

Un cambio ausente. El orden público durante la primera parte del proceso de transición, 1975-1979

Guillermo Sáez Aznar

Universidad de Zaragoza

gsaezaznar@gmail.com

1. Justificación del tema

El objetivo de esta comunicación es realizar un análisis interpretativo sobre los cambios legislativos y orgánicos que se produjeron en torno al Orden Público en España durante la primera parte del proceso de transición democrática, centrándome para ello en el Ministerio de la Gobernación.¹ A través de las órdenes y directrices emanadas de dicho organismo podremos constatar si realmente hubo evolución democrática real en política represiva, limitado cronológicamente al periodo de Rodolfo Martín Villa transcurrido entre julio de 1976 y abril de 1979, pues la labor previa de Manuel Fraga apenas conllevó modificaciones y la posterior estuvo marcada por la aprobación del texto constitucional y el desarrollo de sus disposiciones. La decisión de centrar el objeto de análisis en el propio Ministerio de Gobernación responde al interés por ampliar las investigaciones historiográficas sobre la violencia y el orden público desde un plano más político, complementando así los estudios con más trayectoria que atendían a los métodos represivos, la agresividad de las fuerzas armadas, su reacción ante la conflictividad obrera, incapacidad para frenar toda la movilización social durante el tardofranquismo, etc.

Tras presentar una breve biografía política de Rodolfo Martín Villa, plasmando su importancia y trayectoria dentro del régimen, se comentarán los altos índices de conflictividad social que se mantuvieron tras la muerte de Franco y que llevaron a un cambio de gobierno en junio de 1976 en busca de otra estrategia. Una vez expuesto el contexto sociopolítico más inmediato se pasará a analizar los cambios legislativos que se dieron a lo largo de esos meses, parte principal del ensayo, pues mientras que los estudios sobre conflictividad social, división política, dinámicas terroristas, etc., están más desarrollados, los aspectos legales y la forma en que se sucedieron parece que han quedado en segundo plano. Para ello se consultarán directamente la legislación, obras historiográficas relacionadas y fuentes autobiográficas, pues aportan tanto visiones de personajes decisivos como otras menos conocidas pero útiles para comprender cómo vivieron las propias fuerzas de seguridad el cambio por el cual pasaron a defender los valores que habían reprimido duramente durante casi cuarenta años de dictadura.

La cuestión del orden público, como sabemos, fue fundamental para el franquismo desde su momento fundacional, y por ello institucionalizó una estructura represiva para combatir y prácticamente eliminar la subversión. Sin embargo, desde finales de los años sesenta la violencia institucional dejó de paralizar a la sociedad y provocó el crecimiento de la solidaridad y la protesta,

¹ El denominado Ministerio de la Gobernación abarcaba las tareas de política interior, dirección general de Seguridad y de Guardia Civil, administración local, sanidad, correos y telecomunicaciones, asistencia social y tráfico. Sería con la reforma de junio de 1977 cuando se crearon los ministerios de Sanidad y Seguridad Social por un lado y de Transportes y Comunicaciones por otro, dejando para el ya entonces Ministerio del Interior las competencias en libertades, seguridad y vida local (a través de la Dirección General de Administración Local).

traduciéndose en un aumento de la represión en sus últimos años que llegó a límites brutales y semejantes a sus orígenes contra cualquier tipo de manifestación, aunque no implicasen violencia ni peligro subversivo real. Los «desórdenes públicos» fueron fundamentales para provocar la crisis del régimen que impidió su continuidad y propició un proceso de transición a un nuevo régimen democrático, pero la política de «ruptura pactada» que finalmente tuvo que liderar el gobierno Suárez tras los fracasos de Arias no llevó implícito ningún plan predeterminado de transformación profunda de las estructuras represivas ni del orden público.

2. Breve semblanza política de Rodolfo Martín Villa

El nombre de Rodolfo Martín Villa no pasa por ser uno de los más asociados a la dictadura franquista, sobre todo porque su actividad más recordada tuvo lugar como ministro de Gobernación entre julio de 1976 y abril de 1979, y por tanto, se ha visto beneficiado de ese relato simplista que presenta la transición como un proceso de ingeniería política exitosa y no como un proceso. Sin embargo, se trata de un individuo con una importante trayectoria política y que debe ser valorado con cierta perspectiva para comprender el conocimiento y experiencia que tenía respecto a los «desórdenes públicos». Nacido en octubre de 1934 dentro de una familia procedente de León, tras acabar el bachillerato estudió la carrera de ingeniería industrial en la Escuela de Madrid y, tras oposición, ingresó en el Cuerpo Especial de Ingenieros Industriales al servicio de Hacienda²; por lo que pertenece a la primera generación que fue educada dentro de los preceptos del régimen y cuyo paso por la universidad fue inmediatamente anterior al surgimiento de los primeros signos de disidencia en la juventud.

Su primer puesto de responsabilidad política fue como Jefe Nacional del SEU entre febrero de 1962 y 1964, y al margen de ser procurador en las Cortes franquistas, en noviembre de 1967 aparece de nuevo en un cargo relevante al ser nombrado por Franco como uno de los consejeros para representar a las provincias en el Consejo Nacional de Falange³. Tres años después elaboró junto a otros consejeros un destacado informe sobre la negativa imagen exterior que se había creado de España tras una campaña realizada en diciembre de 1970, ante lo que sugerían la evaluación de las normas legales sobre orden público y los recursos represivos disponibles⁴. El siguiente paso en su carrera política, compatibilizado con el anterior, fue el de gobernador civil de Barcelona durante año y medio, concretamente desde junio de 1974 hasta diciembre de 1975, cuando fue nombrado por Arias Navarro ministro de Relaciones Sindicales, cargo que desempeñaría hasta su cambio a Gobernación y fundamental dentro del régimen. A su vez, formó parte de la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional, constituida a propuesta de Adolfo Suárez para el estudio de los proyectos de reforma.

Como se observa, Martín Villa no fue ningún advenedizo cuando se hizo cargo del Ministerio de la Gobernación en julio de 1976, ni tampoco se trataba de ninguna clase de joven político ajeno a las estructuras franquistas, siendo esperable que no impulsara por propia convicción la flexibilización de la política de orden público en beneficio de un proceso de ruptura democrática, sino que el desarrollo del contexto sociopolítico le llevó a ello, al igual que ocurrió con Adolfo Suárez y el resto de protagonistas políticos. De hecho, el propio ex ministro recordaba años después una circular dirigida a los gobernadores civiles en la que enumeró los cuatro grandes temas que configuraban la problemática del gobierno a su llegada: orden público en general «con especial referencia a las manifestaciones y reuniones», partidos políticos, sindicatos y relaciones de los gobernadores civiles con la administración local⁵.

Esta visión política se puede complementar gracias a una instrucción reservada dirigida a finales de octubre de 1976 a los gobernadores civiles que recoge en sus memorias Salvador

² Martín Villa, R.: *Al Servicio del Estado*, Barcelona: Planeta, 1984, p. 107.

³ Molinero, C. e Ysàs, P.: *La Anatomía del Franquismo. De la Supervivencia a la Agonía, 1945-1977*. Barcelona: Crítica, 2008, pp. 117-118.

⁴ *Ibid*, pp. 151-152.

⁵ Martín Villa, R.: *Al Servicio del...*, p. 132.

Sánchez-Terán, gobernador civil de Barcelona, con dos largos anexos procedentes de la subsecretaría de orden público. En ella se recogen criterios de actuaciones para mantener el control y evitar cualquier desorden en las calles a nivel de «reuniones y manifestaciones; cuestiones laborales y sindicales; Iglesia; prensa; administración local; grupos políticos y otros temas», y se les instaba a actuar «con prudencia en cuanto se refiere al campo de las ideas, pero se reprimirá, en todo caso y con la máxima energía y despliegue de medios, cuanto atente contra la unidad de España, la forma monárquica del Estado y las Fuerzas Armadas y de Orden Público (...) se impedirá a toda costa cualquier reunión o manifestación de carácter comunista, y la actuación pública de personas cuya significación comunista sea notoria. Cuando se trate de grupos políticos situados a la izquierda del Partido Comunista, esta prohibición se ampliará al nivel de simples afiliados (...)»⁶.

En cuanto al desarrollo de sus funciones, cabe destacar un incidente que pone en claro entredicho el relato idílico del proceso de transición y que supuso la petición de su dimisión en el Congreso por parte del PSOE. El motivo fue una actuación de la Policía Armada en una manifestación por la autonomía cántabra el 27 de agosto de 1977 que se saldó con varias agresiones y detenciones, entre ellas la del diputado socialista Jaime Blanco, supuestamente por error, y pese a mostrarse dispuesto a dimitir defendió en todo momento la actuación de las fuerzas de orden público, presionando así a la comisión investigadora⁷. Por último, resulta interesante recoger un comentario político realizado a Suárez que relata en sus memorias, demostrando que al margen de ser verídico, es lo que mantiene como valoración de los hechos varios años después, justificando su postura. Con motivo de la reestructuración de abril de 1979 para la formación del primer gobierno constitucional de UCD, que finalmente supuso la salida de Martín Villa pese a que según él le ofrecieran distintos cargos para evitarla, le aconsejó al presidente lo siguiente: «entendía que debía abandonar el consenso como fórmula de general aplicación a la vida política. Había sido muy necesario para la reforma y para la elaboración de la Constitución, pero no tenía sentido extenderlo a otros ámbitos, como no fuera a la elaboración estatutaria (...) Pensaba, y así se lo dije, que el consenso generalizado y permanente era ya una disculpa para aquellos gobernantes que no sabían gobernar»⁸.

Pese al breve espacio dedicado a su trayectoria política y semblanza personal aquí presentado, se puede comprobar a partir de las citas escogidas que se trataba de un político procedente del aparato franquista al que no se le pueden atribuir supuestos y claros proyectos democratizadores, ni mucho menos preconcebidos con antelación. De hecho, incluso años después muestra sin pudor unas convicciones que, en cualquier caso, están alejadas de querer acelerar un proceso democratizador o de buscar un consenso general con el resto de fuerzas políticas y sociales. Así pues, será interesante tener presentes tanto su biografía política como las justificaciones dadas a posteriori de su gestión para valorar los cambios legislativos y orgánicos que se dieron en torno al orden público durante su etapa ministerial.

3. Orden público y conflictividad social, 1975-1976

Los numerosos estudios historiográficos sobre la importancia de los movimientos sociales dentro de la crisis del franquismo y las obras dedicadas a recopilar los distintos conflictos acaecidos durante el inicio del proceso de transición nos han permitido comprender que la opción del mero continuismo era inviable a la altura de 1975. Prueba de ello fue que medio año después, en junio de 1976, el agotamiento del proyecto de Arias Navarro forzó un cambio de gobierno que dejó en manos de Suárez la iniciativa legal que acabó convirtiéndose en una especie de «ruptura pactada»,⁹ confiando el puesto de Gobernación a Martín Villa, que recogía el testigo de un Manuel Fraga que no realizó ningún cambio significativo en materia de orden público. En ese sentido, cabe decir que

⁶ Sánchez-Terán, S.: *De Franco a la Generalitat*, Barcelona: Planeta, 1988, p. 183.

⁷ Noticia consulta en red: <http://elpais.com/diario/1977/09/14/espana/243036033_850215.html>.

⁸ Martín Villa, R.: *Al Servicio del...*, pp. 110-111.

⁹ Terminología empleada por Santos Juliá y muy útil de cara a discernir entre proyectos reformistas y rupturistas, sobre todo para denominar a la estrategia iniciada por Suárez pero sin un claro objetivo final ni modelo a seguir.

los dos últimos años de vida de Franco estuvieron marcados por un elevado aumento de la conflictividad social y la organización política del antifranquismo a través de diversas plataformas, aunque el verdadero protagonista fue la acción terrorista de ETA y la violenta de extrema izquierda del FRAP, principalmente contra miembros de las fuerzas de orden público.

El franquismo atravesaba una profunda crisis en sus elementos legitimadores y apoyos sociales que permitió mayor contestación social, pero no significó pérdida de contundencia, como demuestran las ejecuciones de Puig Antich y Chenz en marzo de 1974 o el estado de excepción en Vizcaya y Guipúzcoa declarado un año después. Ambas demostraciones de fuerza fueron seguidas de un Decreto-Ley sobre prevención del terrorismo publicado el 27 de agosto de 1975 que proclamaba un estado de excepción permanente y un endurecimiento extraordinario de la política represiva, aumentando la estancia en dependencias policiales, permitiéndose registros domiciliarios sin orden judicial, etc.¹⁰ A su vez, no sólo se reiteraba la ilegalidad de todos los grupos u organizaciones con ideologías contrarias al régimen, sino que fueron catalogados como terroristas aunque desarrollasen una oposición pacífica, vaciando de significado el concepto de violencia.¹¹ De este modo, y expresado en septiembre con las ejecuciones de dos miembros de ETA y tres del FRAP, el régimen apostaba por radicalizar su lucha contra cualquier tipo de subversión, pero al mismo tiempo, eran conscientes de que no podrían mantener un ritmo anual de treinta y tres muertos y veintiún heridos graves por intervención de las Fuerzas de Seguridad del Estado, cifras con las que se saldó 1975.¹²

Otro factor determinante fue la enorme movilización obrera, provocada tanto por el contexto sociopolítico como por las decisiones económicas tomadas en plena crisis, situación que afectaba directamente a Martín Villa como ministro de Relaciones Sindicales pero que optó por ignorar la cuestión laboral y reclamar algún tipo de reforma política para solventarlo, sobre todo desde 1976, y que debería afrontar Fraga como de ministro de Gobernación.¹³ A su vez, no dudaba en señalar la necesidad de que intervinieran las Fuerzas de Orden Público para controlar la situación, sobre todo cuando fueron aumentando las huelgas en todo el territorio en solidaridad con los trabajadores de otras empresas, saliéndose de sus ámbitos profesionales específicos. Este descontento coincidió con la celebración de las elecciones sindicales de junio de 1975, que se tradujeron en una importante victoria de las candidaturas capitalizadas por Comisiones Obreras frente a las oficialistas, certificando el fracaso de la OSE y que el gobierno carecía de credibilidad ante los obreros para sacar adelante sus reformas políticas. La situación se agravó todavía más en el primer semestre de 1976 con una oleada de huelgas más politizadas con el objetivo de conquistar el pleno derecho de asociación, reunión, etc., rechazando la nueva Ley de Relaciones Laborales, que no hablaba de libertad sindical, y haciendo fracasar el proyecto de Martín Villa de una nueva OSE que sólo planteaba una leve pluralidad en la base, pero no en la cúspide de la organización.¹⁴

Toda esta experiencia acumulada hasta los primeros seis meses de 1976 no evitó que los franquistas más inmovilistas siguieran apostando por continuar prohibiendo cualquier tipo de manifestación y reprimir toda movilización social con absoluta dureza, pensando que así podrían seguir «controlando la calle» y, de ese modo, perpetuar el régimen con el menor número de reformas posibles. En ese sentido, la estrategia del gobierno de Arias fue anteponer la represión y recurrir a detenciones masivas con el pretexto de que las protestas no eran de carácter exclusivamente laboral, provocando que los conflictos se politizaran todavía más y alcanzaran sus cotas máximas durante el primer trimestre de 1976. Ante ese incremento optaron por aumentar los efectivos de todos los organismos de control del orden público, como demuestra que dotara al SECED de más secciones, destacando la de Información contra todo elemento subversivo, o que la

¹⁰ Sartorius, N. y Sabio, A.: *El Final de la Dictadura. La Conquista de la Democracia en España (Noviembre de 1975 - Junio de 1977)*. Madrid: Temas de Hoy, 2007, pp. 255-256.

¹¹ Ysàs, P.: *Disidencia y Subversión. La Lucha del Régimen Franquista por su Supervivencia, 1960-1975*. Barcelona: Crítica, 2004, pp. 152-154.

¹² Sartorius, N. y Sabio, A.: *El Final de...*, p. 264.

¹³ Gallego, F.: *El Mito de la Transición. La Crisis del Franquismo y los Orígenes de la Democracia (1973-1977)*. Barcelona: Crítica, 2008, pp. 259-260.

¹⁴ Sartorius, N. y Sabio, A.: *El Final de...*, pp. 99-103.

DGS dispusiera de una Dirección de Orden Público con el doble objetivo de luchar contra las actividades criminales a través de la Brigada de Investigación Criminal y erradicar la subversión por la Brigada de Investigación Social.¹⁵

Como vemos, no sólo se aumentó cuantitativamente el carácter represor del régimen, sino que se complejizó la estructura policial a través de nuevas secciones y sistemas de coordinación, factor que utilizó el propio Martín Villa para justificar su rechazo a acometer una reforma policial en profundidad.¹⁶ Sin embargo, y pese a ser un aspecto importante, los pasos dados en ese sentido fueron muy limitados y tardíos, sin afrontar un decidido cambio que permitiera dismantelar dicha estructura con cierta celeridad y redactando disposiciones y leyes con un lenguaje ambiguo y muy conceptual. De hecho, desde las instituciones estatales se desencadenó una violencia selectiva en las que elementos de extrema derecha organizaron atentados y operaciones de castigo, siendo muchos de ellos miembros del aparato represivo,¹⁷ por lo que si bien no se puede afirmar que fuera promovido o permitido por Gobernación, fueron responsables de no haber acabado con ella rápidamente. En cualquier caso, muestra la situación existente en la sociedad y la trayectoria e intenciones por parte del gobierno.

4. Cambios legislativos y orgánicos

Una vez presentada la trayectoria política de Martín Villa y tras haber expuesto brevemente el fracaso del gobierno Arias y la situación que encontraría a su llegada al Ministerio de la Gobernación, es momento de analizar los cambios legislativos relacionados con el orden público y las reformas orgánicas que afectaron a los organismos de control. El cambio que llevó a Suárez a la presidencia obedecía a la voluntad de intentar sumar apoyos sociales significativos y desactivar así la importante movilización sociopolítica tras el fracaso del gobierno anterior en su limitado proyecto de reforma, planteándose objetivos distintos y más ambiciosos que redujeran los apoyos de la oposición. Esta estrategia debía acompañarse de nuevas actitudes y comportamientos que fueran capaces de generar confianza por lo que, aunque con restricciones, a partir del verano de 1976 se empezaron a autorizar algunas manifestaciones y la Policía Armada no intervino sistemáticamente ante la más mínima señal.

En cualquier caso, este cambio de actitud no debe confundirse con la puesta en marcha de un claro proyecto de apertura democrática planteado para desarrollarse tal y como acabó concluyendo, sino que todos sus pasos fueron moldeándose a partir de la complicada realidad sociopolítica del país y la interacción de todos los protagonistas del proceso. Como veremos a continuación, los cambios en torno al orden público fueron muy progresivos y de un alcance limitado, pues lo único que se tenía claro desde el gobierno era la intención de no perder el control de la iniciativa política, y si bien no podían imponerse a la oposición democrática, deberían mantener el equilibrio de debilidades demostrado en la calle durante los meses anteriores. Para poder valorarlo de una forma más precisa dividiré este apartado en cuatro epígrafes coincidiendo con los tres años de actividad hasta que se promulgó la Constitución y lo recogido en ella, pues de este modo se apreciará mejor el ritmo y alcance del proceso.

4.1. 1976, asegurar el control del proceso de cambio

Como hemos dicho, la premisa más importante del nuevo gobierno era no perder la dirección del proceso, con independencia del desarrollo que fuera teniendo, y una parte fundamental de dicho objetivo correspondía al Ministerio de la Gobernación. Para ello, Martín Villa se rodeó de dos personas de su plena confianza al nombrar a José Miguel Ortí Bordás como subsecretario y a Enrique Sánchez de León como director general de Política Interior; pues según el

¹⁵ Sartorius, N. y Sabio, A.: *El Final de...*, pp. 265-268.

¹⁶ Martín Villa, R.: *Al Servicio del...*, pp. 150-158.

¹⁷ Sánchez Soler, M.: *La Transición Sangrienta. Una Historia Violenta del Proceso Democrático en España (1975-1983)*. Barcelona: Península, 2010, pp. 356-357.

propio Martín Villa «los tres (...) asegurábamos, al menos, una sintonía en la dirección de la política interior».¹⁸ Al frente de la DGS sustituyó de inmediato al general Víctor Castro en favor de Emilio Rodríguez Román, aunque una manifestación de policías y guardias civiles en diciembre de ese mismo año supuso su cese, siendo relevado por Mariano Nicolás. Otra decisión importante fue relegar al teniente general Campano al frente de la Guardia Civil sin especificar los motivos, persona relevante al tratarse del primer alférez provisional que llegó al generalato hasta diciembre de 1976, sustituido por el también militar Antonio Ibáñez Freire, con experiencia como director de servicios de Información de la DGS.

Como vemos, acometió una profunda y rápida renovación de los principales cuadros del Ministerio de la Gobernación, muestra de la desconfianza respecto al equipo anterior y del cambio de actitud que se quería transmitir desde el ejecutivo. Su experiencia personal en la negociación de convenios colectivos y los duros enfrentamientos que se sucedieron desde finales de septiembre de 1976 le llevaron a redactar unas instrucciones sobre el nuevo tipo de represión discriminada que debía realizarse con el objetivo de desgastar de forma decisiva al movimiento sindical y las fuerzas de la oposición, coincidiendo además con el anuncio de la propuesta de reforma política del gobierno.¹⁹ En ellas señalaba que la postura a adoptar ante los distintos partidos políticos y sus seguidores era la siguiente: «para los nuestros plena aceptación personal e institucional. Respecto de los demás grupos políticos, hasta el PSOE incluido, tolerancia personal e institucional. En cuanto al PCE, intolerancia personal e institucional y ante los situados a la izquierda del PCE, rabiosa intolerancia».²⁰ Sin embargo, no hacía alusión a la conflictividad del movimiento obrero, aunque pronto tendría que afrontarla, pues el cambio de gobierno y sus aparentes intenciones no frenó la movilización que venían desarrollando hasta entonces.

Según cifras del propio Ministerio de la Gobernación, durante el último trimestre de 1976 hubo 8.889 paros laborales, cifra superada sólo por los primeros tres meses de ese año, y dicha estrategia tendría su punto álgido cuando CC.OO., UGT y USO convocaron para el 12 de noviembre una huelga general de veinticuatro horas a través de la COS en rechazo a las medidas económicas adoptadas el 8 de octubre, que entre otras legalizaba el despido libre. Este episodio fue de gran importancia para Martín Villa, que debía asegurar el mantenimiento del orden público mientras se estaba debatiendo la Ley para la Reforma Política, por lo que la Policía Armada se empleó a fondo aunque variando su método de represión, pues para evitar la intervención judicial y favorecer la discrecionalidad directa de los gobernadores civiles se optó por multiplicar las multas por desórdenes, descendiendo así el número de condenados por delitos políticos, aunque aumentó el de reclusos por infracciones administrativas.²¹

Sin embargo, los ligeros cambios de actitud mostrados no evitaron altos índices de represión, pues los dos últimos trimestres se saldaron con 1.506 y 1.263 detenidos, así como varios muertos en enfrentamientos policiales, sin que ninguno resultase acusado.²² Martín Villa plasmaría en sus memorias lo siguiente: «me daba cuenta de las lógicas insuficiencias y de los lógicos fallos de la policía y la Guardia Civil, pero el Estado los necesitaba si quería sobrevivir, y era injusto, radicalmente injusto, política y moralmente, que un proceso político como el que nosotros conducíamos permitiera la más mínima depuración». Pero la brutalidad seguía promoviéndose desde las academias de policía armada, en las que un manual editado en noviembre de 1976 y titulado *Conocimientos Profesionales* hablaba de la represión en los siguientes términos: «no alcanza su fin si es blanda; se debe actuar dura y enérgicamente, empleando desde la carga con la defensa hasta el fuego con toda clase de armas».²³

Por estos motivos se puede inferir que el cambio de gobierno no trajo consigo de forma inmediata ninguna reforma del orden público, ni a nivel legislativo ni orgánico, y que a nivel

¹⁸ Martín Villa, R.: *Al Servicio del...*, p. 140.

¹⁹ Gallego, F.: *El Mito de la...*, pp. 434-444.

²⁰ Sánchez-Terán, S.: *De Franco a la...*, p. 151.

²¹ Sartorius, N. y Sabio, A.: *El Final de la...*, pp. 113-116.

²² *Ibid.*, pp. 309-310.

²³ Delgado, J.: *Los Grises. Víctimas y Verdugos del Franquismo*. Madrid: Temas de Hoy, 2005, p. 110.

práctico, simplemente se recomendó reducir la brutalidad con la que se empleaban sus efectivos. Esto puede parecer decepcionante si pensamos que tenían esos proyectos en mente y definidos dentro de un perfecto modelo de transición, pero en realidad, el objetivo primordial del gobierno fue mantener en todo momento el dominio de las calles para no perder el control del incierto proceso que estaba en marcha. La aprobación del referéndum de diciembre reforzó la imagen de Suárez para asumir postulados defendidos por la oposición democrática, marginar al sector ultra y apostar por cambios más profundos, entrando en un nuevo escenario desde entonces. De hecho, las disposiciones promulgadas en 1977 y 1978 conducirían a una necesaria reforma policial en consonancia con el proceso de transición que se estaba desarrollando por entonces, pues según recordaba Martín Villa, existía «una necesidad absoluta de que las fuerzas de orden público acomoden su comportamiento a las nuevas exigencias democráticas y se mentalicen acerca de la situación política».²⁴

4.2. 1977, primeras reformas legislativas

A lo largo de 1977 se fue reformando la legislación referente a cuestiones de orden público, acometiendo las que más afectaban a la vida diaria de la ciudadanía antes de las elecciones generales de julio, pues las constantes e importantes movilizaciones sociales habían sido un factor decisivo para llegar a ese punto. De hecho, durante la primavera de 1976 se redactó un informe para investigar las torturas y malos tratos infligidos por la Brigada de Investigación Social que fue firmado por 2.700 ciudadanos.²⁵ El 5 de enero de 1977 llegaron las primeras medidas con la derogación del Decreto-Ley antiterrorista y la supresión de los tribunales especiales, entre ellos el TOP, aunque sus jueces siguieron ejerciendo en la recién creada Audiencia Nacional y concedieron varios permisos carcelarios a miembros de ultraderecha.²⁶ Hay que tener presente que el 60% de los procedimientos incoados por el TOP desde su creación en 1963 se concentraron entre 1974 y 1976, doblando los niveles anuales de inicios de la década y endureciendo sus penas para represaliar delitos políticos y sindicales. Estos primeros pasos se complementaron el 25 de enero con un Real Decreto-Ley que modificaba la anterior Ley de Orden Público de 1959, que suprimía la pena de prisión por impago de multa gubernativa impuesta por desorden público, así como la prohibición de imponer de forma conjunta sanciones gubernativas y penales por los mismos actos.²⁷

Este conjunto de medidas coincidieron con un descenso de la conflictividad laboral que favoreció el posterior avance en materia de orden público, pues en enero hubo 1.506 paros laborales frente a la media mensual de 2.872 alcanzada durante 1976. Por el contrario, esos datos contrastaban con los 112 atentados sufridos en ese primer mes, superando los 43 de media del año anterior y con la impactante muerte el 28 de enero de tres policías armados y un guardia civil a manos del GRAPO, brazo armado del PCE(R); generando una situación de inestabilidad que acabó con un total de 2.745 detenidos por motivos político-sociales entre finales de enero y marzo, según fuentes del propio Ministerio de la Gobernación.²⁸ El último cambio anterior al establecimiento de las primeras Cortes democráticamente elegidas se produjo el 23 de julio, a través de un Real Decreto que obligaba a todas las entidades bancarias a montar un departamento de seguridad debido al incremento de robos registrado y que en poco tiempo quedaron en manos de antiguos mandos del Cuerpo General de Policía.

Los últimos puntos relevantes alcanzados a lo largo de 1977 tuvieron lugar en torno a los denominados Pactos de la Moncloa, concretamente los recogidos en el Acuerdo Sobre el Programa de Actuación Jurídica y Política, aprobado el 27 de octubre y con el objetivo de introducir «reformas parciales y urgentes para la adaptación del ordenamiento jurídico a las exigencias propias

²⁴ Martín Villa, R.: *Al Servicio del...*, p. 137.

²⁵ Sartorius, N. y Sabio, A.: *El Final de la...*, p. 290.

²⁶ *Ibid.* p. 320.

²⁷ Año y medio después, el 28 de julio de 1978, un Real Decreto regularía el procedimiento administrativo de apremio para la exacción de dichas multas.

²⁸ Sartorius, N. y Sabio, A.: *El Final de la...*, p. 330.

de la nueva realidad democrática».²⁹ Al margen de regular y ampliar parcialmente algunos derechos tan fundamentales como los de libertad de expresión, reunión, asociación política, varios apartados del código penal o la limitación de la amplísima justicia militar sólo a sus ámbitos y situaciones; los títulos VIII y IX de esas disposiciones fueron los directamente referidos al orden público y la reorganización de sus fuerzas. Así pues, y al margen de dejarlos sujetos a lo que figurase en la Constitución, definían un orden público depurado «de contenidos no democráticos y asentando su fundamento esencial en el libre, pacífico y armónico disfrute de las libertades públicas y el respeto de los derechos humanos». A partir de esa definición se limitaba la potestad sancionadora al respecto, diferenciaban claramente las acciones tipificadas como terrorismo que tendrían sus propios organismos, etc. Sin embargo, en cuanto a su organización, se mantuvo a la Policía Armada y Guardia Civil como cuerpos militares, algo fundamental a la hora de juzgar los delitos y faltas cometidos contra ellos; al margen de especificar sus funciones y ámbitos de actuación específicos.

De este modo, observamos que si bien hubo algunos avances a destacar, como una primera definición del orden público en torno a valores democráticos, no se modificó en profundidad la legislación para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos ni se desmilitarizaron los cuerpos encargados del control social; aunque se frenó la agudización represiva vivida años atrás y, sobre todo, se sentó un punto de partida para seguir avanzando y dar una imagen diferente. De hecho, la profundidad con la que se trataron ambos apartados se debía a que la situación sociopolítica del país exigía un acuerdo mínimo entre las distintas fuerzas con representación parlamentaria, no por iniciativa exclusiva del gobierno, plasmándose la necesidad de sentar las bases para una nueva política de orden público para desarrollar y aplicar en los siguientes años. El inicio de la legislatura constituyente hizo que la mayor atención política se centrara en la discusión del texto definitivo, pero no impidió que después de estos acuerdos se siguiera trabajando en medidas más trascendentales en torno a la reestructuración de los aparatos represivos para transmitir una imagen de cambio, aunque finalmente llegasen tan sólo pocos días antes de aprobar la Constitución.

4.3. 1978, últimos cambios preconstitucionales

A la altura de 1978 todavía estaba pendiente una reforma que transformara el aparato policial heredado de la dictadura franquista en un cuerpo que encajara con las necesidades de un régimen plenamente democrático, lo que demuestra que la mera desaparición de Franco no acabó con el franquismo ni todo lo que representaba. Hasta entonces, y ante el importante papel de los movimientos sociales y la presión social, se fueron despenalizando varios delitos e incorporando los valores democráticos en las definiciones del ordenamiento público, pero sin acabar realmente con un sistema represivo que atemorizaba a los ciudadanos y que había seguido cobrándose varias víctimas y un elevado número de heridos. Tras un primer semestre en que simplemente se regularon las funciones de los vigilantes jurados, el 25 de agosto se derogó oficialmente por Real Decreto el Somatén Armado, cuerpo auxiliar creado en la posguerra como apoyo de la Guardia Civil contra los maquis y organizaciones clandestinas.

La última reforma preconstitucional impulsada por Martín Villa siguió el camino del desmantelamiento de la estructura anterior, aunque se quedó a mitad de camino, pues pese a ser la más importante se centró en muchos aspectos superficiales y no logró transformarla por completo. El 4 de diciembre de 1978, dos días antes de celebrarse el referéndum para la aprobación del Proyecto de Constitución, se promulgó la Ley de la Policía, que especificaba que los Cuerpos de Seguridad del Estado estaban compuestos por la Policía, dividida en Cuerpo Superior de Policía y Policía Nacional, y la Guardia Civil; todos ellos con la misión de «defender el ordenamiento constitucional, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana». Como vemos, de entrada se hace un intento de redefinir sus funciones incluyendo conceptos nuevos y se suavizaba la denominación tradicional de Policía «Armada» por «Nacional», dos aspectos que sin ser garantía de un cambio real en sus prácticas, eran necesarios de cara a legitimar un proceso democratizador. En cuanto a su coordinación ambos dependían del ministro

²⁹ Texto íntegro consultado en línea el 8 de agosto de 2016 en: <<http://vespito.net/historia/transi/pactos.html>>.

del Interior, y en segundo término, el director de la Seguridad del Estado ejercería el mando de las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, delegándolo en cada provincia en su gobernador civil.

El cambio más importante que introducía esa ley venía recogido en su Art. 5, donde se les define como un cuerpo «de estructura y organización militar no integrada en las Fuerzas Armadas y que depende del Ministerio del Interior», una fórmula confusa e imprecisa que en principio podría parecer que no cambia nada sustancial respecto a la Ley Orgánica del Estado. Sin embargo, la pérdida del carácter de Fuerza Armada implicaba que cualquier agresión física o verbal contra ellos se resolvería por Jurisdicción Ordinaria desde entonces, no ante un consejo de guerra; y aunque se mantuviera su naturaleza militar, dicha justicia quedaba aún más limitada, siguiendo la línea iniciada y recogida en los Pactos de la Moncloa. De hecho, el 26 de diciembre de ese mismo año se acotaría de nuevo al declarar que sería competencia de la Jurisdicción Ordinaria «todos los delitos derivados de acciones que suponen el ejercicio de un derecho fundamental», básicamente todas las expresiones públicas, incluidas las injurias, aunque en realidad, durante 1979 la Jurisdicción Militar condenó a cincuenta y dos civiles.³⁰

Así pues, la reforma más importante en cuanto al orden público llegó tres años después de la muerte de Franco y sólo cuando el texto constitucional estaba a punto de ser aprobado, lo que indica la escasa voluntad de cambio real existente en esta materia. Además, la vigencia de esta escasa legislación fue efímera, pues la Constitución dejó parte de ella sin validez supeditándola a la aprobación de una futura Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que finalmente no llegaría hasta 1986.³¹ Frente a estas necesidades, se sucedieron medidas que simplemente retocaban aspectos secundarios, como el cambio de color de sus uniformes, que a finales de 1978 pasaron del gris al marrón para acompañar la transformación nominal de la nueva Policía Nacional, y que finalmente acabaría vistiendo de azul.

4.4. *El nuevo orden público fijado en la Constitución*

Con la entrada en vigor de la Constitución el 29 de diciembre de 1978 se dotó al Estado de un ordenamiento para seguir avanzando en cualquier tipo de materia, incluido el orden público, y apartarlo definitivamente del sistema institucional franquista. El Art.8 es el más importante al respecto, diferenciando claramente entre los Cuerpos de Seguridad y las Fuerzas Armadas (Ejército de Tierra, Aire y Armada), despojándolas de sus funciones de orden público en periodo de normalidad (sin estado de excepción³²). A su vez, en el Art.104 se señalaba que «tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana», a falta de una ley orgánica que determine «las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad»; siendo lo más interesante la sustitución del concepto de «orden público» por el de «seguridad», en una clara voluntad por romper con la tradición militar anterior y remarcar la vocación de proteger los derechos y libertades fundamentales. En cuanto a la Jurisdicción Militar, el quinto apartado del Art.117 la limitaba finalmente al «ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución», excluyendo así el enjuiciamiento de elementos civiles, aunque dicha práctica no se erradicó por completo.

De esta forma tan imprecisa y ambigua se entraba en el periodo constitucional, sin cerrar por completo la cuestión del orden público y sin haber realizado ningún tipo de depuración del aparato policial, ni siquiera de sus mandos, hasta el punto de que en 1983 más de dos terceras partes de la Administración policial estaban ocupadas y controladas por oficiales y mandos militares de

³⁰ Ballbé, M.: *Orden Público y Militarismo en la España Constitucional (1812-1983)*. Madrid: Alianza Editorial, 1983, pp. 471-472.

³¹ En su Art. 3 integraba a la Policía Nacional con el Cuerpo Superior de Policía para tomar el actual nombre de Cuerpo Nacional de Policía, dejando atrás treinta y siete años de trayectoria.

³² Los supuestos para declarar el estado de excepción estaban recogidos en el Art. 55 de la Constitución y, posteriormente, se desarrollaron en la Ley Orgánica de junio de 1981.

carrera.³³ La única medida al respecto fue una disposición transitoria en la Ley de la Policía que señalaba que los funcionarios que a día 1 de enero de 1979 hubiesen cumplido sesenta años podrían «acogerse a la jubilación voluntaria con iguales derechos económicos que los derivados de la jubilación forzosa»; es decir, que solamente se ofrecía con dos años de anticipo y a quienes la solicitasen. De este modo se dejó pendiente cualquier tipo de depuración de elementos franquistas, a excepción del conocido caso de Antonio Creix.

5. Conclusiones

Tras el análisis presentado, queda de manifiesto que no hubo un cambio sustancial en la organización de la Policía Armada ni en la formación profesional que recibían, pues desde el Ministerio de la Gobernación no se impulsó una nueva legislación que hiciera evolucionar realmente el control del orden público a parámetros más acordes con sistemas democráticos. La fuerte represión sufrida durante la dictadura franquista fue seguida de un tipo de violencia de Estado que siguió siendo preventiva y estructural, no sólo coyuntural, centrada en los sectores tradicionalmente subversivos e incrementándose en respuesta al crecimiento de algunas protestas, como la del movimiento obrero. Esta situación podría haber cambiado con la llegada del gobierno Suárez, pero se mantuvo un modelo de control similar, aunque menos intenso, bajo la dirección de Martín Villa, conocedor de la realidad sociopolítica gracias a su anterior cargo de ministro de Relaciones Sindicales. Por ello, los escasos cambios legislativos estructurales no pueden atribuirse al desconocimiento o incapacidad, sino a una clara voluntad de no perder el control ni la iniciativa del proceso que se estaba viviendo, esforzándose únicamente en alcanzar los acuerdos mínimos exigibles en esa materia y transmitir una imagen de cambio respecto a la etapa anterior que les permitiera ganar crédito ante la sociedad.

Sólo a partir de la celebración de las elecciones de junio de 1977 se emprendieron las reformas más ambiciosas del periodo, aunque la insuficiencia de las mismas y la falta de una remodelación profunda de los aparatos represivos posibilitaron el continuismo en sus hábitos autoritarios y de buena parte de funcionarios de dudosas convicciones democráticas. En este sentido es interesante una reflexión de Julián Delgado, antiguo capitán de la Policía Armada, cuando afirma que «desde el principio, los gobiernos democráticos tuvieron problemas con los cuadros de mando, la mayoría de ellos militares, pero no con las bases, que estaban deseosas de dejar de obedecer a un régimen para empezar a servir a su pueblo».³⁴ En primer lugar, es cierto que frente a lo dispuesto por la Constitución, la jurisdicción militar siguió dirigiendo varios procesos contra civiles, lo que obligó a publicar una Ley Orgánica en noviembre de 1980 que reformaba el Código de Justicia Militar para acabar con los conflictos de competencia entre ambas jurisdicciones, inhibiéndose a favor de la ordinaria. Sin embargo, no parece verosímil su afirmación sobre las bases, como demuestran las veintisiete víctimas mortales que las Fuerzas de Orden Público causaron entre 1975 y 1978, cifra que asciende hasta 188 muertos por violencia de origen institucional si ampliamos el marco hasta 1983.³⁵ Esta actitud de continuidad también se vería fomentada, indirectamente, en la redacción de las leyes destinadas al desarrollo de la norma constitucional, pues tras el término «Fuerzas de Seguridad» se incorporaba habitualmente «del Estado», continuando así la caracterización de la policía como elemento autoritario frente a modelos democráticos que la entienden como servicio público y protección de los derechos ciudadanos;³⁶ hasta el punto de que hoy en día vemos dicha denominación como la propia y oficial, cuando no es así ni debería serlo.

De este modo, frente al objetivo de cambiar un modelo de Estado sostenido por la represión contra toda conducta o ideología distinta a la oficial por otro en que ese monopolio de la

³³ Ballbé, M.: *Orden Público y...*, p. 484.

³⁴ Delgado, J.: *Los Grises. Víctimas y Verdugos del Franquismo*. Madrid: Temas de Hoy, 2005, p. 360.

³⁵ Sánchez Soler, M.: *La Transición...*, p. 353.

³⁶ Ballbé, M.: *Orden Público y...*, p. 463.

fuerza fuera aceptado como legal por la mayoría y destinado a proteger sus derechos,³⁷ el Gobierno optó por mantener un fuerte control sin ampliar rápidamente al máximo los marcos de tolerancia, haciéndolo en la medida en que la sociedad les forzó a ello con su movilización y de forma clara sólo a partir de los Pactos de la Moncloa. Desde entonces, el reconocimiento del ejercicio de derechos ciudadanos, por ambiguo que resultase, acotó los márgenes de las posibles políticas de orden público a realizar y generó un contexto diferente en el que la anterior estructura represiva tuvo que ir suavizándose debido tanto al nuevo sentido de política social como a la imposibilidad de mantener su anterior práctica represiva. Sin embargo, ese proceso en sentido democratizador no se completó de forma decidida en esos años, hasta el punto que hubo que esperar hasta 1986 para la completa reestructuración de sus cuerpos y la desaparición oficial de elementos tan poco presentables dentro de un sistema democrático como la Brigada de Investigación Social.

Esta situación la resume, en este caso, el propio Julián Delgado cuando afirmaba que «la Policía Armada no era más que una pieza, la última, del sistema de represión, en el que mucha más responsabilidad tenían las autoridades, que ordenaban los servicios y miraban para otro lado cuando se cometían excesos, y los jueces y fiscales, que protegían estas actuaciones policiales en lugar de investigarlas y condenarlas».³⁸ Una vez constatado que desde el Ministerio de la Gobernación no sólo no partió la iniciativa para acometer esa necesaria transformación, sino que tampoco hizo nada por desarrollarla con rapidez, debemos profundizar en el análisis institucional para demostrar si existía algún tipo de proyecto propio y, en cualquier caso, la importancia de cada factor hasta alcanzar el modelo de seguridad estatal que finalmente se implantó durante el proceso de transición. De este modo se evitará calificarlo como «fracaso» al presuponer que sus objetivos eran los mismos que proyectamos nosotros desde la actualidad, pues ni la propia trayectoria de Martín Villa da pie a pensar ello ni el resultado obedece a un proyecto político concreto puesto en marcha desde junio de 1976.

Por último, esta interpretación no debe hacer olvidar los logros alcanzados en el paso de un concepto de orden público a otro de seguridad ciudadana, como desmilitarización de la vida pública, desvinculación de Cuerpos de Seguridad frente a Fuerzas Armadas y compromiso de éstas como garante y protector del Estado democrático pero sin funciones de policía ni salvaguarda del orden; exigiéndoles estricta fidelidad al ordenamiento constitucional. Además, dichos éxitos fueron obtenidos gracias a una sociedad movilizada que luchó por ellos y obligó al gobierno a implantar otro modelo de seguridad que, si bien se mantuvo cerca de las autoridades y preocupado por controlar a la población en vez de defender sus derechos, propició un nuevo escenario donde se seguiría avanzando jurídica y orgánicamente. Así pues, para valorar de forma ajustada dicho cambio y conocer su desarrollo, debemos profundizar en el plano institucional como objeto de estudio para ver el proceso por el que se transitó de un sistema represivo dictatorial a otro de coerción legal consensuado y aceptable por todos.

Bibliografía

- Ballbé, M.: *Orden Público y Militarismo en la España Constitucional (1812-1983)*. Madrid: Alianza Editorial, 1983.
- Delgado, J.: *Los Grises. Víctimas y Verdugos del Franquismo*. Madrid: Temas de Hoy, 2005.
- Gallego, F.: *El Mito de la Transición. La Crisis del Franquismo y los Orígenes de la Democracia (1973-1977)*. Barcelona: Crítica, 2008.
- González Calleja, E. “El Estado ante la Violencia”, en Juliá, S. (dir.): *Violencia Política en la España del Siglo XX*. Madrid: Taurus, Madrid, 2000, pp. 365-406.
- Martín Villa, R.: *Al Servicio del Estado*. Barcelona: Planeta, 1984.

³⁷ González Calleja, E. “El Estado ante la Violencia”, en Juliá, S. (dir.): *Violencia Política en la España del Siglo XX*. Madrid: Taurus, Madrid, 2000, p. 365.

³⁸ Delgado, J.: *Los Grises...*, p. 347.

- Molinero, C. e Ysàs, P.: *La Anatomía del Franquismo. De la Supervivencia a la Agonía, 1945-1977*. Barcelona: Crítica, 2008.
- Sánchez Soler, M.: *La Transición Sangrienta. Una Historia Violenta del Proceso Democrático en España (1975-1983)*. Barcelona: Península, 2010.
- Sánchez-Terán, S.: *De Franco a la Generalitat*. Barcelona: Planeta, 1988.
- Sartorius, N. y Sabio, A.: *El Final de la Dictadura. La Conquista de la Democracia en España (Noviembre de 1975 - Junio de 1977)*. Madrid: Temas de Hoy, 2007.
- Ysàs, P.: *Disidencia y Subversión. La Lucha del Régimen Franquista por su Supervivencia, 1960-1975*. Barcelona: Crítica, 2004.

Listado de siglas

- CC.OO: Comisiones Obreras
- COS: Coordinadora de Organizaciones Sindicales
- DGS: Dirección General de Seguridad
- ETA: Euskadi Ta Askatasuna
- FRAP: Frente Revolucionario Antifascista y Patriota
- GRAPO: Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre
- OSE: Organización Sindical Española
- PCE (R): Partido Comunista Español Reunificado
- PSOE: Partido Socialista Obrero Español
- SECED: Servicio Central de Documentación
- SEU: Sindicato Español Universitario
- TOP: Tribunal de Orden Público
- UCD: Unión de Centro Democrático
- UGT: Unión General de Trabajadores
- USO: Unión Sindical Obrera