La democratización del orden público en la Segunda República española: cultura, política y policía, 1931-1936

Sergio VAQUERO MARTÍNEZ

Edición electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/bhce/3127>

DOI: 10.4000/bhce.3127

ISSN: 1968-3723

Editor

Presses Universitaires de Provence

Edición impresa

Fecha de publicación: 1 enero 2020

ISSN: 0987-4135

Referencia electrónica

Sergio VAQUERO MARTÍNEZ, « La democratización del orden público en la Segunda República española: cultura, política y policía, 1931-1936 », *Bulletin d'Histoire Contemporaine de l'Espagne* [En línea], 54 | 2020, Publicado el 01 julio 2020, consultado el 01 enero 2021. URL : <http://journals.openedition.org/bhce/3127> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/bhce.3127>

Este documento fue generado automáticamente el 1 enero 2021.

Bulletin d'histoire contemporaine de l'Espagne

La democratización del orden público en la Segunda República española: cultura, política y policía, 1931-1936

Sergio VAQUERO MARTÍNEZ

NOTA DEL EDITOR

Tesis doctoral defendida en la Universidad Complutense de Madrid el 10 de diciembre de 2018. Directores: Fernando del Rey y Diego Palacios Cerezales. Tribunal: Mercedes Cabrera, Sandra Souto, Manuel Álvarez Tardío, Julius Ruiz y Óscar Jaime. Proyecto HAR2015-65115-P (MINECO/FEDER).

- 1 Si bien la violencia política ha sido uno de los fenómenos más investigados de la Segunda República, no ha ocurrido algo similar con la otra cara de la moneda: el orden público. Los expertos han debatido sobre el tema intentado responder a dos incógnitas. ¿Hubo una transformación de la administración policial en relación el pasado? ¿Cuál fue el nexo entre la gestión de la seguridad y la quiebra del proceso de democratización? Mi tesis tiene por objeto de estudio el mantenimiento del orden público durante dicho régimen entre 1931 y 1936, en su vertiente político-policial. Su originalidad reside en la atención prestada a cuatro factores que han sido menos explorados por los especialistas: la cultura del orden público de los actores implicados en su gestión, el asociacionismo y las protestas corporativas de los agentes, el control policial de la movilización colectiva, incluyendo no solo los episodios represivos sino también aquellos que se resolvieron sin recurrir a la violencia, y los rituales protagonizados por guardias civiles y policías.
- 2 El basamento documental está integrado por un conjunto de fuentes archivísticas, bibliográficas y digitales: memorias, la *Gaceta de Madrid*, los *Diarios de Sesiones de las*

Cortes, prensa histórica y, sobre todo, revistas policiales, conservadas en la Biblioteca Nacional de España y la Hemeroteca Municipal de Madrid. También he consultado algunos expedientes personales en las Secciones de la Policía y la Guardia Civil del Archivo General del Ministerio del Interior, y determinados materiales de la biblioteca de la Dirección General y del Servicio de Estudios Históricos de dicho instituto. El grueso de los documentos proceden del Archivo Histórico Nacional (Fondo del Ministerio de la Gobernación, Serie A), el Archivo General de la Administración (Fondo del Ministerio del Interior) y el Centro Documental de la Memoria Histórica (Sección Político-Social, Series de Madrid, Extremadura y Alicante); eran, por lo general, telegramas entre el Gobierno y los gobernadores civiles, órdenes circulares, informes policiales, solicitudes del personal de seguridad, quejas de los ciudadanos, etc.

- 3 Las diversas interpretaciones sobre esta temática pueden sintetizarse en cuatro. La “tesis de la militarización”, formulada por Manuel Ballbé y remozada por Eduardo González Calleja, defiende la continuidad de la administración militarizada y autoritaria de la Restauración y unas fuerzas policíacas represivas y antirrepublicanas, responsables de la mayoría de muertes del periodo, cuya democratización era casi imposible. La “tesis de la republicanización” de Gerald Blaney y Diego Palacios, por el contrario, argumenta que las reformas desmilitarizadoras de 1931-1933 y 1936 constituyeron un cambio, que hubo sectores entre los policías que las secundaron, y que la Guardia de Asalto trajo consigo la aparición de un repertorio coercitivo no letal, similar al de otras democracias europeas, que no se consolidó debido a la deslegitimación de la policía. En tercer lugar, la “tesis de la exclusión”, formulada por Fernando del Rey y Manuel Álvarez Tardío, afirma que la principal novedad fue la aplicación de políticas sesgadas por parte de los gobiernos republicano-socialistas que facilitaban la movilización de sus seguidores y que el origen de la violencia radicaba en las órdenes de inhibición que recibían los agentes ante sus acciones violentas. En último lugar, investigadores de las fuerzas de seguridad como Martín Turrado Vidal o Miguel López Corral, defendiendo la “tesis de la politización”, reconocen que hubo medidas modernizadoras, pero tienden a justificar la represión estatal y critican la anteposición de criterios políticos sobre los técnicos, la ausencia de respaldo gubernativo y la desprotección sufrida por los policías.
- 4 Mi intención es desarrollar la tesis discontinuista de la republicanización, porque considero que la lectura de la militarización plantea problemas debidos a la aplicación anacrónica y poco realista del modelo de seguridad democrático, cuyo referente son las democracias anglosajonas de la segunda mitad del siglo XX. Para empezar, cinco años no bastan para democratizar una administración policial y más cuando este proceso suele ser más lento que el operado en otras partes del Estado. Debe apuntarse también que todas las democracias de entreguerras asumieron un perfil “militante” y adoptaron medidas excepcionales para defenderse de ambos extremos políticos, especialmente las recién nacidas. Esta tesis parece olvidar, asimismo, que el punto de partida no era el régimen liberal de la Restauración sino una dictadura militar, infravalorando por ello el retroceso que supusieron sus políticas. Además, la aplicación excesivamente ambiciosa del modelo democrático conlleva el riesgo de identificar como administración de orden público “en proceso de democratización” solo los casos que tuvieron éxito, ignorando aquellos que se malograron. Para concluir, dicha tesis contiene un corolario fatalista, dado que si realmente no había gobernantes ni policías con una noción más

democrática del orden público, el proceso general de democratización estaba condenado al fracaso.

- 5 Mi tesis es que durante el periodo tuvo lugar un proceso de democratización de la administración de orden público contingente, sujeto a múltiples factores; discontinuo, por alternar etapas reformistas y contrarreformistas; conflictivo, porque trajo consigo un incremento sustancial de la violencia política; e incompleto, dado que fue interrumpido por la sublevación de julio del 36. Los gobiernos fueron incapaces de retener los apoyos necesarios entre el resto de actores sociopolíticos para construir una coalición duradera en defensa de la República. Por esta razón, no pudieron resolver el “dilema del orden público” formulado por Diego Palacios, derivado de la gestión de los costes políticos de la represión de la acción colectiva y de la inhibición frente a las protestas violentas. Ello les impidió obtener dos tipos distintos de legitimidad: la generada por la adopción de un repertorio de control policial no letal y la institucionalización de la protesta, que fue infravalorada por los gabinetes de centro-derecha, y la procedente del mantenimiento del orden y el principio de autoridad, más descuidada por los gobiernos de izquierdas.
- 6 La evolución de dicho proceso estuvo condicionada por la dialéctica entre otros subprocesos y, mientras que algunos contribuyeron con matices a su desarrollo, otros tendieron más bien a propiciar su fracaso. En el campo político hubo una tensión entre la republicanización y la politización del personal de policía; en el campo burocrático, entre la profesionalización y la militarización de los cuerpos de seguridad; en el campo social, entre la cooperación cívica con las autoridades y la privatización de la violencia; y en el campo mediático, entre la legitimación y la desautorización de la represión estatal. El problema fue que los dirigentes no lograron el poder preciso en estos campos para que la republicanización, la profesionalización, la cooperación y la legitimación se impusieran sobre la politización, la militarización, la privatización y la desautorización.
- 7 El armazón teórico de la tesis lo constituye un modelo de análisis histórico de la administración de orden público inspirado en el que diseñaron Donatella Della Porta y Herbert Reiter. A nivel estructural atiendo a dos factores. Para empezar, la cultura del orden público, que puede definirse como los valores, narrativas, imágenes, significados, identidades y prácticas relacionados con el tema. Me centro en los discursos elaborados por las élites políticas, especialmente los de los presidentes de Gobierno y ministros de Gobernación, y en las retóricas de las revistas profesionales de la Policía, la Guardia Civil y el Ejército. En segundo lugar, analizo las instituciones de orden público: tanto las leyes y los decretos sobre la materia como las organizaciones policiales, en especial la Guardia Civil y los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad, además de otras fuerzas de nueva planta –como el Cuerpo de Policía Local– y otras de ámbito regional y municipal.
- 8 A nivel procesual, estudio las oportunidades volátiles que configuraban el poder coyuntural de los gobiernos, las cuales evolucionaron según el devenir de las relaciones de cooperación y confrontación entre los diferentes actores. Mi objetivo es ponderar la presión que ejercían dos tipos de coaliciones en defensa, bien del principio de autoridad, bien de los derechos ciudadanos. En otras palabras, el respaldo y la oposición más o menos leal –en términos de Juan Linz– que los partidos, los sindicatos, las asociaciones patronales, el poder militar, los cuerpos policiales y los medios ofrecieron al Gobierno.
- 9 En un tiempo más episódico, analizo cuatro etapas del proceso de construcción de las políticas de seguridad. En el campo político abordo la elaboración; a saber, la redacción,

negociación y aprobación del aparato normativo. En el ámbito burocrático examino la operativización, es decir, las reformas y contrarreformas de las instituciones policiales, y la presión de su personal a favor y en contra. En el campo social estudio la implementación, concretada en el control policial de la protesta colectiva. Por último, en el campo mediático analizo la significación, a saber, la disputa entre los periódicos nacionales por interpretar sus resultados como éxito o fracaso. Para discernir si puede hablarse de un nuevo repertorio coercitivo, he elaborado una base de datos de episodios de orden público, indicando el nombre, la fecha y el lugar; el Gobierno; la fuerza policial; el tipo de intervención, según el grado de represión usada; las víctimas civiles y policiales; las armas utilizadas; la filiación de los desafiantes; la forma de protesta; y su tipología, en función de su nivel de transgresión y violencia. Este análisis se limita a tres provincias que he seleccionado recurriendo a un reciente estudio de Eduardo González Calleja: Madrid, que presentaba un alto nivel de urbanización y una violencia política muy elevada; Badajoz, que tenía una naturaleza más rural y padeció una violencia alta; y Alicante, que poseía una urbanización intermedia y tuvo un nivel de violencia bajo.

- 10 La estructura del relato y la delimitación de los nueve capítulos que tiene esta tesis siguen un orden cronológico, exceptuando el primero que tiene carácter teórico. El motivo de haber primado el criterio temporal sobre el temático es triple. Para comenzar, pretendía reflejar de qué manera la confluencia de factores condicionó la construcción de las políticas de orden público, evitando al tiempo la fragmentación del discurso que suele conllevar la compartimentación temática. En segundo término, por ser esta una investigación histórica, quería priorizar la tarea constitutiva del oficio de historiador: la narración, sin renunciar por ello al análisis. En tercer lugar, esta estructura resulta más útil para defender mi tesis, que destaca la existencia de elementos de discontinuidad, debido a que el desarrollo simultáneo de acontecimientos y de procesos en distintos ámbitos produce en el lector la sensación de que los cambios eran más numerosos y veloces, lo que encajaba mejor con la experiencia del tiempo de los actores históricos.
- 11 La historia de la administración republicana del orden público no dependió tanto de la pervivencia de una idea anacrónica del mismo como del choque entre nociones antiguas y modernas. De una disputa entre múltiples actores por establecer un modelo específico de orden público, compuesto por ciertos discursos, imágenes, significados, políticas, organizaciones y prácticas, donde los gobiernos no pudieron imponer el suyo como hegemónico. Esto se debió también a la gran disparidad de narrativas, políticas y estrategias que utilizaron, las cuales pueden agruparse igualmente en cuatro modelos.
- 12 El modelo de “defensa la República” fue desarrollado en el primer bienio por dirigentes de izquierda republicana, como Manuel Azaña o Santiago Casares. Partiendo de una concepción más innovadora del orden público que coexistió difícilmente con un discurso focalizado en la defensa del régimen –materializado en las leyes de Defensa de la República y Orden Público–, se basó en la desmilitarización y republicanización del aparato policial, la transferencia de los servicios de seguridad a la Generalitat en Cataluña, la subordinación de la Guardia Civil al poder civil –al pasar a depender totalmente del Ministerio de Gobernación tras la “Sanjurjada”– y la expansión de la Guardia de Asalto. Su empleo de porras para controlar las protestas sin causar muertos fue un hito modernizador, a pesar de que recibió armamento militar para combatir las rebeliones libertarias y a que la masacre de Casas Viejas la deslegitimó enormemente.

- 13 El modelo de la “República contrarrevolucionaria” fue implementado entre 1934 y 1935 por dirigentes del ala derechista del radicalismo, como Rafael Salazar Alonso, Eloy Vaquero o Joaquín de Pablo Blanco. Con un discurso cuyo núcleo era la defensa del Estado y la lucha contra la revolución, estos dirigentes recentralizaron la seguridad en Cataluña, devolvieron a la Guardia Civil su autonomía e intentaron militarizar los Cuerpos de Investigación y Seguridad. De hecho, la previa elección de Muñoz Grandes como jefe de la Guardia de Asalto conllevó la adopción de un repertorio más castrense y coercitivo. Esta mutación se exacerbó tras la revolución de octubre, que fue reprimida como si fuera una guerra, destacando la brutal actuación de los legionarios y regulares.
- 14 Los gobernantes liberales del segundo bienio, como Manuel Rico Avello o Manuel Portela Valladares –y en parte Miguel Maura en 1931–, idearon el modelo de la “República de orden”. Más deudores de la Restauración, entendían que el régimen sería viable si mantenía el orden, porque solo así podría garantizar los derechos ciudadanos. Defendían la preponderancia del poder civil sobre el militar en lo relativo a la gestión de la seguridad. Sin embargo, reforzaron la hegemonía de la Guardia Civil y rechazaron la devolución de las funciones de orden público a la Generalitat, aunque Portela impulsó la desmilitarización de la Policía y se mostró más transigente con la protesta de izquierdas.
- 15 Por fin, el modelo de la “República antifascista” fue una derivación del modelo reformista del primer bienio creada en 1936 por Amós Salvador, Juan Moles y Casares, que pasó a identificar la defensa de la República con la beligerancia contra el fascismo. Estos dirigentes reimpulsaron la republicanización de la Policía, la descentralización en Cataluña, la desmilitarización del Cuerpo de Seguridad y la utilización prioritaria de la Guardia de Asalto. Desde mayo Casares trataría de recuperar el control del aparato de seguridad sin abandonar las reformas policiales, pero la escalada de violencia política lastró sus resultados hasta que la sublevación militar las interrumpió irreversiblemente.
- 16 Concluyo que la administración de orden público experimentó cambios en todas las variables del modelo democrático de seguridad, pese a que tuvieron graves efectos contraproducentes y quedaron muy lejos de completarse debido a las deficiencias de las reformas y, sobre todo, la intensidad de las contrarreformas. Para comenzar, aunque la promulgación abusiva de estados y leyes de excepción restringió sin duda el ejercicio de los derechos ciudadanos, la Constitución potenció su reconocimiento a nivel formal y efectivo. En segundo lugar, aunque el aparato policial mantuvo atributos militares, la Guardia Civil y los Carabineros fueron subordinados a ministerios civiles y el Cuerpo de Seguridad y Asalto se erigió como la segunda fuerza policial en número de efectivos. Asimismo, la transferencia de servicios en Cataluña fue un paso sin precedentes hacia la descentralización de la administración de orden público, como también lo fue el acceso al poder municipal del Partido Socialista. Igualmente, la presencia constante del orden público en los debates de Cortes constituyó un ejercicio de transparencia impensable en tiempos de la Restauración, mientras que la puesta en práctica del sufragio universal implicó la participación indirecta de un mayor número de personas en la elaboración de las políticas de seguridad. Los avances en la depuración de casos de brutalidad policial, sin embargo, aunque novedosos, no pasaron de simbólicos por su carácter excepcional. Por último, pese a que el repertorio no letal de control de la protesta no se generalizó y el número de muertos por represión estatal fue a todas luces excesivo, resulta innegable que la utilización de porras y técnicas antidisturbios por parte de la

Guardia de Asalto fue un cambio de gran calado, aunque alternara su empleo con el del armamento pesado.