

# **LA REGULACIÓN DE LA DEFENSA EN LOS ESTATUTOS VASCOS DE LA II REPÚBLICA**

Defentsaren arauketa II. Errepublikako euskal Estatutuetan

Regulation of defence within the Basque statute in the Second Republic

José Manuel CASTELLS ARTECHE  
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Analizando los tres Estatutos que surgieron a la luz pública durante la II República, se analizan los temas de defensa y de la seguridad pública, finalizando con la creación del Ejército de operaciones de Euskadi y la Policía Autónoma-Ertzaintza.

Palabras clave: Estatuto de Autonomía del País Vasco. Ejército. Policía. Seguridad Pública y Defensa. II República.



II. Errepublikan onartutako hiru Estatutuak oinarritzat harturik, defentsa eta segurtasun publikoaren gaiak aztertzen dira, bai eta Euskadiko Gudarostea eta polizia autonomoa (Ertzaintza) sortu zirenekoa ere.

Giltza hitzak: Euskal Herriko Autonomia Estatutua. Gudarostea. Polizia. Segurtasun Publikoa eta Defentsa. II. Errepublika.



Analysing the three Statutes that were published during the Second Republic, an analysis is made of defence-related and public security matters, finalising with the setting up of the Operational Army of Euskadi and the autonomous police-Ertzaintza.

Keywords: Statute of Autonomy of the Basque Country. Army. Police. Public Security and Defence. Second Republic.

## SUMARIO

I. PRECISIÓN INTRODUCTORIA. II. EL ESTATUTO GENERAL DEL ESTADO VASCO. EL ANTEPROYECTO PRESENTADO POR LA SOCIEDAD DE ESTUDIOS VASCOS. III. EL PROYECTO ESTATUTARIO DE LAS COMISIONES GESTORAS PROVINCIALES. IV. EL ESTATUTO DE 1936: EL PROYECTO QUE LLEGÓ A BUEN PUERTO. V. LA GUERRA CIVIL Y LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO VASCO. 1. Defensa. 1.1. La creación de un Ejército. 1.1.1. Dirección suprema de la guerra. 1.1.2. Militarización de las milicias. 1.1.3. Movilización de industrias y marina. 1.1.4. Reclutamiento y organización del Ejército. 1.1.5. Justicia militar. 1.2. Las conclusiones de la práctica. 2. La seguridad pública. VI. DEDUCCIONES DE UN PERÍODO. VII. BIBLIOGRAFÍA.

### I. PRECISIÓN INTRODUCTORIA

Quiere indicarse, con el término genérico de «Defensa», la referencia a las fuerzas armadas o a los ejércitos<sup>1</sup>, debiéndose desgajar de este concepto la materia de la seguridad ciudadana<sup>2</sup>, o más tradicionalmente, orden público; aunque en el proceloso devenir de la España decimonónica, en determinados regímenes uno y otro aparecen unificados bajo la férrea mano del Capitán General, tal como Manuel Ballbé ha descrito con fundamento y rigor<sup>3</sup>.

Bien es cierto que la especificidad en toda esta cuestión de las instituciones de autogobierno vascas, que se denominarían *Territorios Históricos* con el Estatuto de 1979, residía en el mantenimiento pleno, incluida la época republicana, de unas *policías forales*, con competencias sobre el orden público, pero que ya habían desarrollado funciones estrictamente militares con ocasión de las dos guerras carlistas<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Alusión en el nada brillante artículo 8º de la actual Constitución: *Las Fuerzas Armadas constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.*

<sup>2</sup> Artículo 104.1 de la Constitución de 1978: *Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.*

<sup>3</sup> En su obra *Orden Público y Militarismo en la España Contemporánea*, Madrid, 1985.

<sup>4</sup> Examiné estas policías dependientes de las Diputaciones en *La Policía Autónoma*, col. «Cuadernos Autonómicos», núm. 3, Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 2ª edición, 1989.

De todos modos, su papel en este período, de forma singular con ocasión del hecho bélico, fue mucho más modesto de lo esperado, vistas sus funciones precedentes; no fueron prácticamente tenidas en cuenta.

Volviendo a retomar el hilo del contenido de esta ponencia, limitada esencialmente al quinquenio largo de duración de la II República española y su reflejo esencial en el territorio vasco, asistimos a un escenario bipolar, centrado en un primer momento en la reivindicación vasca sobre la *defensa*, con la inclusión de un Ejército propio, para dar paso al requerimiento de unas policías de seguridad en estricto sentido, con ocasión de los sucesivos proyectos estatutarios, abandonando cuasitotalmente el aspecto militar.

Constante que proseguirá en el último de ellos, el promulgado el 4 de octubre de 1936, pero que ante la ya declarada situación de guerra civil, dará lugar a la emergencia fundamental de un Ejército de operaciones de Euzkadi; sin que ello fuera obstáculo a la creación de un instituto encargado del orden público. Éste es el referente al que voy a hacer alusión en las siguientes líneas de esta ponencia.

## II. EL ESTATUTO GENERAL DEL ESTADO VASCO. EL ANTEPROYECTO PRESENTADO POR LA SOCIEDAD DE ESTUDIOS VASCOS

Antes de penetrar en el espacio estatutario republicano, se hace necesario perfilar determinado antecedente inmediato, que además de una directa referencia a esta temática, suponía la primera ocasión en la que determinadas instituciones vascas, las Diputaciones provinciales, se dirigían al Gobierno del Estado, solicitando autonomía y no limitándose en exclusiva a la exigencia de la reintegración foral. Me refiero al *Mensaje* de las Diputaciones al citado Gobierno de noviembre de 1917<sup>5</sup>. Peticiones que serían articuladas en un texto más explícito alusivo a *un amplio régimen de autonomía*.

Una subponencia parlamentaria formada por Senante, Chalbaud y Orueta, elaboró un interesante texto<sup>6</sup> –que finalizaría en cuanto a su efectividad con su mera presentación–, que fijaría los términos de avance ulterior en torno a un triple contenido:

A. Reclamación para los territorios vascos de la competencia sobre el orden público.

B. En cuanto a las fuerzas armadas, *Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, contribuirán a la prestación del servicio militar de tierra y mar, aportando el cupo de hombres que el Estado le asigne.*

<sup>5</sup> Texto íntegro en GARCÍA VENERO, Maximiano, *Historia del Nacionalismo Vasco*, Madrid, 1968, pp. 383-385.

<sup>6</sup> Se reproduce el mismo en *op. cit.*, pp. 401-405.

C. Sin embargo la forma de reclutamiento será de exclusiva competencia vasca, sin más limitaciones que la de que los reclutas sean aptos, con arreglo a las leyes vigentes. En todo caso, las fuerzas de tierra se instruirán y servirán dentro del territorio de las tres provincias, salvo en caso de guerra.

Entramos así de pleno, superada la dictadura de Primo de Rivera que se inició con un atisbo autonómico, prontamente extirpado<sup>7</sup>, en la época republicana. El protagonismo lo va a adquirir de inmediato la Sociedad de Estudios Vascos/Eusko Ikaskuntza, que llevaba desde 1930 con una Comisión interna de autonomía, compuesta por 12 personalidades del País<sup>8</sup>, que desembocaría finalmente en el *Estatuto general del Estado Vasco. Anteproyecto de la Sociedad*<sup>9</sup>. Benemérito trabajo que recibió un apoyo cuasi unánime de las fuerzas políticas del País.

Como en este aspecto –defensa y orden público– no van a existir modificaciones en el texto aprobado por una gran mayoría de Ayuntamientos en Estella, nos sirve su contenido para analizar el tema en esta primera oleada autonómica.

Lo más reseñable era el sustento que suponía a las competencias del Estado Vasco como las propias de un sistema federal. En el punto culminante de la defensa, este Estatuto es el más avanzado de todo el quinquenio republicano –no en balde se destaca su meta de pretender configurar una República federal–, recibiendo posteriormente críticas por su maximalismo en su regulación<sup>10</sup>.

Así, su artículo 15 –Facultades del Estado Vasco– en un apartado sexto en el Estatuto de la Sociedad –octavo en el de Estella, aunque sin variación de contenido entre uno y otro–, se establecía una amplia regulación con las siguientes características:

A. Unificación en la misma regulación de la cuestión de la seguridad pública (policía) y defensa (ejército y marina militar).

B. Sin embargo, la atención del texto se va a centrar en el ámbito concreto de la defensa, enunciando una serie de parámetros:

<sup>7</sup> Vid. mi obra *El Estatuto Vasco*, San Sebastián, 1976, pp. 43 y ss.

<sup>8</sup> Al respecto, es imprescindible la obra de Idoia ESTORNÉS, *La Sociedad de Estudios Vascos. Aportación de Eusko Ikaskuntza a la cultura vasca*, San Sebastián, 1983. Igualmente su espléndido artículo periodístico en el 75 aniversario del Estatuto de Eusko Ikaskuntza.

<sup>9</sup> Publicado por la propia Sociedad imprenta de EIZAOLA. San Sebastián. S.F.

<sup>10</sup> Así, para José Luis de la GRANJA (*Nacionalismo y II República en el País Vasco*, Madrid: CIS, 1986, p. 151), estas facultades *iban más allá de las propias de los Estados federados en materia de justicia y defensa (Milicias Vasco-Navarras)*. Para ESCUDERO y VILLANUEVA (*La Autonomía del País Vasco. Desde el pasado al futuro*, S.F.): *Se dibujaba un Ejército con carácter propio dentro del Ejército español*.

- Los contingentes del País Vasco que debían constituir parte del Ejército español tendrán una entidad con carácter propio dentro del mismo, llevando la denominación de *milicias vascas*.

- Dichas milicias constituirán en tiempos de paz las guarniciones del País.

- No podían dichas milicias ser empleadas fuera del territorio vasco, salvo para maniobras militares, grave alteración del orden público y en caso de guerra.

- La instrucción militar preliminar se dará por instructores pagados por el Estado Vasco y nombrados por el Ministerio de la guerra.

- Su reclutamiento será de la exclusiva competencia del Estado Vasco.

- En todo caso, las leyes de la República regirán respecto a la organización y mando de las expresadas unidades vascas y la duración del servicio.

Se reflejaba en esta ordenación la secular organización foral y el sistema combinado de unidades territoriales dependientes de las Diputaciones forales y el ejército real o de dependencia del poder central; en el presente supuesto de las instituciones republicanas. En igual medida, el consolidado modelo militar federal, con la cercana visión del sistema suizo o la más lejana norteamericana. Es evidente que los impulsores de la Comisión de Autonomía de Eusko Ikaskuntza habían tenido muy presente uno y otro modelo a través de los correspondientes preceptos constitucionales. La importante obra *Las Nacionalidades*<sup>11</sup>, de Francisco Pi i Margall, había reproducido ambas Constituciones –la de Estados Unidos y la de la República federal suiza de 1874–, y en su parte expositiva se refería pormenorizadamente y en tono apologético al sistema militar suizo y su ponderada distribución entre el Ejército de la Confederación y el propio de los cantones.

Debemos hacer notar que no fue precisamente esta ordenación del Estatuto la que motivó la carga crítica centralista contra el mismo, sino más bien la consideración de las relaciones con la Iglesia como competencia del Estado Vasco, en enmienda aprobada en la reunión de Estella.

El edificio así conformado y en esta materia de defensa militar, volaría por los aires al promulgarse la Constitución republicana de 9 de diciembre de 1931. En la misma se declarará competencia exclusiva del Estado (artículo 14.4) la defensa de la seguridad pública en los conflictos de carácter supra-regional o extrarregional; y en su apartado 7º el Ejército, Marina de guerra y Defensa Nacional. La contradicción con el proyecto estatutario en este ámbito no podía ser más manifiesta. La Constitución cerraba la puerta foral y federal al decantarse por un sistema unificado y totalmente centralizado, tanto en el espacio de la seguridad pública como, en mayor medida, en el estrictamente

---

<sup>11</sup> Madrid, 1ª edición, 1877.

militar<sup>12</sup>. Correspondía a las fuerzas políticas vascas, especialmente al PNV, asumir tal contradicción y obrar en consecuencia desde un posicionamiento posibilista y realista, o lanzarse a una oposición frontal a la República, como exigían ya los elementos tradicionalistas y de derechas. Como se comprobará, será la primera vía la que se adopte por el Partido Nacionalista Vasco, lo que le supondrá la ruptura con el bloque de derechas.

### III. EL PROYECTO ESTATUTARIO DE LAS COMISIONES GESTORAS PROVINCIALES

Proyecto redactado por las Comisiones Gestoras sustitutivas de las Diputaciones, de obvia obediencia gubernamental, con arreglo al procedimiento establecido en el Decreto de 8 de diciembre de 1931<sup>13</sup> que les atribuía tal función. Dicho proyecto será ratificado por la asamblea de Ayuntamientos –una vez producida la discutida defección navarra– y plebiscitado con un clamoroso resultado positivo –salvo en el territorio de Álava– el 5 de noviembre de 1933<sup>14</sup>.

Proyecto que tenía como componente esencial en este espacio dos notas caracterizadoras: una sustancial rebaja de las competencias autonómicas –al menos en su comparación con el anterior proyecto–, así como la concentración, casi exclusiva, en el ámbito de la seguridad pública.

Así, en el artículo 21 A, que establecía las competencias exclusivas del País Vasco en cuanto a legislación y ejecución directa, en el apartado 8, se señalaba *la seguridad pública y policía para la tutela jurídica y el mantenimiento del orden público, sin perjuicio de lo que establezca el artículo 14 de la Constitución*.

En referencia a la suspensión gubernativa de las garantías constitucionales, explicitada en el artículo 38, el órgano de gobierno del País podía realizarlas en determinados casos<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> El propio José Antonio AGUIRRE (*Entre la Libertad y la Revolución. 1930-1935*, Bilbao, S.F., p. 160) señalaba que esta Constitución era *una norma injusta, antidemocrática y antiliberal*, aunque también reconocía (p. 179) que *en su aspecto autonómico, excepto relaciones Iglesia-Estado, constituyó un gran avance en el reconocimiento de las personas naturales anteriores y superiores al Estado [...]. En sus preceptos nada se concede, las facultades son reconocidas*.

<sup>13</sup> Atribuida su paternidad a Indalecio Prieto, sin embargo, su resultado va a ser asumido tanto por el PNV como por ANV, que colaborarán en su redacción en la ponencia *ad hoc*.

<sup>14</sup> Texto en Federico de ZABALA, *De los Fueros a los Estatutos. Los Conciertos Económicos*, San Sebastián, 1976, pp. 214 y ss.

<sup>15</sup> Art. 43: *El Consejo Permanente del País Vasco-Navarro tendrá la facultad de suspender las garantías y derechos consignados en los artículos 29, 31, 34, 38 y 39 de la Constitución, en los mismos casos y condiciones establecidos por su artículo 42, interviniendo las Cortes de la República en la forma y dentro del plazo en el previstos*.

En el estricto ámbito de la defensa, la competencia autonómica se acantonaba en el servicio militar; en el mismo, se proseguía con una secular tradición reivindicativa. Según el artículo 39:

Los mozos incluidos en los alistamientos y las zonas de reclutamiento y reserva del País Vasco prestarán el servicio militar peninsular en tiempos de paz dentro del territorio del mismo constituyendo sus contingentes parte del Ejército español, con arreglo a las leyes dictadas por la República, que regirán también respecto al reclutamiento, organización mando, movilización y además materias propias de la legislación militar que compete exclusivamente al Estado español.

Se deduce el poco margen de maniobra que se otorgaba en esta cuestión a las autoridades territoriales vascas. La constricción y reducción de facultades, tanto en la cuestión de la defensa, reducida a la prestación descentralizada del servicio militar, como también en la seguridad pública, no podía ser más manifiesta, si se la compara con el proyecto estatutario precedente. La acción limitativa podía venir directamente de la Constitución republicana, así como el modelo fijado como tope competencial, como era el ya promulgado (15 de septiembre de 1932) Estatuto catalán.

Si bien el proyecto va a ser rotundamente plebiscitado de forma favorable (el 5 de noviembre de 1933), no es un texto de relevancia, puesto que su tramitación parlamentaria quedará paralizada por la presión de la derecha y sólo avanzará con el triunfo electoral del Frente Popular, en febrero de 1936, que llevaba en su programa el levantamiento de la suspensión del Estatuto de Cataluña y la aprobación del proyecto de Estatuto Vasco, con la puesta en marcha de la Comisión parlamentaria al respecto.

#### **IV. EL ESTATUTO DE 1936: EL PROYECTO QUE LLEGÓ A BUEN PUERTO**

El proyecto del Estatuto Vasco se hallaba muy avanzado en la Comisión parlamentaria de Estatutos, que tenía a Indalecio Prieto de Presidente y a José Antonio Aguirre de Secretario, en vísperas del inicio de la Guerra Civil. En septiembre de 1936 concluye su dictamen la Comisión, introduciéndose modificaciones en las disposiciones transitorias y en cuanto a la transmisión de funciones, acomodándolas a la realidad impuesta por la situación de guerra<sup>16</sup>. La razón de esta urgencia *aprobatoria* es la necesidad del Gobierno presidido por Largo Caballero de contar con el apoyo y colaboración del PNV, partido fundamentalmente cristiano demócrata, colaboración que se va a condicionar por este partido

---

<sup>16</sup> Al respecto, mi libro *El Estatuto Vasco*, pp. 94 y ss.

a la resolución de la autonomía con la consiguiente aprobación estatutaria. En la *Gaceta* del 26 de septiembre, Manuel de Irujo era nombrado ministro sin cartera del Gobierno de la República, y el 1 de octubre se aprobaba por aclamación el debatido Estatuto de autonomía<sup>18</sup>.

Sintomáticamente es conocida esta norma como el *Estatuto de Elgueta*, debido a que en las mismas fechas se consiguió estabilizar el frente en esta población, atribuyéndose al Estatuto el mérito en la defensa republicana.

Bien es cierto que en términos comparativos nada, o casi nada, tiene que ver este Estatuto con los proyectos precedentes. Prieto lo había explicado con toda claridad: su contenido debía ser todo lo similar posible al Estatuto aprobado para Cataluña, conteniendo *más bien los principios que después habrían de aprobarse*<sup>19</sup>. Surge así un Estatuto con un contenido parco y conciso, sin conexiones históricas y sin mayores singularidades. Y sin embargo, tan limitada realidad normativa dio pie al más pleno autogobierno, por las circunstancias que se concretarán a continuación.

El artículo 5º del Estatuto referido a la seguridad pública mantenía, no obstante, el contenido del correspondiente artículo del proyecto plebiscitado, con una entrada común:

Corresponderá al País Vasco el régimen de policía para la tutela jurídica y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 4, 10, 16 y 18 del artículo 14 de la Constitución y en la ley general del orden público.

Se establecía para *la coordinación permanente, el mutuo auxilio, ayuda e información entre los servicios de orden público encomendados al País Vasco y aquellos que corresponden al Estado*, una Junta formada en número igual por autoridades o representantes del Gobierno de la República y de la región autónoma.

Esta Junta además, debía fijar la forma en que para los servicios de orden público encomendados al País Vasco y a las ordenes de su órgano ejecutivo han de figurar las fuerzas de los Institutos y Cuerpos que el Estado tiene organizados para el cumplimiento de tales finalidades<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Sobre este proceso foral Manuel de IRUJO, *La Guerra Civil en Euzkadi antes del Estatuto*, Bayona, 1938. Reeditado en 2006.

<sup>18</sup> Texto en la *Gaceta* del 7 de octubre de 1936.

<sup>19</sup> Cita sintomática en *El Estatuto Vasco*, p. 73.

<sup>20</sup> Dicha Junta paritaria –que reaparecería en el siguiente Estatuto de 1979– no se llegaría a constituir en el período de aplicación del presente Estatuto. La intención en el párrafo citado de mantenimiento de *los Institutos y Cuerpos que el Estado tiene organizados* en el territorio vasco, no casa demasiado bien con la fulminante y pronta disolución, por parte del Gobierno Vasco (*Diario Oficial del País Vasco*, número 46, de 23 de noviembre), de *la Guardia Nacional Republicana*, anteriormente la Guardia Civil.

Se especificaba en el mismo precepto, que *el País Vasco* [sic] *no podrá proceder contra los dictámenes de esta Junta* en cuanto se relacione con los servicios coordinados. Finalmente, se determinaba las causas por las que el Estado podía intervenir en el mantenimiento del orden interior del País Vasco y asumir su dirección<sup>21</sup>.

José Antonio Ayestarán al hacer una referencia concreta al citado artículo 5º y a su contenido<sup>22</sup>, destacaba que la base del mismo se asentaba sobre el concepto material de orden público que no especificaba nada acerca de los instrumentos policiales que se debían arbitrar para su mantenimiento, puesto que se limitaba a señalar que el orden público y el régimen de policía eran competencias autonómicas. En comparación con el presente Estatuto, Ayestarán consideraba que el de 1936 significaba *una redacción más amplia, más segura y de mayor calidad jurídica y de mayor alcance autonómico*. Afirmación discutible si se observan las semejanzas indudables con el actual artículo 16, que en todo caso sirve para encuadrar positivamente el texto analizado.

Ninguna referencia en el Estatuto a las fuerzas armadas, ausencia que es paradójicamente llamativa, tanto por el inmediato desarrollo estatutario como por las *circunstancias anormales producidas por la guerra civil* (disposición transitoria primera del Estatuto).

## V. LA GUERRA CIVIL Y LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO VASCO

Ante el interrogante de la actuación del Gobierno Provisional Vasco en el plano militar y sobre la seguridad pública, este Gobierno, surgido el 7 de octubre y presidido por José Antonio Aguirre, llevó a cabo una intensiva política, desbordante de la letra estatutaria que fuerza a su deferenciación.

### 1. Defensa

#### 1.1. La formación de un Ejército

El tema bélico no podía ser más perentorio ante el ataque denodado del Ejército franquista que desde el 18 de julio venía ocupando la totalidad de Navarra y la práctica totalidad de Gipuzkoa y Álaba. Restaba el territorio de Bizkaia

---

<sup>21</sup> Las mismas eran las siguientes: 1. *A requerimiento del órgano ejecutivo del País, cesando la intervención a instancia del mismo*. 2. *Por propia iniciativa cuando estime comprometido el interés general del Estado o su seguridad, previa declaración del estado de guerra o de alarma y únicamente por el tiempo que dure esta medida de excepción*.

<sup>22</sup> En su ponencia Policía y orden público, en la obra colectiva *Euzkadi y el Estatuto de Autonomía*, San Sebastián: ESEI, 1979.

sobre el que el Gobierno Vasco ejercía su jurisdicción. Exigencias bélicas que estarán muy presentes en la primera declaración del Gobierno emitida nada más constituirse, el 7 de octubre<sup>23</sup>, que en este apartado señalaba lo siguiente:

El Gobierno provisional vasco llevará a través de su presidente y del Departamento de Defensa [ambos en la persona de José Antonio Aguirre] la dirección suprema de la guerra, establecerá el mando único y la militarización rápidamente de todas las milicias, con sujeción al Código de justicia militar [...] dedicará sus mayores desvelos a la organización y encuadramiento de las milicias del País [...].

Sin dar el paso para su creación formal, está explícita la voluntad gubernamental de transformación de las milicias de partido dependientes de las Juntas Territoriales de orden público<sup>24</sup>, cuya efectividad había dejado mucho que desear.

El *mando único* también suponía que la prevalencia en los primeros momentos de las fuerzas políticas conformadoras del Frente Popular y de los anarquistas, ceden paso a los partidos, sindicatos y organizaciones nacionalistas (PNV, ANV, Solidarios, Jagi-Jagi) que componen mayoritariamente el Gobierno de concentración (con excepción de los anarquistas). Los batallones que compondrán de inmediato el Ejército de operaciones de Euzkadi, encuadrado desde la perspectiva del Gobierno republicano en el Ejército del Norte<sup>25</sup>, mantendrán su adscripción ideológica –perceptible en su propia denominación– aunque se pretenda la unificación en mando, uniforme, organización, etc., siempre bajo la dirección del Gobierno Vasco.

La regulación extensiva que desarrolla desde su propia constitución este Gobierno, sin aparente respaldo expreso en la letra estatutaria, se fundamentaría en dos tipos de razones: una práctica, que era la ruptura geográfica con el Gobierno republicano, con el que la única relación posible era a través del espacio aéreo; otra jurídica, que servirá de comodín para toda política de extensión competencial, consistente en la mención de apoyo en el artículo 10 B, del Estatuto:

El órgano ejecutivo deberá tener la confianza del legislativo y su Presidente asumirá la representación de la región en sus relaciones con la República y la del Estado en aquellas funciones cuya ejecución directa corresponde al poder central.

<sup>23</sup> Dicha declaración aparece en el *Diario Oficial del País Vasco*, Volumen I, 9 de octubre de 1936.

<sup>24</sup> En Gipuzkoa habían funcionado simultáneamente la Junta de San Sebastián, la de Eibar y Azpeitia, cada una de diferente obediencia republicana.

<sup>25</sup> Que abarcaba los territorios de Bizkaia, Santander y Asturias.

La fórmula se repetirá continuamente. Como ejemplo, en el Decreto<sup>26</sup> que establecía la militarización de las milicias de voluntarios se especificaba que *usando las atribuciones que competen al Presidente del Gobierno de Euzkadi, en virtud del Estatuto de Autonomía como representante de la República [...]*. En consecuencia, la aplicación estatutaria estuvo sometida, en reconocimiento sintomático, a un *ritmo acelerado y desprovisto de las formalidades y trámites previos que en época normal se hubieran guardado, como aconteció con la aplicación del Estatuto de Autonomía de Cataluña*<sup>27</sup>.

Contando, en principio al menos, con la *tácita aquiescencia del Gobierno de la República*, el Gobierno Vasco se embarcó en la difícil tarea de configurar, en el espacio de un mes desde su creación, un auténtico Ejército que hiciera frente al que avanzaba desde Gipuzkoa y Álava. La pretensión se alcanzó, con todas las limitaciones que se quiera.

Los trazados fundamentales de la actuación del Gobierno Vasco en la cuestión militar pueden sintetizarse a través de los siguientes parámetros<sup>28</sup>:

### 1.1.1. Dirección suprema de la guerra

Explícita la voluntad gubernamental en su propia declaración iniciática, bien avanzado el combate y en plena ofensiva franquista. Mediante Orden de Defensa de 5 de mayo<sup>29</sup>, asumía José Antonio Aguirre el mando militar del Ejército, disponiendo la organización de los cuadros del Estado mayor. Mando que hasta ese momento se diluía en el Estado mayor, creado por Orden de 6 de noviembre<sup>30</sup>, y en el Consejo de Defensa constituido en órgano colegiado que agrupaba al Gobierno y al Estado mayor.

### 1.1.2. Militarización de las milicias

La disposición esencial será la que establecía dicha militarización (Decreto de 25 de octubre)<sup>31</sup> de las milicias voluntarias, refundiéndolas en los cuadros orgánicos del Ejército de operaciones del País Vasco, estructurándolo en bata-

---

<sup>26</sup> *Diario Oficial del País Vasco*, núm. 19, de 27 de octubre.

<sup>27</sup> Preámbulo del Decreto de 3 de noviembre de 1936. *Diario Oficial* de 8 de noviembre. Sobre esta cuestión, mi artículo La aplicación autonómica del Gobierno Vasco, publicado en el número 84 (1977) de la *Revista de Administración pública*.

<sup>28</sup> Dicha sistematización en Federico ZABALA ALLENDE, *El gobierno de Euzkadi y su labor legislativa. 1936-1937*, IVAP, 1986. Presentación del Consejero Juan Ramón GUEVARA.

<sup>29</sup> *Diario Oficial* de 9 de mayo.

<sup>30</sup> *Diario Oficial* de 7 de noviembre.

llones numerados *pudiendo adaptar los constituidos por voluntarios aquellas denominaciones que más les agrade y estimule a la lucha.*

Finalmente, por Decreto de 25 de abril<sup>32</sup> se constituyó el Ejército regular de Euzkadi, agrupándolo en brigadas y divisiones y suprimiéndose toda clase de enseñas o insignias, aunque se mantenían los batallones iniciales.

### 1.1.3. Movilización de industrias y marina

Cuestión debatida y punto de crítica a posteriori sobre la tarea desarrollada por el Gobierno Provisional Vasco en este ámbito. En todo caso, por Decreto de 16 de octubre<sup>33</sup>, se determinó la militarización de las industrias y trabajos que tuvieran finalidades de guerra, formándose una Comisión ordenadora del trabajo de defensa del País<sup>34</sup>.

En el *Diario Oficial* el 25 de noviembre se incautaban los buques pesqueros *Mistral*, *Euskal Herria*, *Hispania* y *Vendaval* que pasarían a denominarse (*Diario Oficial* de 15 de diciembre) *Gipuzkoa*, *Nabarra*, *Bizkaia* y *Araba*, construyendo la Marina auxiliar de Euzkadi, que desplegaría una importante actividad<sup>35</sup>.

### 1.1.4. Reclutamiento y organización del Ejército

Sería un motivo de satisfacción del Gobierno provisional vasco la inmediata llamada a cuatro quintas, *adelantándose con mucho a la efectividad de los llamamientos del resto del territorio de la República*<sup>36</sup>. De tal manera, por Decreto de 16 de octubre<sup>37</sup>, se ordenaba la movilización de todas las clases e individuos pertenecientes a los alistamientos de 1932, 1933, 1934 y 1935, llevándose dicho alistamiento con normalidad y apenas deserciones.

Posteriormente, y esta vez con escaso éxito, se decretó la movilización de todos los generales, jefes y oficiales retirados, así como de las escalas de complemento que se encuentren en territorio vasco.

<sup>31</sup> *Diario Oficial* de 27 de octubre.

<sup>32</sup> *Diario Oficial* de 28 de abril de 1937.

<sup>33</sup> *Diario Oficial* de 18 de octubre.

<sup>34</sup> Orden de 8 de abril. *Diario Oficial* de 9 de abril.

<sup>35</sup> Recuérdese el combate del Cabo Matxitxako.

<sup>36</sup> *Apreciación del Informe del Presidente Aguirre al Gobierno de la República. Sobre los hechos que determinaron el derrumbamiento del frente del Norte*, Bilbao, 1977, p. 27. El texto original es de 1938.

<sup>37</sup> *Diario Oficial* de 18 de octubre.

En mayo se ampliaría a las quintas de 1924 en adelante, tanto para el Ejército de tierra, como el de mar. También de inmediato, el Decreto de 16 de octubre<sup>38</sup> establecía un uniforme para las milicias populares, con el que *sustituir [sic] al amado mono [sic]*, así como los haberes de campaña.

En cuanto al asunto de la organización militar en sentido estricto, el Decreto de 6 de noviembre<sup>39</sup> y a propuesta del *jefe de Operaciones del Norte*, capitán Francisco Ciutat, se aprobó la organización de los cuadros de mando y de Estado mayor, nombramientos que translucían la práctica carencia de cuadros profesionales.

El 4 de enero de 1937 se nombrarán inspectores de cuarteles<sup>40</sup> que fiscalizarán la actividad de los batallones, concluyéndose con la configuración el 17 de mayo<sup>41</sup> del Comisariado General del Ejército<sup>42</sup>.

En diciembre se creaba la Academia Militar de Euzkadi, promulgándose una Orden de convocatoria de ingreso para el curso de oficiales de infantería, artillería e ingenieros, creándose posteriormente la escuela militar de Euzkadi para la preparación de los mandos subalternos en las unidades orgánicas del Ejército<sup>43</sup>, aprobándose en enero el reglamento para el régimen interior de la citada Academia Militar<sup>44</sup>.

Nuevo choque con el Gobierno central, que crearía, también en Bilbao, su propia Academia Militar *del Norte*, solapándose con la a su vez creada por el Gobierno Vasco y llegando a nombrar a su director, el general Llano de la Encomienda. Esta Academia dependiente del Gobierno republicano no llegó a funcionar, *por falta de medios económicos*<sup>45</sup>. Sí que lo hizo la otra Academia que en breve lapso de tiempo formó los cuadros del Ejército de operaciones.

Finalmente y en plena ofensiva del Ejército franquista, por Decreto de 26 de abril<sup>46</sup>, se constituía el denominado *Ejército regular de Euzkadi*, agrupado en brigadas y divisiones (artículo 1), suprimiéndose toda clase de enseñas e insig-

<sup>38</sup> *Diario Oficial* de 18 de octubre.

<sup>39</sup> *Diario Oficial* de 7 de noviembre.

<sup>40</sup> *Diario Oficial* de 11 de enero.

<sup>41</sup> Por Orden de Defensa. *Diario Oficial* de 19 de mayo.

<sup>42</sup> Una de las causas de controversia con el Gobierno de la República fue precisamente el nombramiento de comisarios políticos. Habiéndolos realizado por el Ministro de la guerra, Largo Caballero, en personas de su sector del Partido Socialista, en número de seis, el Gobierno Vasco –incluidos los consejeros socialistas de obediencia *prietista*– rechazó dichos nombramientos, que efectivamente no se realizaron. Véase sobre este aspecto *El Informe del Presidente Aguirre...*, pp. 276 y ss.

<sup>43</sup> *Diario Oficial* de 22 de diciembre.

<sup>44</sup> *Diario Oficial* de 8 de enero.

<sup>45</sup> Al respecto, *El Informe del Presidente Aguirre...*, p. 38.

<sup>46</sup> *Diario Oficial* de 28 de abril.

nias (artículo 2), aunque previsoramente los batallones iniciales perdurarían en su nominación y adscripción ideológica hasta el final del conflicto bélico.

A su vera se estructuró la sanidad militar, estableciéndose una serie de hospitales militares, con uno central radicado en Basurto. Es de destacar el buen funcionamiento de este servicio asistencial.

### 1.1.5. Justicia militar

Por Decreto de 11 de marzo<sup>47</sup> se constituía el Tribunal Militar de Euzkadi, para *la vista y fallo de los sumarios seguidos contra elementos pertenecientes a las fuerzas regulares, milicias armadas, Ejército voluntario y fuerzas análogas*, fijándose su composición, así como la de un juez militar instructor.

## 1.2. Las conclusiones de la práctica

Sin entrar en pormenorizaciones, que desbordarían el reducido ámbito de este análisis, ni profundizar en la ya profusa bibliografía al respecto<sup>48</sup>, sí que destacaría determinados elementos conclusivos, deducibles de este intenso período.

Uno primero, la fulminante constitución y puesta en marcha de prácticamente la nada de un Ejército de maniobra de unos 40.000 efectivos en noviembre de 1936, dotados de todas las señas de identidad de un Ejército regular, aunque compuesto mayoritariamente por voluntarios.

Uno segundo y ciertamente decisivo: la falta total de cuadros subalternos y casi total de oficiales y mandos profesionales. La muerte en combate del capitán Saseta privó al Ejército del posiblemente único mando con carisma militar entre sus hombres. No hay que olvidar que el otro oficial acreditado en el conflicto, el comandante Beldarrain, tornero de profesión, provenía de la escala de complemento.

El gran déficit de este Ejército consistió en el armamento. Bien dotado de armas ligeras y del correspondiente municionamiento –aunque siempre dependiente del abastecimiento exterior al día–, su inferioridad era manifiesta en artillería y aplastante en aviación<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> *Diario Oficial* de 6 de abril.

<sup>48</sup> Por dar una muestra exponencial, citaré la obra de GARITAONANDÍA y DE LA GRANJA (editores), *La guerra civil en el País Vasco. 50 años después*, UPV-EHU, 1987. De forma especial, *vid.* la bibliografía citada por José Luis DE LA GRANJA, pp. 427 y ss.

<sup>49</sup> Los requerimientos del Gobierno Vasco al central de la República para el envío de aviones de combate es una constante, sobre todo a partir de abril de 1937.

Como esta guerra fue la primera en la que se *ensayó* el bombardeo de la población civil, y sobre todo, el fuego combinado de la artillería y de la aviación sobre posiciones enemigas, se entiende lo que George Steer denominó *la mística del aire*<sup>50</sup>, reveladora del temor que producía sobre unas formaciones carentes de elementos antiaéreos. Unos cuantos aparatos de caza soviéticos y unos viejos aviones provenientes de la aviación regular española no fueron nunca enemigos para la potente aviación alemana, que demostraría en menos de un quinquenio ser la mejor aviación del mundo.

Tras el primer revés del ataque de Villarreal, el Ejército de operaciones vasco, con el refuerzo de varios batallones asturianos y cántabros, demostró una inusitada capacidad de resistencia, confirmada por los historiadores que se han acercado a esta época y evento (Tuñón de Lara<sup>51</sup>, Fusi Aizpúrua<sup>52</sup>, etc.). Su capacidad para el contraataque y la recuperación de las posiciones perdidas supuso que el combate entre un Ejército profesional bien dotado de armamento moderno, y otro compuesto de voluntarios y con grandísimas carencias de abastecimiento, fuera en ocasiones muy nivelado. Tuñón ha descrito las etapas de la guerra en el País Vasco<sup>53</sup>. Desborda una nueva descripción al presente trabajo, aunque el encarnizamiento de los combates en torno a Jata, las Intxortas, Bizkargi, Peña Lemona, Sollube o la póstuma de Artxanda<sup>54</sup>, ha sido reconocido. Pese a todo, el 19 de junio caía intacta Bilbao y el 29 los últimos reductos de las Encartaciones.

Tal vez, por su capacidad de síntesis explicatoria, sea suficientemente reveladora la constatación de un militar profesional y profesor de la Academia General Militar de Zaragoza, Carlos Blanco Escola. Este coronel de caballería en su obra *La incompetencia militar de Franco*<sup>55</sup>, destaca que en los primeros 30 días de ofensiva las fuerzas franquistas sólo habían conseguido avanzar 30 kilómetros, reproduciendo la crítica del embajador nazi (Wilhelm Faupel) a Franco: *sus tropas habían necesitado casi tres meses para recorrer unos 40 kilómetros*<sup>56</sup>.

---

<sup>50</sup> En su obra *El árbol de Guernica*, Ed. Gudari, 1963.

<sup>51</sup> Guerra civil española y guerra en el País Vasco. En *Guerra Civil en el País vasco*, pp. 21-42.

<sup>52</sup> La guerra civil en el País Vasco: una perspectiva general. En *Guerra Civil en el País Vasco*, pp. 43-52. Este autor califica (p. 49) de extraordinaria *la resistencia del Ejército vasco. Su problema fue la inferioridad de su aviación*.

<sup>53</sup> *Ibidem*, pp. 24 y ss.

<sup>54</sup> Steer realizó una loa emocionado a los tres batallones (el *Kirikiño*, el *Itxasalde* y el *Itxarkundia* que participaron a la desesperada en esta batalla.

<sup>55</sup> Madrid, 2000, pp. 377-379.

<sup>56</sup> Insiste este autor (p. 364) que *en realidad, fue la aviación (secundada por la artillería) el arma decisiva desarrollada por el bando franquista*.

Diezmados y fuera de su territorio, los restos del Ejército –batallones nacionalistas y algunos de otro signo– se rendirían al Ejército italiano en Santoña. Fue el triste final para un Ejército que combatió al límite, pese a todo tipo de desigualdades.

## 2. La seguridad pública

En este estricto ámbito, la declaración ministerial de Gobierno provisional vasco mostró una preocupación esencial: el orden público había resultado muy deteriorado en el territorio republicano, carente de las fuerzas de seguridad ordinarias y con la aviesa actuación de grupos de *incontrolados*. Sin llegar a los extremos de represión del bando franquista (*vid.* Navarra, Badajoz, el campo andaluz, etc.), la seguridad ciudadana en tiempos de guerra requería una atención especial que eliminara atrocidades.

Es lo que pretendió el Gobierno Vasco desde el primer momento:

Este Gobierno mantendrá inexorablemente el orden público, llegando si fuera preciso a la adopción de medidas extremas y excepcionales [...]. Procederá con la mayor urgencia a la formación de un cuerpo de policía foral, organizado, moderno y eficazmente con arreglo a las necesidades presentes.

Como primeras decisiones el Gobierno disolvió a la Guardia Nacional Republicana, anteriormente Guardia Civil, y, sin acceso al *Diario Oficial*, también a la Guardia de asalto. Se trataba de crear una nueva policía con funciones de Policía Militar, y hacerlo bajo la dependencia directa de la correspondiente consejería del Gobierno Vasco, concretamente gobernación.

No obstante, este espacio del orden público en la fecha del 7 de octubre de 1936 estaba sujeto a diversas instancias. Siguiendo a Zabala Allende<sup>57</sup>, existía en Bilbao un cuerpo de policía de investigación y vigilancia, integrado por personal perteneciente a partidos políticos republicanos, que desarrollaba actividades de policía política, sin entrar en ámbitos ajenos a esta materia<sup>58</sup>.

Las comisarías contaban también con los servicios de la antigua policía gubernativa, que por su procedencia no inspiraba confianza, por lo que se limitaba a actividades de vigilancia y represión de delitos comunes y cumplimiento de órdenes de traslado y salida de presos<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> *El Gobierno de Euzkadi y su labor legislativa*, pp. 87 y ss.

<sup>58</sup> *Esta policía, integrada por personal seleccionado de los partidos políticos adictos, era de completa confianza y por las circunstancias de guerra se dedicaba casi exclusivamente a actividades de policía política: vigilancia de la retaguardia, informes, confidencias, registros y detenciones.* ZABALA, *op. cit.*, p. 87.

<sup>59</sup> ZABALA, *op. cit.*, p. 88.

Como complemento de la Dirección General de Seguridad, se encontraba en Bilbao el Cuerpo de Orden Público, compuesto de unos 450 números –presumiblemente anteriores guardias de asalto– y bajo las órdenes de un teniente coronel.

Era clara la inicial voluntad del Gobierno provincial vasco de crear un nuevo cuerpo que fuera de su estricta obediencia, intención explícitamente manifestada en la declaración primera del propio Gobierno.

Ésta es la opción que se va a adoptar: una policía foral unificada y operativa en todas las zonas de dependencia del Gobierno. Pesaba en esta decisión cierto enquistamiento de los tradicionales cuerpos forales de dependencia de las Diputaciones que, aunque habían sido fieles a la República, no parecían particularmente aptos para las exigencias militares de la guerra<sup>60</sup>, aunque siguieran prestando determinados servicios de representación y tradicionales.

De tal modo que sin acceso al *Diario Oficial* se creó la *ertzaina* como la pretendida policía foral, bajo el mando, esta vez sí con aparición en el *Diario Oficial*<sup>61</sup>, de Saturnino Bengoa Mendizabal, anteriormente jefe de la Guardia Civil.

La *ertzaina* se estructuró en dos secciones: de infantería y motorizada, configurándose en una auténtica Policía Militar. Telesforo Monzón organizó esta policía que requería para su ingreso el conocimiento de los dos idiomas oficiales, talla mínima de 1,75 metros, certificado de buena conducta y ser de probada adhesión a la causa del Gobierno Vasco. Compuesta de 750 hombres en cinco compañías, bien dotada de armamento, locomoción y vestuario, disponía de un equipo de radio en cada máquina y coche.

Su comportamiento fue positivo, asegurando la seguridad ciudadana en la retaguardia, sólo conturbado con ocasión de los asesinatos en los barcos-prisión y de determinadas cárceles, acaecidos después de un bombardeo aéreo. La *obsesión* por salvar vidas humanas del enemigo, perceptible en las autoridades vascas, se sirvió esencialmente del instrumento de esta policía para su consecución<sup>62</sup>.

Finalmente por Decreto de 3 de noviembre, se promulgó una ley especial de orden público, que atendía a la situación de guerra, con las posibilidades de detención gubernativa y de la correspondiente imposición de sanciones, aunque se articulaba simultáneamente la posibilidad de recursos al consejo de gobernación o al de defensa.

<sup>60</sup> ZABALA, *op. cit.*, p. 88.

<sup>61</sup> El correspondiente al 1 de diciembre.

<sup>62</sup> *Con esta organización y tales elementos, gobernación mantuvo en Euzkadi la retaguardia más limpia de la península.* ZABALA, *op. cit.*, p. 90.

## VI. DEDUCCIONES DE UN PERÍODO

Es claro y notorio que las circunstancias bélicas, y el mismo carisma de José Antonio Aguirre, forzaron absolutamente la letra estatutaria, las propias reivindicaciones de los proyectos de Estatutos en la época republicana y en esta materia, para avanzar en algo (Ejército de operaciones, policía militar...) más propio de un Estado federado que deducible de un sistema sólo autonómico.

El poder central, que al comienzo de las hostilidades había establecido el 14 cuerpo del Ejército del Norte, se plegó a la política desarrollada por el Gobierno provisional vasco, aunque paulatinamente intentó obstaculizarla disponiendo de sus facultades en aspectos puntuales (Comisariado, Academia Militar...).

Tampoco puede negarse, desde una cierta objetividad, el mérito de la entidad del Gobierno vasco en cuanto a la organización y puesta en acción tanto en el plano militar (Ejército de operaciones en Euzkadi) como en el estrictamente policial (ertzaina), nota destacable en un gobierno compuesto exclusivamente por civiles y sin apenas asesoramiento de cuadros profesionales.

Las pretensiones existentes en el primer Estatuto, el formalizado tras largas deliberaciones por la Sociedad de Estudios Vascos/Eusko Ikaskuntza, tanto respecto del orden público como en el tema militar (milicias vascas) se cumplieron, pese a la substancial rebaja de los sucesivos proyectos estatutarios en el momento de la realidad bélica. El fracaso que podía suponer la derrota militar, no debe impedir la consideración del éxito que supuso la realidad de un Ejército efectivo y de una policía que cumplieron sobradamente con su deber.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE, José A., *Entre la Libertad y la Revolución. 1930-1935*, Bilbao, s. f.
- AYESTARÁN, José Antonio, *Policía y orden público*. En VV.AA., *Euzkadi y el Estatuto de Autonomía*, San Sebastián: ESEI, 1979.
- BALLBÉ, Manuel, *Orden Público y Militarismo en la España Contemporánea*, Madrid, 1985.
- BLANCO ESCOLA, Carlos, *La incompetencia militar de Franco*, Madrid: Alianza Editorial, 2000.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel, *El Estatuto Vasco*, San Sebastián, 1976.
- *La Policía Autónoma*, col. «Cuadernos Autonómicos», núm. 3, Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1989. 2ª edición.
- DE LA GRANJA, José Luis, *Nacionalismo y II República en el País Vasco*, Madrid: CIS, 1986.

- ESCUADERO, Manuel y VILLANUEVA, Javier, *La Autonomía del País Vasco. Desde el pasado al futuro*, San Sebastián: Txertoa, 1976.
- ESTORNÉS, Idoia, *La Sociedad de Estudios Vascos. Aportación de Eusko Ikaskuntza a la cultura vasca*, San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1983.
- FUSI AIZPÚRUA, Juan Pablo, La guerra civil en el País Vasco: una perspectiva general. En Garitaonandía, Carmelo y De la Granja, José Luis (editores), *Guerra Civil en el País Vasco. 50 años después*, Leioa: UPV-EHU, 1987, pp. 43-52.
- GARITAONANDÍA, Carmelo y DE LA GRANJA, José Luis (editores), *La guerra civil en el País Vasco. 50 años después*, Leioa: UPV-EHU, 1987.
- IRUJO, Manuel de, *La Guerra Civil en Euzkadi antes del Estatuto*, Bayona, 1938.
- PI I MARGALL, Francisco, *Las Nacionalidades*, Madrid, 1877.
- STEER, George, *El árbol de Guernica*, Ed. Gudari, 1963.
- TUÑÓN DE LARA, Manuel, Guerra civil española y guerra en el País Vasco. En Garitaonandía, Carmelo y De la Granja, José Luis (editores), *Guerra Civil en el País Vasco. 50 años después*, Leioa: UPV-EHU, 1987, pp. 21-42.
- ZABALA, Federico de, *De los Fueros a los Estatutos. Los Conciertos Económicos*, San Sebastián: Sociedad Guipuzcoana de ediciones y publicaciones, 1976.
- ZABALA ALLENDE, Federico, *El gobierno de Euzkadi y su labor legislativa, 1936-1937*, Oñati: IVAP, 1986.