuerpo era “proveer al buen orden, a la seguridad pública y a la protección de las personas y de las propiedades, fuera y dentro de las poblaciones”. Otro objetivo fue lograr la profesionalización tanto de la policía como del Ejército, no involucrando a este último en las tareas de orden público. También fue patente el intento de poner de relieve la fragilidad organizativa de la Milicia Nacional, inservible para ejercer los cometidos propios que deseaba el gobierno en materia de seguridad. Y, finalmente, el decreto aspiró a construir un cuerpo de élite con la mejor oficialidad de ejército, muchos de cuyos miembros habían sido licenciados al finalizar la Primera Guerra Carlista. La nueva fuerza de orden debía constituir un premio para los militares que habían consolidado la España liberal, además de una salida para los sobrecargados escalafones.

El primer decreto hizo de la Guardia Civil un cuerpo dependiente de las autoridades civiles en todo menos en organización y disciplina, que lo sería del Ministerio de la Guerra, aunque sin pertenecer al ejército. Pero si la elite militar no quiso que sus fuerzas lucharan contra la delincuencia común, ello no significó que desearan perder el control sobre la seguridad interna. El duque de Ahumada, militar nombrado por decreto de 12 de octubre de 1844 como organizador de la Guardia Civil, comenzó pronto a proponer una serie de reformas en este sentido.

Cuando el general Ramón Narváez se hizo cargo del Gobierno tuvo muy en cuenta las ideas de Ahumada -portavoz de otro grupo de militares- y decidió reformar el decreto de 28 de marzo. Así, se formularon las normas definitivas para la organización de la Guardia

Civil a través de un nuevo decreto, publicado el 13 de mayo de 1844. El nuevo texto supuso la implantación de un cuerpo claramente militarizado, al obligarle a una dependencia orgánica dual, pues en materia de organización personal, disciplina, material y percibo de haberes dependería del Ministerio de la Guerra y en cuanto a servicio del de Gobernación. El control orgánico de la nueva fuerza pública por el Ejército quedó de esta manera consagrado en perjuicio de la administración civil. El decreto suponía, indudablemente, la militarización del orden público, pero no fueron pocos los civiles que también apoyaron esta idea.

Para comprender ese apoyo, debe entenderse cuál era la visión que se tenía del Ejército y de sus oficiales en aquella época. Se les consideraba como modelo de virtudes patrióticas, de abnegación por la sociedad, ejemplos de moralidad y sobriedad en el vestir y vivir, cuidadosos con la limpieza y la imagen, entregados -hasta la muerte- en defensa de los demás. ¿Acaso no habían sido ellos los que habían cimentado la victoria del liberalismo frente al carlismo en una guerra de siete años? ¿No habían luchado en condiciones penosas, con

hambre en muchas ocasiones, mientras observaban cómo en la retaguardia se peleaban los políticos liberales entre sí? Años más tarde, Benito Pérez Galdós en uno de sus *Episodios Nacionales* -al relatar esta época- puso en la boca de uno de sus personajes esta significativa frase: “¡No hay España sin libertad y no hay libertad sin ejército!”. Y frente a un parlamento de élites, de notables, elegidos por sufragio censitario, algunos civiles -monárquicos, pero también republicanos- señalaron que la única institución auténticamente nacional era el Ejército, al encontrarse en su interior miembros de toda la sociedad y de todas las regiones.

Además, debe tenerse en cuenta que algunos altos oficiales consideraron que resultaba necesaria su influencia en el control del orden público, ya que habían visto cómo numerosos políticos provocaban alteraciones del mismo para alcanzar sus objetivos exclusivistas, sin evaluar las negativas consecuencias que para mucha gente podía suponer esas alteraciones. Los progresistas eran partidarios de promover revoluciones para apagarlas una vez conquistado el poder, pero en el camino esa “herramienta” había provocado robos,



Ramón María Narváez



*Caballería de la Guardia Civil, 1900.* Augusto Ferrer-Dalmau.

incendios, venganzas personales, alteraciones a la propiedad, rotura de mobiliario urbano, etc.

Qué duda cabe que, en cuanto a su organización, la Guardia Civil tuvo una notoria influencia francesa. El segundo decreto intentó suavizarla, pero un análisis de la composición y funcionamiento de la gendarmería y del cuerpo español revelan notables semejanzas. Las legiones, compañías y brigadas francesas fueron los tercios, compañías y puestos españoles, que eran las distintas formas de encuadramiento orgánico y territorial de la Guardia Civil. El cuadro de mandos era prácticamente el mismo y las atribuciones ministeriales muy similares. La finalidad de la institución francesa y su trabajo en las columnas de operación respondieron a los objetivos que se marcó el segundo decreto para el cuerpo. Sin embargo, Narváez se negó a aprobar la total militarización que propuso su amigo Ahumada. De su propia mano, el Narváez escribió *“este cuerpo tiene una índole de servicio distinto del del ejército”*.

De esta manera, quedó en la ambigüedad el carácter castrense de la Guardia Civil al no quedar claro si era o no un cuerpo más del ejército, eso sí, con misiones de seguridad ciudadana. Esa situación tuvo como consecuencia el desencajamiento de múltiples

contenciosos entre las autoridades civiles de las provincias y los capitanes generales y el inspector general de la Guardia Civil. Con el paso del tiempo, los gobiernos terminarían cediendo ante este último, dotado cada vez más de mayor autonomía. No por ello el tema fue finiquitado, pues -salvo en los casos en que fueron llamados guardias civiles a servicio de campaña- sus misiones diarias eran claramente de seguridad y, por ello, relacionadas con las competencias que en este tipo de materia poseían los jefes políticos, transformados posteriormente en gobernadores civiles.

Las tensiones iniciales entre los Ministerios continuaron con la elaboración de reglamentos, ya que cada uno recibió el encargo de elaborar el suyo propio. El reglamento para el servicio fue aprobado por Real Decreto de 9 de octubre de 1844 y estuvo formado por 56 artículos, distribuidos en cinco capítulos: I. Objeto de la Institución; II. Dependencia; III. Obligaciones y facultades; IV. Del acuartelamiento y V. Disposiciones generales.

En el mismo quedó claro que el primer objetivo era la conservación del orden público, la protección de las personas y de las propiedades -fuera y dentro de las poblaciones- y “el auxilio que reclame la ejecución de las leyes”. Y, precisamente, fue en la cuestión

de la dependencia donde el Ministerio de la Gobernación pretendió jugar su baza, al declarar que era el único conductor por donde se transmitirían las órdenes referentes al servicio de la Guardia Civil. En consecuencia, el ministro sería quien podría disponer la concentración de efectivos en uno o más tercios. La misma facultad les era otorgada a los jefes políticos de las provincias, teniendo en cuenta además que las autoridades municipales podrían también solicitar su auxilio para aquellos servicios que tenían asignados. Además, el Ministerio de la Gobernación aumentó su autoridad al dejar claro que retenía capacidad sancionadora en caso de que los jefes o subalternos entorpecieran el servicio o no cumplieran con su deber.

Pero ese reglamento no fue del gusto del duque de Ahumada. El general temió que la Guardia Civil se convirtiera en un cuerpo politizado, a semejanza de la Milicia Nacional, además de verse empequeñecida su autoridad. Consecuencia de esta situación fueron los constantes enfrentamientos entre el inspector general y los jefes políticos, que determinaron, poco a poco, la desvinculación de la autoridad civil y la inmediata dependencia de la Guardia Civil de la autoridad militar. De esa manera, nació la reforma del reglamento por Real Decreto de 2 de agosto

de 1852 que retiró a los comisarios, celadores y alcaldes la capacidad de ordenar a los guardias civiles, circunscribiéndose su acción a auxiliar a las citadas autoridades cuando lo reclamasen. Las obligaciones y facultades del Cuerpo se solaparon con el problema de la dependencia orgánica y marcaron las competencias del guardia civil en el desempeño de sus misiones, que no fueron otras que las típicas de una policía judicial, aunque por extensión del concepto también realizaría las de policía fiscal, administrativa y militar. De esta manera, la Guardia Civil debía actuar contra los enemigos del orden público y político, en misiones de beneficencia pública y en campaña. En lo que respecta a la forma de actuación podría hacerlo como fuerza concentrada o como fuerza dispersa, tipo pareja.

En resumen, sus funciones y obligaciones se podrían dividir en tres grupos de servicios: peculiares, humanitarios y extraordinarios. Dentro de los primeros, cabría unir los servicios realizados como policía judicial en las carreteras y campos para la protección de carruajes y persecución del bandolerismo, así como la investigación y puesta a disposición del juez de los supuestos delincuentes; el servicio de policía militar para la persecución de prófugos y desertores; el de policía administrativa para la

protección de la caza, pesca y uso de armas, y, con reservas, el servicio de policía fiscal para la persecución del fraude.

Los servicios humanitarios se concretaban en auxiliar a las personas y propiedades, a las víctimas de los incendios, naufragios, inundaciones o cualquier calamidad pública. Acciones llamadas a constituir la parcela más famosa y benemérita del Cuerpo, que fue apreciada por la población, arraigando la simpatía y respeto que le caracterizarían en el siglo XIX. En cuanto a los servicios extraordinarios formaban dos grandes grupos: campaña y antidisturbios en las ciudades. Los primeros no formaron parte de la idea originaria de la Guardia Civil, al menos claramente, pero, tras el estallido de la Segunda Guerra Carlista (1846-1849), se demostró la utilidad de su prestación, pues incluso fueron llevados guardias civiles a la guerra contra Marruecos de 1859. Los segundos vinieron impuestos por la eficacia en el servicio específico del orden público, lo cual generó una cierta inercia a la hora de reclamar su presencia en las revueltas revolucionarias de las ciudades, lo que fue criticado desde las filas del progresismo como algo intolerable.

El reglamento militar fue aprobado el 15 de octubre de 1844 y, al contrario que el del servicio, se inspiró en el segundo decreto fundacional. Así, fue considerado como el primer eslabón que facilitaría una estrecha relación con el Ministerio de la Guerra. Se tuvieron en cuenta casi todas las ideas del duque de Ahumada, convirtiéndose la Guardia Civil en el brazo armado del Ejército, con la misión de controlar el orden público, sin que la imagen y unidades del estamento castrense se resintiesen.

Un capítulo importante del mismo fue la recluta selectiva, siguiendo el concepto de Ahumada. Podrían optar al ingreso los licenciados del Ejército y las Milicias provinciales con cinco o más años de servicio, siempre

y cuando superasen un examen de cultura. Sin embargo, pronto se detectaron problemas serios de reclutamiento en una España con graves problemas de analfabetismo, por lo que, tarde o temprano, circularon órdenes rebajando las exigencias de la recluta, aceptándose licenciados, pero también paisanos que serían los que más interesaban a la Institución por su entrega y adaptación a las realidades provinciales. Así fue como se lograron reclutar los 3.250 hombres procedentes del Ejército con los que la Guardia Civil comenzó sus primeros pasos desde los depósitos de Leganés y Vicálvaro, cerca de Madrid. Esos fueron los primeros puntos que se elegirían, en fin, para adiestrar a los primeros contingentes de guardias civiles, antes de iniciar la distribución orgánica por toda España.

En definitiva, la Guardia Civil fue un instrumento que potenció la centralización del Estado liberal. Provocó, además, no solo la reducción de los índices de delincuencia -de tal manera que la visión romántica del bandolero varió para aceptar realistamente su carácter delincuente- sino que el imperio de la ley tan ligado al régimen constitucional quedara garantizado por las autoridades nacionales en todas las provincias. De hecho, la presencia de la Guardia Civil por todo el territorio fue un poderoso vehículo nacionalizador, quizás el más importante de todos los desplegados por el Estado liberal. Especialmente porque la misión fundamental de salvaguardar el orden público en sus múltiples formas (vigilancia de caminos, corte de incendios, persecución de actos delictivos, socorro a los carruajes que volcaban o tenían contratiempos y accidentes, recogida de heridos y enfermos) le concitó un respeto y la aceptación generales que se plasmarían en la popularización del calificativo de "Benemérita", es decir, un instituto formado por agentes "bien merecidos" y "dignos de galardón".



Guardia Civil patrullando en la Estación de Puigcerdá, en 1929.

## Bibliografía

José María García Núñez, *El honor es mi divisa. La fundación de la benemérita en el reinado de Isabel II*, Editorial Círculo Rojo, 2021.

Miguel López Corral, *La Guardia Civil. Nacimiento y consolidación, 1844-1874*, Madrid, Actas, 1995.

Miguel López Corral, *La Guardia Civil*, Madrid, Esfera de los Libros, 2011.

Enrique Martínez Ruiz, *La creación de la Guardia Civil*, Madrid, Editora Nacional, 1976.

Enrique Martínez Ruiz, *La delincuencia contemporánea: introducción a la delincuencia isabelina*, Granada, Universidad, 1982.

Eduardo Martínez Viqueira, *Guardia Civil (Atlas Ilustrado)*, Tikal-Susaeta, 2010.

Eduardo Martínez Viqueira, *Hombres de honor: El duque de Ahumada y la fundación de la Guardia Civil*, Madrid, Esfera de los libros, 2019.

