

La gestación del Documento Nacional de Identidad: un proyecto de control totalitario para la España Franquista

Martí Marín Corbera
Universidad Autónoma de Barcelona

El 21 de marzo de 1944 se publicó en el número 81 del *Boletín Oficial del Estado* el decreto de la Presidencia del Gobierno de 2 de marzo del mismo año por el cual se creaba el Documento Nacional de Identidad, tras cuatro años largos de prospecciones y ensayos de cara a sustituir la Cédula Personal —junto con el impuesto que esta llevaba aparejado— tal y como prescribía la Ley de 19 de enero de 1943 (*BOE*, núm. 24, 24 de enero).

En apariencia, el nuevo Documento Nacional de Identidad era una simple modernización técnica de las ya tradicionales cédulas personales, un sistema de identificación individual más perfecto que iba a incluir fórmulas para imposibilitar la falsificación y el uso indebido. Aun hoy la página web del Ministerio del Interior invita a pensar así cuando, en la fase promocional del nuevo carné de identidad electrónico, muestra en un documento una sucesión de imágenes descontextualizadas que sugieren una historia de mejoras ininterrumpida desde las “cartas de seguridad” y “pasaportes” de la policía absolutista de principios del siglo XIX hasta el moderno DNI digital, pasando por toda una gama variada de cédulas decimonónicas y de principios del siglo XX y, aún, algunas fotografías de como el “equipo del DNI” se desplazó durante 1955 a las aldeas más recónditas para llevar su particular *buena nueva*.¹

Con todo, en el preámbulo del decreto de 21 de marzo de 1944 se añadía que el nuevo documento nacía “con carácter nacional y eficiencia plena en la acreditación indubitada de la personalidad individual” lo cual resultaba inédito hasta la fecha. Hasta entonces habían sido las diputaciones y algunos ayuntamientos, a través de su personal de hacienda, quienes habían emitido las cédulas —a partir de un modelo de las oficinas centrales del Timbre, a menudo impreciso. Éstas se expedían a modo de recibo anual o plurianual, según el caso, como comprobante de la satisfacción de un impuesto de carácter personal —referido desde 1919 tanto a personas físicas como jurídicas, dado que pasaron a satisfacerlo incluso las cámaras de comercio—,² sobre el que

¹ Ver la página web del Ministerio del Interior relativa al Documento Nacional de Identidad: <http://www.dnie.es/oficina_prensa/recursos/Documentos/dni_historico.html>, donde se encuentra el documento de referencia <http://www.dnie.es/oficina_prensa/imagenes/060315/Imagenes/dni_historico.pdf>. Resulta aún más chocante la inclusión de unas páginas sin fecha de los periódicos *El Español* y *El Alcázar* —previsiblemente de los años cincuenta— donde se habla profusamente de la campaña emprendida de extensión del DNI y se asegura —en un destacado del primero de ellos— que “El método español [va] camino del extranjero”, una afirmación que de vez en cuando reaparece, aún en nuestros días, sin que se sepa muy bien por qué, y sin que llegue a concretarse.

² El Real Decreto de 6 de marzo de 1919 (*Gazeta de Madrid*, núm.66 de 7 de marzo de 1919), establecía, a instancias del Ministerio de Hacienda en su artículo 1º: “quedan las personas jurídicas sujetas al pago del impuesto de cédulas personales en igual forma y con las mismas escalas tributarias que las personas naturales”. Una Real Orden de 11 de abril de 1919 (*Gazeta de Madrid*, núm.110 de 20 de abril de 1919) lo confirmó ante consultas de la Cámara de Comercio de Madrid; consultas que debieron de ser alarmadas, dado que en la exposición de motivos el Ministro de Hacienda interino, del gabinete liberal presidido por el conde de Romanones, José Gómez-Acebo y Cortina, marqués de Cortina, había afirmado que: “las tarifas actuales del impuesto de Cédulas personales son mezquinas cuando se aplique (sic.) a personas jurídicas, y que en la mayoría de los casos podrían hasta centuplicarse sin inconveniente”.

efectuaban un recargo variable con destino a sus propios presupuestos, sin que existiera registro centralizado alguno, ni pretensión de universalidad real.³

Ninguna cédula, pues, había tenido hasta la fecha ese “carácter nacional” que se establecía en 1944. Y ello pese a las diversas presiones recibidas por los distintos en materia de identificación en tiempos de altercados sociales —muy especialmente en los que siguieron a la crisis económica provocada por el estallido de la I Guerra Mundial—, y pese a los proyectos concretados por la legislación promulgada durante los gobiernos del general Dámaso Berenguer y del almirante Juan B. Aznar, aunque, como ya veremos, probablemente concebidos durante el período dictatorial primorriverista.⁴

El proceso anunciado en 1944, por su propia ambición *totalitaria*, se desplegó con notable parsimonia. No fue hasta la publicación de la Orden ministerial de 27 de noviembre de 1946 (*BOE*, núm. 333, 29 de noviembre) que se resolvió el concurso para la adopción del modelo oficial y se tardó otro año en resolver la adjudicación de su fabricación (*BOE*, núm. 311, 7 de noviembre de 1947) —ambas resoluciones en favor de un mismo individuo, Aquilino Rieusset, y de sus empresas Casas. S.A. y Compañía Industrial Expendedora S.A..⁵ Se tardaron otros cuatro meses más en nombrar al Delegado especial de la Dirección General de Seguridad, para la implantación del Documento Nacional de Identidad (*BOE*, núm. 75, 15 de marzo de 1948), encargado de llevar a cabo una operación que aun tardaría otro año en ser puesta verdaderamente en marcha, a causa de su complejidad técnica y la pobre disposición de personal, pero fundamentalmente porque se trataba de crear un servicio completamente nuevo dentro del área de la Dirección General de Seguridad, que había que cubrir necesariamente con personal perteneciente a la misma, en los diversos cuerpos de la policía —armada y de tráfico— o en sus servicios auxiliares.⁶

Su implantación real, con todo, seguiría aun un largo y tortuoso camino que no se daría por terminado hasta... ¡1962! Dicho camino sería paralelo al del militar de Estado Mayor y verdadero técnico en materia de “identificación y seguridad” Fidel de la Cuerda Fernández (Toledo, 1883 –Madrid 196?). Fidel de la Cuerda pasó a la reserva como general de brigada en 1947, pero, desde la Guerra civil, su ocupación fundamental había sido la de responsable técnico y político en materia de seguridad e identificación: como Secretario de la Jefatura de Seguridad Interior del Ministerio de Orden Público (1937-38), Jefe de los Servicios Especiales de ese mismo Ministerio (1938-39), Comisario General de Identificación en la Dirección General de Seguridad del Ministerio de la Gobernación (1939-41) y, finalmente, Delegado especial para el proceso aludido de creación del DNI dentro de la misma DGS (1948-59, siguiendo después como asesor técnico a su jubilación).⁷ Se trata de un paralelismo significativo entre una iniciativa sin precedentes en el campo de la identificación y control de la población —el fichado completo de la población de un país en términos policiales, incluida la huella dactilar— y uno de aquellos militares de principios de siglo que convirtió un encargo eventual de los gobiernos militares —el control del orden público— en el objeto permanente de su trabajo durante, en este caso, veinte largos años. Una tarea de orden

³ Ver Martín Niño, J. (1972, p.218-223).

⁴ Ver Real Decreto de la Presidencia del Gobierno de 22 de julio de 1930 (*Gazeta de Madrid*, núm. 204 de 23 de julio de 1930), completado con la Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 21 de marzo (*Gazeta de Madrid*, núm. 87 de 28 de marzo de 1931). El modelo (publicado en las páginas 1716 y 1717 de la segunda *Gazeta* citada) incluía por primera vez la huella digital. Naturalmente los sucesos del 14 de abril dieron al traste con la operación.

⁵ Aquilino Rieusset Planchón ganó sucesivamente los concursos de diseño y fabricación del nuevo DNI (ejemplares del *BOE* citados en el texto), obteniendo un premio de 30.000 pesetas, en el primer caso, y contrayendo la obligación de entregar al ministerio de la Gobernación 20.100.000 tarjetas en cinco años a razón de 350.000 mensuales como mínimo.

⁶ El último paso citado aparece implementado en la Orden de 15 de febrero de 1949 (*BOE*, núm. 48, 17 de febrero de 1949) por la que se dan normas de organización del Servicio para la implantación del Documento Nacional de Identidad. El despliegue de dichas normas implicó un proceso de casi cinco años de apertura de oficinas y servicios donde no los había y planificación de visitas a zonas rurales aisladas por parte de equipos móviles.

⁷ Aparte del *BOE*, algunos datos de la carrera de Fidel de la Cuerda en M. Jerez Mir (1982, p.255).

práctico, por lo tanto, que nos puede ayudar a perfilar una idiosincrasia: la del militar fascista español, con o sin militancia en partido alguno.

Esta comunicación pretende ofrecer una cronología para un proceso tan dilatado en el tiempo, así como plantear una primera interpretación de su porqué en el marco de la construcción y consolidación del régimen franquista.

Historia de los procesos de establecimiento legal de la identidad en España. La cédula

La cédula personal no fue concebida como un documento de identificación sino como un comprobante personal de haber pagado un determinado impuesto directo, fijado por niveles de renta y que —eventualmente— podía o debía utilizarse como documento identificador. La cédula, en su versión original “cédula de vecindad”, fijada por primera vez por la Ley de 15 de febrero de 1854 (*Gazeta de Madrid*, núm. 413, 17 de febrero de 1854), fue concebida para substituir a los pasaportes que se utilizaban para los viajes por el interior de la Península “e Islas adyacentes” —era el único caso en que se ordenaba su exhibición a los agentes de la autoridad (art. 2º)— y de la que estaban exentos “los pobres de solemnidad, los peregrinos, los braceros que no tengan más medio de subsistencia que el jornal diario, los obreros que estén en el mismo caso, y las viudas y huérfanos que no posean más que su pensión, si esta no pasa de 1500 rs.” (art. 3º). No fue concebido como un instrumento de control, por lo tanto, por su creador, Luis José Sartorius, presidente y ministro de la Gobernación del último gabinete moderado *autoritario* anterior a la Vicalvarada. Pese a que podría pensarse que esa fue una de sus intenciones, al encontrarse frente a un gobierno *autoritario*, acosado duramente por progresistas y moderados puros, las excepciones lo desmienten. ¿Cómo lo iba a ser cuando sus exenciones dejaban fuera del cuadro a la mayoría *pobre o jornalera* —y por ello “peligrosa”— de la población? Y ello aunque, en su momento, la nueva cédula debía reemplazar a un documento de tipo eminentemente policial, de matriz absolutista, como lo había sido el pasaporte y que por ello pasaba a ser emitido por “las autoridades provinciales” a instancia del Ministerio de la Gobernación. Resulta imposible saber si Sartorius o alguno de sus correligionarios hubiera convertido la cédula verdaderamente en un documento de identidad de no haber mediado el bienio progresista y el largo período de la Unión Liberal. Pero en 1866-68, los moderados *autoritarios*, de nuevo en el poder, dejaron las cosas como estaban.

La evolución de las cédulas personales fue, tras de su creación, por lo tanto, la de un tributo directo sobre la renta, modesto por sus rendimientos y por la escasa amplitud de sus tarifas, pero implicado en el complejo proceso de establecimiento de un sistema fiscal liberal en España.⁸ Ello fue especialmente así a partir las reformas introducidas durante el Sexenio Democrático, e incluso antes, dado que el responsable último de cobrarlo y traspasar sus ingresos al Ministerio de la Gobernación fue siempre el de Hacienda a partir de las administraciones provinciales y locales. El propio Segismundo Moret, a la sazón Ministro de Hacienda, declaraba en mayo de 1871 que, la ahora llamada “cédula de empadronamiento”, era un impuesto directo sobre la renta sin lugar a dudas. Por todo ello el especialista en derecho tributario J. Martín Niño afirmó en su momento que sus características “hacen difícil diferenciar material, no formalmente, las cédulas de empadronamiento de un puro impuesto de capitación” porque “su exigencia para determinadas actividades —litigar ante los tribunales, realizar cualquier gestión ante las autoridades administrativas, otorgar instrumentos públicos, o privados si intervenían testigos, desempeñar cargos o empleos públicos, ejercer la industria o el comercio— estaba más en función de este hecho, que en el de servir de instrumento acreditativo de la personalidad” (1972, p.220).

La cédula no fue jamás un documento de extensión universal, ni dependió de registro centralizado alguno, ni siquiera correspondió a un modelo único —en muchos períodos— en cada una de las administraciones provinciales o locales habilitadas para emitirla. Lógicamente, tratándose

⁸ Ese escaso rendimiento le da muy pobre papel en las historias de la fiscalidad liberal en España, ante las nuevas contribuciones territoriales, industriales y de comercio, y su pobre peso sobre las rentas populares una casi nula presencia frente a los consumos. Ver Martín Niño, J., 1972; Comín, F., 1988 y 1999 y Comín, F.; Martín Aceña, P. y Vallejo, R. (eds.), 2006.

de un impuesto sobre la renta, dividido en categorías impositivas, podía saberse también a qué categoría económica pertenecía la persona que se identificaba con él. Una cédula de las primeras categorías correspondía a la identidad de uno de los “mayores contribuyentes”, de la misma manera que, cuando se generalizó su obligatoriedad para los mayores de catorce años de ambos sexos — durante la reforma sufrida en el Sexenio, a cargo del ministro de Hacienda del general Prim, el unionista Constantino de Ardanaz— una de las de categoría inferior correspondía a persona de humilde condición económica.⁹ A partir de los años setenta del siglo XIX, el identificador — ¿policía?— podía estar razonablemente seguro, ante la exhibición de la cédula, de que sabía “con quién estaba hablando”, imposturas al margen. Pero, como veremos, la obligatoriedad, según la ley, no se cumplió en la práctica, al menos hasta finales de ese siglo.

El impuesto sufrió múltiples cambios para aumentar la recaudación, siendo impopular entre los sectores más acaudalados —por lo que podía significar de cara a un futuro impuesto sobre la renta que ya Moret había citado en 1871 como un logro de otros países— y suscitando reacciones encontradas entre políticos liberales y demócratas, que podían verlo con buenos ojos sólo si su transformación plena en tributo importante era una realidad. Así, fue abolido por la I República en 1873, repuesto por la regencia de Serrano en 1874 —rebautizado como de “cédula personal”— y se fue adaptando para establecer mejor las diferencias de renta durante toda la Restauración con un incremento muy notable del número de categorías y tarifas. La mayor intervención, en este sentido, se efectuó como consecuencia de la reforma fiscal del ministro conservador Raimundo Fernández-Villaverde y García del Rivero en 1899-1900, durante el gobierno conocido como Silvela-Polavieja. De esta manera, el impuesto llegó a 1922 con 35 tarifas distintas que oscilaban entre 1 peseta y 5.000 pesetas de importe (*Gazeta de Madrid*, núm.109, 19 de abril de 1922). A pesar de todo, la recaudación por cédulas personales nunca superó los 9,5 millones de pesetas, lo que significaba alrededor de un 2% del total recaudado en el ejercicio de 1926 (Fuentes, E. y C.Albiñana, 1968, p.74). Después de esa fecha el Estado cedió su importe a las diputaciones provinciales en aplicación del *Estatuto Provincial* del Ministro Calvo Sotelo y, aparentemente, se olvidó de su existencia.

Poco se ha escrito, con todo, sobre este impuesto-documento en sus noventa años de vigencia (1854-1944) que nos permita emitir un juicio definitivo, más allá de lo hasta ahora mencionado. A pesar de ello, pueden funcionar como una radiografía de su realidad práctica las páginas que le dedicó en su momento Miguel Martínez Cuadrado en su clásico *La burguesía conservadora (1874-1931)* (1973, p.225-230). Para este autor eran tres la características que definían a la cédula: “Operaban en primer lugar como un impuesto directo [...] permitían a las haciendas locales percibir un impuesto complementario del primero sobre las mismas; [y] suponían un medio de primer orden para el control gubernativo del Estado sobre los ciudadanos” (p.225). Tales consideraciones, emitidas sobre la Restauración, no se apartan de las ya citadas de J. Martín Niño (1972, p.220). Pero, significativamente, Martínez Cuadrado abandonaba toda consideración sobre ese medio de control “de primer orden”, dado que —muy probablemente— la existencia presente del DNI le evitaba tener que hacer mayores consideraciones de cara a sus lectores, para pasar a establecer cálculos a su alrededor sobre las diferencias de renta en la España de 1890 (1973, p.226-230). En el cuadro de conclusiones de esos mismos cálculos, acababa por ofrecer un dato muy significativo de como, en ese año, el supuesto medio de control resultaba extremadamente parcial. Pese a la obligatoriedad legal de disponer de ese documento y de satisfacer para ello el preceptivo impuesto, Martínez Cuadrado establecía —con datos del censo de 1887 y fuentes fiscales publicadas en 1891— que de los 11.559.405 ciudadanos y ciudadanas mayores de 14 años, sólo 6.768.213 disponían de cédula —sin contar las posibles duplicidades por robo, extravío, etc. Es decir que las personas sometidas a ese “control” representaban el 58,55% de la población o, lo que es lo mismo, que alrededor de un 40% de la población mayor de 14 años iba por el mundo “sin papeles” sin que ello provocara —que sepamos— ningún tipo de alarma social. La situación se encontraba más “descontrolada” en las provincias de Cádiz, Málaga, Granada, Jaén y Murcia, donde los ciudadanos faltos de cédula superaban el 65%, pero se situaban también por encima de la media al menos en Sevilla, Córdoba, Badajoz y Asturias (entre el 55 y el 65%) y en Almería, Alicante,

⁹ Instrucción provisional para el establecimiento y cobranza del impuesto personal, art.1 *Gazeta de Madrid*, núm.225 de 13 de agosto de 1869.

Ciudad Real, Toledo, Cuenca, Tenerife, Gran Canaria, A Coruña y Pontevedra (entre el 45 y el 55%). Desgraciadamente no se han realizado cálculos similares para otros períodos.

No obstante, parece evidente que si el estado liberal no había aprovechado verdaderamente las potencialidades policiales implícitas en el documento, dentro de ese mismo estado, individuos de dudoso perfil liberal podían estar tentados de hacerlo de presentárseles la oportunidad. Y ello es lo que debió de acontecer —previsiblemente— con la cédula durante la dictadura del general Miguel Primo de Rivera, aunque no hayamos acertado a demostrarlo aún. Es lo que se puede deducir de la aparición, durante el gobierno provisional de Dámaso Berenguer, de un decreto de creación de un “documento de identidad” que, en manos de una comisión técnica, deviene en pocos meses un verdadero precedente del DNI franquista, con un grado de ambición que casa mal con una improvisación dictada por circunstancias políticas provisionales.

El precedente Berenguer-Aznar

Como hemos mencionado, los gobiernos a priori provisionales de Dámaso Berenguer y Juan B. Aznar dieron los primeros pasos para convertir la cédula personal en “documento de identidad”, traspasándola del ministerio de Hacienda al de Gobernación, pero demasiado tarde para poder aplicar tal medida. Tomándola de nuevo como instrumento fiscal, la II República la abolió para dar paso al nuevo impuesto sobre la renta en 1932, que tampoco llegó a buen puerto por la paralización del proyecto sufrida a manos del gobierno radical entre 1933 y 1935 y por la subsiguiente Guerra Civil. Al terminar ésta y darse —como veremos— los primeros pasos hacia el nuevo “documento nacional de identidad” —y la inclusión del término “nacional” tampoco resulta baladí—, no puede hablarse de la existencia en la tradición legislativa española de algo como lo que iba a implementarse.

En torno a la iniciativa del gobierno Berenguer de publicar el Real Decreto de 22 de julio de 1930 para la creación del documento de identidad (*Gazeta de Madrid*, núm. 204 de 23 de julio) cabe hacerse diversas preguntas. El general y su gabinete tomaron posesión el 28 de enero de 1930 con el encargo de volver de algún modo a la “normalidad institucional” anterior al golpe de estado de 1923, es decir, que habían de tenerse por provisionales, del mismo modo que el gabinete Aznar se ha tenido tradicionalmente por una solución de urgencia con el inequívoco destino de cesar al poco tiempo. Pese a estos tópicos, en los últimos tiempos asistimos a la progresiva revelación de que esa provisionalidad ha sido reforzada por los acontecimientos posteriores y que no tenía por qué haber obrado así en la mente de los protagonistas. Así, por ejemplo, B. de Riquer (2007) ha explicado cuáles fueron las intrigas en las que Cambó se vio implicado —y en qué otras se implicó también de buen grado— para modelar el “día después” de la dimisión del general Primo de Rivera y que, desde luego, no incluían en ningún caso el final de la monarquía, y sólo de forma precaria un proceso verdaderamente democrático.

En este sentido, cabe preguntarse qué o quién se encontraba detrás del proyecto de documento identificativo (¿sólo el gobierno “provisional” de Berenguer?), cómo y para qué se gestó y qué precedentes y qué continuidades pueden establecerse en este primer salto cualitativo para crear el primer registro policial universal de la historia de España que, con el nombre de DNI, acabaría por establecer años después el gobierno franquista.

Es importante constatar para ello como los ministros de la Gobernación del equipo Berenguer, en primera instancia el general Enrique Marzo Balaguer —alfonsino intachable y, hasta poco antes, capitán general de las Islas Baleares con Primo de Rivera— y después el maurista Leopoldo Matos y Massieu —ministro de Trabajo con Maura (1921-22) y de Fomento con Berenguer, antes de pasar a Gobernación—, no tuvieron la responsabilidad directa sobre la puesta en marcha de lo que era una iniciativa supraministerial coordinada por la presidencia del gobierno.¹⁰

¹⁰ Ver Real Decreto de la Presidencia del Gobierno de 22 de julio de 1930 (*Gazeta de Madrid*, núm.204 de 23 de julio de 1930), de creación del documento de identidad así como la Real Orden Circular de 20 de octubre de 1930, núm.460 de la Presidencia del Consejo de Ministros (*Gazeta de Madrid*, núm.295, 22 de octubre de 1930, p.434), por la que se nombraba la comisión interministerial que debía llevar a cabo los trabajos previos.

De la lectura del contenido de la ley, de un decreto complementario a la misma y de las disposiciones de esta que fueron finalmente suspendidas por un segundo decreto, se deduce que la finalidad fundamental del gobierno Berenguer era la identificación electoral: un mecanismo de control de la identidad de cara a las próximas elecciones generales que podían significar para la monarquía el ser o no ser.¹¹ La imposibilidad de llevar adelante el proyecto en el corto plazo que exigía la próxima —aunque aún sin fecha definida— convocatoria electoral, llevaron a Berenguer a aplazar el proyecto por la vía de crear una comisión técnica interministerial *ad hoc*, pero no a suspenderlo, con lo cual puede razonablemente pensarse que el documento que iba a establecerse debía de tener un uso mucho más que coyuntural.

Así debió de entenderlo la comisión de seis miembros que presidía el Subsecretario de la Presidencia, el militar y antiguo diputado liberal canario Ricardo Ruiz Benítez de Lugo, porque su equipo realizó un proyecto que resultaba cualquier cosa excepto hijo de una coyuntura electoral.¹² Caído el gobierno Berenguer, el ministro de la gobernación del efímero equipo Aznar, José María de Hoyos y Vinent de la Torre O'Neill —marqués de Hoyos y poco antes alcalde de Madrid con Berenguer— el proyecto de la comisión fue publicado estrictamente para su información pública. En el preámbulo de su publicación el marqués de Hoyos instó a la presentación de enmiendas y alegaciones y autorizó a seguir expidiendo cédulas a las diputaciones “con o sin fotografía e impresión digital”.¹³ Liberal consecuente, el marqués de Hoyos, no pudo no darse cuenta de que el modelo elaborado por la comisión, al margen de implicar una operación gigantesca —si se pretendía transformar la cédula en un carné electoral efectivo—, consistía fundamentalmente en la elaboración de un registro completo de fichas policiales para toda la población mayor de catorce años. Ese era el único significado atribuible a la presencia de la huella dactilar —“impresión digital” en el texto del proyecto—, de la fotografía, etc.: así eran las fichas policiales de la época, una verdadera novedad técnica hija del siglo que sólo se aplicaba a reos o incluso a formalmente condenados exclusivamente, según la legislación de cada país. Incapaz o sin la voluntad necesaria para detener completamente el proyecto, el ministro optó por darle curso formal en la *Gazeta* en un tono que dejaba traslucir que no se sabía muy bien qué hacer con él.

Con todo, el no nato carné presentaba aun algunas características que le situaban a medio camino entre lo que había sido la cédula y lo que iba a ser el posterior proyecto franquista: los ficheros iban a ser provinciales, a cargo de las diputaciones (base novena), y no nacionales, como sucedería después de la guerra; los tribunales podrían tener acceso a los mismos a través de la solicitud de reproducciones fotográficas de las fichas pero no de sus originales (base treceava) y los agentes de la autoridad podrían exigir comprobaciones de la huella dactilar en caso de necesidad (base catorceava), pero no iba a ser la policía quien gestionara un —a la sazón inexistente— registro central. Todo el proceso de implantación debía de completarse en 1935, con un preciso calendario de extensión desde las mayores zonas urbanas hasta las rurales, cosa que, lógicamente, no llegó a suceder.

¹¹ El citado decreto de 22 de julio de 1930 establecía la obligatoriedad de cédula para poder votar en las capitales de provincia y los municipios de Cartagena, Ferrol, Gijón y Jerez de la Frontera. Un Real Decreto de la Presidencia del Gobierno de 10 de septiembre de 1930 (*Gazeta de Madrid*, núm.255 de 12 de septiembre de 1930, p.1491) ampliaba la lista de ciudades no capitales de provincia en las que era exigible el documento a Vigo, Linares y La Carolina. Finalmente, un Real Decreto de la Presidencia del Gobierno de 10 de octubre de 1930 (*Gazeta de Madrid*, núm.284, 11 de octubre de 1930, p.260), ponía en manos de una comisión la elaboración de un proyecto de bases y suspendía el inmediato uso electoral del documento identificativo.

¹² El equipo estaba integrado por altos funcionarios que trabajaban para la administración —como su presidente— desde muchos años antes y que habían seguido una carrera ascendente bajo Primo de Rivera: José Rojas y Moreno, Conde de Casa Rojas —ministerio de Estado—, Salustiano Casas y Medrano —ministerio de Hacienda—, Agustín Carbonell y Querreda —ministerio de la Gobernación—, José Mera Benítez —ministerio de Trabajo y Previsión Social— y Luis Saenz de los Terreros —comité de Fondos Provinciales. Real Decreto de la Presidencia del Gobierno de 10 de octubre de 1930 (*Gazeta de Madrid*, núm.284, 11 de octubre de 1930, p.260).

¹³ Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 21 de marzo (*Gazeta de Madrid*, núm.87 de 28 de marzo de 1931, p.1714-1717).

La militarización de la seguridad del estado y la larga aventura de Fidel de la Cuerda

Algunos de los nombres aparecidos hasta aquí y vinculados al proceso de creación del carné de identidad en sus distintas fases eran militares. Además de Fidel de la Cuerda, de quién nos vamos a ocupar con cierto detalle, lo era el Subsecretario de la Presidencia de Berenguer y presidente de la comisión del proyecto de 1930, Ricardo Ruiz Benítez de Lugo, y también un buen número de altos cargos de los ministerios del momento, fruto del período dictatorial, pero no solamente. Podría decirse que la seguridad del estado se encontraba altamente militarizada desde hacía algún tiempo.

Decir que en España las tareas de seguridad y orden público fueron confiadas a menudo, si no al ejército propiamente dicho, sí a los militares no es ninguna novedad. La bibliografía especializada sobre el tema ha tratado este punto en numerosas ocasiones (sin pretensión de exhaustividad, J. Busquets, 1984 [1967]; M. Ballbé, 1983; G. Cardona, 1983 y J. Lleixà, 1986) y, disponemos también de monografías que nos muestran como se plasmó ese papel en gobiernos civiles como los de Barcelona (M. Risques, 1995 y 2008 y S. Bengoechea, 1994) y Logroño (C. Navajas y M. C. Rivero, 1995), por ejemplo. Se ha prestado también una correcta atención a como este papel jugado por el ejército contribuyó a dibujar en sectores notables del estamento castrense una idiosincrasia políticamente intervencionista (C. P. Boyd, 1990 [1979]; C. Navajas, 1992; J. Busquets, 2003), incluso en relación a la creación de “guardias cívicas” y otros instrumentos parapoliciales o paramilitares (E. González Calleja y F. del Rey Reguillo, 1995 y E. González Calleja, 1999). Con todo, en ocasiones, el uso de esta idea parece remitir en exclusiva a la intervención militar en los choques frente a barricadas y manifestantes y a operaciones represivas más o menos puntuales que se cerraron en procesos ante la justicia castrense, como los de Montjuïc en Barcelona a finales del siglo XIX. Disponemos de menos conocimientos sobre la construcción y el desarrollo de los aparatos policiales dentro del Ministerio de la Gobernación y de la implicación de militares concretos en los mismos, dado lo parco de la historiografía dedicada a estos temas.¹⁴

Desde la propia fundación de la Guardia Civil, el papel de la milicia como espacio privilegiado para el reclutamiento de mandos en los cuerpos policiales ha sido constante, y ello ha redundado en la consolidación de carreras militares adheridas a esta pieza peculiar de la administración civil, donde deben de haber dejado su particular huella. Ello debió de ser especialmente intenso en períodos de conflictividad social aguda y, naturalmente, estos profesionales debieron de ser consultados y de ejercer su influencia cuando se trataba de tomar medidas como la del documento de identidad. El ejemplo del general Severiano Martínez Anido, mucho más conocido como un hombre dedicado a perseguir “la subversión” —a partir su nombramiento como gobernador civil de Barcelona en 1919 y hasta su muerte en 1938, siendo Ministro de Orden Público— que por su trayectoria militar anterior, debería bastar para ilustrar el caso.

El hecho de que tras del modelo de militar-caudillo del primer liberalismo, la Restauración consiguiera *civilizar* considerablemente el juego político y, por así decirlo, devolver a los militares a los cuarteles (Seco Serrano, 1984), no impidió la evolución de un tipo determinado de militares en el sentido indicado. De la misma forma, desde principios del siglo XX, sectores castrenses fueron abandonando los principios liberales en los que se habían formado, hasta devenir en los golpistas de entreguerras que participarían intensamente de las responsabilidades políticas en dos dictaduras. Que las insuficiencias regeneradoras contenidas en los planteamientos exclusivamente cuarteros quedaran en evidencia durante la primera de ellas no consiguió frenar esa evolución.¹⁵

Lo que vino después, durante la II República, respondió a la transformación de un sector creciente de militares en la misma dirección que lo hicieron no pocos colegas suyos —junto a buena parte de la clase política— formados en el liberalismo en Italia, Alemania, Portugal, Austria, etc.;

¹⁴ Ver, no obstante, D. López Garrido (1982 y 1987); M. Turrado Vidal (1991, 2000, 2001 y 2006); J. Caamaño (1999) y J. de Antón (2001).

¹⁵ Ver S. Ben Ami (1984); J. L. Gómez-Navarro (1991); C. Navajas (1992 y 2006) y E. González Calleja (2005).

esto es, hacia soluciones genéricamente autoritarias que, buscando una alternativa al modelo liberal acabaron en el fascismo de un modo “natural” (J. Lleixà, 1985). Nada tuvo que ver esta evolución con sesudos planteamientos ideológicos: los fascismos, nacidos de las trincheras de la Gran Guerra, tenían un atractivo contenido paramilitar y destilaban un lenguaje fácilmente comprensible —y no poco atractivo— para quienes aseguraban estar hartos de tanta “política” y de tanto civil impotente dedicado a redactar “constituciones para eunucos” por citar a José Antonio Primo de Rivera en relación con el preámbulo de la 1931.

Para el caso español, el papel de vanguardia jugado por el nuevo *Ejército Nacional* en la Guerra civil y su papel encuadrador para la mayor parte de la movilización bélica de masas —muy por encima del que pudieron desplegar la Falange o el Requeté (J. Lleixà, 1990)— reforzaron ese papel regenerador, casi providencialista. La entrada numerosísima de militares en puestos de responsabilidad política durante la Guerra Civil tuvo mucho que ver con la improvisación necesaria para hacer frente a una guerra inesperada —repitiéndose lo acontecido con la entrada masiva de militares en cargos políticos y administrativos durante el directorio militar (1923-1925)— y al notable caos de una guerra dirigida por un puñado de generales sin base política. Pero su continuidad durante el franquismo respondió a una situación que poco tenía que ver con una dictadura militar, más o menos corporativa, sino con el último paso en esta secuencia lógica de querer protagonizar el nuevo marco político, regenerando la administración del estado con su impronta y de haberse convertido en un verdadero centro de extracción para la clase política (M. Jerez Mir, 1981).¹⁶ Una impronta que no se resume simplemente en “militar”, “militarizada” o “pretoriana” porque no fue obra de “los militares” sino que respondió a una fracción de estos que, en 1936, sólo podía considerarse mayoritaria entre los oficiales de algunos cuerpos — particularmente infantería y estado mayor—, pero no entre los jefes.

Debió de ser en ese ambiente de militares sobrevenidos en políticos y/o en altos cargos del ministerio de la Gobernación, modelado por el general Severiano Martínez Anido, donde se gestó el proyecto de transformación de la cédula en documento de identidad a finales de la dictadura. Ya en la guerra, y otra vez con Martínez Anido, ahora en Orden Público, esos mismos individuos o sus iguales pudieron desarrollar su actividad y, más tarde, a la muerte del general, incorporarse al nuevo equipo que Serrano Suñer —especialmente preocupado por incorporar militares a su proyecto en clave falangista— había empezado a establecer en abril de 1938 para relanzar el viejo proyecto de carné de identidad.¹⁷ La militarización del orden público exigida por la guerra como situación extrema, dio la oportunidad de reflexionar —entre otros temas— sobre como deberían de funcionar las cosas en materia de identificación al final de la misma. Después de casi de tres años de salvoconductos, salvoconductos especiales y demás documentación específica para la identificación, en 1939 el plan estaba listo para iniciar su despliegue. Lo que no significa que estuviera ultimado.

Fidel de la Cuerda Fernández, el encargado de coordinar la implantación del nuevo instrumento de identificación, resume en sí mismo buena parte del proceso hasta aquí reseñado de implicación progresiva de militares en la seguridad, no sólo como brazo ejecutor, sino como elemento de organización y planificación. Se trataba de un hombre de experiencia en la gestión de temas de seguridad, perteneciente a esas generaciones de militares, con vocación para la implicación política, que abandonaron el liberalismo en el que habían crecido y prosperado por un nuevo concepto de estado y de sociedad en los años finales del reinado de Alonso XIII (J. Lleixà, 1986; C. P. Boyd, 1990 y J. Busquets, 2003). Para el caso que nos ocupa, Fidel de la Cuerda, había sido uno de esos oficiales a quienes llega la madurez sin haber alcanzado grandes logros castrenses en un escalafón hipertrofiado (J. Busquets, 1967; M. Ballbé, 1983 y G. Cardona, 1983) y que a los cuarenta años era todavía capitán. En 1923, de la Cuerda era un capitán de infantería destinado en el Estado Mayor Central del Ejército, en tránsito para su ascenso a comandante de infantería, para lo cual se

¹⁶ Esta situación ha sido caracterizada acertadamente como querer regenerar el cuerpo de un anfibio a partir de una sola de sus piernas: E. Ucelay, 1993, p.. Pero ello no lo convierte en menos real para quienes lo suscribieron.

¹⁷ Decreto de creación del Servicio de Identificación dentro del Ministerio del Interior de 5 de abril de 1938, *BOE*, núm.536 de 10 de abril de 1938, pp.6714-6715.

preparaba para asistir a los preceptivos cursillos, en este caso en Francia, lugar al que se dirigieron no pocos militares españoles de la época para aprender de uno de los ejércitos vencedores de la I Guerra Mundial.¹⁸ La Dictadura le permitió ascender, primero a comandante y, con posterioridad a teniente coronel —siempre de estado mayor—, rango en el cual le sorprendió la llegada de la República. El teniente coronel de la Cuerda no pasó a la reserva como resultado de las reformas de Manuel Azaña, y ello nos permite pensar —sin que conozcamos a fondo su hoja de servicios— que se encontró durante aquellos años dentro del cuerpo que más hondamente fue penetrado por la parafascista *Unión Militar Española* que coordinaba el capitán —también de estado mayor— Bartolomé Barba Hernández¹⁹ y que sus relaciones con los núcleos golpistas dentro del ejército debieron de ser fluidas, ya que, después del golpe, consiguió rápidamente puestos de responsabilidad entre los rebeldes. Solamente ese tipo de relaciones de confianza pueden explicar que Fidel de la Cuerda fuera nombrado en noviembre de 1937, para ocupar el cargo de Secretario de la Jefatura de Seguridad Interior, Orden Público e Inspección de Fronteras, a las órdenes del vocal de Guerra —encargado de la seguridad— general Germán Gil y Yuste y su promoción a “Jefe de los Servicios Especiales” dentro del nuevo Ministerio de Orden Público del general Severiano Martínez Anido en febrero de 1938, confirmado por Ramón Serrano Suñer al asumir las competencias del anterior.²⁰

Como sucedió con otros militares franquistas reconvertidos en políticos por mor de la Guerra Civil, finalizado su servicio —o antes, si atendemos al modelo Carrero Blanco— fue premiado con ascensos y condecoraciones que no tenían nada que ver con la promoción dentro de un escalafón profesional, pero que recordaban la arbitraria política primorrrivesrista en este campo. De la Cuerda se convirtió en General de Brigada en 1943, recibió la Gran Cruz de la Real y Militar Orden de San Hermenegildo ese mismo año y la Gran Cruz de la Orden del Mérito Militar con distintivo blanco en 1944 y se le concedió el mando efectivo de una brigada en 1946, justo antes de su pase a la reserva en 1947, cumplidos los 64 años.²¹ Su gran momento fue, si duda, su paso por la Dirección General de Seguridad con los ministros Ramón Serrano Suñer y Valentín Galarza como Comisario General de Identificación (1939-1941) y con el ministro Blas Pérez González como Delegado Especial de la Dirección General de Seguridad, para la implantación del Documento Nacional de Identidad, una vez jubilado (1948-1959).²²

Analizada con más detalle, la biografía de Fidel de la Cuerda y la de otros militares como él, pasados al ejercicio de la política entre dictadura y dictadura, debería de permitirnos dibujar el perfil de un grupo político que tuvo un planteamiento —y un comportamiento— algo más que corporativo en la particular crisis española de entreguerras: el de los militares fascistas, inclinados por vocación o por deformación a tareas de orden público.

¹⁸ El capitán de la Cuerda se encontraba en Francia durante la primavera de 1923 siguiendo el cursillo mencionado y le fue concedida una prórroga, para completarlo, hasta el 9 de julio del mismo año (*Gaceta de Madrid*, 20/6/1923, p.1.105), con lo cual llegó sobradamente a tiempo para seguir en directo el golpe de septiembre.

¹⁹ El capitán Barba Hernández, futuro gobernador civil de Barcelona (1945-47), fue quién divulgó entre la prensa la frase de “tiros a la barriga” referida a los sucesos de Casas Viejas, atribuyéndosela falsamente a Azaña como elemento fundamental de la leyenda negra del presidente del gobierno, en plena fase de construcción (G. Jackson, 1990 [1967], pp.206 y 444-445).

²⁰ Estos nombramientos aparecen, respectivamente, en el *BOE*, núm.385 de 9/11/1937, p.4.254, núm.492 de 25/2/1938, p.5.948 y núm.8 de 8/1/1939, p.139.

²¹ El decreto de ascenso en el *BOE*, núm.106 de 16 de abril de 1943. Las condecoraciones en el *BOE*, núm.205 de 24 de julio de 1943 y núm.6 de 6 de enero de 1945. El mando de la Segunda Brigada Mixta de la División Acorazada en el *BOE*, núm.230 de 18 de agosto de 1946 y, finalmente, su paso a la reserva en el *BOE*, núm. 356 de 22 de diciembre de 1947, tres meses antes de volver a un alto cargo técnico en la Dirección General de Seguridad.

²² Para completar una biografía tipo para un militar de su tiempo, Fidel de la Cuerda ocupó el inevitable sillón en un consejo de administración, en este caso de la Caja Postal de Ahorros, donde constaba en 1950 y en 1960 según M.Jerez Mir, p.278.

El DNI: un nuevo concepto de identificación personal para el Régimen Franquista

El período 1938-1943 nos ofrece la posibilidad de examinar los pasos previos necesarios para llegar al decreto de 2 de marzo con el que abríamos esta comunicación. La urgencia de atender a otros asuntos de seguridad, cotidianos en la guerra y la más inmediata posguerra dilataron el proceso de creación del DNI, pero las medidas tomadas indican hasta que punto el proyecto estaba maduro. Lo dejaba claro el preámbulo del ya citado decreto de creación del Servicio de Identificación, en abril de 1938: los intentos anteriores de crear un documento de identificación personal como lo acabaría siendo el DNI habían fracasado, pero el Nuevo Estado (sic.) no iba a tolerar nuevos fracasos por más tiempo.²³ A continuación se procedía a una relectura de la historia de las cédulas personales, entendiendo estas como ensayos del modelo franquista degenerados en “simple fuente tributaria”. En los artículos del decreto se perfilaba el nuevo DNI con notable exactitud —salvo técnica— y se hacía un planteamiento muy ambicioso que, a la postre iba a abandonarse por excesivo para los medios de que podía disponerse en la época. Así por ejemplo se pensaba en un documento que consignara datos como “la situación militar, la aptitud para conducir vehículos de motor mecánico, el pertenecer a asociaciones o entidades de interés público, la condición de funcionario y otras análogas” (art. tercero). Se diseñaba así un verdadero carné de carnés para que fuera posible saber, verdaderamente “con quién se estaba hablando” ya que, no puede escaparse a nadie cuáles iban a ser consideradas asociaciones o entidades de interés público y que condiciones iban a ser análogas a las de funcionario. Finalmente, el carné debía de recoger también “el historial de los obreros y empleados en relación a sus empleos sucesivos” (art. tercero): ingente —e imposible— tarea de rastreo curricular que sólo podía referirse a cual había sido el resultado de las depuraciones del personal de las empresas a que se estaba procediendo a medida que se ocupaban nuevas zonas del territorio (C. Molinero y P. Ysàs, 1985).

El decreto contenía, pues, el embrión de un DNI que en su despliegue definitivo iba a ser más modesto por la pura lógica de la necesidad. Con todo, cualquiera que haya visto la capacidad del fichero del *Archivo de Salamanca*, elaborado desde 1938 a 1944 básicamente, en paralelo a los trabajos de la *Causa General*, no puede dudar en modo alguno de la voluntad de llevar a buen puerto el gigantesco trabajo emprendido. De ninguna manera se puede pensar que se implicaban en el proyecto sólo Serrano Suñer y los “pocos” —a decir de algunos— falangistas convencidos que le secundaron. Los sucesores de Serrano Suñer al frente de Gobernación siguieron desarrollando las labores preparatorias de la operación, secundados por el improbable trabajo de “fichado masivo” que realizaban desde el Ministerio de Justicia.

El resto de los pasos fueron de simple lógica. Por decreto de 6 de julio de 1939, el ministerio de la Gobernación pasaba a centralizar en su Servicio de Identificación el cobro y la gestión de las cédulas personales, argumentando razones de eficiencia en el cobro y extensión del documento.²⁴ Aunque, en realidad, se trataba de una usurpación más de impuestos locales y provinciales por parte de la administración central, de las muchas que se dieron en su momento sin ofrecer contrapartidas (M. Marín, 1996 y 2000: p.170-181 y 194-196), en este caso para financiar sin costes la operación DNI. Por decreto de 9 de febrero de 1940 se establecía la cadena de mandos del nuevo servicio y sus conexiones con otras ramas del ministerio y de la administración local que estaba actuando como auxiliar y, finalmente, hecha la mayor parte del trabajo, se derogaba el impuesto de cédulas personales por ley de 19 de enero de 1943.²⁵

Así se llegó al decreto definitivo que iba a dar lugar a la gigantesca operación de referencia —imposible de reseñar en toda su complejidad en estas páginas. El preámbulo del decreto ya citado de 2 de marzo de 1944 era en este extremo muy claro: “La propia magnitud de la tarea requiere escalar su ejecución y atender dentro de ella a la distinta condición de las personas afectadas y a las situaciones en que se encuentren para fijar el orden de prioridad conveniente”. Por ello resultaba tan revelador el artículo sexto relativo al orden en el que los carnés iban a ser expedidos. En primer

²³ Véase la literalidad del preámbulo del decreto de creación del Servicio de Identificación dentro del Ministerio del Interior de 5 de abril de 1938, *BOE*, núm.536 de 10 de abril de 1938, p. 6714.

²⁴ *BOE*, núm.193 de 12 de julio de 1939, p. 3805.

²⁵ *BOE*, núm.47 de 16 de febrero de 1940, p.1178 y *BOE*, núm.24 de 24 de enero de 1943, pp. 824-826.

lugar se iban a expedir a los sujetos en prisión atenuada o libertad vigilada —dada la operación de excarcelación masiva que se iniciaba aquel 1944, ante el colapso del sistema penitenciario (R. Vinyes, 2002 y C. Molinero, M. Sala y J. Sobrequés, 2003)—, en segundo lugar, a las personas que tuvieran la necesidad de cambiar de domicilio por motivos profesionales y, sólo en tercer lugar, se procedería a la progresiva expedición a partir de las mayores poblaciones hasta las menores —tal y como ya había figurado en el proyecto de 1930-31. Además, estaba previsto en el mismo artículo que en el caso de “los ciudadanos que tengan carnet [sic.] de identidad autorizado por algún organismo del Estado, podrá demorarse la expedición del Documento Nacional hasta que concluya para el grupo j)”, el último grupo previsto. Naturalmente ese carné autorizado por algún organismo del estado sólo podía corresponder a los de FET y de las JONS, militares, funcionarios, periodistas y toda la gama de salvoconductos al uso.

El despliegue de la organización necesaria, tal y como ya hemos anticipado, fue necesariamente lento y no se completó hasta 1954, cuando el servicio del carné de identidad se superponía ya al del despliegue policial por las seis zonas en las que el país se dividía a estos efectos.²⁶ Así, transcurrido 1955 como período de solicitud voluntaria del documento y completada ese mismo año la rectificación del padrón municipal de habitantes en todo el país —con todos los quebraderos de cabeza que la operación comportó a causa de las migraciones interiores masivas ya iniciadas en los años cuarenta (M. Marín, 2003 y 2006)— pudo llegarse al momento de decretar la plena obligatoriedad y la puesta en marcha de un duro sistema de sanciones a quien careciera del mismo.²⁷ Lógicamente, el corolario de normalización de la tenencia y del uso aún iba a prolongarse algunos años, de forma que a principios de 1962 aun se recordaba en un decreto la obligatoriedad del carné, al tiempo que se tomaban medidas para hacerla efectiva.²⁸ Transcurrido aquel año, sólo restó la implantación del carné en las colonias africanas —Fernando Poo, Río Muni—, con lo que en 1965 pudo “celebrarse” el éxito conseguido con una modificación del modelo hasta entonces utilizado.²⁹

Algunas conclusiones, muchas hipótesis, ninguna certeza

El “moderno” DNI se concibió como medida inequívoca de control policial de la población a partir de la transformación de un impuesto que ofrecía las posibilidades adecuadas como base y que había tenido en el pasado un cierto carácter de “identificación personal”, si bien con características notablemente distintas.

Aparentemente hubo una cierta continuidad legislativa entre el proyecto iniciado por Serrano Suñer y culminado por Blas Pérez (1939-44) con otro iniciado durante los últimos meses de la dictadura del general Dámaso Berenguer (1930-31), aunque no podemos constatar aún cuánto hubo de continuidad en términos prácticos —uso de decretos, borradores y otros materiales de 1930-31 como punto de partida, participación de antiguos miembros de la comisión de ese mismo período, etc. Tampoco podemos establecer con certeza el origen de esa iniciativa de 1930, que tal vez recayera en los servicios de seguridad de la dictadura de Primo de Rivera, en manos de Severiano Martínez Anido. Aunque quizás haya que retrotraer su verdadero origen al período de intensas luchas sociales de 1917-1922, en el cual jugó tan gran protagonismo el mismo personaje desde el gobierno civil de Barcelona (1919-1922).

Es preciso trabajar en la dirección establecer con mayor precisión los tiempos y el ritmo de imposición del documento, ya que, aparte de las lógicas dificultades técnicas, materiales y de

²⁶ Orden del Ministerio de la Gobernación de 20 de enero de 1954 por la que se modifica la división territorial del Servicio del Documento Nacional de Identidad BOE, núm.22 de 22 de enero de 1954.

²⁷ Orden del Ministerio de la Gobernación de 24 de diciembre de 1955 por la cual se señalan los plazos máximos para solicitar el Documento Nacional de Identidad, así como la obligatoriedad de su presentación por todos los españoles mayores de dieciséis años, cualquiera que sea su sexo y edad, BOE, núm.363 de 29 de diciembre de 1955. La operación padronal se completaba con fecha 31 de diciembre.

²⁸ Decreto de 22 de febrero de 1962, BOE, núm.53 de 2 de marzo de 1962, pp.2989-2990.

²⁹ Orden de 30 de octubre de 1965 por la que se modifica el modelo oficial del documento nacional de identidad, BOE, núm.284 de 27 de noviembre de 1965.

personal que hubo de afrontar, es muy posible que chocara con otras realidades bien presentes en la larga posguerra civil: desde los encarcelamientos y posteriores excarcelaciones masivas —como anuncia del decreto citado de 1944, respecto al orden de expedición—, hasta la espontánea puesta en práctica por parte de cientos de miles de ciudadanos y ciudadanas del *derecho de fuga* (S. Mezzadra 2001, p.23-46) hacia otros lugares de residencia dentro del estado, en el proceso de migraciones interiores que empezó de forma notoriamente extraoficial, por no decir clandestino, ya en los años cuarenta, y que fue por ello represaliado (I. Boj y J. Vallés 2005, p.38-44). En otras palabras, ninguna conclusión en el terreno comentado en los dos últimos párrafos podrá ofrecerse con la suficiente certeza hasta haberse concretado por completo cómo se estableció y cómo procedió el *sistema de toma de decisiones*. Lo cual nunca es fácil en una dictadura.

Bibliografía

- Antón, J. de: *Policía y Guardia Civil en la España republicana*, Arroyomolinos (Madrid): Edibeso Wells, 2001.
- Ballbé, M.: *Orden público y militarismo en la España Constitucional (1812-1983)*, Madrid: Alianza, 1983.
- Ben Ami, S.: *La dictadura de Primo de Rivera, 1923-1930*, Barcelona: Planeta, 1984.
- Bengoechea, S.: *Organització patronal i conflictivitat social a Catalunya. Tradició i corporativisme entre finals de segle i la Dictadura de Primo de Rivera*, Barcelona: Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 1994.
- Boj, I. y Vallés, J.: “El Pavelló de les Missions. La repressió de la immigració” en M. Marín (coord.), “Dossier: Immigració a Catalunya. Els anys del Franquisme”, *L'Avenç*, 298, 2005, pp.38-44.
- Boyd, C.P.: *La política pretoriana en el reinado de Alfonso XIII*, Madrid: Alianza, 1990 [1979].
- Busquets, J.: *El militar de carrera en España. Estudio de sociología militar*, Barcelona: Ariel, 1984, ed. corregida y aumentada [1967].
- Busquets, J.: *Ruido de sables. Las conspiraciones militares del siglo XX*, Barcelona: Crítica, 2003.
- Caamaño, J.: *La policía a través del tiempo: (1908-1958)*, Madrid: Secretaría de Estado de Seguridad, 1999.
- Cardona, G.: *El poder militar en la España Contemporánea hasta la Guerra Civil*, Madrid: Siglo XXI, 1983.
- Clara, J.: “Els governadors civils del franquisme a Catalunya. Notes sociològiques” en Domènech, J. et al, *L'època franquista. Estudis sobre les comarques gironines*, Girona: Cercle d'Estudis Històrics i Socials, 1989, p.33-54. (Quaderns del Cercle, 5)
- Comín, F.: *Hacienda y economía en las España Contemporánea (1800-1936)*, 2 vols., Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1988.
- Comín, F.: *Las cuentas de la hacienda preliberal en España (1800-1855)*, Madrid: Servicio de Estudios del Banco de España, 1990. (Estudios de Historia Económica, 19).

- Comín, F.; Martín Aceña, P. y Vallejo, R. (eds.): *La Hacienda por sus ministros. La etapa liberal de 1845 a 1899*, Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2006.
- Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya: Base documental d'història contemporània de Catalunya (segles XIX-XX), Govern de l'Estat Espanyol, segles XIX-XX [en línea], <<http://www.xtec.es/~jrovira6/index.htm>> [Consultas varias]
- Equipo Mundo: *Los 90 ministros de Franco*, Barcelona: Dopesa, 1970.
- Fuentes, E. y C. Albiñana: *Sistema fiscal español y comparado*, Madrid: [s.n.], 1968.
- Gómez-Navarro, J. L.: *El régimen de Primo de Rivera: reyes, dictaduras y dictadores*, Madrid: Cátedra, 1991.
- González Calleja, E. y F. del Rey Reguillo: *La defensa armada contra la revolución. Una historia de las "guardias cívicas" en la España del siglo XX*, Madrid: CSIC, 1995.
- González Calleja, E.: *El máuser y el sufragio. Orden público, subversión y violencia política en la crisis de la Restauración (1917-1931)*, Madrid: CSIC, 1999.
- González Calleja, E.: *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria, 1923-1930*, Madrid: Alianza, 2005.
- González Calleja, E.: "Sobre el concepto de represión", *Hispania nova*, 6, 2006 [en línea], <<http://hispanianova.rediris.es>>
- Jackson, G.: *La República española y la guerra civil, 1931-1939*, Barcelona: Crítica, 1990 [1967].
- Jerez Mir, M.: *Élites políticas y centros de extracción en España, 1938-1957*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982.
- López Garrido, D.: *La Guardia Civil y los orígenes del estado centralista*, Barcelona: Crítica, 1982.
- López Garrido, D.: *El aparato policial en España: historia, sociología e ideología*, Barcelona: Ariel, 1987.
- Lleixà, J.: *Contrarrevolución monárquica y militarismo en la España de los años treinta*, UB: Tesis doctoral, 1985.
- Lleixà, J.: *Cien años de militarismo en España. Funciones estatales confiadas al Ejército en la Restauración y el franquismo*, Barcelona: Anagrama, 1986.
- Lleixà, J.: "Note sobre la mobilització dretana i la configuració inicial del franquisme" en Barbagallo, F. et al.: *Franquisme. Sobre resistència i consens a Catalunya, 1938-1959*, Barcelona: Crítica, 1989.
- Marín, M.: "Les finances locals en el primer franquisme, 1939-1955", en *III Congrés Internacional d'Història Local de Catalunya. Funcionament de les finances locals al llarg de la història. Barcelona, 17-18 de novembre de 1995*, Barcelona: L'Avenç, 1996, p.351-359.

- Marín, M.: *Els ajuntaments franquistes a Catalunya. Política i administració municipal, 1938-1979*, Lleida: Pagès, 2000.
- Marín, M.: *Sabadell: immigració, suburbialització i dictadura, 1939-1960*, 297pp., Museu d'Història de Sabadell, abril de 2003, inédito.
- Marín, M.: "Franquismo e inmigración interior: el caso de Sabadell (1939-1960)" *Historia Social*, 56 (2006), p.131-151.
- Martín Niño, J.: *La Hacienda Española y la Revolución de 1868*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1972.
- Martínez Cuadrado, M.: *La burguesía conservadora (1874-1931)*, Madrid: Alianza, 1973 (Historia de España Alfaguara, VI).
- Mezzadra, S.: "Il giovane Max Weber, il diritto di fuga dei migranti tedeschi e gli stomaci polacchi" en *Diritto di fuga. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione*, Verona: Ombre Corte, 2001, p.23-46.
- Ministerio de la Presidencia: Bases de datos del Boletín Oficial del Estado. "Gazeta", Colección histórica del BOE, 1661-1967 [en línea], <http://www.boe.es/g/es/bases_datos/gazeta.php/> [Consultas varias]
- Ministerio del Interior: <<http://www.mir.es>>
- Ministerio del Interior: <<http://www.policia.es>>
- Ministerio del Interior: "Dni histórico" [en línea], <http://www.dnie.es_oficina_prensa/imagenes/060315/Imagenes/dni_historico.pdf> [Consulta: 4/8/2008]
- Moliner, C. y Ysàs, P.: *"Patria, justicia y pan". Nivell de vida y condicions de treball a Catalunya, 1939-1951*, Barcelona: La Magrana, 1985.
- Moliner, C.; Sala, M. y Sobrequés, J. (eds.): *Una inmensa prisión. Los campos de concentración y las prisiones durante la guerra civil y el franquismo*, Barcelona: Crítica, 2003.
- Navajas, C.: *Ejército, estado y sociedad en España (1923-1930)*, Logroño: Instituto de Estudios Riojanos, 1992.
- Navajas, C. y Rivero, C.: "La militarización del gobierno civil de la provincia de Logroño en las dictaduras de Primo de Rivera y Franco: análisis comparativo", *Berceo*, 128, 1995, pp.215-228.
- Navajas, C.: "Los militares en el poder: el ejército durante la dictadura de Primo de Rivera", en *Aproximación a la historia militar de España*, Vol. 2, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, 2006, pp. 583-598.
- Riquer, B. de: *Francesc Cambó: entre la monarquia i la república (1930-1932)*, Barcelona: Base, 2007.

- Risques, M.: *El govern civil de Barcelona al segle XIX*, Barcelona: Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 1995.
- Risques, M.: *El Palau de la Duana. De govern civil a delegació del govern*, Barcelona: Delegació del Govern a Catalunya, 2008.
- Seco Serrano, C.: *Militarismo y civilismo en la España Contemporánea*, Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984 (Tablero).
- Turrado Vidal, M.: *Estudios sobre historia de la policía*, Madrid: Secretaría General Técnica, Ministerio del Interior, 1991.
- Turrado Vidal, M.: "Historia del Cuerpo Nacional de Policía", *Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de seguridad pública*, 22, 2000, p.183-204.
- Turrado Vidal, M.: *Policía y delincuencia a finales del siglo XIX*, Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio del Interior/Dykinson, 2001.
- Turrado Vidal, M.: *Estudios sobre historia de la policía (III): policía y gentes de malvivir: historias variopintas*, Madrid: Vision Net, 2006.
- Ucelay, E.: "Problemas en la comparación de las dictaduras española e italiana en los años treinta y cuarenta", en E. D'Auria y J. Casassas, eds., *El estado moderno en Italia y España*, Barcelona: UB, 1993, pp.155-174.
- Vinyes, R.: *Irredentas. Las presas políticas y sus hijos en las cárceles franquistas*, Madrid: Temas de Hoy, 2002.