

# CONFLICTO Y ORDEN PÚBLICO: EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD DURANTE LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA<sup>1</sup>

MIGUEL PINO ABAD

Catedrático Historia del Derecho. Universidad de Córdoba

---

## RESUMEN

Coincidiendo con el comienzo de la Guerra Civil, miles de españoles, incitados por las organizaciones sindicales y los partidos de izquierda, tomaron las calles de las principales ciudades para oponerse al alzamiento militar. Simultáneamente, el Gobierno republicano permaneció impasible ante el cariz que fueron adquiriendo los acontecimientos, al verse desbordado por no tener los medios necesarios para sofocar la sublevación, ni calmar a la gente. La vida pública demandaba un cambio de rumbo y éste se produjo con la llegada a la Jefatura del Ejecutivo de Largo Caballero, destacando en materia de orden público la creación el 26 de diciembre de 1936 del Consejo Nacional de Seguridad.

**PALABRAS CLAVE:** Consejo Nacional de Seguridad, Segunda República, Orden público, Guerra Civil

## ABSTRACT

Coinciding with the beginning of the Civil War, thousands of Spaniards, incited by trade union organizations and left-wing parties, took to the streets of the main cities to oppose the military uprising. Simultaneously, the Republican government remained impassive in the face of the turn that events were taking, seeing itself overwhelmed by not having the necessary means to quell the uprising or calm the people. Public life demanded a change of direction, and this

---

<sup>1</sup> Este trabajo de investigación pertenece al proyecto titulado «Conflicto y reparación en la historia jurídica española moderna y contemporánea», referencia PID2020-113346GB-C22, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España (MCIN/AEI 710.13039/5011000 11033).

came about with the arrival of Largo Caballero at the Executive Headquarters, highlighting in matters of public order the creation on December 26, 1936 of the National Security Council.

**KEYWORDS:** National Security Council, Second Republic, Public Order, Civil War

## 1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

Cuando se proclamó la Segunda República española, el Gobierno provisional, presidido por Alcalá-Zamora, consideró que uno de los problemas más acuciantes que debía resolver a la mayor brevedad era el relativo al orden público. Por tal motivo, se explica que, tan sólo unos meses más tarde, se promulgara un decreto en el que se advirtió que las necesidades de los servicios de la Dirección General de Seguridad y Cuerpo de Policía gubernativa exigían una profunda e inmediata reorganización de aquéllos, su personal y plantillas<sup>2</sup>.

La realidad parece, empero, que se desarrolló en la línea de cambios puntuales que, lejos de unificar todo lo atinente al orden público, generaron más confusión que la ya existente. Sólo así podemos comprender el hecho de que en el programa con que concurrió el Frente Popular a las elecciones del 16 de febrero de 1936 se incluyera un significativo elenco de reformas que afectaban a esta materia. Entre ellas, hemos de subrayar el restablecimiento de las garantías constitucionales y la revisión de la ley de 1933 para que «sin perder nada de su eficacia defensiva, garantice mejor al ciudadano contra la arbitrariedad del poder, adaptándose también a las medidas necesarias para evitar las prórrogas abusivas de los estados de excepción»<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Decreto de 13 de mayo de 1931 (Gaceta de Madrid, n.º 134 de 14 de mayo de 1931). A este precepto se refirió RUANO DE LA FUENTE, José Manuel (1999), *La Administración española en guerra*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, p. 169.

<sup>3</sup> «Programa mínimo con vista a las elecciones. Frente Popular, 16 de enero de 1936», en VIDARTE, Juan Simeón (1978), *El Bienio Negro y la insurrección de Asturias*, Editorial Grijalbo, Barcelona, p. 509.

Como es bien sabido, el triunfo electoral del Frente Popular sobre los partidos de derecha fue interpretado por los obreros y campesinos como la mejor oportunidad para marchar hacia los centros penitenciarios y liberar a multitud de sujetos que allí se encontraban cumpliendo condena y exigir la readmisión de los trabajadores que en las fechas previas habían sido despedidos<sup>4</sup>. La descontrolada euforia de los seguidores de la coalición vencedora también se utilizó como pretexto para asaltar las sedes de los partidos de derecha y las redacciones de los periódicos más o menos afines a esta tendencia política<sup>5</sup>.

Ante la situación de descontrol, el presidente de la República encomendó a Azaña la inmediata formación de Gobierno, al objeto de que se tranquilizaran los ánimos y la situación política se recondujese cuanto antes. Pero, en realidad, la permanente crispación entre los partidarios de izquierdas y derechas hacía inviable que esto último se consiguiera. Sólo así se explica que el Gobierno mantuviera el estado de alarma durante toda la primavera de 1936, debido a los ataques que grupos de izquierda realizaron contra miembros de la Falange, quienes reaccionaron con una sucesión de atentados, entre los que destacó el del vicepresidente de las Cortes, Luis Jiménez de Asúa.

Para comprender correctamente el porqué se produjeron estos enfrentamientos, conviene recordar que, desde el mismo instante en que el Frente Popular resultó ganador de las elecciones, los falangistas pusieron en marcha lo que se dio en llamar la «acción contrarrevolucionaria». Amén de ello, las juventudes de la CEDA se sumaron a esta contrarrevolución con el reto de

---

<sup>4</sup> JULIÁ, Santos (2004), «El Frente Popular y la política de la República en Guerra», en *Historia de España Menéndez Pidal*, Madrid, tomo XI (República y Guerra Civil), recuerda en p. 107 que «el Frente Popular fue, en España, una coalición electoral entre republicanos y socialistas a la que, por exigencias de una facción de éstos, se sumaron los comunistas del PCE y del POUM, las organizaciones juveniles y los sindicatos socialistas y comunistas». Más adelante, en p. 109, señala que el día 20 se proclamaron los resultados oficiales que dieron 257 diputados al Frente Popular, 139 a las derechas y 57 al centro. En 37 de las 60 circunscripciones, las izquierdas habían triunfado en todas las ciudades de más de 150.000 habitantes. Las grandes capitales y las zonas de concentración industrial y de proletariado agrícola habían otorgado su confianza mayoritariamente al Frente Popular.

<sup>5</sup> CARR, Raymond (1979), *España 1808-1939*, Barcelona, p. 613.

aterrozar a los integrantes de las organizaciones obreras, a fin de que concluyesen con los abusos perpetrados desde el 16 de febrero. Como réplica, los socialistas organizaron las milicias populares, bajo el entrenamiento de guardias de asalto afines a su causa y los comunistas ordenaron el alistamiento de sus jóvenes en grupos de choque conocidos como «Milicias Antifascistas Obreras y Campesinas»<sup>6</sup>.

Indudablemente, gran parte de la responsabilidad de todo lo que sucedió en España a lo largo de estos meses previos al comienzo de la Guerra Civil se halló en la fragilidad del Estado, que provocó que amplios sectores sociales, ante la desconfianza que le inspiraban las instituciones públicas, llegaran a ejercer la justicia por sí mismos<sup>7</sup> y, con ello, prolongar la situación de inestabilidad que se había padecido desde hacía décadas<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Las irreconciliables posturas de unos y otros explica el desorbitado número de delitos cometidos en pocos meses y de lo que dio buena prueba la estadística leída por Gil Robles en la sesión de las Cortes de 16 de junio de 1936: «Desde el 16 de febrero hasta el 15 de junio, inclusive, un resumen numérico arroja los siguientes datos: Iglesias totalmente destruidas, 160. Asaltos a templos, incendios sofocados, destrozos, intentos de asaltos, 251. Muertos, 269. Heridos de diferente gravedad, 1287. Agresiones personales frustradas o cuyas consecuencias no constan, 215. Atracos consumados, 138. Tentativas de atraco, 23. Centros particulares y políticos destruidos, 69. Centros asaltados, 312. Huelgas generales, 113. Huelgas parciales, 228. Periódicos totalmente destruidos, 10. Asaltos a periódicos, intentos de asalto y destrozos, 33. Bombas y petardos explotados, 146. Recogidas sin explotar, 78».

<sup>7</sup> Sobre este asunto de la justicia popular hay una abundante bibliografía. Entre lo más relevante podemos citar ALEJANDRE, Juan Antonio (1981), *La justicia popular en España. Análisis de una experiencia histórica. Los tribunales de jurados*, Universidad Complutense, Madrid. De este autor (1986), «La justicia penal», en *Historia 16. La Guerra Civil*, 14, pp. 84-91; SÁNCHEZ RECIO, Glicerio (1986), «La justicia popular durante la Guerra Civil», en *Arbor*, CXXXV, n.º 491-492 (noviembre-diciembre), pp. 153-180. También de este autor (1990), «La justicia ordinaria y la justicia popular durante la Guerra Civil», en *Justicia en Guerra*, Madrid, pp. 87-108; (1991), *Justicia y Guerra en España: los tribunales populares (1936-1939)*, Diputación provincial de Alicante, Alicante; (1991), *La República contra los rebeldes y los desafectos. La represión económica durante la Guerra Civil*, Universidad de Alicante, Alicante.

<sup>8</sup> Baste recordar, en este sentido, el problema de la ocupación de tierras, la grave situación económica empeorada por muchos empresarios, las huelgas, un Ejército cuyos mandos empezaban a serles hostiles, el alto clero crítico con el anticlericalismo y los partidarios más extremos de uno y otro bando dispuestos en cualquier momento a aniquilar sin remordimientos a sus rivales.

Sorprende que en este panorama ciertamente convulso la administración policial no fuese objeto de cambios de cierto calado en lo relativo a su organización y forma de actuación. Recientemente se ha criticado la circunstancia de que ninguno de los Gobiernos republicanos adoptasen medidas que hubiesen permitido disponer de unas Fuerzas de orden público íntegramente profesionales, capaces de actuar con el imprescindible nivel de eficacia tanto antes como después de la sublevación militar del 18 de julio de 1936<sup>9</sup> y, quizá lo más grave, el desprecio por parte de las autoridades republicanas acerca de los rumores de rebelión que venían escuchándose<sup>10</sup>.

Coincidiendo con esa fecha del comienzo de la guerra, miles de españoles, incitados por las organizaciones sindicales y los partidos de izquierda, tomaron las calles para oponerse a la rebelión castrense. Simultáneamente, el Gobierno permaneció impasible ante el preocupante cariz que fueron adquiriendo los acontecimientos, al verse desbordado por no tener los medios necesarios para sofocar la sublevación, ni calmar a la gente<sup>11</sup>.

Ante la desintegración del Estado republicano, aparecieron en diferentes territorios unos nuevos poderes encargados de organizar todo lo imprescindible para la defensa, el mantenimiento de la producción y el abastecimiento de la población. Con el transcurso de las primeras semanas de guerra se hizo evidente que el Gobierno, además de perder el control de las zonas ocupadas por los militares sublevados, fue incapaz de imponer

---

<sup>9</sup> Sobre este asunto, BALLBÉ, Manuel (1983), *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Alianza, Madrid, p. 393 escribe: «ejemplo elocuente es el de Barcelona, donde las fuerzas de la Guardia Civil, Guardia de Seguridad y Asalto y Mozos de Escuadra intervinieron a favor de la República y consiguieron la rendición de los sublevados que comandaba el general Poded. En esta misma ciudad se pusieron de manifiesto las posibilidades de las medidas preventivas de policía al haberse descubierto pocos días antes documentos reveladores de la conspiración. Esta actitud resuelta fue adoptada en muy pocas poblaciones».

<sup>10</sup> CARR, Raymond (1974), *Estudios sobre la República y la guerra civil española*, Ariel, Barcelona, p. 203; RUANO DE LA FUENTE, *La Administración española*, p. 33.

<sup>11</sup> CARR, *España*, p. 628: «en 1936 el proceso revolucionario era mucho más profundo que nunca porque el Estado, que tenía que regular la revolución local de los militantes de las provincias y dominar la reacción defensiva de las masas, había perdido muchos de sus antiguos funcionarios».

su autoridad en las que teóricamente aún permanecían libre de sometimiento de los nacionales. Fácilmente se comprende que la consecuencia irremediable fue que nadie ejerció durante esos trascendentales días un poder central efectivo y que los republicanos se difuminaron en su vertiente política ante el avasallador dominio de los trabajadores que, dado su orden de reivindicaciones, no tenían por entonces como meta contribuir a la reconstrucción de un Estado que tanto les había defraudado<sup>12</sup>. De hecho, se ha apuntado que uno de los grandes fracasos del, a la sazón, presidente Giral fue que no diera entrada en su Gobierno a las organizaciones obreras, que, como decimos, estaban ejerciendo el verdadero poder en esos momentos<sup>13</sup>.

La vida pública de la España republicana demandaba un radical cambio de rumbo y éste se produjo con la llegada a la Jefatura del Ejecutivo de Largo Caballero, quien puso en marcha desde el 4 de septiembre los llamados «Gobiernos de concentración», caracterizados por el equilibrio entre los partidos integrantes del Frente Popular y los sindicatos obreros. El objetivo prioritario que se trazó el flamante presidente era la recuperación del poder por el Estado, esto es, que el Gobierno central volviera a ostentar la autoridad perdida<sup>14</sup>. En el desarrollo de esta compleja tarea resultó imprescindible conseguir el apoyo de los comunistas, porque gracias a ellos se podía obtener algo tan valioso en esos momentos de guerra como era la

---

<sup>12</sup> JULIÁ, «El Frente Popular», p. 126; RUANO DE LA FUENTE, *La Administración española*, pp. 7577: «El golpe militar del 18 de julio de 1936 provocó un extraordinario proceso de descomposición que dividió el país en múltiples categorías...La República en guerra sufrió una fragmentación del poder y el recrudescimiento de las luchas entre partidos y asociaciones políticas de toda clase en busca de una mejor posición política y de influencia social. El resultado de este fenómeno de fragmentación es la ineficacia del aparato administrativo y el trasvase del poder del Estado a la calle. En definitiva, el control efectivo de la Administración pública en todo el territorio nacional se encontraba en manos de la agrupación política más influyente y mejor organizada en cada región considerada, en detrimento de los conceptos de disciplina y centralización que deberían ser eje de la actuación administrativa en un contexto en el que la propia existencia del Estado y su régimen político se ponen en entredicho».

<sup>13</sup> RUANO DE LA FUENTE, *La Administración española*, p. 77.

<sup>14</sup> AROSTEGUI, Julio (1986), «Los componentes sociales y políticos», en *La Guerra civil española 50 años después*, Labor, Barcelona, p. 51.

ayuda soviética y de los anarcosindicalistas de la CNT, que contaron con la cifra nada cuatro ministros<sup>15</sup>.

## 2. EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD

### 2.1. CREACIÓN Y COMPOSICIÓN

En materia de orden público<sup>16</sup>, durante el mandato de Largo Caballero se promulgaron una serie de decretos que suprimían los controles y las milicias de vigilancia, unificaban la policía bajo el control del Ministerio de la Gobernación y, lo que más nos interesa en esta sede, se creó el Consejo Nacional de Seguridad<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> CARR, *España*, p. 632.

<sup>16</sup> En la zona nacional, el mantenimiento del orden público en esta situación tan convulsa de guerra fue uno de los objetivos prioritarios que se marcó Franco desde su proclamación como Jefe del Estado. En este sentido, poco después de que se promulgara la ley que organizaba la Administración central, concretamente el 9 de octubre de 1936, se creó el cargo del Jefe Superior de Policía, directamente dependiente del gobernador general. Las razones esgrimidas fueron la necesidad de unificar las funciones de investigación y vigilancia en todas las provincias ocupadas. Con mayor detalle, PINO ABAD, Miguel (2007), «Los inicios de la Administración central franquista», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 77, p. 408.

<sup>17</sup> La prensa de la época dejó constancia de ello. Entre otras publicaciones, se hallaban: *El bien público*, año LXIII, n.º 19113 de 28 de diciembre de 1936, p. 2; *La Libertad*, año XVIII, n.º 5229 de 28 de diciembre de 1936, p. 8; *El Diario Palentino: defensor de los intereses de la capital y la provincia*, año LV, n.º 15948 de 28 de diciembre de 1936, p. 1; *La Voz de Menorca: diario republicano*, año XXXI, n.º 9581 de 28 de diciembre de 1936, p. 2; *La Voz de Cantabria: diario gráfico independiente de la mañana*, año X, n.º 3695 de 29 de diciembre de 1936, p. 3; *La Gaceta de Tenerife: diario católico de información*, n.º 8812 de 29 de diciembre de 1936, p. 4; *La prensa: diario republicano*, año XXVII, n.º 10031 de 29 de diciembre de 1936, p. 1; *Nuestra lucha: portavoz de la Unión Obrera*, año I, n.º 120 de 29 de diciembre de 1936, p. 2; *Heraldo de Castellón*, año XLVII, n.º 14460 de 30 de diciembre de 1936, p. 1; *Heraldo de Zamora: Diario de la tarde. Defensor de los intereses morales y materiales de la provincia*, año XL, siglo II, n.º 12883 de 30 de diciembre de 1936, p. 4; *El Progreso: diario liberal*, año XXIX, n.º 12650 de 30 de diciembre de 1936, p. 2; *El Día: diario de información defensor de los intereses de Alicante y su provincia*, año XXIII, n.º 6361 de 14 de enero de 1937, p. 1; *Nuestra lucha. Portavoz de la Unión Obrera*, año II, n.º 134 de 14 de enero de 1937, p. 2; *El Cantábrico. Diario de la mañana*, año XLIII, n.º 14573 de 15 de enero de 1937, p. 2; RUANO DE LA FUENTE, *La Administración española*, p. 79. Recientemente se ocupa de la cuestión en varias páginas FERNÁNDEZ BARA-

Concretamente, este órgano surgió mediante decreto dado en Barcelona el 26 de diciembre de 1936 y con él se quiso que culminasen los permanentes intentos de reorganización de los servicios de personal de orden público dentro de las zonas que seguían bajo el control republicano. Debido a la incertidumbre que se estaba viviendo como consecuencia de la guerra, el flamante sínodo no tuvo asignado un lugar concreto donde ejercer sus competencias. Tan sólo se apuntó que se encontraría en «la capital de la República»<sup>18</sup>, que como sabemos era por entonces Valencia, donde también se radicaría el Comité Provincial de Seguridad, presidido por el director general de Seguridad<sup>19</sup>.

En lo que atañe a su composición, podemos resaltar, de una parte, el elevado número de miembros, lo que sin duda debió ser un obstáculo para la rápida adopción de acuerdos y, de otra, la diversa procedencia de sus integrantes porque además de las fuerzas de orden estuvieron representados los sindicatos, algo que sintonizaba con lo que estaba sucediendo en el Gobierno desde que asumió su presidencia Largo Caballero.

El órgano estuvo presidido por el ministro de la Gobernación. Junto a él, ejerció de vicepresidente el director general de Seguridad y como consejeros, dos representantes elegidos por la UGT., dos por la CNT., más otros cinco consejeros, uno por cada partido político de organización nacional, afectos al frente antifascista. A ellos se agregaban un jefe del Cuerpo de Seguridad (grupo uniformado), designado por votación de todos los jefes; un representante de clase, del mismo cuerpo y grupo, elegido por votación de todas las clases y un guardia, elegido, igualmente, por votación entre todos sus compañeros del mismo cuerpo y grupo; un inspector, elegido entre los miembros del Cuerpo de Seguridad (grupo sin uniforme), un jefe, elegido por votación de todos los jefes, de igual cuerpo y grupo y, por último, un agente, designado por el mismo procedimiento<sup>20</sup>.

---

LLOBRE, José Eugenio (2021), *Historia de la Policía Nacional. Desde su formación en 1824 hasta la actualidad*, La Esfera de los Libros, Madrid.

<sup>18</sup> Art. 1 del Decreto de 26 de diciembre de 1936 (*Gaceta de la República* n.º 362 de 27 de diciembre de 1936). El contenido completo de este decreto fue recogido en algunos periódicos, como por ejemplo, *La Vanguardia*, 29 de diciembre de 1936, p. 7.

<sup>19</sup> Disposición transitoria tercera del decreto de 26 de diciembre de 1936.

<sup>20</sup> Art. 2 de decreto de 26 de diciembre de 1936.



Hubo que aguardar hasta mediados del mes de enero del siguiente año para que se dieran a conocer los nombres de los representantes políticos y sindicales en el Consejo Nacional de Seguridad, a los que se agregaron los de las fuerzas de orden. Concretamente, los primeros miembros fueron: presidente, el ministro de la Gobernación; vicepresidente, el director general de Seguridad. Como consejeros ejercieron por la Unión General de Trabajadores, Felipe Pretel Iglesias y Mariano Muñoz Sánchez<sup>21</sup>; por la C.N.T. Antonio Moreno Toledo y Francisco Jareño; por el Partido Socialista, Manuel Molina Conejero; por el Partido Comunista, José Antonio Uribes Moreno; por Izquierda Republicana, Emilio Baeza Medina; por Unión Republicana, Benito Artigas Arpón y por la FAI., Manuel Gallego Vallecillo<sup>22</sup>. Su primera reunión se celebró en Valencia el día 1 de abril de 1937<sup>23</sup>.

## 2.2. COMPETENCIAS

En el mismo decreto por el que se creó, quedaron consignadas las atribuciones que desde entonces venía llamado a desempeñar el Consejo Nacional de Seguridad. De entre ellas, podemos subrayar la elaboración de su propio reglamento de régimen interno<sup>24</sup>; proponer los reglamentos que fueran necesarios para el mejor funcionamiento del Cuerpo de Seguridad, en sus diferentes grupos y secciones; elegir los uniformes y clase de armamento de que había de disponer para la realización de sus servicios el

---

<sup>21</sup> *El Liberal*, año XXXVI, n.º 11378 de 1 de enero de 1937, p. 3.

<sup>22</sup> Orden del Ministerio de la Gobernación de 12 de enero de 1937, *Gaceta de la República*, n.º 283 de 13 de enero de 1937 (Copia de la orden y telegrama del ministro informando sobre la constitución del Consejo Nacional de Seguridad, copias del secretario general del Gobierno Central dirigidas al gobernador de Santander y copias de informes de centrales sindicales, relativas a este asunto se encuentran en *Centro Documental de Memoria Histórica, unidad Delegación Nacional de Servicios Documentales de la Presidencia del Gobierno*, signatura PS-SANTANDER, C.C., 31, EXP. 8).

<sup>23</sup> *Diario de Almería. Periódico Independiente*, año XXVI, n.º 7053 de 1 de abril de 1937, p. 2. Las actas de las sesiones celebradas entre el 10 de abril y el 7 de junio de 1937 se encuentran en *Centro Documental de Memoria Histórica*, referencia ES.37274. CDMH/3//PS-MADRID, 876,16.

<sup>24</sup> Una copia del mismo se halla en *Centro Documental de Memoria Histórica*, referencia ES.37274. CDMH/3//PS-MADRID, 878,19.

Cuerpo de Seguridad; resolver en última instancia los recursos que tuvieran derecho a interponer los individuos pertenecientes al Cuerpo de Seguridad; proponer al ministro de la Gobernación las plantillas de la totalidad del Cuerpo de Seguridad y, de acuerdo con los Consejos provinciales de Seguridad, la distribución numérica del personal que formase las plantillas en las diferentes provincias; examinar y proponer las condiciones para el ingreso en el Cuerpo de Seguridad, en sus grupos y secciones; analizar las propuestas de ascensos y recompensas y, necesariamente, las de expulsión y baja definitiva en el Cuerpo de Seguridad; informar sobre todo aquello que sometiera a su estudio el ministro de la Gobernación; emitir dictamen sobre las iniciativas de cualquiera de sus consejeros; informar sobre las reformas que considerase pertinentes en la organización de los servicios de seguridad y finalmente dictaminar sobre las peticiones que formulase o las propuestas emitidas por consejos provinciales de Seguridad<sup>25</sup>.

Los acuerdos adoptados por el Consejo Nacional de Seguridad, en el marco de alguna de las competencias mencionadas, no eran vinculantes para el ministro de la Gobernación, quien podía apartarse de ellos, pero, en este supuesto, debía someter su resolución a la posterior aprobación del Consejo de Ministros<sup>26</sup>.

### 2.3. FUNCIONAMIENTO

De forma ordinaria, el Consejo Nacional de Seguridad se debía reunir una vez por semana para analizar y, en su caso, adoptar los acuerdos que fuesen necesarios en el ámbito de sus competencias. Asimismo, se tenía que reunir en sesiones extraordinarias cuando a criterio del presidente o cuando la urgencia de los asuntos así lo demandase e incluso cuando la mayoría de los consejeros lo solicitase con una antelación mínima de cuarenta y ocho horas. El orden del día de estas sesiones extraordinarias debía estar cerrado de antemano, por lo que no se podían abordar cuestiones que no estuviesen previamente contempladas en él.

---

<sup>25</sup> Apartados 1 al 11 del art. 3 del decreto de 26 de diciembre de 1936.

<sup>26</sup> Art. 4 del decreto de 26 de diciembre de 1936.

Para que en primera convocatoria se pudiesen tomar válidamente los acuerdos, era necesaria la presencia de la mayoría de los consejeros representantes de partidos políticos y sindicatos, bastando la asistencia de tres consejeros del Cuerpo de Seguridad. Ante la eventualidad de que no se hubiese alcanzado ese quórum al instante de adoptar el acuerdo, se suspendía momentáneamente la sesión, que era reanudada una hora después. Pasado dicho plazo, se estimaba que la sesión se estaba celebrando en segunda convocatoria y, sin nuevo debate, se sometía el tema a votación. Justo en ese momento, podían ser resueltos los asuntos que figurasen en el orden del día, sin requerirse la presencia de un número determinado de consejeros.

Como en cualquier órgano colegiado, los acuerdos en el Consejo Nacional de Seguridad se tomaban por unanimidad o por mayoría de votos. Normalmente se votaba de viva voz, salvo en todo lo relativo a recompensas, ascensos, sanciones o ingresos en el Cuerpo de Seguridad, para lo cual se exigía el voto secreto, salvo que los consejeros dispusieran otra solución<sup>27</sup>.

#### 2.4. SUS MIEMBROS

Líneas atrás apuntábamos que en el decreto de creación del Consejo Nacional de Seguridad se incluía entre sus competencias la de redactar su reglamento de funcionamiento interno. Este no vio la luz hasta la segunda mitad del mes de marzo de 1937 y en él quedaron consignadas las funciones que de forma individual debían asumir cada uno de sus integrantes<sup>28</sup>.

Como es obvio, el más importante de todos era el presidente que coincidió con el ministro de la Gobernación. Dentro del Consejo Nacional de Seguridad, dirigía sus sesiones ordinarias y extraordinarias; ponía el visto bueno a los documentos oficiales de la Secretaría general; elevaba por escrito al Consejo de Ministros los acuerdos adoptados para que aquél resolviera; fijaba la fecha de las reuniones, que, a través del secretario, se comu-

---

<sup>27</sup> Art. 14 del decreto de 19 de marzo de 1937.

<sup>28</sup> Decreto de 19 de marzo de 1937 (*Gaceta de la República*, n.º 80 de 21 de marzo de 1937). El reglamento de régimen interior del Consejo Nacional de Seguridad también se encuentra en *Centro Documental de Memoria Histórica. Delegación Nacional de Servicios Documentales de la Presidencia del Gobierno* (signatura PS-MADRID, 878, 19).

nicaba a los consejeros con una antelación mínima de cuarenta y ocho horas; decidía con su voto de calidad los posibles empates que se produjesen; ejecutaba los acuerdos y, por último, presidía, cuando así lo estimaba oportuno, alguna de las comisiones que emanaban del Consejo y a las que más adelante nos referimos<sup>29</sup>.

La vicepresidencia, por su parte, se encomendó al director general de Seguridad, quien sustituía al presidente en todas las funciones de éste cuando por ausencia o causas justificadas lo estimara necesario, salvo en lo atinente a la ejecución de acuerdos, que era algo exclusivo del presidente<sup>30</sup>.

El resto de miembros, representantes de partidos políticos, sindicales y fuerzas del orden eran consejeros. De entre ellos se nombraba al secretario general y vicesecretario. El primero debía llevar actualizada la dirección de la Secretaría del Consejo, para que en cualquier momento pudiese facilitar cuantos documentos se le demandasen, cursaba toda la correspondencia que se recibiese, avalándola con su firma, la del presidente y sello del mismo; suscribía las actas de las sesiones que se celebrasen, teniendo la obligación de recoger en ellas los acuerdos que se adoptasen; tramitaba las convocatorias para las reuniones ordinarias y extraordinarias que el presidente le ordenase, remitiendo el orden del día a los consejeros con una antelación mínima de cuarenta y ocho horas; analizaba toda la correspondencia, así como los recursos y documentos dirigidos al Consejo, dando cuenta al presidente para su posterior remisión a la pertinente comisión, al objeto de que en ellas se dictaminase lo que correspondiese y, finalmente, gestionaba todo aquello que le encomendase el Consejo, de cuyos resultados informaba en la primera sesión que se celebrase<sup>31</sup>.

Al lado del secretario se encontraba el vicesecretario, quien le ayudaba en el desarrollo de todas las competencias que tenía encomendadas y le sustituía en los supuestos de ausencia o enfermedad<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Art. 2 del decreto de 19 de marzo de 1937.

<sup>30</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>31</sup> *Ibid.*, 5.

<sup>32</sup> *Ibid.*, art. 6.

Los demás consejeros no tenían asignadas competencias a título individual. Como miembros del Consejo, debían asistir a las sesiones tanto ordinarias como extraordinarias a que fuesen convocados de conformidad con lo consignado en el reglamento de régimen interno. La falta consecutiva por alguno de ellos a tres sesiones sin justificación era comunicada por la Secretaría general a la organización sindical o partido político que representaba y, en caso de reincidir, se le solicitaba el nombramiento de otro representante<sup>33</sup>.

Asimismo, tenían el deber de asistir a las comisiones del Consejo Nacional de Seguridad para las que fueron elegidos. Incluso se les permitía asistir como invitados, con voz pero sin voto, a las reuniones de otras comisiones de las que no formaban parte. Al margen de este deber de asistencia, el Consejo podía asignarles ciertas atribuciones en el marco de las competencias que anteriormente mencionábamos.

Para el mejor desempeño de sus cargos, los consejeros podían solicitar cuantos datos o documentación estimasen oportunos en todo lo relativo al Cuerpo de Seguridad. Dicha petición se hacía por escrito dirigido al secretario general del Consejo para que éste la tramitase ante el ministro de la Gobernación. Cuando acontecía un hecho urgente, estaban autorizados a dirigir la solicitud directamente al ministro, aunque debían cumplimentar a posteriori el correspondiente impreso en la Secretaría General<sup>34</sup>.

En el aspecto relativo a la duración del cargo, hemos de señalar que los consejeros elegidos por los partidos políticos y sindicatos dejaban de serlo cuando la organización a que representaban lo estimase oportuno, previa comunicación escrita al Consejo Nacional de Seguridad. Mientras, los consejeros representantes del Cuerpo de Seguridad lo eran por sólo un año, aunque podían ser reelegidos indefinidamente, si así lo acordaban sus representantes<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, art.10.

<sup>34</sup> *Ibid.*, art.7.

<sup>35</sup> *Ibid.*, art. 9.

## 2.5. LAS COMISIONES

Al objeto de desarrollar de forma más eficaz las atribuciones que tenía asignadas, el Consejo funcionó por medio de diversas comisiones, además de plenariamente. Dichas comisiones fueron:

- Comisión de reglamentos del Cuerpo, formada por tres consejeros de las organizaciones políticas y/o sindicales y dos de los grupos del Cuerpo Nacional de Seguridad, uno por el grupo uniformado y otro sin uniforme.
- Comisión de organización, integrada por tres consejeros de los partidos u organizaciones del Frente Popular y dos de los grupos del Cuerpo de Seguridad.
- Comisión de ascensos, recompensas y sanciones, compuesta por tres consejeros sindicales y/o políticos y otros dos del Cuerpo Nacional de Seguridad, uno por cada grupo.
- Comisión de ingreso en el Cuerpo, constituida por ocho consejeros, cinco sindicales y/o políticos y otros tres de los grupos del Cuerpo de Seguridad<sup>36</sup>.

Todos los miembros del Consejo podían formar parte de cualquier comisión, salvo el presidente, vicepresidente, secretario general y vicesecretario, ya que ellos tenían asignadas más competencias que el resto de consejeros. Se estableció, asimismo, que cada consejero podía integrarse en un máximo de tres comisiones. Sus miembros, una vez elegidos, nombraban al presidente y secretario de la comisión, con la condición de que el presidente tenía que ser un representante sindical o político, lo que demuestra el mayor protagonismo que se les confería sobre los delegados del Cuerpo de Seguridad<sup>37</sup>.

A diferencia del Consejo, las comisiones no se reunían periódicamente. Sólo cuando existían asuntos que así lo demandasen eran convocadas, debiendo emitir informe, de lo que se remitía copia a la Secretaría general a fin de que, a su vez, se reenviase a los demás consejeros, quienes podían

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, art.11.

<sup>37</sup> *Ibid.*, art.12.

formular objeciones cuando la cuestión se volviese a abordar en la siguiente sesión del Consejo<sup>38</sup>.

### 3. LOS CONSEJOS PROVINCIALES DE SEGURIDAD

Directamente dependientes del Consejo Nacional de Seguridad, en cada capital de provincia se constituyó un consejo de seguridad, compuesto por un representante por cada uno de los sindicatos, dos elegidos por los partidos republicanos, tres por los partidos proletarios y dos del Cuerpo de Seguridad, uno por el grupo uniformado y otro por el no uniformado<sup>39</sup>.

La presidencia de cada uno de estos consejos fue asignada al correspondiente gobernador civil, salvo en las regiones de régimen interprovincial, donde la presidencia recaía sobre el delegado especial del Gobierno.

Los consejos provinciales fueron creados para proponer las plantillas de los servicios de seguridad y la distribución numérica de sus componentes en la provincia; examinar la conducta de los individuos pertenecientes a las plantillas de la provincia del Cuerpo de Seguridad y solicitar el examen del Consejo Nacional de sanciones o premios; informar sobre los traslados que, por conveniencias del servicio, dispusieran los superiores; informar sobre la conducta de los individuos pertenecientes al Cuerpo de Seguridad que de otra provincia fuesen trasladados; proponer al dictamen del Consejo el aumento o disminución de fuerzas en la provincia, en atención a las

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, art.13.

<sup>39</sup> Art.5 del decreto de 26 de diciembre de 1936. Por ejemplo, como se recogió en *La Libertad*, año XIX, n.º 5258 de 29 de enero de 1937, p. 3, el día anterior se constituyó el Consejo provincial de Seguridad de Madrid en la Dirección General de Seguridad, bajo la presidencia del consejero de orden público, José Cazorla, por delegación del presidente de la Junta delegada de Defensa de Madrid, general Miaja. Junto a él, estuvieron Juan Alcántara, secretario del Consejo, en representación del Partido Comunista; Benigno Mancebo, por la C.N.T.; Luis Castro Sen, por la Federación Local de Grupos Anarquistas; José Alonso Sánchez, por la Agrupación Socialista Madrileña; José Barón, por la U.G.T.; Constantino Neila Valle, por Izquierda Republicana y Domingo García de Mateo por Unión Republicana. Respecto a la relación de vocales de otros consejos provinciales de seguridad *Centro Documental de Memoria Histórica*, referencia ES.37274. CDMH/3/PS-BARCELONA, 943,4.

razones que expusiera; resolver los recursos que ante él se interpusieran, bien en primera o en única instancia y nombrar los sujetos que estimase necesarios para inspeccionar los servicios, armamento y material móvil del Cuerpo de Seguridad destinado en la provincia. Los inspectores, una vez finalizada su misión, proponían al consejo provincial lo que estimasen oportuno, por si, a su vez, se quería elevar al conocimiento del Consejo Nacional<sup>40</sup>.

#### 4. EL CUERPO DE SEGURIDAD

Otra de las novedades del decreto de 26 de diciembre de 1936 fue la creación del Cuerpo de Seguridad que, desde entonces, se consideró que era el único encargado de todas las funciones relacionadas con el mantenimiento del orden, vigilancia e investigación<sup>41</sup>, sustituyendo a los anteriores Cuerpos de la Guardia Nacional Republicana, Seguridad y Asalto, Vigilancia e Investigación y Milicias de retaguardia, cualquiera que fuese su nombre y la entidad que las hubiera organizado<sup>42</sup>.

Todo el personal que formase parte de las plantillas de los Cuerpos y Milicias disueltos contaron con el plazo de quince días, computable desde el momento de publicación del decreto en la *Gaceta de la República* para solicitar su ingreso en el nuevo Cuerpo de Seguridad, indicando el grupo a que querían pertenecer y la sección. Estas instancias se dirigían al ministro de la Gobernación y eran entregadas en la Dirección General de Seguridad o en los Gobiernos civiles. A renglón seguido, pasaban a estudio de los Consejos Provinciales de Seguridad competentes, como ya hemos dicho, para informar sobre todo aquello que fuese preciso respecto a las solicitudes del personal que en ese instante estuviese prestando sus servicios en la provincia respectiva. Finalmente, las instancias pasaban a estudio del Consejo Nacional de Seguridad, que, a su vez, y en vista de los informes emitidos previamente, dictaminaba en sentido favorable o no el ingreso de cada

---

<sup>40</sup> Art. 6, apartados 1 al 7 del decreto de 26 de diciembre de 1936.

<sup>41</sup> Art. 7 del decreto de 26 de diciembre de 1936.

<sup>42</sup> *Ibid.*, art. 17.



individuo, resolviendo el ministro de la Gobernación<sup>43</sup>. Transitoriamente, los Cuerpos y Milicias que iban a desaparecer siguieron funcionando bajo las órdenes directas del ministro hasta que las nuevas fuerzas comenzasen a actuar<sup>44</sup>.

Cinco días más tarde, el ministro de la Gobernación dictaba una orden con la que se pretendió aclarar algunas dudas que se habían suscitado respecto a los datos que habían de constar en las instancias que el personal de las disueltas fuerzas del orden debían presentar para su incorporación al nuevo Cuerpo de Seguridad y, al mismo tiempo, simplificar la labor que sobre este asunto tenía encomendada los Consejos Provinciales y el Consejo Nacional de Seguridad. Las referidas instancias tenían que ser entregadas en los Gobiernos civiles o en la Dirección General de Seguridad para su posterior remisión al ministro de la Gobernación. Se encabezaban con el nombre y los dos apellidos del interesado, edad, pueblo y provincia de nacimiento, cuerpo al que había pertenecido, graduación, antigüedad, oficina en la que prestó servicio y fecha de la incorporación<sup>45</sup>.

Llama la atención el hecho de que la instancia para ser admitida a trámite debía estar avalada por un partido político u organización sindical, lo que

---

<sup>43</sup> Disposición transitoria segunda del decreto de 26 de diciembre de 1936. Similar proceso de recolocación del personal de orden público se acometió por entonces en el territorio bajo el control de las tropas nacionales. Concretamente, en la orden del Gobernador General de 2 de enero de 1937 (BOE n.º 77 de 5 de enero de 1937) se dispuso que éste era el superior jerárquico de todos los funcionarios que antes habían pertenecido al Ministerio de la Gobernación y que se encontraran dentro del territorio ocupado por las tropas rebeldes. Para hacer efectiva la incorporación, se encomendó a los gobernadores civiles que anunciase en el Boletín Oficial de su provincia, periódicos locales y cuantos medios estimasen convenientes una requisitoria para que tales funcionarios tuviesen la oportunidad de ofrecer sus servicios a las nuevas autoridades. Los interesados debían indicar, entre otros aspectos, su filiación tanto personal como profesional y el organismo donde habían trabajado. Los gobernadores civiles se encargaban de remitir al gobernador general la relación de los funcionarios presentados, con los informes que sobre cada uno de ellos se hubiese emitido. Sobre este asunto, PINO ABAD, «Los inicios», p. 410.

<sup>44</sup> Disposición transitoria quinta del decreto de 26 de diciembre de 1936.

<sup>45</sup> *Boletín oficial de la provincia de Santander*, época 2, año XXVI, n.º 8 de 18 de enero de 1937, p. 1; *El Cantábrico. Diario de la mañana*, año XLIII, n.º 14576 de 19 de enero de 1937, p. 4; *La Voz de Cantabria. Diario gráfico independiente de la mañana*, año XI, n.º 3713 de 19 de enero de 1937, p. 6.

demuestra el amplio protagonismo que siguieron teniendo éstos en el nuevo diseño de las fuerzas de orden y, además, se debían informar si el solicitante había estado no en alguno de los frentes de batalla y, en caso afirmativo, en calidad de qué y durante cuánto tiempo<sup>46</sup>. El impreso finalizaba con la indicación del grupo y sección a que se deseaba pertenecer y la población donde desarrollar su trabajo<sup>47</sup>.

Lo cierto es que todo este proceso de reubicación del personal de orden público generó una extraordinaria confusión, como lo demuestra el hecho de que a la siguiente semana el ministro se viese obligado a dictar una nueva orden con la que responder a consultas que se le habían elevado. Se dijo que únicamente podían solicitar el ingreso las personas que en ese momento pertenecieran al Cuerpo de Asalto, Seguridad, Guardia Nacional Republicana, Investigación y Vigilancia y los componentes de las Milicias de Vigilancia de la retaguardia, siempre que sus nombramientos hubiesen sido firmados por el propio ministro, el director general de Seguridad o alguno de los gobernadores civiles. Por tanto, cualquier instancia de personas que no pertenecieran a los expresados cuerpos se tenía como no presentada. De otro lado, se aclaró que el aval de organizaciones políticas o sindicales no significaba que el interesado perteneciera a alguna de ellas, bastando el que presentó cuando los comités hicieron la selección en los cuerpos indicados<sup>48</sup>.

En otra orden del mismo día, el ministro se refirió al problema del difícil conocimiento de las disposiciones publicadas en la *Gaceta de la República* por las circunstancias de la guerra. Por tal razón, decidió ampliar el plazo de quince días para formular la petición de ingreso en el Cuerpo de Seguridad hasta el último día del mes de enero. Quienes el día 31 no presentaron la correspondiente instancia renunciaban a su derecho, cesando el 1 de febrero de prestar servicios en el Cuerpo o Milicias a que habían pertenecido<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> De hecho, podemos comprobar esa circunstancia de que las solicitudes de aspirantes a ingresar en las distintas secciones del Cuerpo de Seguridad estaban acompañadas de avales sindicales o políticos en *Centro Documental de Memoria Histórica*, referencia ES/3.

<sup>47</sup> Orden de 31 de diciembre de 1936 (*Gaceta de la República* n.º 2 de 2 de enero de 1937).

<sup>48</sup> Orden de 11 de enero de 1937 (*Gaceta de la República* n.º 12 de 12 de enero de 1937).

<sup>49</sup> *Ibid.*

El Cuerpo de Seguridad quedó dividido en dos grupos<sup>50</sup>: el llamado uniformado y el sin uniforme<sup>51</sup>. A su vez, el grupo uniformado estaba integrado por tres secciones: seguridad rural, urbana y de vanguardia. La primera se encargó de la vigilancia de carreteras, caminos, campos, pueblos y ciudades de menos de veinte mil habitantes. La segunda tuvo a su cargo la vigilancia en las ciudades de más de veinte mil habitantes. Mientras que la última se dedicó exclusivamente a sofocar, «por los medios adecuados», los desórdenes públicos<sup>52</sup>. Por su parte, el grupo sin uniforme también quedó estructurado en tres secciones: la de fronteras, judicial y de investigaciones especiales. La primera se ocupó de la vigilancia e investigación en fronteras, ferrocarriles y hoteles y, en general, de todo aquello que se relacionase con la entrada, estancia y salida de extranjeros en España. Para ser miembro de ella, era imprescindible conocer dos idiomas, además del castellano<sup>53</sup>. La segunda se dedicó a la persecución de delitos de carácter común y la última se centró en todo lo atinente a reuniones y manifestaciones públicas, actividades contrarias al régimen republicano y cuantas misiones de esta índole le fuesen conferidas por los superiores<sup>54</sup>.

Para pertenecer al Cuerpo de Seguridad, en cualquiera de sus grupos o secciones, excepto en la sección de investigaciones especiales, era indispensable, además de reunir los requisitos que se señalasen en los reglamentos propios, ingresar por el grupo uniformado y pertenecer en él el tiempo que se determinase, para pasar, mediante determinadas pruebas, al grupo sin uniforme<sup>55</sup>.

---

<sup>50</sup> Como ha señalado RUANO DE LA FUENTE, *La Administración española*, p. 169: «La excesiva complejidad del Cuerpo de Seguridad, constituido por todas las fuerzas y personal de los distintos Cuerpos de Vigilancia, Seguridad, Asalto y Guardia Nacional Republicana y la intervención de los distintos grupos políticos republicanos, fueron los dos principales factores generadores de disfunciones en los servicios de seguridad del Estado. La reforma de las fuerzas de orden público de principios de 1937 aumentó sus efectivos de tal forma que a mediados de año, el régimen del Frente Popular dedicaba a las actividades policiales una proporción de fuerzas superior a la del bando contrario».

<sup>51</sup> Art. 8 del decreto de 26 de diciembre de 1936.

<sup>52</sup> *Ibid.*, art. 9.

<sup>53</sup> *Ibid.*, art. 13.

<sup>54</sup> *Ibid.*, art. 10.

<sup>55</sup> *Ibid.*, art. 11.

Las secciones uniformadas se diferenciaban, además de lo que hemos apuntado en relación a sus competencias, en la edad que debía tener su personal. En este sentido, a la sección de vanguardia sólo se podía pertenecer hasta los treinta y cinco años, en calidad de guardia; edad que ascendía hasta los cuarenta y cinco, como clase y hasta la jubilación, como jefe. Por su parte, en la sección rural se podía estar hasta los cuarenta y cinco años, como guardia, y hasta la edad de la jubilación como clases y jefes. Finalmente, dentro de la sección urbana se podía ser miembro hasta los cincuenta años, como guardia y hasta la edad de jubilación como clases y jefes.

Los individuos que hubiesen llegado a las edades límites pasaban a prestar sus servicios en aquellas secciones en las que dicha edad tuviesen un tope mayor. Cuando se alcanzaba esa edad, sin poder ya incorporarse a otra sección y no habiendo merecido ascensos que situaran en la categoría de clase o jefe, pasaban hasta la jubilación a ser ordenanzas en los distintos servicios del Ministerio de la Gobernación. También se contempló que, ante la eventualidad de que no hubiese vacante de ordenanza, se formara un escalafón con quienes tuviesen derecho a este puesto para cubrirlo en el futuro<sup>56</sup>.

Estos profundos cambios organizativos en las fuerzas de orden republicanas se quisieron complementar con la mejora en la formación de sus integrantes. Las autoridades eran, sin duda, conscientes de los serios problemas de que éstos adolecían y, por ello, encomendaron al Consejo Nacional de Seguridad la creación de centros de enseñanza y perfeccionamiento, con el difícil objetivo de que todo el personal de orden supiese leer y escribir, alcanzase una cultura general y una especializada, conforme a sus obligaciones<sup>57</sup>. A fin de fomentar la participación en los cursos de aprendizaje, se dispuso que quedarán reservados al menos un cincuenta por ciento de los ascensos a las diferentes categorías a quienes hubiesen destacado en los estudios impartidos en los centros formativos<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, art. 12.

<sup>57</sup> *Ibid.*, art. 15.

<sup>58</sup> *Ibid.*, art. 16.

Otra cuestión abordada en la norma de constitución del Cuerpo de Seguridad fue la concerniente a la representación que habría de ostentar en el Consejo Nacional. Se estableció que a los pocos días de empezar su andadura, concretamente el uno de marzo, se reunieran en las capitales de su residencia los componentes de los disueltos cuerpos de Seguridad y Asalto, Cuerpo de Investigación y Vigilancia y Guardia Nacional Republicana. Cada uno de ellos tenía que designar un delegado con la única condición de que el elegido perteneciese al cuerpo de electores.

A los cinco días, agregaba el decreto, los delegados elegidos se debían reunir en Valencia de la forma siguiente: los representantes de los cuerpos de Investigación y Vigilancia a las diez de la mañana en la sede de la Dirección General de Seguridad. Por su parte, los de la Guardia Nacional Republicana a la misma hora en el Gobierno civil. Finalmente, los delegados de los cuerpos de Seguridad y Asalto a las cuatro de la tarde, también en las dependencias de la Dirección General de Seguridad. Los delegados concurrentes, por medio de votación secreta, elegían a sus futuros representantes en el Consejo Nacional de Seguridad.

Respecto al número de elegibles, se dispuso que los asambleístas del cuerpo de Investigación y Vigilancia tenían derecho a uno, al igual que los del cuerpo de la Guardia Nacional Republicana. Ambos podían pertenecer a cualquier categoría o grado. Sin embargo, los asambleístas que representaban al cuerpo de Seguridad y Asalto podían elegir dos representantes, uno de ellos del cuerpo de Seguridad y otro del de Asalto, con la condición de que uno de los designados tuviese la categoría de oficial o jefe, resultando indiferente la del segundo<sup>59</sup>.

Concluida la votación, se levantaba un acta en la que constaba el nombre, apellidos, categoría y grado de los que hubiesen obtenido más votos. Dicha acta se remitía al ministro de la Gobernación, en su condición de presidente del Consejo Nacional de Seguridad. Alcanzaban los puestos de

---

<sup>59</sup> Tan sólo cuatro días más tarde se aclaró que lo dispuesto en este párrafo se entendía aplicable a los representantes de los Cuerpos provinciales que no podían serlo de los comités, que precisamente eran los electores de dichos representantes (Gaceta de la República n.º 58 de 27 de febrero de 1937).

consejeros los cuatro que hubiesen obtenido mayor número de votos en cada una de las reuniones celebradas el día seis de marzo en Valencia.

Asimismo, se ordenó que las Milicias de Vigilancia y Retaguardia, que funcionaban en Madrid y Valencia, contasen con dos representantes en el Consejo Nacional de Seguridad. En el caso valenciano, su comité de vigilancia debía designar un representante que no perteneciera al mismo, sino a cualquiera de las secciones de las milicias. Mientras, en Madrid, el derecho de elección se reconoció a los jefes de grupo de las milicias de vigilancia y retaguardia, que podían elegir a su respectivo representante<sup>60</sup>.

## 5. LAS REFORMAS DE NEGRÍN

A diferencia de los Gobiernos de concentración de Largo Caballero que, como hemos venido sosteniendo, otorgaron un amplio protagonismo a los partidos políticos y sindicatos en materia de orden público, los de Negrín comenzaron a desplazarlos<sup>61</sup> y a reestructurar el Cuerpo de Seguridad, ante los problemas de gestión y la multitud de competencias que habían asumido tanto el Consejo Nacional como los provinciales<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Orden del Ministerio de la Gobernación de 22 de febrero de 1937 (*Gaceta de la República* n.º 54 de 23 de febrero de 1937).

<sup>61</sup> Para comprender estos cambios, es preciso atender a las abismales diferencias entre Largo Caballero y Negrín, como expone JULIA, «El Frente Popular», p. 149: «Negrín era un político, no un dirigente sindical, un republicano, no un socialista que soñara en la revolución. El resultado de este conjunto de circunstancias fue un retorno a la política del Frente Popular y consiguiente fin de la hegemonía sindical. Los sindicatos entraron a partir de entonces en una profunda crisis, con la división entre quienes querían continuar la política de apoyo al gobierno, aunque fuera en una posición subordinada y los que pretendían constituirse en oposición al gobierno y a su política...la crisis de mayo de 1937 significó un fuerte desplazamiento de poder desde los dos grandes sindicatos a los partidos políticos que habían firmado en enero de 1936 el pacto del Frente Popular». Sobre esta materia también CARR, *España*, p. 639: «Largo Caballero siempre había desconfiado de Negrín, considerándolo un intelectual socialista rico sin arraigo en el movimiento ni comprensión de los trabajadores».

<sup>62</sup> Sobre este particular, RUANO DE LA FUENTE, *La Administración española*, p. 171 considera que «en algunos casos la prioridad estribaba en la reestructuración a fondo de algunos Cuerpos para eliminar defectos al régimen, en otros se trataba de institucio-

El punto de inflexión en este proceso de reformas se principió con la promulgación de un decreto el 13 de agosto de 1937, mediante el cual se suprimieron los consejos provinciales, siendo sustituidos en todas sus atribuciones por los gobernadores civiles y jefes de seguridad y policía de cada provincia<sup>63</sup> y en la remodelación del Cuerpo de Seguridad, dividido desde entonces en los grupos uniformado y civil.

El grupo uniformado se compuso de las secciones de Asalto, a la que se encomendó el mantenimiento del orden público en general, como había hecho previamente la sección de vanguardia y la Urbana, competente en todo lo relativo a la vigilancia de cualquier tipo de población.

Por su parte, el grupo civil se integró por la sección de Policía interior, que tenía a su cargo la persecución de los delitos comunes y sociales; la de Policía exterior, análoga a la antigua Seguridad de fronteras, y la de Policía especial, equivalente a la de investigaciones especiales, que pasó a depender del Departamento Especial de Información del Estado<sup>64</sup>.

Todos los cargos del Cuerpo de Seguridad, tanto del grupo uniformado como del civil, en sus diferentes secciones, eran incompatibles con el desempeño de cualquier otro en la Administración del Estado, provincia, municipio o entidades particulares, por lo que sus actividades debían estar centradas exclusivamente en las funciones propias del Cuerpo<sup>65</sup>.

Pasados unos meses, se reconoció que las diferentes disposiciones encaaminadas a la unificación del Cuerpo de Seguridad no habían tenido la efectividad deseada. Se consideró preciso dotar al Cuerpo de Seguridad de una nueva estructura, sustentada sobre plantillas militares orgánicas que, a su vez, estuvieran formadas por las unidades de escuadra, pelotón, sección, compañía y grupo<sup>66</sup>. Además, se crearon cinco zonas o divisiones bajo la

---

nalizar y así lograr un mínimo de control sobre ellas, la acción de las milicias organizadas por los diversos sindicatos y partidos políticos».

<sup>63</sup> Art. 11 del decreto de 13 de agosto de 1937.

<sup>64</sup> Art. 2 del decreto de 13 de agosto de 1937 (*Gaceta de la República*, n.º 225 de 13 de agosto de 1937).

<sup>65</sup> *Ibid.*, art. 13.

<sup>66</sup> Orden de 17 de octubre de 1937 (*Gaceta de la República*, n.º 293 de 20 de octubre de 1937). A los pocos días, concretamente el 31 de ese mes y año (decreto n.º 387 del

dependencia de un inspector general. Subordinados a él, se encontraban los jefes de zona o división para el control de las fuerzas que existieran dentro de su demarcación. En su condición de superior, el inspector general era competente para determinar las plantillas de los diversos organismos y unidades<sup>67</sup>.

Como complemento de esto, se creó la Academia Escuela del Cuerpo de Seguridad, formada por dos secciones: una para la formación de oficiales y otra para la categoría de clases. Asimismo, se dispuso que la Academia se encargara de la instrucción del personal de plantilla del Cuerpo, mediante cursillos. La Academia se hizo depender directamente del inspector general del Cuerpo a quien debía plantear todos los problemas que surgieran en relación a su organización, enseñanza y administración. Los estudios se debían cursar intensivamente en ciento veinte días de clase, que comprendían un curso preparatorio y otro de aplicación y perfeccionamiento, cuyas materias aprobaba el inspector general. También éste era competente para formular propuestas de designación de personal y profesorado para el funcionamiento de la Academia<sup>68</sup>.

De otro lado, se modificó sustancialmente la composición del Consejo Nacional de Seguridad, destacando la eliminación de representantes políticos y sindicales. Desde entonces, estuvo presidido por el ministro de la Gobernación, junto al que se encontraban como vicepresidentes el subsecretario del Ministerio de la Gobernación y el director general de Seguridad. A ellos se agregaron como vocales, el inspector general de los Cuerpos uniformados, el jefe superior de Policía, un oficial y un agente, designados

---

Gobierno del Estado, BOE, n.º 378 de 2 de noviembre de 1937), se acometió también una profunda reforma en materia de orden público dentro del territorio controlado por los nacionales. Así, se creó la Jefatura de Seguridad Interior, Orden Público e Inspección de Fronteras, a cuyo frente había de estar un general del Ejército o Armada, quien debía hacerse cargo de todo lo relacionado con los servicios de orden, policía, investigación y vigilancia en la zona de retaguardia. A partir de la citada fecha, la Guardia Civil, la Jefatura Superior de Policía, los Cuerpos de Seguridad, Asalto, Investigación y Vigilancia y el personal del Servicio de Fronteras dependieron de la nueva Jefatura, siempre que sus miembros no estuviesen prestando servicios en la zona de vanguardia. Más profundamente, PINO ABAD, «Los inicios...», p. 409.

<sup>67</sup> Orden de 8 de enero de 1938 (*Gaceta de la República*, n.º 12 de 12 de enero de 1938).

<sup>68</sup> Orden de 6 de julio de 1938 (*Gaceta de la República*, n.º 191 de 10 de julio de 1938).



por distintos cuerpos uniformados y civiles. Por último, como secretario actuaba un funcionario del Ministerio de la Gobernación, que tenía voz, pero no voto<sup>69</sup>.

En lo que no hubo variación alguna desde su creación en diciembre de 1936 fue en lo concerniente a su naturaleza. El Consejo Nacional de Seguridad siguió siendo en el tiempo que restaba hasta la conclusión de la Guerra Civil un órgano asesor que informaba al ministro de la Gobernación de cuanto éste sometiera a su estudio, sobre todo en lo que afectaba a recompensas, ascensos, organización de plantillas del Cuerpo de Seguridad, etc.<sup>70</sup> Así, una de sus últimas reuniones de las que tenemos constancia se produjo el 4 de enero de 1938 en Barcelona, bajo la presidencia del ministro Zugazagoitia, con la asistencia del director general de Seguridad para tratar asuntos de régimen interior<sup>71</sup>. También hubo sesión el 9 de febrero, si bien no trascendió a la prensa mayor información<sup>72</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

ALEJANDRE, Juan Antonio, *La justicia popular en España. Análisis de una experiencia histórica. Los tribunales de jurados*, Madrid, Universidad Complutense, 1981.

\_\_\_\_ «La justicia penal», en *Historia 16. La Guerra Civil*, 14 (1986).

AROSTEGUI, Julio, «Los componentes sociales y políticos», en *La Guerra civil española 50 años después*, Labor, Barcelona, 1986.

BALLBÉ, Manuel, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, Alianza, 1983.

CARR, Raymond, *Estudios sobre la República y la guerra civil española*, Barcelona, Ariel, 1974.

\_\_\_\_ *España 1808-1939*, Barcelona, 1979.

<sup>69</sup> Art. 10 del decreto de 13 de agosto de 1937.

<sup>70</sup> *Ibid.*, art. 12.

<sup>71</sup> *La Voz de Menorca, diario republicano*, año XXXIII, n.º 9847 de 5 de enero de 1938, p. 1; *El Liberal*, año XXXVII, n.º 11694 de 5 de enero de 1938, p. 4.

<sup>72</sup> *El día gráfico*, año XXVI, n.º 6659 de 10 de febrero de 1938, p. 2.

- FERNÁNDEZ BARALLOBRE, José Eugenio, *Historia de la Policía Nacional. Desde su formación en 1824 hasta la actualidad*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2021
- JULIÁ, Santos, «El Frente Popular y la política de la República en Guerra», en *Historia de España Menéndez Pidal*, Madrid, tomo XI (República y Guerra Civil), 2004.
- PINO ABAD, Miguel, «Los inicios de la Administración central franquista», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 77 (2007).
- RUANO DE LA FUENTE, José Manuel, *La Administración española en guerra*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 1999.
- SÁNCHEZ RECIO, Glicerio, «La justicia popular durante la Guerra Civil», en *Arbor*, CXXXV, n.º 491-492 (noviembre-diciembre), 1986.
- «La justicia ordinaria y la justicia popular durante la Guerra Civil», en *Justicia en Guerra*, Madrid, 1990.
- *Justicia y Guerra en España: los tribunales populares (1936-1939)*, Diputación provincial de Alicante, Alicante, 1991.
- *La República contra los rebeldes y los desafectos. La represión económica durante la Guerra Civil*, Universidad de Alicante, Alicante, 1991.
- VIDARTE, Juan Simeón, *El Bienio Negro y la insurrección de Asturias*, Editorial Grijalbo, Barcelona, 1978.