



# Constitución y Fuerza Militar (1808-1978)

Ramón Gómez Martínez

UNIVERSIDAD DE GRANADA/MADOC



CONSTITUCIÓN  
Y FUERZA MILITAR  
(1808-1978)



RAMÓN GÓMEZ MARTÍNEZ

CONSTITUCIÓN  
Y FUERZA MILITAR  
(1808-1978)

GRANADA

2010

*Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.*

*Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.*

© RAMÓN GÓMEZ MARTÍNEZ

© UNIVERSIDAD DE GRANADA

*Constitución y fuerza militar (1808-1978)*

ISBN: 978-84-338-5159-8

Edita: Editorial Universidad de Granada

Campus Universitario de Cartuja. Granada

Fotocomposición: García Sanchis, M.J., Granada

*A mis compañeros de la treinta y dos*



# INDICE

ABREVIATURAS .....	13
PRÓLOGO .....	17
INTRODUCCIÓN .....	25

## CAPÍTULO PRIMERO

### *Constitucionalismo y militarismo*

1.1. Tipología del constitucionalismo histórico español .....	27
1.2. Carácter del constitucionalismo histórico español .....	34
1.3. Interacción de los militares con el sistema político .....	40
1.3.1. Aproximación al concepto de militarismo .....	40
1.3.2. El militarismo en España .....	46
1.3.2.a) El fenómeno de los pronunciamientos ..	55

## CAPÍTULO SEGUNDO

### *El primer liberalismo español y la nueva fuerza militar*

2.1. La Constitución española de 1812 .....	65
2.1.1. Principios, derechos y libertades .....	69
2.1.2. La distribución constitucional de competencias político-militares .....	79
2.1.2.a) Del Ejército permanente al Ejército na- cional .....	82
2.1.2.b) La Fuerza Militar Nacional .....	87
2.2. Vigencia de la Constitución de Cádiz en el <i>Trienio Liberal</i> .	92
2.2.1. Ley Constitutiva del Ejército (1821) .....	96
2.2.2. Facultades constitucionales, deberes y derechos .	100

## CAPÍTULO TERCERO

### *Retroceso, avance, crisis y revolución*

3.1. Hacia el <i>Régimen de los generales</i> .....	107
3.2. El Estatuto Real .....	115

3.3.	La Constitución transaccional de 1837 .....	117
3.3.1.	Principios, derechos y libertades .....	119
3.3.2.	La fuerza militar nacional .....	122
3.4.	La Constitución moderada de 1845 .....	123
3.4.1.	Principios, derechos y libertades .....	126
3.4.2.	La fuerza militar .....	127
3.4.3.	Los proyectos de reforma .....	128
3.5.	La Constitución de 1869 .....	129
3.5.1.	Principios, derechos y libertades .....	132
3.5.2.	La fuerza militar .....	138

CAPÍTULO CUARTO

*La Restauración monárquica. La consolidación del sistema  
parlamentario y del poder militar*

4.1.	La Constitución de 1876 .....	143
4.1.1.	Principios, derechos y libertades .....	143
4.1.2.	La fuerza militar .....	149
4.1.3.	Ley Constitutiva del Ejército (1878) .....	150
4.1.4.	Ley adicional a la Constitutiva del Ejército (1889) .	156
4.2.	Declive del sistema de la Restauración .....	159
4.2.1.	Ley de Jurisdicciones (1906) .....	160
4.2.2.	Dictadura de Primo de Rivera .....	165
4.3.	La Restauración y la fuerza militar .....	171
4.3.1.	Las Juntas de Defensa y la crisis de 1917 .....	176
4.3.2.	Las reformas militares .....	193
4.3.3.	Conflictividad militar en la Dictadura .....	197
4.4.	Epílogo de la Restauración .....	200

CAPÍTULO QUINTO

*La Segunda República. El salto cualitativo*

5.1.	La Constitución republicana de 1931 .....	205
5.1.1.	Principios, derechos y libertades .....	209
5.1.2.	Ley de Defensa de la República (1931) .....	215
5.1.3.	La Fuerza Armada .....	216
5.2.	La reforma militar .....	218
5.2.1.	Política de personal .....	230
5.2.2.	Democratización y despolitización .....	235
5.2.3.	Organización y modernización .....	241
5.2.4.	Efectos de las reformas .....	243

CAPÍTULO SEXTO

*El régimen de Franco y la Transición a la democracia*

6.1. Régimen de Franco .....	253
6.1.1. El poder militar en el régimen de Franco .....	259
6.1.1.a) La función política del Ejército .....	261
6.1.1.b) El asociacionismo militar clandestino y su incidencia en la cohesión interna .....	276
6.2. La Transición a la democracia .....	285
6.2.1. Las etapas de la Transición .....	290
6.2.2. La Transición militar .....	295

CAPÍTULO SÉPTIMO

*El retorno a la senda constitucional. Las Fuerzas Armadas  
en la Constitución española de 1978*

7.1. El modelo de Fuerzas Armadas en la Constitución de 1978.	301
7.1.1. Elementos básicos para la configuración constitu- cional de las Fuerzas Armadas .....	304
7.1.1.a) Carácter de las Fuerzas Armadas .....	306
7.1.1.b) El debate multidisciplinar sobre la auténti- ca naturaleza de las Fuerzas Armadas ..	309
7.1.1.c) Misiones .....	325
7.1.1.d) Composición y organización .....	330
7.1.2. La actualización del concepto de defensa nacional. La Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional .	334
7.1.2.a) La Ley 39/2007, de la Carrera Militar. La continuación de un proceso de renova- ción .....	345
7.1.3. Las competencias del sistema constitucional de po- deres en relación con las Fuerzas Armadas .....	350
7.1.3.a) Poder legislativo .....	352
7.1.3.b) Poder ejecutivo .....	359
7.1.3.c) La cuestión del mando de las Fuerzas Ar- madas .....	362
7.1.3.d) Poder judicial .....	371
7.1.4. Las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas (1978) .....	381
7.1.4.a) Carácter de las Reales Ordenanzas .....	382
7.1.4.b) Los Tratados Primero (Ordenes generales) y Segundo (Ordenes particulares) .....	387

7.1.4.c) El Tratado Tercero (De los deberes y derechos) .....	395
7.1.4.d) La vigencia de las normas preconstitucionales y el caso de las Reales Ordenanzas de 1978 .....	400
7.1.5. Las <i>nuevas</i> Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas (2009) .....	406
7.2. Los derechos fundamentales y las libertades públicas del militar .....	409
CONSIDERACIONES FINALES .....	417
Anexo A	
<i>Índice de las Reales Ordenanzas de 1768 (Carlos III)</i> .....	427
Anexo B	
<i>Colección Legislativa del Ejército. Año 1931</i> .....	433
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES .....	445

## ABREVIATURAS

AMR	Asociación Militar Republicana
ARM	Asociación Republicana Militar
ASR	Agrupación al Servicio de la República
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
CE 1812	Constitución Política de la Monarquía Española (19 marzo 1812)
CE 1837	Constitución de la Monarquía Española (18 junio 1837)
CE 1845	Constitución de la Monarquía Española (23 mayo 1845)
CE 1869	Constitución de la Monarquía Española (5 junio 1869)
CE 1876	Constitución de la Monarquía Española (30 junio 1876)
CE 1931	Constitución de la República Española (9 diciembre 1931)
CE	Constitución Española de 1978
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950
CLE	Colección Legislativa del Ejército
CPM	Código Penal Militar
ET	Ejército de Tierra
FAS	Fuerzas Armadas
FD	Fundamento de derecho
FJ	Fundamento jurídico
JEMAD	Jefe de Estado Mayor de la Defensa
LACE 1889	Ley adicional a la Constitutiva del Ejército de 19 de julio de 1889
LCE 1878	Ley Constitutiva del Ejército de 29 de noviembre de 1878

LCM	Ley 39/2007 de 19 de noviembre, de la carrera militar
LJ 1906	Ley de 23 de marzo de 1906 de represión de los delitos contra la Patria y el Ejército (Ley de Jurisdicciones)
LJCA	Ley 29/1998 de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso -Administrativa
LOCOJM	Ley Orgánica 4/1987 de 15 de julio, de la competencia y organización de la Jurisdicción Militar
LOCPM	Ley Orgánica 13/1985 de 9 de diciembre, de Código Penal Militar
LODA	Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación
LODN	Ley Orgánica 5/2005 de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional
LODNOM	Ley Orgánica 6/1980 de 1 de julio, reguladora de los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar
LODP	Ley Orgánica 4/2001 de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición
LODR	Ley Orgánica 9/1983 de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión
LOE	Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967
LOHC	Ley Orgánica 6/1984 de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de Habeas Corpus
LOLS	Ley Orgánica 11/1985 de 2 de agosto, de libertad sindical
LOPM	Ley Orgánica 2/1989 de 13 de abril, procesal militar
LOREG	Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, de Régimen Electoral General
LORDFAS	Ley Orgánica 12/1985 de 27 de noviembre, del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas
LORDFAS	Ley Orgánica 8/1998 de 2 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas
LORDGC	Ley Orgánica 1/1981 de 17 de junio, del régimen disciplinario de la Guardia Civil
LRPFAS	Ley 17/1999 de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas
LRPMP	Ley 17/1989 de 19 de julio, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional

ABREVIATURAS

PCE	Partido Comunista de España
pág.	Página
págs.	Páginas
ROET	Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra
ROFAS	Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas (Ley 85/1978 de 28 de diciembre)
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo
TS	Tribunal Supremo
UMA	Unión Militar Antifascista
UMD	Unión Militar Democrática
UME	Unión Militar Española
UMRA	Unión Militar Republicana Antifascista



## PRÓLOGO

Durante el año 2001 se desarrolló en la Universidad de Granada el Programa de Doctorado «Análisis y Estudios en Paz, Seguridad y Defensa» (realizado en el marco del Convenio celebrado al efecto entre la Universidad de Granada y el Mando de Adiestramiento y Doctrina de las Fuerzas Armadas de España), en cuyo seno tuve el honor de que me correspondiera dirigir un curso denominado «El marco constitucional de la política de seguridad y la política de defensa en España». Recuerdo un curso en el que estaban matriculados muchos militares de excelente formación y amplia experiencia que observaban un altísimo grado de interés crítico por sus contenidos. Entre ellos estaba el entonces Teniente Coronel Ramón Gómez Martínez, que pronto llamó mi atención por su particular empeño en seguir las clases con la máxima atención y por participar en ellas siempre con observaciones brillantes, relevantes y bien informadas. Una vez hubo finalizado el curso, me pidió que le dirigiera el correspondiente Trabajo de Investigación Tutelada como culminación de sus estudios de doctorado. Acepté de inmediato, con la seguridad de que haría un importante trabajo, como así fue.

Se trataba de un análisis del valor político-ideológico, moral y, sobre todo, jurídico, de las Ordenanzas militares como condicionante del ejercicio profesional en las Fuerzas Armadas. La cuestión iba más allá del mero interés académico o erudito, puesto que en las Ordenanzas es donde se diseña más intensamente (aunque no en exclusiva) el *status* jurídico básico del militar, objetivando y desarrollando deberes y derechos constitucionales en el ámbito de una función que dibuja una situación de especial sujeción (categoría doctrinalmente muy

controvertida) necesitada de extensa e intensa clarificación conceptual y de régimen jurídico. Por otra parte, también analizaba las adherencias menos objetivables y comprensibles, aunque intensamente reales en la vida del militar, relativas a ciertos conceptos y principios militares (neutralidad, disciplina, valor, honor..., etc.) de abundantísima y prolija referencia en las mencionadas Reales Ordenanzas.

Este trabajo tenía una obvia actualidad y necesidad, si tomamos en consideración el entonces todavía inacabado proceso de modernización de nuestras Fuerzas Armadas y el cambio de modelo que suponía su profesionalización y el abandono consiguiente del servicio militar obligatorio, que culminaría aquel mismo año, tras un confuso periodo de evolución durante los años ochenta y noventa. De este modo, no se limitaba a un análisis descriptivo de las Reales Ordenanzas, sino que las estudiaba crítica y sociológicamente, en el marco de su evolución histórica; aquilataba conceptualmente la definición de los derechos fundamentales y su tratamiento en la Constitución española, así como la categoría de las relaciones de especial sujeción ajustándola al contorno de los principios y límites constitucionales; y, finalmente, desarrollaba un análisis preciso de cada uno de los derechos fundamentales y de los deberes que conforman ese *status* del militar, valorando sus límites constitucionales. La principal conclusión, pues, era un ajuste jurídico-constitucional de las reales Ordenanzas y, con ello, de cada uno de los derechos y deberes de los militares, constatando su utilidad, pero, al mismo tiempo, denunciando imprecisiones, elementos añadidos y adherencias ideológicas históricamente explicables que excedían de lo constitucionalmente correcto y de lo jurídicamente necesario. En definitiva, el trabajo que presentaba Ramón Gómez —que mereció la más alta calificación—, constituía a mi juicio un estudio detallado y riguroso, además de extremadamente claro, de un tema muy importante en el panorama de los relativamente escasos estudios existentes sobre temas jurídico-militares en España en el marco del proceso de cambio y evolución del Estado Social y democrático de Derecho consagrado por nuestra vigente Constitución.

Aquel estudio era sin ninguna duda el prelude de una tesis doctoral. A que la emprendiera fue animado por el Tribunal que lo evaluó y, de nuevo, Ramón Gómez acudió a mí para considerar qué disponibilidad tenía para dirigirla. El reto era grande, pues como él mismo me advirtió, debido a su trabajo en el MADOC no disponía precisamente de mucho tiempo para poder elaborarla en el transcurso del periodo que en términos generales lleva desarrollar una tesis. Acepté encantado, sin embargo, siendo consciente de que su realización se prolongaría por muchos años, pero con la seguridad de que finalmente se trataría de un trabajo excelente, como así resultó ser. Ramón no ha escatimado esfuerzos para que la tesis llegara a buen puerto; sacrificando muchas horas de descanso, fines de semana y bastantes periodos vacacionales, con una dedicación encomiable, finalmente presentó al finalizar el año 2008 una espléndida tesis doctoral de más de setecientas páginas con el título «El estatuto jurídico-constitucional del militar de carrera en España. Antecedentes, fundamento y situación actual», que mereció en el acto de su defensa los elogios unánimes de los miembros del Tribunal encargado de evaluarla y la máxima calificación de sobresaliente *cum laude*, también por unanimidad. El Tribunal estaba compuesto por los Profesores Francisco Balaguer Callejón, Antonio Torres del Moral, José Asensi Sabater, Lorenzo Cotino Hueso y Fernando Fernández Bastarache, todos ellos expertos de reconocido prestigio en los temas que incidían en el estudio llevado a cabo con tanta pulcritud por Ramón Gómez.

Entre las observaciones del Tribunal una fue unánime: en realidad, vinieron a decir los profesores que lo integraban, más que de una tesis se trata de dos tesis, donde la primera fundamenta a la segunda, pero que son perfectamente deslindables y enteramente autónomas. En efecto, la primera parte giraba en torno a la consideración de la fuerza militar a lo largo del desarrollo del constitucionalismo histórico español, partiendo de un análisis general de carácter previo sobre la interacción de los militares con el sistema político y, en su marco, del militarismo, que se proyectaba hasta el proceso constituyente de 1978. La segunda parte incluía un capítulo sobre la posición

constitucional de las Fuerzas Armadas en el ámbito comparado y varios capítulos dedicados al estudio de las Fuerzas Armadas en el sistema constitucional español y, especialmente, el tratamiento de los derechos y libertades fundamentales de los militares y su incidencia en el ámbito interno. El consejo que el ya Doctor en Derecho recibió del Tribunal en orden a la publicación del trabajo, al que me sumé convencido de su bondad, fue que publicara dos libros, el primero sobre la fuerza militar en el constitucionalismo histórico español y, el segundo, sobre los derechos y libertades fundamentales de los militares en el sistema constitucional español, ambos temática y metodológicamente autónomos.

Fruto de un intenso trabajo de mejora y recomposición de varios meses, el libro que el lector tiene ahora en sus manos es el primero de los anunciados, y tengo la fundada esperanza de que próximamente seguirá la publicación del segundo. Aunque son ya evidentemente muchos los trabajos históricos sobre esta materia, como puede comprobarse en la bibliografía que acompaña a esta obra, el enfoque y tratamiento jurídico de conjunto que realiza el Coronel Ramón Gómez Martínez resulta especialmente indicado y útil para complementar a los estudios existentes.

El estudio de la defensa nacional y de la fuerza militar exige inexcusablemente una perspectiva histórica que suministre las referencias fundamentales para una interpretación ajustada de la regulación constitucional de esta materia llevada a efecto por el Estado social y democrático de Derecho conforme a la intensa evolución seguida a lo largo del despliegue del Estado liberal y de la transición del periodo de entreguerras y el proceso de devolución al pueblo del poder político tras la dictadura del General Franco. Este es el gran valor de esta obra. No solo ofrece un conocimiento histórico, sino muchas claves para entender nuestra realidad actual. Obsérvese además que en el caso español esta tarea es especialmente importante por cuanto, por un lado, no ha existido una suficiente tradición de estudio de los conceptos y materias atinentes a la regulación constitucional de la defensa y, por otro, la dinámica política del país desde comienzos del Siglo

XIX ha venido instalando a los militares en un primer plano de protagonismo político, por no decir en un evidente y excluyente primerísimo plano en determinados regímenes, propiciando una real autonomía del poder militar respecto al civil y la asunción por aquel de una latente actitud de tutela en último extremo respecto de este, que ha venido distorsionando hasta el proceso constituyente de 1978 la vida política y la normalización democrática. Dinámica política que en buena medida ha condicionado fuertemente el debate sobre la naturaleza de las Fuerzas Armadas y sus misiones y, por consiguiente, su incardinación en el marco del sistema de poderes resultante de la configuración del Estado constitucional en 1978.

En este sentido Ramón Gómez hace un estudio muy detallado y exhaustivo de los rasgos básicos que caracterizan a las Fuerzas Armadas en cada uno de los grandes periodos históricos siguientes: a) el de inicio e intento —fallido— de establecimiento y consolidación del régimen liberal; b) el periodo isabelino, de establecimiento del moderantismo; c) el periodo restauracionista y la Dictadura de Primo de Rivera; d) la Segunda República; e) el régimen de Franco como culminación del proceso de militarización del Estado, lo que planteaba un difícilísimo reto a la transición política a la democracia; y e) la transición y el periodo constituyente y la consagración del modelo constitucional vigente. Se trata de un análisis muy directo y preciso, aunque enmarcado en las claves quintaesenciadas de la historia política y constitucional española, que circulan explícita o implícitamente en el desarrollo de esta obra.

Nuestra historia política y constitucional de los siglos XIX y XX se ha caracterizado hasta la transición política y la promulgación de la Constitución de 1978, como es bien conocido, por la permanencia de viejos problemas no resueltos. Los españoles, viviendo en un país económicamente menesteroso y que llegó al primer tercio del siglo XX sin haber culminado su revolución burguesa (contrariamente a lo sucedido en los países de su entorno europeo), siempre anduvimos muy divididos en lo social, en lo ideológico y en lo político, y a veces de forma especialmente virulenta, hasta llegar a la gue-

rra civil. Ninguno de los dos siglos antecedentes ha pasado sin guerra civil y sin las graves secuelas que éstas ocasionan. En el XIX, sin contar los frecuentes pronunciamientos, se produjeron las guerras carlistas, y en el XX la conjunción y radicalización de los conflictos más graves llevó en 1936 a un punto de no retorno y a un enfrentamiento fratricida de tres años de duración, antesala de la segunda conflagración mundial. Nunca pues, hasta 1978, existió verdaderamente entre nosotros un consenso nacional «suprapartidos» que se reflejara en el respeto generalizado por la Constitución en cada momento vigente como quintaesencia de las reglas mínimas de convivencia en las que todos los grupos políticos y sociales podían estar fundamentalmente de acuerdo. Por el contrario, siempre hubo abundantes y conflictivas manifestaciones de las llamadas «dos Españas», paradigmáticamente encarnadas —aunque haya de decirlo con cierta inevitable simplificación— en la España conservadora y en la España liberal y progresista, con escasa o casi nula tendencia hacia el pacto y el compromiso político, esperando cada una poder imponer a la otra, llegado su momento de éxito (en las más de las ocasiones con el recurso a las armas), el trágala de sus propias opciones en la correspondiente Constitución; y, en otros momentos históricos, mediante la concentración reaccionaria en un régimen autocrático de completa anulación de la libertad. Por eso Larra llegaría a decir a mediados del Siglo XIX en *El día de Difuntos de 1836*: «Aquí yace media España. Murió de la otra media». Y Machado en el XX: «Españolito que vienes al mundo te guarde Dios. Una de los dos Españas ha de helarte el corazón».

La cuestión es que en España, ciertamente, nunca llegaron a resolverse los problemas sociales y políticos más importantes: el religioso (las relaciones Iglesia-Estado) y, articulado a éste, el educativo; el de la forma de Estado (Monarquía o República y, en el caso de la Monarquía, qué Rey); el regional (qué organización territorial debía darse al país sin romperlo y, en cualquier caso, qué hacer con Cataluña y el País Vasco); y, finalmente, el problema del enfrentamiento social y político entre las clases sociales y, por tanto, el reto de establecer cauces suficientes y adecuados de participación política y prestaciones sociales.

Pero, además, cabe subrayar que las líneas de fisura y de conflicto que estos problemas marcan, frecuentemente se han superpuesto en nuestra historia, produciendo a veces una rotura radical del consensus fundamental, como desgraciadamente sucedería en 1936. Las razones de fondo para que esto haya sido así son muchas y variadas. Por referirme a las más importantes citaré las siguientes: la escasa consolidación de la burguesía como clase hegemónica y la inexistencia, salvo como grupo minoritario e ilustrado, marginal, de una burguesía liberal; el fortalecimiento de las estructuras sociales arcaicas tras la desamortización, con el consiguiente reforzamiento de una estructura social desigualitaria; la aparición más tardía y radicalizada de los movimientos obreros como consecuencia de nuestro retraso industrial; la influencia social de una Iglesia reaccionaria y ciega ante la modernización, proclive al proselitismo social y político e incluso al intervencionismo político; el sentido patrimonial de lo público del que hicieron gala los monarcas y su alejamiento del pueblo; la reproducción de una clase dirigente apartada del pueblo, frecuentemente inmersa en conspiraciones e intrigas permanentes, cuando no en la corrupción, y amparada en el caciquismo y en el sistema de despojos en un vasto periodo de nuestra historia; y, por supuesto, el permanente intervencionismo del ejército en la política con diferentes formas e intensidades, y su clara implicación en el mantenimiento del orden público.

Por lo que se refiere al papel del ejército dentro de este cuadro histórico que me he atrevido a presentar como un esbozo muy simplificado, Ramón Gómez desgrana la regulación jurídica de la fuerza militar en cada uno de los periodos antes señalados, así como su comportamiento en el marco y con relación a cada sistema político, formula importantes y relevantes reflexiones y llega a conclusiones de estimable valor histórico y jurídico. Su denodado esfuerzo a lo largo de estos años de estudio merece nuestro agradecimiento y nuestra felicitación. Por mi parte, le agradezco la confianza en mí depositada a lo largo de estos años, la constancia en su noble empeño, así como la oportunidad de ir aprendiendo que para mí ha supuesto el proceso de dirección de la tesis, que he procu-

rado desarrollar con la máxima dedicación. El éxito de este trabajo y sus logros, sólo al Coronel y Doctor Ramón Gómez son, sin embargo, atribuibles. Estoy seguro de que este trabajo se convertirá en referencia obligada para los estudios que se emprendan sobre la materia.

Gregorio CÁMARA VILLAR  
*Catedrático de Derecho Constitucional*  
*Universidad de Granada*  
Granada, octubre de 2009

## INTRODUCCIÓN

El objeto de esta publicación es exponer a la reflexión la estrecha y a veces difícil relación que desde el primer liberalismo español ha existido entre el sistema político constitucional y los ejércitos.

Se ha optado intencionadamente por la expresión *fuerza militar* en lugar de la más actual de *Fuerzas Armadas*, porque aquella tiene mayor tradición histórica y política, ya que así se enunciaban los capítulos que regulaban lo correspondiente a los ejércitos en las Constituciones de 1812, 1837, 1845 y 1876. La expresión *fuerza militar* es más ajustada a la realidad, ya que sólo puede revestir tal carácter la fuerza ejercida por los militares (los ejércitos), en tanto que *fuerza armada*, podría aplicarse a cualquier grupo que empuñe armas con un mínimo de concierto y dirección. Por otra parte, la expresión *Fuerzas Armadas* es de cuño más reciente y se diseñó para incluir, bajo ella y junto a los tres ejércitos, a las antiguas fuerzas de orden público.

Para acotar el período objeto de estudio se han elegido dos años, 1808 porque marca el momento en que se produce la quiebra del Antiguo Régimen y se ponen en marcha las acciones que desembocarán en la Constitución de Cádiz, y 1978, porque es el año de entrada en vigor de la Constitución actual, cuyo desarrollo legislativo relacionado con los asuntos militares todavía no ha terminado.

Como línea metodológica se ha seguido un *íter* cronológico desde Cádiz hasta la actualidad, tratando los aspectos de las Constituciones referentes a la fuerza militar, el estatuto jurídico-político de sus miembros, la legislación de desarrollo inmediata, así como las acciones y vicisitudes de esta fuerza que hayan tenido relevancia política.

En cuatrocientas páginas sería vana la pretensión de hacer un estudio detallado y exhaustivo de la relación entre Constitución y fuerza militar, algunos de cuyos aspectos, en función del momento histórico o por el tema específico, ya han sido tratados por la doctrina. No obstante, dista de ser un tema agotado. Aquí, solo se intenta presentar una panorámica de este segmento, desde los preliminares del texto de Cádiz hasta hoy, con la pretensión de que sirva a quien se inicie en el estudio del constitucionalismo histórico o quiera adentrarse en el conocimiento de estas cuestiones, cuyo interés aún se mantiene vivo.

## CAPÍTULO PRIMERO

### CONSTITUCIONALISMO Y MILITARISMO

Extraer el papel de la fuerza militar exclusivamente del análisis de los textos constitucionales históricos, sería una simplificación difícil de sostener. Por esto será necesario extenderse al estudio de la interacción entre militares y sistema político, así como al proceso de evolución del Ejército, en particular a partir de la Restauración, con base en algunos rasgos y episodios sobresalientes. Asimismo, debe considerarse la realidad social del momento, con su configuración político-ideológica<sup>1</sup>.

#### 1.1. TIPOLOGÍA DEL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL

Las constituciones históricas comienzan con la americana de 1787 y la francesa de 1789, al margen de la existencia de

1. En esta línea se expresan SOLE TURA, Jordi y AJA, Eliseo: «Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)», *Estudios de Historia Contemporánea*, Siglo Veintiuno de España Editores S.A. (19.<sup>a</sup> edición), Madrid, 2002, págs. 118-119.

«Olvidar la experiencia histórica a la hora de estudiar el Derecho conlleva insalvables insuficiencias. Eludir la Historia y la Política cuando se trata de atender constitucionalmente a las Fuerzas Armadas puede derivar en un grave reduccionismo. Todo lo relacionado con lo militar aparece recogido en las normas con una gran dosis de especialidad; de ahí que parezca cuando menos conveniente buscar explicaciones a esta peculiaridad». COTINO HUESO, Lorenzo: «El principio de supremacía civil: perspectiva histórica y recepción constitucional», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* núm. 17, Valencia, 1996, pág. 89.

algunos documentos anteriores (ingleses y norteamericanos) que puedan presentar ciertas características reconocibles en las constituciones posteriores.

Aunque naturalmente no existe un modelo único de Constitución, dada la influencia que en su configuración ejercen los factores históricos, políticos y culturales de la época, existen algunos caracteres que permiten clasificarlas para su mejor estudio en varios grupos —entre los que incluiremos a las españolas—, como las liberales censitarias, las Cartas otorgadas y las Constituciones pactadas, las nacidas en la transformación del liberalismo a la democracia y las correspondientes a una situación de democracia aún inestable <sup>2</sup>.

La Constitución de Cádiz (1812) encajaría en el grupo de las liberales censitarias. Esta Constitución establecerá un sistema político nuevo por el que la burguesía participará en la dirección del Estado, mediante la limitación de los poderes del monarca y el desplazamiento de los brazos estamentales, de manera que configurará una monarquía limitada, distribuirá el poder y proclamará ciertos derechos para el común de los ciudadanos. En este sistema, el Rey detenta el poder ejecutivo y dispone sobre el Ejército y la Armada, en tanto que las Cortes se reservan la labor legislativa, que incluye el fijar las cargas fiscales. El Estado se legitima ahora en la soberanía nacional, de cuyo uso se deriva la decisión constituyente de proclamar derechos para todos, entre los que el derecho de sufragio reviste especial relevancia, aunque resulta viciado por el modelo censitario adoptado que provoca una grave distorsión porque solo un porcentaje mínimo de la población podrá ejercerlo <sup>3</sup>. De manera que lo que se instaura es un siste-

2. En líneas generales, estos grupos se corresponden con los que considera AJA, Eliseo: «Introducción al concepto actual de Constitución», en su estudio preliminar a LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Editorial Ariel S. A., Barcelona, 1984, págs. 10-26.

3. Inferior al tres por ciento de la población. Véase LLORCA, Carmen: *Parlamentarismo y Constituciones en España*, Ediciones Istmo S.A, Madrid, 1988, pág. 79.

ma oligárquico sobre una inmensa mayoría reducida al silencio y sin armas para influir en las decisiones políticas.

El origen de la revolución liberal española se ha polarizado en torno a dos posturas, una que lo atribuye a un hecho fortuito, una improvisación española fruto de la necesidad más que producto de las ideas, y otra que atribuye la irrupción del liberalismo a la existencia de una maduración ideológica previa. Lo cierto es que el liberalismo no nace en España solamente en Cádiz, ya que sus causas están en problemas que afectan a todo el territorio y que además eran compartidos por otros países del entorno, tales como la expansión demográfica y sus repercusiones económicas, problemas que el sistema político del absolutismo ya se revelaba incapaz de solucionar. En este sentido, durante el tramo final del siglo XVIII, los *ilustrados* españoles tratarán de aportar soluciones desde la evolución del Antiguo Régimen, pero el fracaso de sus autoridades ante la agresión francesa, las presiones populares y las aspiraciones de la burguesía, desencadenaron el proceso revolucionario liberal en España <sup>4</sup>.

En cualquier caso, se acepta que la implantación del liberalismo en España y su expresión en la Constitución de Cádiz es obra de la burguesía liberal. No obstante, se ha discutido si su protagonismo corresponde a la gaditana o si es justo extenderlo a la burguesía española en general.

En las Cortes de Cádiz se presenció cómo un activo grupo de diputados defendían las teorías liberales con tesón y fundamento, lo que plantea dudas sobre la espontaneidad de estas actuaciones ejercidas por personas formadas en la sociedad estamental del Antiguo Régimen. Estos grupos liberales, aunque no coincidieran en los métodos y actuaran faltos de coordinación, sí tenían claro su objetivo general, que era la instauración de ciertos principios inspirados en las precedentes revoluciones americana y francesa. En cualquier caso, la

4. Véase MARTÍNEZ QUINTEIRO, M.<sup>a</sup> Esther: «En torno al primer constitucionalismo hispano. Estado de la cuestión», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, número 28, julio-agosto, 1982, págs. 236-241.

decisión, la firmeza y la claridad de ideas esgrimidas sugieren que no fue un movimiento espontáneo sino que venía organizándose y tomando consistencia desde años atrás. De otra manera no se explica la actitud defensiva de la Regencia en Cádiz o la no convocatoria de nobleza y clero para las constituyentes, por ejemplo.

Martínez Quinteiro<sup>5</sup> al estudiar la cuestión observa que, pese a la ausencia de un partido político liberal en Cádiz, se da la coincidencia de las minorías liberales en ciertos principios doctrinales fundamentales. Para detectar los orígenes de estos grupos y sus coincidencias observa hacia el pasado la actividad de las tertulias, las reuniones en los cafés y las juntas clandestinas o ilegales en determinadas ciudades, entre las que sobresalen Madrid, Sevilla y, por fuerza de las circunstancias y ciertas peculiaridades sociales, Cádiz. Concluyendo que esos liberales actuantes en Cádiz eran personas intelectualmente preparadas, empleados del Estado o en la enseñanza, polifacéticos y jóvenes, a los que puede cuadrar el apelativo de hijos díscolos de la Ilustración. Porque si los *ilustrados* fueron pioneros en la preocupación por los derechos humanos, abordaron la cuestión desde un punto de vista que oscilaba entre lo filosófico o religioso y su aplicación práctica, pero en cualquier caso no rupturista; en cambio, los liberales trataron los derechos desde una óptica política y con la firme resolución de hacerlos operativos bajo las premisas de la libertad y la igualdad.

Torres del Moral<sup>6</sup> opina con Sánchez Agesta que los deseos de reforma sentidos desde fines del siglo XVIII difieren en su motivación. Antes de la guerra de 1808-1814, los ilustrados pensaban que la causa de la decadencia española era económica, en tanto que posteriormente se atribuyó a razones políticas, por lo que los esfuerzos actuaban en esas direccio-

5. MARTÍNEZ QUINTEIRO, M.<sup>a</sup> Esther: *Los grupos liberales antes de las Cortes de Cádiz*, Ed. Narcea S.A, Madrid, 1977, págs. 16-68 y 89-123.

6. TORRES DEL MORAL, Antonio: *Constitucionalismo histórico español*, Átomo ediciones, Cuarta Edición, Madrid, 1991, págs. 18-22.

nes según el momento histórico. Así, los *ilustrados* españoles se orientaban hacia las reformas económicas y sociales, en una especie de revolución hecha desde arriba, pero sin cuestionar en modo alguno la monarquía absoluta, ni las consecuencias prácticas de este régimen, como la existencia de una legislación confusa, particularista (fueros) y con peculiares criterios de aplicación. También niega Torres la definición de «revolución» como equivalente a cambio cataclísmico, por considerarlo una visión simplista, porque un cambio revolucionario también puede darse a lo largo de un período de tiempo. En consecuencia, cree que en España sí hubo revolución burguesa, «aunque fuera de forma discontinua, con avances, retrocesos y largos períodos de letargo real o aparente», pero a la burguesía española le faltó solidez para imponerse y liquidar el Antiguo Régimen. A fin de cuentas, «el litigio se daba entre sectores de la burguesía, las diferencias, aparentemente irreconciliables, no lo eran tanto, y así las variaciones constitucionales se daban en torno a unos pocos principios»<sup>7</sup>. Y la variación en estas cuestiones era de grado, no de fondo, por lo que el régimen político latente en los textos constitucionales fue prácticamente siempre el doctrinario, de modo que hablar de ley del péndulo resultaría simple porque solo es una verdad aparente.

Como reacción o contrapartida a las constituciones liberales, aparecen las Cartas otorgadas y las Constituciones pactadas. En las otorgadas subyace el concepto de evolución y no de ruptura con el pasado histórico, junto a un espíritu de adaptación o transacción limitada, de adaptación a lo inevitable, por el que el monarca acepta cierto control político bajo la

7. Que, siguiendo a Sánchez Agesta, girarían en torno a: El titular de la soberanía y, consiguientemente, del poder constituyente, así como sobre el alcance del derecho de sufragio. El órgano de poder de mayor jerarquía constitucional, las Cortes o el Rey. La estructura mono o bicameral de las Cortes y la relación entre ambos cuerpos colegisladores. El régimen más o menos abierto de los derechos y libertades. La cuestión religiosa. TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, cit. pág. 23.

condición de que estas medidas se presenten como una concesión real graciosa<sup>8</sup>. Las pactadas presuponen una posición de la burguesía liberal más fuerte que en el caso anterior, pero no tanto como para imponer su criterio, por lo que es preciso recurrir al pacto entre monarca y parlamento. En ellas subyace el punto de equilibrio representado por la doctrina de la «constitución interna», que permite eludir la opción entre el poder absoluto del monarca o el del parlamento, que suele ser bicameral, con una cámara reservada a la nobleza. Ambas instituciones forcejean por parcelas de poder, ya que la ganancia de uno siempre será a costa del otro<sup>9</sup>.

El punto de equilibrio descrito y la preponderancia del liberalismo, acabará cediendo a favor del aumento de los poderes parlamentarios. Se pretende democratizar el sistema y para ello resultará determinante la adopción del sufragio universal y la apertura del reconocimiento de derechos a otros de carácter político y social. Se producirá así una progresiva transformación del liberalismo a la democracia<sup>10</sup>.

Pero las constituciones que surgirán tras esta transformación son de difícil gestión, como cabe esperar si la democracia es aún inestable. Se generaliza el sufragio universal (masculino) y el parlamento es el centro de poder por excelencia, lo que conlleva la necesidad de arbitrar sistemas para corregir sus posibles excesos y en esta línea será útil la institución del referéndum. Por otra parte, el Jefe del Estado tiene amplios poderes, lo que es origen de tensiones entre ambos. Para arbitrar conflictos, aparecen instituciones como los tribunales constitucionales y se produce una significativa ampliación con el reconocimiento de nuevos derechos políticos y sociales<sup>11</sup>.

Existen otras propuestas doctrinales para clasificar o agrupar las constituciones españolas bajo criterios diferentes, lo que no hace sino subrayar lo confuso del objeto de estudio.

8. El Estatuto Real de 1834 pertenece a este tipo.

9. Las Constituciones española de 1845 y 1876 pertenecerían a este tipo.

10. Las Constitución española de 1869 encajaría en este tipo.

11. Las Constitución republicana de 1931 encajaría en este tipo.

Clavero agrupa las Constituciones bajo los epígrafes: idea constitucional (Constitución de 1812), constitucionalismo liberal civil (Constituciones de 1837 y 1845), constitucionalismo liberal político (Constituciones de 1869 y 1876) y constitucionalismo democrático (Constitución de 1931) <sup>12</sup>.

Tomás y Valiente analiza las constituciones históricas españolas y, como referencia inicial, parte de la noción de «mínimo constitucional» para admitirlas o descartarlas como tales. Esta noción arranca de la revolución francesa, concretamente del artículo 16 de la Declaración de derechos del hombre y el ciudadano (1789) que establecía que una sociedad en la que «la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución», y se completa con un tercer elemento como es la necesidad de que el texto que aspire a ser considerado Constitución proceda de los representantes del pueblo «constituídos en Asamblea Nacional» <sup>13</sup>. En esta tesitura, tras hacer la crítica de otras opiniones doctrinales, aporta su propia clasificación en dos series de Constituciones que son distintas desde diversos puntos de vista. Para ello comienza por la observación de los períodos de vigencia de cada una y continúa con el análisis de las dos líneas ideológicas patentes en nuestra historia constitucional; de una parte, el liberalismo radical surgido en Cádiz y recuperado en la Constitución de 1869, que resurge en 1931 con nuevos elementos y a la que pertenecería la vigente de 1978; de otra, el *moderantismo* español que, como versión del *doctrinarismo* francés, impregna los textos constitucionales de 1837, 1845 y 1876, que fueron los más duraderos <sup>14</sup>.

12. Véase CLAVERO, Bartolomé: *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1986.

13. Conforme a este criterio, niega el carácter de Constitución a la Carta de Bayona (1808), al Estatuto Real (1834) y a las Leyes Fundamentales del franquismo. TOMAS Y VALIENTE, Francisco: *Códigos y Constituciones (1808-1978)*, Alianza Editorial S.A., Madrid, 1989, págs. 125-131.

14. En particular se refiere a Sánchez Agesta que, cuando trata de clasificar, ordenar, sistematizar o agrupar las constituciones históricas, alude a una sucesión vertiginosa de «soluciones constitucionales contrapuestas»; en cam-

## 1.2. CARÁCTER DEL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL

Al contemplar el cúmulo de acontecimientos de todo tipo que es nuestro siglo XIX y primera mitad del XX, surge la imperiosa necesidad de identificar elementos que puedan servir como puntos de apoyo sobre los que intentar construir una visión comprensible del carácter del constitucionalismo histórico español. En este afán, sobre el conjunto de guerras, revolución política y restauración, aparece con nitidez la lucha por establecer en España un régimen constitucional en el que las clases medias (burguesía) comienzan pugnando contra el sistema político del Antiguo Régimen y su herencia para, en el curso del siglo, acabar defendiéndose de las clases socialmente más desfavorecidas.

«El constitucionalismo se nos revela así en esta primera representación, como el régimen político coherente con una profunda revolución social y económica larvada en la ideología del siglo XVIII, como el régimen de las clases medias»<sup>15</sup>.

---

bio, Miguel Artola considera que en realidad solo existió un único texto constitucional entre 1837 y 1931, ya que el pacto tácito entre liberales moderados y progresistas, incluso entre demócratas, no llegó a romperse y realmente se legislabo coyunturalmente sobre materias como legislación electoral, municipal o de imprenta. Tomás y Valiente critica esta opinión y considera que puede ser válida para las Constituciones de 1837, 1845 y 1876, pero que no es aplicable a la de 1869, que contiene diferencias fundamentales respecto al modelo iniciado en 1837. Jesús Lalinde interpreta nuestro pasado constitucional definiéndolo como un «movimiento pendular», que comenzaría con la de Cádiz (de influjo *iusnaturalista* y protestante), Estatuto Real (doctrinarismo francés y utilitarismo francés); restauración de la de Cádiz en 1836, que es moderada en 1837 y radicalizada en 1845; la de 1869 es la más estrictamente liberal y la de 1876 que es lo contrario; seguida de la republicana de 1931, el franquismo y la vigente de 1978. Tomás y Valiente también critica esta construcción, pero al final reconoce la presencia de cierta desazón y desorientación. ¿Constituciones contrapuestas en una vertiginosa y fantasmal sucesión?, ¿modelo único entre 1837 y 1931?, ¿movimiento pendular entre 1812 y 1978?. Véase TOMÁS Y VALIENTE, F.: *Códigos y Constituciones...*, cit. págs. 32-147.

15. SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Centro de Estudios Constitucionales, (4.<sup>a</sup> edición revisada y ampliada), Madrid, 1984, pág. 27.

Este predominio de las clases medias no es intrascendente porque, para la defensa de sus intereses, teñirán con su ideología el enfoque a dar a la Constitución vigente del momento. Por ejemplo, propugnarán el sufragio censitario en oposición al universal, al que verán como el recurso de las clases bajas para cambiar el sistema.

El hecho es que el siglo XIX tiene un perfil propio y distinto del siglo anterior, marcado por problemas políticos, entre los que Sánchez Agesta resalta la interpretación política de la decadencia, que ya no se atribuye a razones económicas como antaño, además de una revolución que pretende ser tradicional, si tal cosa es posible, y la distinta interpretación de lo que es España, que esgrimen liberales y tradicionalistas<sup>16</sup>.

Por esto, entre los adjetivos aplicables a nuestra historia constitucional no figura el de pacífica, por la carencia general de períodos estables con un texto constitucional comprensivo de unos principios o normas generalmente aceptados, a la vez que configurador del marco de convivencia y de los límites en los que debiera desenvolverse el juego político. Muy al contrario, la realidad fue que si bien cada nuevo texto significaba un cambio sobre el anterior, esto no implicaba necesariamente un avance, porque las constituciones españolas no han seguido una línea evolutiva uniforme<sup>17</sup>. En realidad, no se consiguió integrar a las instituciones y fuerzas sociales prerrevolucionarias con las clases emergentes, porque aquellas se veían en peligro de ser desplazadas. Faltó lo que Sán-

16. Véase SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español*, cit. págs. 27-36.

17. «...las Cortes españolas son un constante vaivén de avances y retrocesos. Avances en materia teórica y retrocesos en materia práctica. Hay un enfrentamiento constante y permanente entre la monarquía y las Cortes, es decir, entre el poder ejecutivo y el legislativo. Uno y otro están convencidos de que son incompatibles y enemigos declarados; piensan que no podrán nunca gobernar juntos, cuando en realidad son poderes complementarios nacidos para gobernar conjuntamente». LLORCA, C.: *Parlamentarismo y Constituciones en España*, cit. pág. 77.

chez Agesta llamaba «un aliento integrador» y en cambio sí existía una tensión política y social que se fue radicalizando hasta desmoronar un sistema político, en el que la monarquía había estado siempre presente, sin que llegara a cuajar como alternativa <sup>18</sup>.

Las opiniones doctrinales reflejan lo antedicho, si bien varían en cuanto al factor diferencial sobre el que poner el acento. Para Solé Tura y Eliseo Aja, la historia constitucional española es la crónica de un fracaso y la conciben como una sucesión de intentos para reformar el sistema impuesto por la oligarquía, con algunos éxitos parciales, pero finalmente incapaz de forjar un sistema distinto de signo liberal-democrático <sup>19</sup>. Fernández Segado <sup>20</sup> señala como rasgos generales internos de nuestras constituciones, la falta de originalidad de los textos y su carácter partidista y, como rasgos externos, la falta de arraigo y el desarrollo del proceso político al margen de la normativa constitucional.

18. Sánchez Agesta identifica dos elementos frágiles e interrelacionados, el sufragio y la monarquía; cuando se limitaba y se controlaba el sufragio, la monarquía tenía que implicarse en las decisiones políticas y cuando aquel se liberó, se usó como instrumento para derribarla. SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español*, cit. pág. 554.

19. Como principales rasgos característicos de nuestros períodos constituyentes citan:

—Un sistema forjado por una oligarquía caracterizada por su cerrazón.

—La inexistencia de verdaderos partidos políticos, lo que facilita el intervencionismo militar directo como vía de cambio de poder.

—El origen militar de todos los períodos constituyentes reaccionarios.

—El empeño de los períodos constituyentes democráticos en organizar o crear unas instituciones que luego no se consolidan.

—La creación de los instrumentos político-organizativos de las clases populares, al margen del Estado.

SOLE TURA, J.; AJA, E.: «Constituciones y períodos constituyentes...», cit. págs. 136-144.

20. FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO: *Las Constituciones históricas españolas. (Un análisis histórico-jurídico)*, Cívitas (4.ª edición revisada, ampliada y corregida), Madrid, 1986, págs. 50-55.

La inestabilidad constitucional es la característica más comúnmente aceptada, pero no procede de una sola causa<sup>21</sup>.

Así, en un esfuerzo de síntesis para subrayar las causas de esta inestabilidad en España, Alzaga Villaamil agrupa las más determinantes y notorias en cuatro: la configuración de las constituciones como constituciones de partido; su concepción como piedra filosofal o, según la dicción del texto de Cádiz, «como instrumento para conseguir la felicidad de la nación»; la escasa expansión de la ideología liberal en España; y la visión de la Constitución como *mera hoja de parra* para tapar las *vergüenzas* políticas de quienes hicieron y deshicieron las constituciones según su interés partidista<sup>22</sup>.

Además de subrayar la *fiebre constituyente* que ha hecho figurar a España entre los países europeos con mayor número de constituciones, Tomás Villarroya<sup>23</sup> atribuye esta mayor inestabilidad a la presencia de factores como la vigencia de una misma Constitución en diversas etapas, como la de Cádiz de 1812, o a los intentos de reforma (Bravo Murillo), todo en un contexto político convulso y bajo la sensación de amenaza permanente

21. Cuenca Toribio considera que «la inestabilidad de nuestro régimen parlamentario fue ante todo la consecuencia de un enfermizo revisionismo constitucional». Ninguna causa es comparable con esta, aunque reconoce otras como la lentitud en la ampliación del cuerpo electoral, la existencia de una plataforma social débil, la anormal pervivencia de elementos del antiguo régimen o la carencia de un poder arbitral en la cúspide del poder. Refiriéndose a la Constitución de 1845, subraya que este revisionismo enfermizo es el «verdadero torcedor del liberalismo decimonónico y, con él, del destino político del país en la edad contemporánea, [...] el historiador no vacilará en endosar a la ejecutoria del partido moderado la parte principal en hecho tan determinante». CUENCA TORIBIO, José Manuel: «En los orígenes de la España contemporánea: 1836-1839. El nacimiento de los partidos políticos y de la idea de progreso», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, número 122, octubre-diciembre, 2003, pág. 28.

22. ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: *Derecho político español. Según la Constitución de 1978 (I)*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, págs. 68-75.

23. TOMÁS VILLARROYA, Joaquín: *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, (8.ª edición), Madrid, 1989, págs. 9-10.

hacia la Constitución vigente en el momento. Pero entre las causas directas de esta inestabilidad constitucional resalta dos: la pretensión de cada partido o facción política de ver su programa traducido en el articulado de la norma suprema y la convicción en los resultados benéficos para la actividad política que tendría una determinada Constitución o una Institución contemplada en ella. El resultado es que no ha existido una auténtica y desinteresada «devoción y afección» a la Constitución, que ha sido más un factor de discordia política que un vínculo de unión<sup>24</sup>.

Torres del Moral coincide en que la inestabilidad es el carácter más comúnmente aceptado, pero percibe que esa capa de inestabilidad se asienta sobre un estrato más estable, como es la relativa continuidad del crecimiento económico y la consolidación de los presupuestos ideológicos de la clase política. Por último, suscribe con Sánchez Agesta la opinión de que el carácter más significativo no es otro que la superficialidad, manifestada en la falta de arraigo del constitucionalismo como régimen, en contraste con la consideración de la Constitución como instrumento mágico para conseguir fines políticos, que se asociaba con el grupo en el poder y de ahí la necesidad de cambiar ese instrumento, por lo que «a la postre, la política transcurrió siempre al margen de los textos constitucionales»<sup>25</sup>.

La causa de esta inestabilidad o superficialidad se ha atribuido a la carencia de una revolución burguesa, en un ambiente mediatizado por la invasión francesa, que polarizó opiniones con un desastroso efecto simplificador al asimilar el liberalismo con el afrancesamiento y el absolutismo borbónico con el patriotismo, aunque también hay quien no solo afirma que existió tal revolución burguesa sino que la acota con fechas precisas.

24. Astarloa Villena suscribe esta opinión al tiempo que considera que en España la regulación de derechos y libertades ha sido una de las partes más afectadas. ASTARLOA VILLENA, Francisco: «Los derechos y libertades en las Constituciones históricas españolas», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. . 92, abril-junio 1996, pág. 207.

25. TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, cit. págs. 16-22.

Otra causa de inestabilidad que Torres del Moral comparte con Solé Tura y Eliseo Aja, es la poca consistencia de los partidos, que atribuye a la extrema limitación del cuerpo electoral, lo que impedía la permanencia y el desarrollo de comités electorales fuertes.

No obstante, para Fernández Segado<sup>26</sup>, tanto conservadores como revolucionarios encontraron un punto de acuerdo mínimo en la aceptación de ciertos principios comunes, como eran la necesidad de una ley fundamental escrita reguladora de la organización política y de los poderes públicos, el sufragio como medio para configurar los órganos representativos y la necesidad de un régimen de libertades individuales.

Así, parece clara la permanencia de ciertas ideas-fuerza que, gestadas en las críticas circunstancias de 1809, no solo iluminaron el proceso de elaboración del primer texto constitucional, sino que se mantuvieron presentes en los que vendrían después en forma de aceptación, rechazo o modulación. Ideas que para Sánchez Agesta<sup>27</sup> fueron: la tradición renacida, la soberanía nacional, la libertad de expresión, la racionalización del poder, la defensa de la libertad, la afirmación de la igualdad entre los españoles y la importancia de la democracia municipal.

En general, el constitucionalismo español siguió las corrientes europeas, por lo que no fue radicalmente original, salvo en lo tocante a la doctrina de la constitución interna.

Respecto al punto concreto de la recepción de las cuestiones militares en las constituciones históricas, se reguló poco y con matices o peculiaridades, lo que permitía interpretaciones interesadas<sup>28</sup>.

26. FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Las Constituciones históricas españolas...*, cit. págs. 37-38.

27. SÁNCHEZ AGESTA, Luis: «Introducción» al *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812 de Agustín de Argüelles*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pág. 62.

28. A este respecto, Cotino Hueso afirma que durante el siglo XIX, «la no regulación constitucional parecía ser el soporte de una autonomía de las FAS, el reconocimiento de un poder militar que fue constante en el *iter* histórico». COTINO HUESO, L.: «El principio de supremacía civil...», cit. pág. 103.

### 1.3. INTERACCIÓN DE LOS MILITARES CON EL SISTEMA POLÍTICO

Decir que ejército y militares, sistema político y políticos, han cruzado sus trayectorias a lo largo del constitucionalismo histórico español, es constatar una realidad, en cuya observación suele aparecer pronto la palabra *militarismo*, por lo que conviene precisar el concepto y mostrar lo específico del fenómeno para el caso español.

#### 1.3.1. *Aproximación al concepto de militarismo*

El ejército es una de esas instituciones que es necesario estudiar, siquiera sea por su presencia en todas las etapas del desarrollo de las sociedades humanas. Y esto bajo una doble perspectiva; por una parte, la propiamente institucional, como brazo de la administración pública o, remontándonos en el tiempo, como poderoso instrumento al servicio directo del monarca absoluto; lo que le convierte potencialmente en un factor de cambio, evolución o crisis del aparato organizativo público, con la marca diferencial respecto a otras instituciones de detentar exclusivamente la posesión de la violencia legal del Estado y la posibilidad de ejercerla, en su caso. De otro lado, el elemento humano, el militar, que aunque generalmente sujeto por la normativa legal bajo la disciplina, históricamente ha configurado un colectivo en el que los lazos que unen y los desencuentros que separan se viven sin tibieza, siendo sus miembros proclives a la firmeza basada en la convicción, como no puede extrañar en una profesión cuyas exigencias son estrictas.

La coincidencia de esta doble circunstancia ha hecho que la expresión colectiva de sus opciones u opiniones sea algo a prevenir y evitar, como un factor especialmente turbador del normal funcionamiento político, ya que estas manifestaciones pueden tener base en problemas o disensiones internas que pueden ser instrumentalizadas por parte de alguna facción del juego político<sup>29</sup>.

29. Refiriéndose a la Constitución francesa de 1791, Cotino subraya que en el primer momento se reconocieron las libertades públicas de los

La intromisión de los militares en la esfera política, bien de forma directa o solapada, mediante variados instrumentos de influencia o presión, aboca a la cuestión del militarismo, que es un concepto complejo y de difícil y confusa definición.

En su acepción ordinaria, militarismo significa preponderancia de lo militar y se presta a diversas interpretaciones<sup>30</sup>.

Lleixá<sup>31</sup> enfoca el militarismo desde el punto de vista de «la militarización de esferas esenciales del Estado y la sociedad civil». Sostiene que asimilar militarismo a insubordinación del ejército empobrece la realidad y también, que la equiparación de *pretorianismo* con la influencia inmoderada del militarismo en la dirección del Estado es una variante de lo anterior, aún más reductiva al ceñirse a los golpes de Estado y a los regímenes establecidos sobre el simple y directo dominio militar<sup>32</sup>.

Respecto a esta cuestión, Headrick pone el énfasis en la generación, por parte del Ejército, de unos intereses de clase que obstaculizan su identificación con la sociedad civil,

---

militares, pero que posteriormente se constató la incompatibilidad de la exigencia de neutralidad política con el reconocimiento de libertades públicas al militar, porque «se percibió el riesgo que suponía que las FAS forjasen una voluntad distinta a la general y la proyectasen a través del ejercicio de las libertades políticas. De este modo, comenzó a predicarse un principio de neutralidad política que justificaba las progresivas limitaciones de derechos en el estatuto del militar». De manera que el precepto constitucional «la fuerza pública es esencialmente obediente, ningún cuerpo armado puede deliberar», expresa el principio de neutralidad y apoliticidad de las Fuerzas Armadas y su sujeción a la voluntad general. COTINO HUESO, L.: «El principio de supremacía civil...», cit. pág. 96.

30. Militarismo es «la preponderancia de los militares, de la política militar o del espíritu militar en una Nación», en una segunda acepción, es el modo de pensar de quien propugna dicha preponderancia. Diccionario Real Academia de la Lengua (DRAE) 22.<sup>a</sup> edición.

31. LLEIXA, Joaquim: *Cien años de militarismo en España. (Funciones estatales confiadas al ejército en la Restauración y el franquismo)*, Barcelona. Editorial Anagrama, 1986, pág. 10.

32. En 1917, Unamuno utilizó el término *pretorianismo*, refiriéndose a las Juntas de Defensa Militares, entendiéndolo como la influencia política abusiva por parte de un grupo militar.

«...las organizaciones permanentes formadas por guerreros profesionales han institucionalizado unos intereses que las separan de la sociedad civil: la guerra por descontado, pero también la condición jurídica [...], el poder y una multitud de tradiciones y de esquemas de comportamiento»<sup>33</sup>.

En el plano conceptual, considera que el militarismo tiene una sistemática específica y distingue entre sistemática militar, caracterizada por estar orientada a la consecución eficiente de objetivos específicos, a la que atribuye carácter científico en la esfera técnica de la mejor práctica profesional, y el militarismo propiamente dicho o sistemática militarista, que superando los meros intereses de clase comprende,

«...una dilatada gama de hábitos, intereses, prestigio, acciones y pensamiento relacionados con los ejércitos y las guerras que, sin embargo trascienden de los objetivos puramente militares [...]. Está constituido de tal forma que puede llegar a coartar y destruir los objetivos de la sistemática militar; su influencia es ilimitada en cuanto a sus fines. Puede incluso impregnar la totalidad de la sociedad y prevalecer dominando todas las industrias y las artes. Prescindiendo del carácter científico de la sistemática militar, las características del militarismo son la casta y el culto, la autoridad y la fe»<sup>34</sup>.

En cuanto al campo de acción, distingue entre el militarismo «hacia fuera», que es el militarismo en sentido puro, expansionista en cuanto a la defensa de sus intereses más allá de las fronteras nacionales y que corresponde más bien a las grandes potencias o alianzas; y el militarismo «hacia dentro» que identifica con el *pretorianismo*, más propio de naciones de orden menor, cuyos militares no pretenden hacer ni ganar gue-

33. HEADRICK, Daniel R: *Ejército y política en España (1866-1898)*, Editorial Tecnos, S.A. (Traducción del inglés por Jaime Melgar Botasis), Madrid, 1981, pág. 13.

34. Citado por HEADRICK, D. R: *Ejército y política en España...*, cit. pág. 13, de la obra de VAGTS, Alfred, *A history of Militarism, Civilian and Military*, edición revisada, Nueva York, 1967.

rras sino mantener su influencia general en el sistema político, controlar las decisiones que afecten a sus intereses o apoyar a una determinada facción.

Así pues, el militarismo o sistemática militarista puede considerarse un producto patológico de la deformación de las funciones normales del ejército, que lleva a este a pugnar por imponer su voluntad al poder legalmente constituido <sup>35</sup>.

Sin embargo, también ha habido quien, como Oehling, ha atribuido al ejército una función política que se manifiesta en la intervención concreta y material de influencia en el poder civil, de forma oculta y discreta o explícita y contundente, para influir en las decisiones de ese poder. Intervención que puede ser solicitada, tolerada o contraria. De manera que, en cierto modo «al intervenir en la política, el ejército continúa cumpliendo funciones de seguridad; la defensa de la comunidad...» <sup>36</sup>.

35. «Militarismo no debe confundirse con ‘militar’, aunque trate de ‘lo militar’. Se refiere, más que nada, a su prolongación, a lo que excede de lo propiamente militar, es decir, de lo que se atribuye como concerniente a las funciones específicas de los aparatos militares». FISAS ARMENGOL, Vicenç: *Crisis del militarismo y militarización de la crisis*, Editorial Fontana s.A., Barcelona 1982, pág. 20.

36. OEHLING, Hermann: *La función política del Ejército*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1967, págs. 180-183.

Más adelante concluye que «La función política del ejército es subsidiaria y transitoria en sus manifestaciones. Permanente en cuanto a su objeto, y cambiante en cuanto a sus manifestaciones y relaciones (flexible). Difícil de precisar y a veces incluso de constatar [...] se manifiesta por la intervención. Esta es necesariamente síntoma de crisis, y posee un carácter reactivo. Constatada esta, el militar pasa de la expectación a la acción. La acción suele ir acompañada de la convicción de cumplir así un deber inexcusable e intransferible [...]. La intervención denota una crisis en el orden político y social de una organización política, o al menos la insuficiencia del mismo para solucionar problemas fundamentales. Se confirma así la subsidiariedad de la función.[...] La acción política que desarrolla el ejército puede tener como objeto proteger, complementar o reemplazar al poder civil, entendiendo que la transitoriedad es condición obligada y esencial» (pág. 337).

Para ser precisos, es conveniente distinguir la llamada «intervención militar» del «militarismo» propiamente dicho. Siendo decisivo para esta distinción, el que las actuaciones encuadradas como intervención no se dirigen a imponer a la sociedad una visión «militar» de la vida y de las relaciones políticas, sociales o culturales, en tanto que las segundas sí.

Fisas enriquece el concepto al considerar el militarismo desde un punto de vista dinámico, caracterizado por la progresión expansiva de la esfera militar sobre la civil<sup>37</sup>.

Abordando la cuestión desde el punto de vista de la supremacía civil, Cotino Hueso resume en tres los factores básicos que posibilitan la superioridad del poder militar sobre el civil: la falta de organización y articulación de la sociedad civil, la posibilidad de poner en duda la legitimidad del poder civil y el grado de cultura política existente en la sociedad, ya que a menor cultura, mayor será la posibilidad de intervención militar en la política<sup>38</sup>.

En el ámbito comparado, al menos desde la década de mil novecientos sesenta, se mantiene el interés por el estudio de las relaciones civiles-militares y su interacción con los procesos políticos, centrado en dos aspectos, la participación mili-

37. Fisas define el militarismo como «la tendencia de los *aparatos militares* de las naciones (entendiéndolos como el conjunto de las fuerzas armadas, fuerzas paramilitares, inteligencia y agencias burocráticas) a asumir un *sobrecontrol* en la vida y en el comportamiento de los ciudadanos, ya sea a través de los llamados «objetivos militares» (preparación de la guerra, compra de armamentos, fortalecimiento de la industria bélica, etc.), o por medio de los llamados «valores» militares (jerarquización, centralismo, disciplina, conformidad, valor, etc.), instrumentos todos ellos aptos para conseguir un dominio sobre la cultura, la educación, los medios de comunicación, la religión, la política y la economía, mediante la utilización de las instituciones, no solo militares, sino sobre todo, las civiles». FISAS, Vicenc: *El poder militar en España*, Editorial Laia S.A., Barcelona, 1979, pág. 20.

38. COTINO HUESO, L.: «El principio de supremacía civil...», cit. pág. 97. También advierte que utiliza la expresión *poder militar*, en sentido sociológico o politológico, no jurídico.

tar en el proceso político en el que se fijan las misiones y los presupuestos, y la participación militar en la política civil<sup>39</sup>.

En resumen, puede afirmarse que el militarismo aún está lejos de desaparecer y que sigue siendo una constante en el mundo moderno, aunque puede presentarse bajo distintas apariencias<sup>40</sup>. Si bien el orientado a la acción exterior goza de cierta tolerancia, por razones de defensa, el de acción in-

39. Gwyn Harries-Jenkins y Charles C. Moskos, fechaban en 1956 el origen del creciente interés por estas relaciones entre los científicos sociales, cuando se publicó *The Power Elite*, en la que C.W. Mills afirmaba que los oficiales militares eran parte de una élite de poder, dentro de la sociedad norteamericana que controlaba la asignación de recursos y el poder, relacionada con el tema del complejo militar-industrial de los años sesenta. Véase en HARRIES-JENKINS, Gwyn & C. MOSKOS Charles, Jr: *Las fuerzas armadas y la sociedad*, Alianza Editorial S.A, Madrid, 1984, pág. 85.

40. «El militarismo se refiere, pues, a la carrera de armamentos, al rol creciente del *stablishment* militar en los asuntos internos e internacionales, al uso de la fuerza como instrumento de dominio y de poder político, y a la creciente influencia de los militares en los asuntos civiles.

De forma más genérica, describiremos al militarismo como un modelo general de desarrollo nacional e internacional en el que las dimensiones económicas, políticas y culturales de la vida son progresivamente dominadas por la guerra, las preparaciones de la guerra y el *condicionamiento de la vida pública en función de las prioridades militares*, sea en el campo de la estrategia, de la defensa armada o de la industria bélica.

Evidentemente, *el militarismo es multidimensional y variado*, con diferentes manifestaciones según el contexto en que se encuentre, dependiendo del fondo histórico, de las tradiciones culturales, estructura de clase, condiciones sociales, cuerpo constitucional de un país y de la situación internacional.

A pesar de estas variaciones, lo que da una verdadera dimensión al término militarismo es cuando se observa que un proceso de militarización se vuelve *autoperpetuador y autónomo*. No se trata, pues, de un fenómeno estático, lo que facilitarían su definición y, acaso, su control, sino que *se trata de un fenómeno dinámico*, cambiante, adaptable a diversas coyunturas en el tiempo y en el espacio.

Militarismo no es sinónimo de violencia, ni siquiera la institucional, aunque esta última normalmente se apoye en el militarismo. Ahora bien; sí es verdad que el fenómeno del militarismo y especialmente del rearme y del no-desarme, *hay que considerarlo en relación a las estructuras de violencia*». FISAS ARMENGOL, V.: *Crisis del militarismo...*, cit. págs. 20-21.

terior no solo tiene mala reputación, sino que suele estar constitucionalmente prohibido<sup>41</sup>.

### 1.3.2. *El militarismo en España*

«Las relaciones entre el poder civil y el poder militar constituyen clave esencial para la comprensión de la historia contemporánea española»<sup>42</sup>.

La existencia de la intervención en política del elemento militar durante todo el siglo diecinueve y buena parte del veinte, es algo que no es preciso demostrar. No obstante, pese a que lo extenso y a veces confuso de las actuaciones militares fuera de su marco legal pudieran indicar otra cosa, España y su Ejército se vieron poco afectados por las grandes corrientes del moderno y agresivo militarismo europeo<sup>43</sup>.

41. No obstante, Fisas Armengol entiende que el militarismo está en crisis, aunque no en vías de extinción o disminución, y fundamenta esta opinión en la actual «superposición de varios fenómenos que, a largo plazo, son incompatibles», y que generan contradicciones que entorpecen su desarrollo. «La crisis del militarismo, pues, habría que entenderla desde una doble perspectiva: la de su discurso, que deviene inadecuado a la realidad actual, y la de su estructura que, por los niveles que ha alcanzado, no puede proporcionar más que inseguridad y aumentar el riesgo. Esta es la paradoja del militarismo [...]: el militarismo se encuentra en crisis, en contradicción, sin salida, a causa del nivel destructivo que ha alcanzado, de forma especial en sus componentes tecnológicos y en las repercusiones económicas que conlleva». FISAS ARMENGOL, V.: *Crisis del militarismo...*, cit. págs. 15-16.

42. SECO SERRANO, Carlos: *Militarismo y civilismo en la España contemporánea*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984, pág. 13.

43. Según Payne, «Varias razones explican esta impermeabilidad: relativa ausencia en España de un nacionalismo activo, escasez de nuevas ambiciones imperiales, nula implicación en las principales disputas estratégicas y rivalidades económicas del continente, retraso de la industrialización hasta bien entrado el siglo XX y persistencia de los valores culturales tradicionales». PAYNE, Stanley G.: *El Ejército, la República y el estallido de la guerra civil*, pág. 132. En CARR, Raymond y AA.VV.: *Estudios sobre la República y la guerra civil española*, Biblioteca de la Historia, SARPE, Madrid 1985.

Las explicaciones acerca del origen e intensidad de esta intervención, de sus factores o de cuáles fueron sus elementos principales, son variables.

Para Lleixá, el esquema predominante en la literatura sobre el militarismo en España, es su contemplación en oposición o lucha con la tendencia contraria, el *civilismo*. Entiende que se ahonda más en el concepto mediante la combinación de la quiebra de la supremacía civil, con la militarización del Estado y de la sociedad, fenómeno que no tiene por qué protagonizar exclusivamente el Ejército. Coincide con otros (López Garrido, Ballbé) en que el militarismo anidó en el Estado español por la vía de la militarización permanente de los resortes del orden público, cuya preservación ha sido una misión del Ejército y, aun admitiendo la existencia de un militarismo impulsado por militares profesionales, sobre todo considera el militarismo español como una modalidad «suscitada por el impulso civil, por las realidades estructurales de la formación social española y, en particular, de sus poderes públicos»<sup>44</sup>.

Pabón<sup>45</sup> parte de la realidad del predominio de los militares en la vida pública, para comprender y abordar el estudio del siglo XIX español, realidad que se ha tratado de explicar bien sobre la base de la acción personal (Espartero), sobre un hecho (Riego en las Cabezas de San Juan), o sobre un tipo de persona (el guerrillero de la Independencia). Pero no comparte estas explicaciones por estimarlas insuficientes y tópicas, decantándose por atribuir el predominio militar al resultado de la pugna entre civiles y militares, apuntando tres causas que pueden explicar esta realidad. Una bélica, nacida de la primera guerra carlista, en la que sobresalen ciertas personalidades militares que conciben esperanzas de destacar también como políticos, unido a la carencia de auténticas figuras

44. La tesis de Lleixá es que el militarismo no está impulsado solo por militares de profesión, sino también por civiles y esto de forma decisiva. LLEIXA, J.: *Cien años de militarismo en España*, cit. pág. 14.

45. PABÓN, J: «El régimen de los generales», en *La subversión contemporánea y otros estudios*, Narcea, Madrid, 1971, págs. 241-247.

políticas civiles. Otra histórica, más profunda, por el estado de guerra permanente desde 1808 hasta 1839, lo que plantea la necesidad de un cambio político radical, dirigido por un militar prestigiado en la guerra. Por último, una causa política, por la necesidad de presencia militar en el gobierno para posibilitar la implantación y funcionamiento de un gobierno constitucional.

Fernández Bastarache atribuye la importancia o preponderancia militar durante el siglo diecinueve a la intervención del Ejército en política, de la que fue el más importante protagonista al menos entre 1814 y 1874, si bien se resiste a considerar militarista al Ejército español del siglo XIX, toda vez que sus actuaciones no se dirigen a imponer un poder militar a la sociedad. Estima que existe confusión entre ambos términos, quizás debido a que en los análisis no se ha tenido presente la diferencia entre el militar decimonónico y el actual. Distingue la actuación del Ejército como Institución, de la acción de sus componentes, señalando que el militar del siglo XIX aún sigue el patrón *heroico* de liderazgo personalista, en un entorno muy distinto al actual, en que Ejército y sociedad están mucho más imbricados en sus relaciones. Así, rechaza la idea de considerar la actuación del Ejército como un todo orgánico y atribuye este equívoco generalizado a la falta de estudios sobre la estructura interna de la organización militar. También evita emplear el término *pretorianismo*, por su utilización tendenciosa y peyorativa.

«A falta, pues, de un término preciso, habremos de contentarnos concluyendo que en la España del siglo XIX se produce una constante intervención militar en la vida política, manifestación anómala, propia de una sociedad con un bajo nivel de cultura política, pero sin que en ningún momento pueda decirse que dicha intervención desemboque en la implantación de un sistema militarista»<sup>46</sup>.

46. FERNANDEZ BASTARACHE, Fernando: *El ejército español en el siglo XIX*, Estudios de Historia Contemporánea, Siglo XXI de España Editores, primera edición, diciembre, Madrid, 1978, pág. 16.

Headrick, establece como presupuesto previo para comprender el militarismo decimonónico español la comprensión del funcionamiento interno del ejército como institución, es decir, su organización, jerarquía, mecanismo de la autoridad, cohesión, fricciones, objetivos y propósitos y su eficacia práctica, historial de transformaciones y reformas, con énfasis en las personas. Sobre el Ejército y el militarismo opina que si bien este afectó a la sociedad, nunca llegó a producir cambios profundos en la vida española. Los generales eran más políticos que militares y utilizaban los medios a su disposición para acceder al poder, como los civiles usaban otros; pero una vez instalados, actuaban como civiles y el Ejército no se entrometía, salvo crisis puntuales, de modo que pese al militarismo imperante en el siglo XIX, no hubo un solo Gobierno militar.

Otras interpretaciones, explican el hecho militarista más bien como producto natural de una situación fáctica marcada por la inmadurez o incapacidad de las instituciones políticas para asumir sus funciones, hacerse respetar e imponerse a quienes las atacan. Es decir, que por carecer el poder civil de la fuerza necesaria, es preciso recurrir al apoyo de los militares, convirtiéndose esta, en la razón fundamental para la intervención. Balmes<sup>47</sup> explicaba esta debilidad manifiesta del poder civil como fruto de la incomunicación entre el poder y la nación, causada por la escasa representatividad del sufragio. El problema presentaba dos salidas, destruir la preponderancia militar o fortalecer el trono y el poder civil, siendo partidario de esta segunda solución, por considerar equivocada la primera. Más tarde y en esta línea, Azaña también explicaría el recurso a la autoridad militar en el hecho de su carácter de única fuerza con capacidad de mando y ejecución<sup>48</sup>.

47. «No creemos que el poder civil sea flaco porque el militar sea fuerte; sino que, por el contrario, el poder militar es fuerte porque el civil es flaco». BALMES, Jaime: «La preponderancia militar», en *Obras Completas*, VII, BAC, Madrid, 1950, págs. 569-575.

48. «El Ejército servía en España para todo [...], había tomado en España la preponderancia que todos conocíais, no por su culpa, ni de la fun-

Barcelona Llop parte de la sutil distinción entre poder y fuerza, apoyándose en la definición de Karl Loewenstein sobre el poder político como «el ejercicio efectivo de un control social por parte de los detentadores del poder sobre los destinatarios del poder». Considera el recurso a las fuerzas armadas en dos modalidades; una indirecta, en la que aunque se da preeminencia formal al poder civil, se reconoce a las fuerzas armadas una importante función de protección o garantía del sistema constitucional (por ejemplo, en el caso del estado de sitio regulado en la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio); otra material, en la que se observan al menos tres posibilidades de actuación autónoma de las fuerzas armadas y de los militares en la política que, en una escala ascendente serían «la negativa a proteger al gobierno de la violencia, la formación de grupos de presión especiales para apoyar las pretensiones o peticiones militares y la rebelión manifiesta empleando violencia armada». La elección de la modalidad a emplear responde a razones prácticas, porque el uso de la fuerza reduce las posibilidades de utilizar posteriormente en beneficio propio ciertas prestaciones del poder que ha resultado violentado. Desde una perspectiva histórica, considera que los factores que han favorecido la conso-

---

ción militar, ni siquiera de los militares personalmente, [...] sino por la falta de densidad de la sociedad política española, en la cual, desarraigados los organismos del antiguo régimen, cercenadas las autoridades y los prestigios que mantenían la disciplina, resultaba que la autoridad militar era la única fuerza existente, el único resorte de mando y de ejecución de que disponían los débiles gobiernos parlamentarios del siglo pasado para hacerse obedecer y aún para conquistar el poder.» Discurso en las Cortes, marzo 1932. Tomado de AGUADO, Emiliano: *Don Manuel Azaña Díaz*, Biblioteca de la Historia de España, Ed. SARPE, Madrid, 1986, pág. 246.

Más cerca en el tiempo y en esta misma línea, Cardona opina que «...es característico de la España contemporánea el protagonismo político de los militares, debido en parte a los problemas internos de las instituciones armadas, pero, sobre todo, a la naturaleza de la sociedad española y el retraso de su modernización. La falta de densidad de la sociedad civil, como decía Azaña...». Véase en CARDONA, Gabriel: *El problema militar en España*, Biblioteca Historia 16, núm. 23, Madrid, 1990, pág. 9.

lidación del poder militar han sido la profesionalización militar y la ideología castrense, como elemento específico y distintivo de esa profesionalización <sup>49</sup>.

Con reservas, el esquema general del antagonismo civil-militar así planteado podría ser válido para los dos primeros tercios del siglo XIX, cuando lo que subyace es una situación que requiere de una autoridad firme, capaz de dirigir la transición desde un régimen de guerra a uno de paz, sobre la base de un sistema constitucional estable. Durante este periodo, el Ejército desempeñó el papel de una *elite modernizadora* capaz de aportar la fuerza necesaria para implantar reformas o innovaciones, de la que carecían los partidos.

En esta línea, Payne <sup>50</sup> considera que durante el siglo XIX y al menos hasta la Primera República, el Ejército intervino muchas veces en la vida política española como una fuerza de tono liberal, impulsora o sostenedora de las reformas, instituciones y avances que los grupos políticos eran incapaces de mantener por defectos de fuerza y cohesión. Las tensiones entre las dos Españas —liberal frente a absolutista—, alimentadas por la tendencia disgregadora del regionalismo, además de la irresponsabilidad cívica colectiva, abrieron la puerta a la intervención de la única Institución poseedora de la fuerza y capacidades necesarias, por lo que el Ejército se encontró en un papel forzoso de poder moderador por razón de las cir-

49. «...en cualquier caso, sea cual fuere el grado o nivel de intervención militar, aparece como requisito indispensable la contraposición entre un poder militar firmemente asentado y la debilidad de las estructuras políticas civiles. En esta contraposición, el poder civil sólo puede resultar victorioso mediante su propia consolidación, consolidación que pasa por un control absoluto, no sólo jurídico-formal, sino también real y material, sobre lo militar, y operante sobre las bases fácticas de la eventual fortaleza del poder militar mismo». Véase BARCELONA LLOP, Javier: «Profesionalismo, militarismo e ideología militar», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* Núm. 5, mayo-junio 1986, págs. 133-135.

50. PAYNE, S. G.: *El Ejército, la República y el estallido de la guerra civil*, págs. 131-134. En CARR, R. y AA.VV.: *Estudios sobre la República y la guerra civil española*, cit.

cunstances, más que por ambiciones personales, las cualidades de sus líderes o la bondad de su organización. Simplemente porque era la única fuerza capaz de apoyar o frenar a los grupos políticos.

«La historia del ejército español en cuanto institución política se extiende durante 125 años, desde 1814 a 1939, y alcanza su cumbre en la guerra civil de 1936-1939 y durante la *pax armata* de Francisco Franco...»<sup>51</sup>.

Abona esta opinión el hecho de que a lo largo del siglo XIX el Ejército fue empleado para sostener las guerras en América, Filipinas y África; pero también en conflictos internos y para preservar el orden público, así como en misiones expedicionarias (Cochinchina, Méjico). Pero a partir de la caída de Isabel II fue perdiendo su consideración de fuerza liberal y, aunque no cesó el fenómeno del militarismo, cambió de formas y de signo, evolucionando hacia posturas más conservadoras.

«De una forma muy concreta podemos comprobar que el ejército vino a llenar, efectivamente, un auténtico vacío del poder civil entre 1868 y 1875, primero frente a una monarquía sin base nacional, como consecuencia de un poder escasamente representativo; después frente a un poder civil dominado por múltiples y contradictorias tendencias que, para fortalecerse, quiso mermar la fuerza del Ejército, entendiendo que ese era el camino para asegurarse la continuidad en el poder»<sup>52</sup>.

Cotino Hueso afirma «la ausencia efectiva de una supremacía civil en España» durante el período de nuestro constitucionalismo histórico, dado que reviste como característica esencial la presencia de un «fuerte militarismo que fue adoptando diversas formas», con intensidad y causas variadas<sup>53</sup>.

51. PAYNE, Stanley G.: *Los militares y la política en la España contemporánea*, Ruedo Ibérico, 1986, pág. 5.

52. FERNANDEZ BASTARRECHE, F.: *El ejército español en el siglo XIX*, cit. pág. 8.

53. Por lo que afirma la ausencia efectiva de supremacía civil en España hasta la presente Constitución de 1978. COTINO HUESO, L.: «El principio de supremacía civil...», cit. pág. 100.

En cuanto a los móviles, a Fernández Bastarreche, le resulta difícil admitir que la actuación de los militares durante el siglo XIX y en particular, el cambio de dirección producido en el *Sexenio Revolucionario* (1868-1875), responda a intereses de clase<sup>54</sup>. Considera que durante el *Sexenio*, el Ejército dejó de defender el liberalismo de las clases medias para enfrentarse contra los partidos republicanos que movían a las clases populares. No cree que esta oposición sea de raíz clasista, como se ha pretendido hacer creer, sino que responde al enfrentamiento entre los partidos republicanos y el estamento militar, surgiendo a partir de 1873 el rechazo hacia el republicanismo por considerarlo antimilitar. Atribuye el brusco giro político producido, al carácter interno del Ejército en el que primaba el *espíritu de cuerpo*, derivado del aislamiento social como subproducto del autorreclutamiento, lo que inclinaba al conservadurismo<sup>55</sup>.

El hecho es que, tras su participación en *la Gloriosa*, el Ejército fue blanco de los ataques de la oposición republicana en los frentes político y social, haciendo peligrar la disciplina por la mala situación presupuestaria, las escasas perspectivas de carrera y por el excesivo número de cuadros de mando<sup>56</sup>.

54. En este sentido, coincide con Payne para quien, desde la Guerra de Independencia, el Ejército nunca constituyó una casta diferenciada por el origen social del cuerpo de oficiales. PAYNE, S. G.: *El Ejército, la República y el estallido de la guerra civil*, pág. 132. En CARR, R. y AA.VV.: *Estudios sobre la República y la guerra civil española*, cit.

55. «...hacia mediados de siglo un 40% de los militares procedían del autorreclutamiento, en tanto que el 60% restante se distribuía en partes muy similares entre clases medias y clases bajas». No comparte la opinión de Payne, a la que tacha de común, poco fundada y falta de apoyo documental, ya que este atribuye el liberalismo de los militares a que los ingresados en el Ejército, durante el siglo XIX procedían de la clase media, con cuyos intereses se identificaban. FERNANDEZ BASTARRECHE, F.: *El ejército español en el siglo XIX*, cit. pág. 9.

56. Que se había agravado a partir de 1839 cuando se integraron los cuadros carlistas en el ejército isabelino, lo que fue causa de graves problemas de organización interna, originando toda clase de propuestas de solu-

Con la instauración de la Primera República, se recrudecieron los ataques, lo que no impidió a Salmerón ni a Castelar recurrir al apoyo de un Ejército que hasta entonces había defendido las ideas liberales.

Para Sánchez Agesta<sup>57</sup>, la intervención militar en la política del siglo XIX y en particular durante el reinado de Isabel II, respondió a lo que él denominaba «coacción incruenta del poder efectuada desde los altos mandos», sin que esta coacción llegara al grado de desplazamiento o suplantación del poder político.

Para Cotino Hueso, en la motivación de la intervención militar interactuaron dos factores, la debilidad institucional civil y el ambiente traumático en que se desenvolvía la fuerza militar, pero quizás la clave estuviera en la incapacidad para llevar a la práctica la política militar<sup>58</sup>.

En cualquier caso, el Ejército actuaba respondiendo a requerimientos ajenos y nunca retuvo el poder en sus manos. Además, para que el intervencionismo obtuviera resultados duraderos, el Ejército necesitaba una cohesión interna que estaba lejos de poseer, porque esta actividad permanente encubría un profundo desorden institucional y una eficacia debilitada, con divisiones internas evidentes<sup>59</sup>.

---

ción para su reorganización, que tenían en común la necesidad de reducir efectivos, ofreciendo alguna salida a los militares excedentes.

Sobre las bases sociales del carlismo y su organización militar, puede verse MARICHAL, Carlos: *La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España: 1834-1844*, Ediciones Cátedra S.A., Madrid 1980, págs. 155-168.

57. SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español*, cit. págs. 173-182.

58. COTINO HUESO, L.: «El principio de supremacía civil...», cit. págs. 101-102.

59. Entre 1835 y 1882 se editaban en España al menos 34 publicaciones militares, no oficiales, pero expresivas de los diferentes grupos de intereses en el seno del Ejército. PAYNE, S.G.: *Los militares y la política...*, cit. pág. 13.

1.3.2.a) *El fenómeno de los pronunciamientos*

Para explicar la tendencia general de los militares españoles del siglo XIX hacia el liberalismo, hay que desentrañar una acumulación de factores en la que se mezclan ideales políticos con intereses personales o de carrera y la influencia de organizaciones no siempre bien identificadas, que pugnan por la defensa de sus intereses. Tendencia que se fue consolidando con las vicisitudes del siglo, desde una inicial falta de convicciones políticas de la mayoría de los militares, hasta unas posturas mucho más definidas y radicales hacia el final<sup>60</sup>.

Desde la Guerra de Independencia hasta el período de la Restauración, los militares intervienen activamente en la actividad política mediante variadas actuaciones agrupadas bajo el nombre común de pronunciamiento, además de la presión legal que como todas las instituciones podían ejercer<sup>61</sup>.

60. Una síntesis clara de este período puede verse en PAYNE, S.G.: *Los militares y la política...*, cit. págs. 15-28.

61. En un discurso pronunciado en las Cortes, Canalejas señaló que hasta la fecha (1881), había habido 81 pronunciamientos en España. PAYNE, S.G.: *Los militares y la política...*, cit. pág. 13.

Al indagar sobre el porqué esto ocurría en España y no en otros ejércitos extranjeros, Fernández López considera que la clave no está tanto en la ideología propiamente dicha sino en tres hechos históricos traumáticos y exclusivamente españoles.

—La guerra 1808–1814, que proporcionó una base humana compleja a los primeros pronunciamientos: militares hechos en la guerrilla, exiliados que aportaban ideas y financiación, burgueses interesados, etc.

—El Desastre del 98, que significó la pérdida de los restos del Imperio español. Al hecho doloroso de la derrota militar, se sumaba la hostilidad de la opinión pública hacia los militares, extendida hasta la ofensa gratuita.

—La guerra 1936-1939, tras la que el Ejército sostuvo al nuevo régimen.

Los tres episodios comparten características comunes en cuanto al hecho en sí de conflicto armado y su influencia en el subconsciente colectivo, especialmente en el militar. También por la carga ideológica que comporta la lucha por defender ideas contrapuestas, llevada al extremo.

Véase FERNÁNDEZ LÓPEZ, JAVIER: *Militares contra el Estado. España: siglos XIX y XX*, Taurus-Pensamiento, Santillana Ediciones Generales, S.L, Madrid, 2003, págs. 265-277.

«Hasta la Restauración de la monarquía en 1874, el instrumento efectivo de protesta y de cambio político fue el Ejército, que parecía haber perdido ese papel como consecuencia de la ‘desmilitarización’ de la política realizada por Cánovas. Hasta 1923, salvo el levantamiento republicano de Villacampa, ningún general inició un pronunciamiento (la idea, sin embargo, no dejaba de salir a la superficie)»<sup>62</sup>.

En sentido amplio, el pronunciamiento es una forma de *golpe militar* dirigido contra el poder, para introducir reformas políticas, que es característico del siglo XIX español aunque, a veces, el pronunciamiento militar solo es el brazo ejecutor de un pronunciamiento civil<sup>63</sup>. También en este aspecto existen diversas variaciones en cuanto a la manera, implicaciones, alcance o intensidad al materializar esa colaboración<sup>64</sup>.

62. CARR, Raymond: *España 1808-1975*, RBA Coleccionables S.A., Barcelona 2005, pág. 537.

63. Busquets define el pronunciamiento como «levantamiento militar que suele ser incruento y se hace a favor de algún partido político o grupo social». BUSQUETS BRAGULAT, Julio: *El militar de carrera en España*, Ediciones Ariel, S.A, Barcelona, 1984, pág. 45.

Aunque el pronunciamiento sea algo típicamente español, López Ramón sostiene que, en cuanto a intervencionismo militar, la experiencia española del siglo XIX no es atípica desde el punto de vista comparado (si exceptuamos a Estados Unidos, Inglaterra y Francia), ni tampoco es producto del atraso político y social, ya que puede comprenderse como la consecuencia lógica de la introducción de un gobierno liberal representativo. Véase LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1987, pág. 32.

64. Josep Fontana ha estudiado la alianza de la burguesía con los campesinos en la lucha de estos contra el régimen señorial, en un proceso de toma de conciencia por parte de aquella que le llevó a participar en los movimientos revolucionarios para derribar el régimen durante el *sexenio absolutista* (1814-1820), con el que había vivido en «apacible alianza» hasta 1808. Este cambio presentó manifestaciones evidentes en forma de levantamientos o pronunciamientos, a su juicio, mal estudiados, entre los que subraya el de Espoz y Mina (Navarra, septiembre 1814), frustrado y de móviles confusos. El levantamiento de Díaz Porlier (La Coruña, septiembre 1815), cuyo ámbito se percibe más amplio que el de un mero pronunciamiento o cons-

Ampliando algo más el concepto, se puede entender el pronunciamiento como alzamiento o movimiento insurreccional, traducido en levantarse contra el gobierno, declararse contra él o adherirse a algún movimiento revolucionario, aunque esta definición se presta a matices.

«El pronunciamiento debe ser diferenciado con rigor, en el conjunto de los conflictos internos que aspiran a la conquista del poder político mediante la participación de la fuerza armada, más que por su contenido ideológico, por su estilo de acción»<sup>65</sup>.

Respecto a los móviles, asumiendo el riesgo de imprecisión que todo esfuerzo de síntesis conlleva, en los pronunciamientos del primer tercio del siglo XIX, se observa falta de programa político que, en el caso de los realistas o absolutistas, gira sobre el retorno al sistema estamental desde unas posiciones radicales, viendo a los liberales como «enemigos del Trono, de las leyes y de la religión»; en cambio, desde la filas liberales, se propugna la vuelta al estado de cosas que delimitaba la Constitución de Cádiz, de tan accidentada vigencia, respetando la figura del monarca, del que se pretendía que ejerciese su poder conforme a la nueva legitimidad constitucional, materializado en forma de «un gobierno moderado y paternal» y «una Constitución que asegure el derecho de todos los ciudadanos», según proclamaba Riego en Las Cabezas de San Juan (1 de enero de 1820). No obstante, estudiando los pronunciamientos de este primer período, no es posible encontrar un único patrón. Así, el de Espoz y Mina (septiembre 1814)

---

piración local. La insurrección de Lacy (Barcelona, abril 1815), sostenida por «un vasto complot con doble vertiente civil y militar». Véase en FONTANA, Josep: *La quiebra de la monarquía absoluta (1814-1820)*, Ediciones Ariel, Barcelona 1971, págs. 174-198.

65. ALONSO BAQUER, Miguel: *El modelo español de pronunciamiento*, Ediciones Rialp S.A, Madrid, 1983, pág. 29.

También lo distingue de otros fenómenos similares (golpe, motín, levantamiento...), por su tendencia a permanecer a la espera del desenlace favorable sin forzar las situaciones.

se apoyaba bastante en su propio despecho por el trato recibido tras el regreso de Fernando VII; Díaz Porlier (septiembre 1815), pretendía restablecer «una Monarquía sometida a leyes justas y prudentes, y de tal manera constituida, que garantice igualmente las prerrogativas del Trono y los derechos de la Nación»; Lacy (abril 1815), aseguró durante su procesamiento ignorar el sentido y propósitos del movimiento por el que perdería la vida, en ejecución de una sentencia que le condenaba a muerte sin asegurar que fuese el jefe del pronunciamiento; el mismo pronunciamiento de Las Cabezas de San Juan que, en lo militar, estuvo suficientemente planeado, aunque ejecutado con múltiples dificultades que lo arrastraron muy cerca del fracaso, era muy deficiente en cuanto a programa político que lo justificase<sup>66</sup>. También se observa que la colaboración civil era bastante aleatoria, cuando no indiferente

66. Como ejemplo véase el bando publicado por Riego en Las Cabezas de San Juan:

«Don Rafael del Riego, Teniente Coronel de Infantería, Comandante del Segundo Batallón de Asturias, y de las armas de esta villa.- Hago saber a todos sus habitantes, que por convenir imperiosamente al mejor servicio de la Nación, ninguna persona de cuantas la componen salgan de ella en todo este día, ni a pie ni a caballo, bajo la pena de ser pasado por las armas el que la contraviniese, de cualquiera estado o condición que fuere; para lo que he mandando establecer un cordón en su circunferencia; cuyo comandante hará ejecutar este castigo, con el que inflingiere esta providencia (lo que no espero).- A igual pena condeno al que directa o indirectamente se opusiere a las medidas, que por superior disposición voy a tomar, y no contribuyese con todos los medios que los alcaldes constitucionales D. Antonio Zulueta y Beato y D. Diego Zulueta el menor (que he nombrado con las amplias facultades que tengo para constituirlos en el paternal cargo que les confiere la sabia Constitución española, la cual desde este momento vuelve a regir en toda su fuerza y vigor en toda la Nación Española), les puedan exigir o exijan, para el mejor éxito de la empresa, que de concierto con todo el Ejército destinado a Ultramar, y la mayor parte de los pueblos de esta provincia, y demás de la Península, da principio en esta hora.- Persuadido de que todos los dignos y pacíficos habitantes de este pueblo, conocerán el origen y objeto de estas operaciones, que no deben ser seguidas sino de los mejores resultados, no temo remotamente verme en la necesidad de

tanto a la causa liberal como a la realista; por otra parte, no es frecuente la cohesión de las unidades militares pronunciadas, que haga un solo bloque con su jefe, oficiales, suboficiales y tropa, mas bien es al contrario, lo que disgregaba estas a la hora de actuar<sup>67</sup>.

Artola considera que el pronunciamiento era «la forma específica de combatir un sistema político», en el contexto de una sociedad española cuya crisis revestía un carácter particularmente agrio en el ámbito militar, por la confrontación entre quienes pretendían la vuelta al sistema de promoción y mando del Antiguo Régimen y los que defendían sus empleos militares y sus logros personales conseguidos en los años de guerra. Pero este problema no se prestaba a soluciones parciales limitadas al Ejército, por lo que toda solución pasaba por el cambio del sistema político y social, única manera de que aquellos que carecían de *estatus* conforme al sistema estamental, pudieran conservar sus conquistas personales, lo que explica «la extraordinaria permeabilidad del ejército a las ideas liberales»<sup>68</sup>.

En la misma línea, Seco Serrano considera que el pronunciamiento nació entre las filas de un Ejército dividido, como arma contra la reacción absolutista y porque los intereses personales y profesionales de los militares que se formaron en la

---

usar de la fuerza que mando, la cual toda esta decidida a sostenerme a todo trance; ni tampoco tener que derramar una sangre inocente, quizás víctima de la mas detestable y maliciosa ignorancia, que arrancaría de mi sensible corazón las más amargas lágrimas de dolor y desconsuelo.- Para que llegue a noticia de todos, y ninguno pueda alegar ignorancia, se publicará solemnemente en la forma acostumbrada, y se fijará en los mismos términos.- Dado en el primer cantón constitucional del Ejército Nacional, y Español patriótico, a 1.º de enero de 1820. Rafael del Riego». Reproducido en DE BURGOS, Carmen (Colombine): *Gloriosa vida y desdichada muerte de don Rafael del Riego*, Biblioteca Nueva, Madrid 1931, págs. 67-68.

67. Véase ARTOLA GALLEGO, Miguel: *La España de Fernando VII*, RBA Coleccionables S.A., Barcelona 2005, págs. 485-527.

68. ARTOLA GALLEGO, M.: *La España de Fernando VII*, cit. pág. 488.

guerra 1808-1814 iban ligados al sostenimiento del nuevo orden político<sup>69</sup>.

Desde el punto de vista del análisis de la existencia o no de militarismo, Fernández Bastarache resalta que estos pronunciamientos no desplazan al poder civil y propone como ejemplo el pronunciamiento de Pavía (1874)<sup>70</sup>.

En general, la historia de las rebeliones, pronunciamientos y otros actos de presión de los militares en España, comienza en 1814 y llega hasta 1981, aunque existen discrepancias entre los autores al establecer tanto la tipología de estos actos como su división racional en períodos históricos, por lo que un rasgo común evidente es que no constituyen una catego-

69. Suscribe la opinión de Artola de que el pronunciamiento surgió de la crisis social del país, que tenía su máxima expresión en el Ejército por el choque entre los partidarios del antiguo orden estamental y los que defendían sus logros profesionales en la guerra, a quienes el nuevo sistema político permitiría ocupar puestos de importancia al margen de su procedencia social, lo que explica el éxito de las ideas liberales en el Ejército. Véase SECO SERRANO, C.: *Militarismo y civilismo...*, cit. págs. 38-40.

70. Que según Payne fue «el primer pronunciamiento apolítico que expresó una interpretación del deber del ejército de salvar al país de la desunión, de la corrupción y de los esquemas teóricos de los políticos profesionales». PAYNE, S.G.: *Los militares y la política...*, cit. págs. 33-44.

F. Bastarache estima que en este caso es claro que el Ejército no aspiraba a implantar un sistema militarista sino a contener un proceso de degradación política evidente y acelerado y que además, actuó por razones esencialmente profesionales y no por rivalidad de clases. En la misma línea rechaza por insuficiente explicar el móvil del pronunciamiento por ambiciones personales, como sostiene Christiansen, al menos en cuanto al caso de Pavía, disolviendo las Cortes por la fuerza y Martínez Campos, pronunciándose en Sagunto a favor de Alfonso XII. FERNANDEZ BASTARACHE, F.: *El ejército español en el siglo XIX*, cit. págs. 13-14.

Seco Serrano comparte las opiniones de Payne y Alonso Baquer, estimando que aunque el golpe de Pavía se diferenció de los pronunciamientos anteriores, alumbrando un nuevo modelo de interferencia militar en lo civil, tuvo la peculiar característica de ser el primer pronunciamiento con apoyo prácticamente unánime del Ejército, casi diríamos institucional y con finalidad reparadora. Véase SECO SERRANO, C.: *Militarismo y civilismo...*, cit. págs. 167-173.

ría de acciones homogéneas que sigan una pauta establecida, puesto que sus motivaciones y resultados son diferentes e incluso faltos de continuidad.

La clasificación de los pronunciamientos y movimientos afines, por periodos históricos, no es uniforme <sup>71</sup>.

La tipología general de estos conflictos es igualmente compleja <sup>72</sup>. Aunque, las modalidades de intervención suelen te-

71. Busquets subdivide esta historia en tres períodos:

—De los *pronunciamientos*, (1814–1886, Brigadier Villacampa). En el que la aristocracia conservadora y la burguesía liberal se disputan la dirección de la sociedad, pugna que dura hasta la Restauración, porque al afianzarse el liberalismo cesan los pronunciamientos, abriéndose un período de relativa tranquilidad.

—De los *golpes de Estado* (1923, Primo de Rivera – 1936, guerra civil). Aquí la lucha es entre la base de la pirámide social (clase obrera) y su cúspide (aristócratas y burgueses con poder económico). Es un período de grandes tensiones sociales y crispación, que arrastra a los militares, a la confrontación con los trabajadores y por tanto, a favor de los propietarios y clases medias, en general, «aunque muchos militares, a nivel personal, no se daban cuenta de eso y sinceramente creían estar defendiendo solo la unidad de España y la religión católica».

—De las *conspiraciones e intentonas* involucionistas, a partir de 1978.

Véase BUSQUETS BRAGULAT, Julio: *Pronunciamientos y golpes de Estado en España*, Editorial Planeta S.A, Barcelona, 1982, págs. 13-18.

Alonso Baquer divide la historia de los pronunciamientos en cuatro ciclos:

1.º Tiempo de revolución (1820). Pronunciamientos liberales y realistas.

2.º Régimen de los generales (1854). Pronunciamientos militares y manifiestos.

3.º Tiempo de restauración (1874). Revoluciones y golpes de Estado.

4.º Era de dictadura (1936). Insurrecciones y alzamientos de carácter nacional.

Véase en ALONSO BAQUER, M.: *El modelo español de pronunciamiento*, cit. págs. 22-23.

Para lo relativo a las conspiraciones e intentos habidos a partir de 1978, véase FERNÁNDEZ LÓPEZ, J.: *Militares contra el Estado...*, cit. págs. 127-202.

72. Riego «inventó» el término en 1820. De hecho había modalidades varias, desde la declaración, estímulo o amenaza de una determinada facción hasta el clásico golpe de Estado, el menos frecuente, pasando por el *cuartelazo*, la salida de tropas al campo, la rebelión abierta de Unidades, etc. PAYNE, S.G.: *Los militares y la política...*, cit. pág. 15.

ner en común el hecho de basar su fuerza en el carácter colectivo y pueden subsumirse en dos categorías generales<sup>73</sup>:

- Rebeliones abiertas, como pueden ser los pronunciamientos y los golpes de Estado.
- Intervenciones indirectas. Como los planteamientos de oficiales, que suelen ser colectivos y pueden manifestarse en forma violenta y tumultuosa (Ley de Jurisdicciones de 1906), o corporativa, por medio de reuniones o asociaciones (Juntas de Defensa) y también como peticiones colectivas, en general por escrito. En cambio, las presiones de los generales, individuales o colectivas, se ejercen desde una Institución (Ministerio) o desde un Mando militar (Capitanía).

En cuanto a su base ideológica, pronunciamiento no es sinónimo de ideología liberal o progresista, ya que tanto los militares absolutistas como después los conservadores lo usaron como arma política. Incluso existe constancia de al menos un pronunciamiento de impulso regio<sup>74</sup>. Por otra parte, la falta de

---

Frente a las definiciones comunes, a veces sinónimos, de pronunciamiento, alzamiento, insurrección, *cuartelazo*, etc. Alonso Baquer fija la tipología general de estos conflictos en cinco clases: motín, pronunciamiento, golpe de Estado, alzamiento nacional e insurrección. Véase ALONSO BAQUER, M.: *El modelo español de pronunciamiento*, cit. págs. 31-32.

73. BUSQUETS BRAGULAT, J.: *Pronunciamientos y golpes de Estado en España*, cit. págs. 42-43.

74. El fracasado intento de Fernando VII (7 de julio de 1822) para, con apoyo en su Guardia Real, abandonar la senda constitucional. Véase SECO SERRANO, C.: *Militarismo y civilismo...*, cit. págs. 51-64.

De hecho, la represión del liberalismo y la vuelta al sistema del Antiguo Régimen, partió de un golpe de Estado, algunos de cuyos hitos son: el encuentro de Fernando VII con el general Elío en la proximidades de Valencia (15 de abril de 1814), el Real Decreto de 4 de mayo con el que se pretendía justificar la defenestración del Gobierno surgido de la legitimidad de las Cortes de Cádiz y de una guerra ganada, la puesta en práctica por el general Eguía de la detención de regentes, ministros y algunos diputados durante el 10 y 11 de mayo de 1814.

partidos políticos organizados dificultaba en extremo la coincidencia en cuanto a los programas políticos de los pronunciados e incluso entre los mismos individuos implicados.

Busquets afirma que como a la colectividad es difícil moverla, es necesario mezclar las razones políticas de fondo con otras motivaciones más próximas a los intereses corporativos, por lo que estas suelen tener un carácter mixto, entre políticas y profesionales, situándose el *plante* de oficiales a medio camino entre la presión política de los generales y el motín de la tropa<sup>75</sup>.

Por otra parte, la mayoría de los pronunciamientos han fracasado, y en cuanto a sus intenciones, mientras que las intervenciones del siglo XIX no pretendían suplantarse al poder civil por el militar, sino apoyar instituciones o determinadas opciones políticas, en el siglo XX ya no será así.

75. Cita como ejemplos de *plante* el de los oficiales de Artillería que, bajo apariencia corporativa, plantearon un problema político que ocasionó la disolución del Arma y la renuncia de Amadeo I al trono. También, los sucesos que originaron la Ley de Jurisdicciones de 1906 o el caso de las Juntas de Defensa, que fueron causa directa de varias crisis de Gobierno. BUSQUETS BRAGULAT, J.: *Pronunciamientos y golpes de Estado en España*, cit. pág. 38.



CAPÍTULO SEGUNDO

EL PRIMER LIBERALISMO ESPAÑOL  
Y LA NUEVA FUERZA MILITAR

Para comprender la velocidad a que se producían los cambios en los primeros años del siglo XIX, incluso antes de la explosión del primer proceso constituyente español, basta considerar que, como subraya Varela Suanzes-Carpegna «durante esta década, no solo hubo tres reyes distintos (Carlos IV, Fernando VII y José I), sino que su poder se justificó ante la doctrina y se reguló ante el derecho de manera muy diferente»<sup>1</sup>.

**2.1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1812**

«Las Cortes generales y extraordinarias de la nación española, bien convencidas, después del más detenido examen y madu-

1. Carlos IV había heredado el Estado centralizado que organizó Felipe V, valiéndose de los Decretos de Nueva Planta por los que se suprimieron los derechos de Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca. La potestad legislativa «residía enteramente en el rey, que la ejercía por medio del Consejo Real, a través del cual el monarca no sólo legislaba, sino que dirigía también la Administración e impartía justicia». La monarquía de Carlos IV encajaba así en el patrón de absoluta. En cambio, la reflejada en el Estatuto de Bayona y encarnada por José I, era una monarquía autoritaria y la gestada en Cádiz y plasmada en la Constitución de 1812 era una monarquía de tipo asambleario. Véase VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín: «La monarquía española entre el absolutismo y el Estado constitucional: doctrina y derecho», en *Política y Constitución en España (1808-1978)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2007, págs. 183-223.

ra deliberación, de que las antiguas leyes fundamentales de esta Monarquía, acompañadas de las oportunas providencias y precauciones, que aseguren de un modo estable y permanente su entero cumplimiento, podrán llenar debidamente el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la nación, decretan la siguiente Constitución política para el buen gobierno y recta administración del Estado»<sup>2</sup>.

Estas líneas del preámbulo de la Constitución Política de la Monarquía Española de 19 de marzo de 1812<sup>3</sup>, contienen ciertas claves para comprender el alcance del texto que estableció el patrón básico del liberalismo decimonónico español.

Las Cortes expresan su convicción en la plena validez de las «leyes fundamentales» de la actual Monarquía, por lo que no se trata de romper con el pasado y comenzar algo nuevo. Pero también resaltan el hecho de que, en su estado actual, aquellas leyes no funcionan como debieran, por lo que es preciso mejorarlas acompañándolas de las «oportunas providencias y precauciones» como mecanismo de garantía para asegurar su cumplimiento, ajustando los hechos a los preceptos y eso de «modo estable y permanente», lo que sugiere el rechazo de excepciones y una aplicación igualitaria. Es igualmente significativo que sean las propias Cortes quienes decreten esta Constitución para el Estado. Así, lo que aparentemente es una continuidad para la mejora y salvaguardia del Antiguo Régimen, en realidad encierra el revolucionario principio de residenciar la soberanía en la Nación y no en la Corona.

En esta línea, Fernández Segado recoge la tesis mantenida por algunos autores de que los constituyentes no pretendían revolucionar, «sino restaurar, en la organización del Estado y en las libertades de los españoles, la tradición rota por el absolutismo de los primeros Austrias», como se desprende del Preámbulo del texto constitucional. Por su parte sostiene que

2. Véase en TIERNO GALVÁN, Enrique: *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Editorial Tecnos S.A, Madrid, 1979, pág. 27.

3. En adelante, CE1812.

el texto constitucional es original y que está influido por la tradición histórica española<sup>4</sup>.

Asimismo, constituye una incógnita la explicación de cómo partiendo de una restauración, renovación o restitución de las antiguas leyes fundamentales de la Monarquía y en un contexto de guerra total contra la Francia revolucionaria, puede desembocarse en la revolución liberal española, que asume postulados de aquella. A ese respecto, Martínez Quinteiro recoge diversas opciones doctrinales, aunque subraya que «lo que importa, y prácticamente nadie ignora, es que en las raíces de nuestra corriente liberal existen innegables influencias extranjeras, entre las que la francesa, parece efectivamente la más pujante y vigorosa». Otra faceta del debate estriba en dilucidar si esta influencia francesa fue de forma o de fondo y si en este segundo caso sufrió un proceso de *españolización*<sup>5</sup>.

Por otra parte, existía confrontación entre los que no deseaban unas Cortes constituyentes y soberanas, por no ser adecuado el momento para definir una Constitución que debía tener raíces en la monarquía histórica (Jovellanos) y los que exigían una Constitución nueva elaborada por unas Cortes representantes de la soberanía nacional (Quintana), pero incluso los más activos (Argüelles) se referían al proceso como «reforma constitucional»<sup>6</sup>.

Además de la revolución política, la obra de las Cortes de Cádiz comprendía la revolución social orientada a eliminar el viejo orden, a favor de los intereses de la nueva burguesía ilustrada que era la impulsora del nuevo sistema, lo que implicaba legislar contra los privilegios estamentales<sup>7</sup>.

4. Véase FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Las Constituciones históricas españolas...*, cit. págs. 72-74.

5. Véase MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. E.: «En torno al primer constitucionalismo hispano...», cit. págs. 236-240.

6. Véase CLAVERO, B.: *Evolución histórica del constitucionalismo español*, cit. págs. 33-35.

7. Los privilegios descansaban sobre el señorío jurisdiccional y el mayorazgo, pero como subraya Martínez Sospedra: «Una revolución liberal es, ante

En realidad era un paso más, aunque decisivo, de la revolución en lo social y en lo económico que venía fraguándose desde la Ilustración, que ahora se materializaba en lo político y que, lejos de la pretensión de las Cortes, tendría un desarrollo violento.

Con independencia de las intenciones manifestadas por los constituyentes, el hecho es que alumbraron un nuevo régimen, en un acto revolucionario que cambió el sistema vigente al modificar el concepto de soberanía y el sistema de representación en las Cortes, introduciendo además el principio de separación de poderes.

El texto de la CE1812 es el más extenso de nuestra historia, con un tratamiento racional de las cuestiones, en algún caso no exento de cierta ingenuidad, que hace pensar si los constituyentes realmente eran conscientes de que estaban quebrando el régimen existente y emergiendo como un poder revolucionario, en cuanto a que se presentaba como depositario de la soberanía nacional y que además pasaba a la acción como poder constituyente.

«Todo poder constituyente es consecuencia de un acto de reflexión mediante el que se objetivan jurídicamente hechos precedentes que han sido consentidos o no resistidos y que responden a una ideología»<sup>8</sup>.

---

todo, una revolución encaminada a destruir un orden social —el estamental— basado en la estratificación funcional y en los privilegios, para sustituirlo por otro en que la igualdad jurídica de los ciudadanos sirve de base y de pantalla a una estructura social de tipo clasista en la que las disposiciones sociales y su jerarquía vienen determinadas en último análisis por una circunstancia de tipo económico: la posición que se ocupa en el sistema productivo. En este sentido, el paso del orden estamental al orden clasista supone una alteración de los criterios básicos que definen la jerarquía social; así de una estratificación funcional se pasa a otra económica, de una sociedad de privilegios a otra regida por una ley igual para todos...». MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: *La Constitución española de 1812 y el primer liberalismo español*, Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Facultad de Derecho, Valencia 1978, pág. 146.

8. SÁNCHEZ AGESTA, L.: «Introducción» al *Discurso Preliminar...*, cit. pág. 59.

Se podría decir que la Constitución de Cádiz es la expresión de este poder en estado de gran pureza, porque a los constituyentes no se les señaló instrucción, regla, guía o principio alguno que mediatizara su trabajo, ni tenían texto de referencia a criticar o reformar. Por el contrario, se movían en un ambiente en el que las Instituciones y la Administración pública habían desaparecido bruscamente o quedado inoperantes y en el que la única referencia aceptable parecía ser la ofrecida por la antigua organización de la monarquía, con un Rey cuya autoridad era limitada y unas Cortes que debían ser oídas en los asuntos graves o importantes. En esta situación, fueron identificando los principios en que debía fundarse la Constitución y positivizándolos en una serie de decretos publicados entre septiembre de 1810 y enero de 1811<sup>9</sup>.

«En raras ocasiones el instinto de conservación de un pueblo ha logrado tanto como en 1808. Resistir hubiera sido mucho. Pero organizar la resistencia en el vacío, era mucho más. Había que empezar, como si nos hallásemos en el comienzo del mundo, por crear un órgano de relación y de mando: es decir, el Estado. Y a crearlo, como Dios les dio a entender, se aplicaron las regiones y provincias»<sup>10</sup>.

### 2.1.1. *Principios, derechos y libertades*

La Constitución de Cádiz descansa preferentemente sobre tres principios: soberanía nacional, división de poderes y nueva representación no sujeta a mandato imperativo<sup>11</sup>.

9. Principios de soberanía nacional, división de poderes, monarquía moderada y libertad de los ciudadanos. Véase SÁNCHEZ AGESTA, L.: «Introducción» al *Discurso Preliminar...*, cit. págs. 41-42.

10. FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor: *Orígenes del régimen constitucional en España*, Editorial Labor S.A, Barcelona, 1976, pág. 68.

11. A juicio de Fernández Segado, la Constitución de 1812 descansaba sobre los seis principios fundamentales de soberanía nacional, división de poderes, representación nacional en Cortes, igualdad, libertad y unidad religiosa y confesionalidad. FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Las constituciones históricas españolas...*, cit. págs. 80-95.

Los constituyentes dividieron el texto en partes, para tratar en una distribución lógica la soberanía nacional y el poder legislativo, el rey y el poder ejecutivo, la autoridad delegada de jueces y tribunales y, por último, el establecimiento, uso y conservación de la fuerza armada, además de las cuestiones económicas y administrativas relativas a provincias. Clasificación que es producto de la naturaleza misma de la sociedad <sup>12</sup>.

La adopción del principio de soberanía nacional se produjo cómo resultado natural de un proceso marcado por la sumisión de la familia real a Napoleón en Bayona y la incapacidad del desprestigiado Consejo de Castilla para ejercer su autoridad; con la consiguiente orfandad del pueblo español carente de liderazgo institucional en un momento crítico y obligado a afrontar por sí solo la defensa de su independencia, que organizó a través de un sistema de Juntas provinciales que asumían la representación de la Nación.

El principio de soberanía nacional es determinante, porque significa atribuir el poder al conjunto de los ciudadanos, que se expresan a través de sus representantes en Cortes sin distinción de estamentos. «La soberanía reside esencialmente en la nación» (artículo 3), lo que supone el desplazamiento del Rey a un escalón inferior, en paridad con la Cortes, como órganos constituidos para el mejor ejercicio de la soberanía, lo que originó una pugna entre el principio de soberanía absoluta y la posición intermedia de la soberanía conjunta Rey-Cortes que durará todo el siglo XIX <sup>13</sup>.

«El talante democrático de la Constitución se manifiesta en el principio de la soberanía nacional, que, a su vez, se instrumenta

12. Véase ARGÜELLES, Agustín de: *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, págs. 77-82.

13. Según Astarloa Villena, el Decreto de las Cortes de 24 de septiembre de 1810, liquida el Antiguo Régimen al declarar que los Diputados representan a la Nación, no a los estamentos, y al afirmar la soberanía nacional y la división de poderes como manifestaciones más importantes de esta transición. ASTARLOA VILLENA, F.: «Los derechos y libertades en las Constituciones...», cit. pág. 213.

mediante el sufragio universal. La adopción del modelo de mandato representativo y la inexistencia de instituciones de participación popular directa hacen que fuera un Estado representativo el perfilado por la Constitución»<sup>14</sup>.

Los constituyentes tenían la convicción de que las antiguas leyes de la monarquía española reconocían libertades políticas y civiles, pero que esta circunstancia se había desvirtuado por la acción del absolutismo. Con sentido práctico, se intentaba recuperar y mejorar este antiguo sistema incorporando las mejoras que la teoría política había alumbrado y la práctica sancionado como dignas de tenerse en cuenta y, entre estos «adelantamientos de la ciencia del Gobierno», sobresalía la doctrina de la división de poderes, aquí entendida como verdadera separación y que ahora se utilizaba para moderar la acción de la monarquía al hacer que el Rey compartiera el poder legislativo con la Cortes, si bien conservando el poder ejecutivo, pero también asignando el poder judicial a los «tribunales establecidos por la ley»<sup>15</sup>.

Las Cortes simultanearon su labor constituyente con la del gobierno del Estado y así fueron dando respuesta legal en forma de decretos a las necesidades que iban surgiendo, de modo que cuando se promulgó la CE1812 existía ya alguna regulación, como la relativa a ciertos derechos fundamentales cuyo ejercicio se percibía crítico como asociados al principio de libertad de su artículo 4<sup>16</sup>.

El texto de Cádiz no contiene una declaración de derechos al modo de la Constitución americana o francesa. Los derechos están dispersos, aunque algunos son mencionados

14. TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, cit. pág. 39.

15. Principio formulado por Montesquieu y ya recogido en la Constitución norteamericana de 1787, en la francesa de 1791 y en los artículos 14 al 17 de esta CE1812.

16. «La nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen» (artículo 4).

expresamente, en una configuración del texto como recurso para la contención o limitación del poder, mediante la declaración constitucional de los derechos individuales <sup>17</sup>.

Estos derechos están impregnados del individualismo propio del espíritu liberal y son de destacar los de libertad y seguridad personales, cuyo afianzamiento constitucional era una cuestión que preocupaba a los constituyentes como garantía frente a futuras adversidades <sup>18</sup>. En el Título V, Capítulo III, <sup>19</sup> se establecen garantías procesales de las que se derivan la protección de ciertos derechos para el mejor funcionamiento de la administración de justicia. De modo que para apresar a un español, debe procederse conforme al principio de legalidad, con exigencia de un mandamiento judicial por escrito y con notificación al apresado (artículo 287), que antes de ingresar en prisión debe ser presentado al juez (artículo 290), todo completado con disposiciones relativas a jueces y alcaides en prevención de detenciones arbitrarias (artículo 299). Entre otros, se incluye el derecho a un proceso público (artículo 303), la abolición del «tormento y los apremios» (artículo 303), de la confiscación de bienes (artículo 304) o la prohibición de transmitir la pena a la familia del procesado (artículo 305).

La preocupación por la salvaguarda de la libertad personal y la propiedad (artículo 4) es patente en el texto constitucional, por lo que además de las cautelas mencionadas, también figura entre las restricciones de la autoridad real, la de no poder «el Rey privar a ningún individuo de su libertad ni imponerle por sí pena alguna» (artículo 172), llegando incluso a

17. Fernández Segado destaca la seguridad personal (artículos 287, 290, 193, 295), los derechos del detenido (artículos 300, 302, 303), las garantías procesales (artículos 244, 247), el derecho a la inviolabilidad del domicilio (artículo 306), el de petición (artículo 373), el derecho de sufragio (artículo 27), la libertad de expresión (artículo 371). FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Las Constituciones históricas españolas...*, cit. págs. 89-91.

18. «Pero no contaron con que tales barreras de papel mal podían detener en su fuerza a Fernando VII». FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Orígenes del régimen constitucional en España*, cit. pág. 135.

mencionarse en la fórmula del juramento a prestar ante las Cortes, en su advenimiento al Trono, «que no tomaré jamás a nadie su propiedad y que respetaré, sobre todo, la libertad política de la nación y la personal de cada individuo» (artículo 173).

La libertad de expresión, centrada en la de imprenta (artículo 371), previamente establecida por vía del Decreto de 10 de noviembre de 1810, es de tipo represivo, mediante el enjuiciamiento de los hechos *a posteriori*, aunque sin ignorar la necesidad de un cierto control. Libertad estimada tan necesaria para el progreso y la vida política que las Cortes se arrogan la facultad de «proteger la libertad política de la imprenta» (artículo 131. 24.<sup>a</sup>).

La inviolabilidad del domicilio del artículo 306, que ciñe el allanamiento a los casos legalmente previstos.

Junto con la división de poderes y la atribución del poder legislativo a las Cortes, el sufragio era uno de los puntos centrales de la labor constituyente porque estaba estrechamente ligado con el principio de soberanía nacional que, una vez aceptado, hacía inviable el sostenimiento del antiguo sistema de representación en Cortes por ciudades o por la calidad personal (nobles). De manera que se plantearon nuevos problemas como el alcance del sufragio (activo y pasivo) y la configuración de las Cortes sin estamentos, lo que implicaba que la elección de los nobles o de los eclesiásticos podría producirse, pero solo en su calidad de ciudadanos españoles.

El derecho de sufragio está amplia y minuciosamente recogido en el articulado, en una doble configuración, ya que el sufragio pasivo es censitario mientras que el activo es universal pero indirecto, al estar sometida la opinión del electorado a diversos filtros sucesivos, lo que «confiere a las Cortes y al sistema político un sesgo acusadamente burgués»<sup>20</sup>.

Se abandonó la representación estamental característica del Antiguo Régimen, por las razones expuestas en el Discurso

19. «De la administración de justicia en lo criminal». Artículos 286 a 308.

20. TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, cit. pág. 42.

so Preliminar<sup>21</sup>, lo que favoreció a los procedentes del antiguo estamento no privilegiado, que fueron mayoría<sup>22</sup>.

El método seguido para designar los diputados constituyentes no fue el que implantaría el posterior texto constitucional, que presentará como una de sus innovaciones principales el exigir para ser elegido diputado «la condición de tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios». En cuanto al carácter representativo de las Cortes,

«Así como se han suprimido los brazos por incompatibles con un buen sistema de elecciones, o sea, representativo, por la misma razón se ha omitido dar diputados a las ciudades de voto en Cortes; pues habiendo sido estas la verdadera representación nacional, quedan hoy incorporadas en la masa general de la población, única base que se ha tomado para en adelante»<sup>23</sup>.

El gran perjudicado del sistema electoral decidido en Cádiz fue el pueblo llano, que se vio privado de representación con la supresión de los gremios y la representación por ciudades, ya que podían ser electores pero no elegidos, si no disponían de cierto patrimonio personal.

Otro de los principios sobre los que descansa la Constitución de 1812 es el de igualdad, en cuya aplicación las Cortes ya habían decretado la supresión de los señoríos<sup>24</sup>. Sus mani-

21. Razones como la carencia de intereses diferentes al común de los ciudadanos por parte de nobles y prelados, al haber desaparecido sus derechos y privilegios exclusivos; o el obstáculo práctico que suponía la desigual distribución de la nobleza en España; o la «espantosa desunión» que seguiría de cualquier separación de los diputados en estamentos, etc. Véase ARGÜELLES, A.: *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, cit. págs. 82-89.

22. Mayoría aplastante, según FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Las Constituciones históricas españolas...*, cit. págs. 65-66.

23. Véase ARGÜELLES, A.: *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, cit. págs. 82-89.

24. Real decreto disponiendo que desde ahora queden incorporados a la nación todos los señoríos jurisdiccionales de cualquier clase y condición que sean (publicado el 12 de septiembre de 1811, *Gazeta* núm. 118).

festaciones más significativas serán la unidad de fuero (artículo 248) y la unidad de códigos (artículo 258) <sup>25</sup>.

El abuso de los fueros privilegiados se tenía por una de las causas principales del mal funcionamiento y resultados de la administración de justicia y fue muy criticado por la Comisión redactora del proyecto constitucional.

«El conflicto de autoridades que llegó a establecerse en España en el último reinado, de tal modo había anulado el imperio de las leyes, que casi parecía un sistema planteado para asegurar la impunidad de los delitos» <sup>26</sup>.

No obstante, la unidad de fueros que predicaba el artículo 248, se veía exceptuada en sede constitucional para el caso de los eclesiásticos (artículo 249) y de los militares (artículo 250), que gozarían de fuero particular «en los términos que previene la ordenanza o en adelante previniere» <sup>27</sup>. El fuero eclesiástico se respetó como solución transitoria, hasta que las autoridades civil y religiosa arreglasen este punto. En cambio, se consideró indispensable que los militares mantuvieran su fuero particular en la parte «que sea necesaria para conservar la disciplina y subordinación de las tropas», reconociendo que «solo la ordenanza es capaz de arreglar este punto tan impor-

25. Artículo 248 CE1812: «En los negocios comunes, civiles y criminales no habrá más que un solo fuero para toda clase de personas».

Artículo 258 CE1812: «El Código Civil y Criminal, y el de Comercio, serán los mismos para toda la Monarquía, sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias podrán hacer las Cortes».

26. ARGÜELLES, A.: *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, cit. pág. 99.

27. Artículo 250 CE1812: «Los militares gozarán también de fuero particular, en los términos que previene la ordenanza o en adelante previniere». Que enlaza con lo dispuesto en el artículo 131: «Las facultades de las Cortes son: [...] Undécima: Dar ordenanzas al Ejército, Armada y Milicia nacional en todos los ramos que los constituyen.» Y con el artículo 359: «Establecerán las Cortes, por medio de las respectivas ordenanzas, todo lo relativo a la disciplina, orden de ascensos, sueldos, administración y cuanto corresponda a la buena constitución del Ejército y Armada».

tante, de modo que se concilien el objeto de la institución militar y el respeto debido a las leyes y a las autoridades»<sup>28</sup>. Al ceñirse así el contenido del fuero a lo necesario para conservar la disciplina y subordinación de las tropas, cambiaba la naturaleza de este, que si antes era un privilegio personal del estamento militar, ahora se convertía en una carga, una excepción gravosa respecto al régimen normal de la administración de justicia en consideración a las exigencias y necesidades de la función militar. Este artículo 250 fue objeto de un intenso debate en el que cerraron filas los diputados militares en defensa de su tratamiento hasta entonces privilegiado, porque en el texto propuesto para debatir en la sesión de 17 de noviembre de 1811, se ceñía el ámbito material de la excepción a lo necesario para preservar y mantener la disciplina: «Los militares gozarán también de fuero particular en los delitos que se oponen a la disciplina, según lo determinare la ordenanza».

Es decir, se pretendía que prevaleciera el régimen común sobre el excepcional, en correspondencia con la nueva concepción del soldado como ciudadano-soldado, si bien se aprovechaban las ventajas y mayor garantía que con esta finalidad ofrecía la jurisdicción militar sobre la ordinaria, dada la mayor dureza en las penas y la sumariedad procesal. Así, las actitudes sobre el carácter y extensión que había de tener el fuero militar se polarizaron en dos extremos. Por un lado, los diputados liberales civiles, que entendían la extensión del fuero que allí se discutía con un carácter marcadamente funcional, dirigido a mantener la eficacia de la tropas y su disciplina; en cambio, los diputados militares en bloque defendían que el fuero debía seguir siendo un privilegio y por tanto, conservarse intacto. Para los primeros, el fuero era más bien una carga, puesto que contenía leyes más rigurosas y penas más duras para mantener la disciplina; en cambio, los militares aún

28. ARGÜELLES, A.: *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, cit. pág. 100.

lo veían como un premio o compensación a su penalidades y desventajas, que les distinguía de los demás ciudadanos.

«Se constitucionalizaba así, en toda su extensión precedente, la jurisdicción militar, por más que quedase abierto el camino para la reducción por vía legislativa de la misma. Se constitucionalizaba un privilegio del *Ancien Régime* pero,[...], se ponía también en manos del Estado un poderoso instrumento de represión»<sup>29</sup>.

Es decir, que en la nueva visión y organización de la fuerza militar de la Constitución de Cádiz, quedó una excepción propia del sistema estamental, como era el mantenimiento del fuero militar, como jurisdicción especial privilegiada. Pero en el curso del constitucionalismo futuro iría decayendo ese carácter privilegiado a favor de un uso que en el régimen fenecido había sido excepcional, el empleo de esta jurisdicción como medio de represión política o de endurecimiento de medidas en servicio del Estado, en particular para la preservación y el mantenimiento del orden público.

También, como consecuencia de la implantación del principio de igualdad, se suprimieron las pruebas de nobleza para acceder a cargos públicos, incluida la carrera militar<sup>30</sup>.

29. Véase BLANCO VALDES, Roberto L.: *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*, Siglo XXI de España Editores S.A., Madrid 1988, pág. 186. Sobre el debate mencionado, véase págs. 182-188.

30. Hasta la Constitución de Cádiz, nobleza y mando militar habían estado estrechamente relacionados, porque los privilegios de aquella descansaban y se justificaban en buena medida en la atribución exclusiva del ejercicio de este. No obstante, entre los constituyente existía la convicción de que los señoríos jurisdiccionales y la soberanía nacional eran incompatibles, por lo que la caída de aquellos afectó a la justificación de la exclusividad nobiliaria del mando militar. Además existían razones evidentes para abrir el acceso, como la necesidad de organizar grandes ejércitos nacionales en las nuevas formas de guerra, así como de disponer de personas capacitadas para el mando, por sus cualidades personales y no por nacimiento, la equiparación a la nobleza que suponía el hecho de combatir en defensa de la patria o, simplemente, el argumento de que si todo el pueblo pagaba los colegios militares, igualmente debía tener la oportunidad de acceder a ellos. Véase MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: *La Constitución española de 1812...*, cit. págs. 146-154.

La fuerza de los hechos indujo a los constituyentes a tratar los requisitos de ingreso en la carrera militar conforme a la realidad. Cuando se reunieron los constituyentes, las necesidades de la guerra ya habían abierto el acceso al cuerpo de oficiales a personas de distinto origen y procedencia que no encajaban en su diseño aristocrático. En esta línea, diversas propuestas e intervenciones apuntaban en la dirección de establecer la profesionalización de los oficiales en consonancia con el declarado principio de igualdad<sup>31</sup>. Así, en la sesión del 2 de agosto de 1811, la Comisión de Guerra presentó a las Cortes una propuesta de Orden sobre supresión de las pruebas de nobleza para el ingreso en las academias militares, cuya necesidad y conveniencia sustentaba en cuatro razones: la superación de los privilegios del Antiguo Régimen y su sustitución por el nuevo principio de igualdad que había de regir en adelante; la necesidad de que los oficiales fueran profesionales con la formación necesaria y adecuada en contraste con la eventualidad o el ejercicio ocasional por los nobles en el antiguo sistema; la necesidad de normalizar una situación que de hecho ya se estaba produciendo; la constatación de la desigual distribución territorial de la nobleza, lo que también ocasionaba desigualdades entre distintas zonas. El Proyecto resultó aprobado en la sesión del 16 de agosto. No obstante, conviene recordar que lo que se establecía era una igualdad formal en el acceso a la carrera, porque se mantenían los demás requisitos, como el de limpieza de sangre, además de que el cursar los estudios correspondientes implicaba unos gastos que tampoco estaban al alcance de todos. Por otra parte, hubo reticencias al cumplimiento de esta norma por parte de los responsables de los colegios o academias militares<sup>32</sup>.

31. Así, el Plan de Ascensos presentado por la Comisión de Guerra en julio de 1811.

32. Real decreto disponiendo que en todos los colegios y academias de mar y tierra sean admitidos los españoles de familias honradas, sujetándose en lo demás a sus estatutos y a su forma, según se expresa (publicado el 31 de agosto de 1811, *Gazeta* núm. 113).

La rotunda declaración de confesionalidad del Estado contenida en el artículo 12<sup>33</sup>, en contradicción con el carácter liberal de texto constitucional, fue una concesión a la amplia representación del clero, en favor de la paz de los debates.

Por último, se contempla el derecho de «representar» o derecho de petición de todo español ante las Cortes o el Rey, «para reclamar la observancia de la Constitución» (artículo 373), con la finalidad de reforzar las garantías y la protección efectiva de los derechos reconocidos en el mismo texto.

### 2.1.2. *La distribución constitucional de competencias político-militares*

En Cádiz se fraguaba una nueva visión de la monarquía que, aunque estaba nominalmente asentada en las tradiciones hispánicas, en realidad se inspiraba en dos nuevos y revolucionarios principios: la soberanía nacional y la división de poderes. Sobre estos principios y el triunfo de las tesis de los diputados liberales,

«... se vertebró una ‘monarquía asamblearia’, que convertía al rey en órgano constitucional dependiente de las Cortes, sin perjuicio de que se le siguiera atribuyendo un papel nada desdeñable en el ejercicio —nunca en la titularidad— de la soberanía, lo que supuso conferirle una participación notable, aunque no esencial, en la función de gobierno y, por tanto, en la dirección política del Estado»<sup>34</sup>.

---

A juicio de Blanco Valdés, la quiebra del monopolio aristocrático del mando militar y su apertura a la burguesía, «venía a dinamitar por la base uno de los elementos fundamentales de imbricación entre el Monarca y el ejército». Véase BLANCO VALDES, R. L.: *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal*, ..., cit. págs. 170-178.

33. Artículo 12 CE1812: «La religión española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra».

34. VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: «La monarquía española entre el absolutismo y el Estado constitucional: doctrina y derecho», en *Política y Constitución en España (1808-1978)*, cit. pág. 192.

Sobre la base de una especialización funcional, según la correlación entre el órgano y la función que le es propia, la Constitución de 1812 configuraba un sistema de distribución de competencias en el que las Cortes detentaban y ejercían en exclusiva el poder legislativo, tanto ordinario como de reforma, con independencia del monarca. El Rey perdía sus facultades anteriores como Jefe del Estado y se constituía en titular del poder ejecutivo, si bien quedaba exento de responsabilidad política, que recaería en sus Secretarios de Despacho. Como titular del ejecutivo, le correspondía la dirección y el mando de la fuerza militar; pero a los constituyentes no escapaba que la estrecha y especial vinculación del monarca con esta, unida a su presunta aversión al régimen constitucional que ahora se instauraba, podía acarrear problemas en el futuro, por lo que las Cortes se reservaron la posibilidad de intervenir en el ámbito político-militar, si fuera preciso en determinadas circunstancias. Así, aunque al Rey se le atribuyeron las funciones ejecutivas y a las Cortes las legislativas, en lo relativo a la política militar estos límites no se respetarían escrupulosamente; de modo que cada órgano asumió constitucionalmente algunas funciones, más por lo decisivo de las materias que siguiendo el criterio mencionado.

El problema de fondo de la distribución de competencias diseñada en Cádiz es que exigía que el Rey y las Cortes se entendieran políticamente para la buena marcha de los asuntos del Estado.

Al afrontar la distribución de competencias respecto a la fuerza militar, pesó en el ánimo de los constituyentes la salvaguardia de la eficacia en una cuestión como esta en la que la rapidez en la toma de decisiones y la capacidad de reacción podía ser vital para la propia supervivencia nacional. Por eso asignaron al poder ejecutivo las facultades para decidir en cuestiones que no permitían dilaciones y, en cambio, se reservaron para las Cortes otras que sí podían admitir cierto retraso sin grave perjuicio.

«Si para declarar con oportunidad una guerra fuese necesario esperar a la lenta e incierta resolución de un congreso nume-

roso, la potencia agresora o injusta tendría la más decidida superioridad sobre la nuestra...»<sup>35</sup>.

Como poder restrictivo para el poder real, a las Cortes de Cádiz se le atribuyeron las facultades propias de su función legislativa, como las de fijar anualmente el volumen de las fuerzas de tierra y mar, a propuesta real (artículo 131.10.<sup>a</sup>) y la forma de reclutamiento (artículo 357). Las Cortes también disponían de un poder de control excepcional, con atribuciones que no cuadraban exactamente con su función, como la necesidad de su autorización para que el Rey pudiera disponer de las tropas de las Milicias fuera de su ámbito provincial (artículo 365) y la del artículo 131.8.<sup>a</sup> sobre la preceptiva autorización para admitir tropas extranjeras en el reino.

También tomaron otras decisiones, como la supresión de las pruebas de nobleza, la reorganización del sistema de recompensas o la generalización de la obligación de prestar el servicio militar, aunque permitirán la exención del servicio mediante pago.

Otro bloque de facultades era el relativo a la organización u ordenación de Ejército, Armada y Milicia Nacional, asimismo enunciado en el artículo 131.11.<sup>a</sup> y explicado en los artículos 359 y 363, cuya regulación se asignaba a las Cortes, mediante las respectivas Ordenanzas para Ejército y Armada y la previsión de que la formación, número y constitución de la Milicia se arreglara asimismo por una ordenanza particular. Finalmente, como facultad más propia y específica del legislativo, correspondía a las Cortes aprobar los tratados de alianza ofensiva, antes de su ratificación (artículo 131.7.<sup>a</sup>).

Como titular del poder ejecutivo, las facultades del monarca en materia militar eran muy amplias, si bien estaban contrapesadas por las de las Cortes en esta misma materia<sup>36</sup>. Al

35. ARGÜELLES, A.: *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, cit. págs. 89-91.

36. Para Martínez Sospedra, «el control del ejecutivo sobre el Ejército y la Marina es punto menos que total [...] el papel de las Cortes en el tema se reduce, a más de votar los créditos necesarios para su mantenimien-

Rey se le atribuían las facultades necesarias para la dirección político-militar, como la de libre disposición de la fuerza armada distribuyéndola como más convenga (artículo 171.9.<sup>a</sup>), lo que incluía a todas las fuerzas que las Cortes pudieran disponer para caso de guerra y la disposición limitada sobre la Milicia (artículo 365); el mando del Ejército y la Armada, así como el nombramiento y la provisión de todos los empleos militares (artículo 171.8.<sup>a</sup> y 5.<sup>a</sup>); la de hacer la guerra y declarar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes (artículo 171.3.<sup>a</sup>).

2.1.2.a) *Del Ejército permanente al Ejército nacional*

Las ordenanzas militares del Antiguo Régimen, regulaban todos los aspectos necesarios para el funcionamiento de la fuerza militar, según una antigua tradición que se mantenía bajo diversas formas o instrumentos<sup>37</sup>.

---

to, a fijar el número de fuerzas y la cantidad del material necesario, y ello anualmente. Por otra parte, [...] le corresponde a la Cámara el dictar las ordenanzas militares y aquellas disposiciones legales que afectan a la organización de las fuerzas armadas». MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: *La Constitución española de 1812...*, cit. pág. 357.

37. Entre los antecedentes, pueden destacarse algunos:

Siglo XIII – Alfonso X el Sabio. *Fuero de las Leyes (Partida Segunda)*.

1503 – *Ordenanzas Militares [de los Reyes Católicos] para la buena gobernación de las gentes, de sus guardas, artillería y demás gentes de guerra y oficiales de ella*.

1568 – Duque de Alba. *Discurso [de Sancho de Londoño] sobre la forma de reducir la disciplina militar a mejor y antiguo estado*.

1587 – Alejandro Farnesio, Duque de Parma. *Ordenanzas... sobre el ejercicio y administración de la jurisdicción y justicia de éste felicísimo ejército*, a 13 de mayo de 1587. En Bruselas. Llamadas «las primeras de Flandes».

1632 – Felipe IV. Ordenanza general de 28 de junio de 1632.

1633 – Felipe IV. Ordenanzas del Mar Océano.

1701 – Felipe V. Ordenanzas de Flandes. Las «segundas».

1728 – Ordenanza general de 1728, que derogó las anteriores de 1632.

1748 – Fernando VI. Ordenanzas para el gobierno militar, político y económico de la Armada Naval.

La Ordenanza de Flandes (1701), modificada posteriormente, era la norma de referencia que rigió el Ejército de los borbones españoles hasta la entrada en vigor de las *Ordenanzas de S.M. para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de sus ejércitos*, dadas por Carlos III a 22 de octubre de 1768, que establecían la estructura básica y el régimen de un ejército permanente, estrechamente ligado con la monarquía absoluta, con cuya conformación entró en la Guerra de Independencia. Sobre estas Ordenanzas incidirán tanto la acción legislativa de las Cortes de Cádiz como las modificaciones impuestas por las circunstancias de la guerra<sup>38</sup>.

Las Reales Ordenanzas de 1768 configuraban un ejército real, no nacional en el sentido que posteriormente se impondría. Esto se advierte, de primera intención, en el estilo *posesivo*<sup>39</sup> con que están redactadas y también en que la calidad de español no era imprescindible para prestar servicio; así, «el pié de mi infantería, compuesta hoy de españoles, irlandeses, italianos, walones y suizos, observará en su formación el método siguiente. [...] La infantería española tendrá el primer lugar...» (artículo 1.º)<sup>40</sup>.

38. Para una idea de su contenido, véase el Anexo A, con el índice de las citadas Ordenanzas.

Sobre el proceso, autores y vicisitudes de su elaboración, incluyendo sus antecedentes, véase GÁRATE CÓRDOBA, José María: «Rumbo y solera de las Ordenanzas Militares», en *Ciclos: Histórico militar y el Cádiz de la Ilustración (XX curso. Año 1982)*, Aula Militar de Cultura, Gobierno Militar, Cádiz 1985, págs. 41-74.

39. Tratado Segundo. Título decimosexto (Del coronel de un regimiento). Artículo 1.º [...] En el regimiento de su cargo hará que la subordinación se observe con el mayor tesón; [...] que cuantos soldados Yo pago sean útiles por todas sus circunstancias;...».

40. Para la infantería suiza, se firmó una última «CAPITULACION ENTRE S.M. EL REY DE ESPAÑA Y DE LAS INDIAS DE UNA PARTE Y LA DIETA DE LA CONFEDERACIÓN HELVÉTICA DE LA OTRA PARA LOS CINCO REGIMIENTOS SUIZOS QUE SIRVEN A S.M. CONCLUIDA EN BERNA EN 2 DE AGOSTO DE 1804». Estas Capitulaciones se renovaban periódicamente y recogían las condiciones contractuales bajo las que prestarían servicio, y su duración, estos regimientos en España. En este caso se trata de la *CAPITULACION BAXO LA QUAL LOS CINCO REGIMIENTOS SUIZOS DE SCHWALLER*,

Las fuerzas armadas del Antiguo Régimen se componían de: ejército permanente (tropas de Casa Real, Armas de Infantería, Caballería, Artillería y el cuerpo de Ingenieros), milicias provinciales y milicias urbanas. Las milicias provinciales, constituían una reserva que podía activarse en caso necesario para reforzar al ejército permanente <sup>41</sup>. Las milicias urbanas tenían su origen en las mesnadas de los concejos medievales y se mantuvieron parcialmente en razón de su utilidad para la defensa de plazas fronterizas y puertos marítimos.

Esta fuerza militar, un tanto heterogénea en su composición y sistema de reclutamiento, se mantenía cohesionada mediante la observancia de una disciplina estricta <sup>42</sup>.

Los primeros pasos hacia un cuerpo de oficiales profesionales, cabe reconocerlos en una Real Cédula de noviembre de 1704, por la que en cada Compañía se debían recibir «diez cadetes, nobles e hidalgos, que se distinguirían de los demás por el servicio y la paga». Los oficiales se reclutaban entre el estamento nobiliario, de manera que los cadetes debían tener la calidad personal de hidalgos notorios o, en su defecto, al menos ser hijos de capitán, lo que indica la existencia de un cierto margen de acceso a la categoría de oficial para los que carecían de la condición de noble <sup>43</sup>.

---

RUTTIMANN, REDING, BETSCHART Y TRAXLER, *QUE SE HALLAN AL SERVICIO DE S.M. CATÓLICA, CONTINUARÁN EN ÉL POR ESPACIO DE LOS TREINTA AÑOS QUE EN ELLA SE PREFIXAN.*

Los cuerpos extranjeros al servicio de España quedaron definitivamente extinguidos y abolidos por Real Orden de 30 de junio de 1835.

41. Creadas en 1734 por una Real Ordenanza de Felipe V, estaban formadas por 33 regimientos de milicias provinciales, fuerza que Carlos III (1766) amplió a 42 y que reguló en 1767 con un detallado Reglamento.

42. Véase el Tratado Segundo de las Ordenanzas de Carlos III, en su totalidad, en el que se regulan las obligaciones de cada uno de los empleos militares y las relaciones entre ellos.

43. Tratado Segundo. Título décimo octavo (Forma y distinción con que han de ser los Cadetes admitidos y considerados). Artículo 1.º «El que se recibiere por Cadete ha de ser hidalgo notorio, conforme a las leyes de mis reinos, teniendo asistencia proporcionada (que nunca baje de cuatro reales de vellón diarios) para mantenerse decentemente; y de los que fueren

La tropa se reclutaba mediante el voluntariado, las levas y el sistema de quintas. Por el sistema de enganche voluntario, además de los nacionales, también se reclutaban extranjeros en forma de unidades ya organizadas. Las levas recogían a «vagos y personas ociosas, para darles empleo útil»<sup>44</sup>, se decidían en función de las necesidades, aunque llegaron a tener carácter periódico, con la doble finalidad de proporcionar soldados y quitar de las poblaciones a individuos socialmente conflictivos. Ambos sistemas evitaban o reducían el impacto que para la economía del reino —en tanto que distraían fuerza laboral— tenía el empleo del tercer sistema, las quintas, que además no suponían una obligación general como llegaría a ser posteriormente, porque junto a las exclusiones en razón de privilegios personales, admitía un gran número de exenciones del servicio militar por razón de la profesión u oficio, familiares o territoriales<sup>45</sup>.

Era además un ejército estamental. Es decir, que sus miembros poseían ciertos privilegios y excepciones, explícitamente recogidos en el Tratado Octavo de las Ordenanzas de S.M. Carlos III (1768), cuyo Título Primero estaba dedicado a las «Exenciones y preeminencias del fuero militar, y declaración de las personas que lo gozan»<sup>46</sup>.

---

hijos de Oficiales en quienes no concurra esta precisa circunstancia, sólo han de ser admitidos aquellos cuyos padres sean o hayan sido Capitanes. [...] 5. En cada uno de los regimientos de Infantería no podrá haber más de dos Cadetes por compañía, y uno en las de Caballería y dragones; [...]».

44. Real Cédula de Carlos III de 7 de mayo de 1755, publicando una Real Ordenanza para hacer levas anuales en todos los pueblos del reino.

45. Por Real Declaración de Carlos III (1767), se establecía el reclutamiento obligatorio del ejército, mediante el sistema de quintas y el sorteo.

El sistema de quintas se reguló en una extensa Real Ordenanza de Carlos IV, de 27 de octubre de 1800.

46. Tratado Octavo (De las materias de justicia). Título primero (Exenciones y preeminencias del fuero militar y declaración de las personas que lo gozan). Artículo 1: «Para atajar los inconvenientes que (con atraso de mi servicio y competencia de jurisdicciones) detienen la buena administración de justicia, así por solicitar el fuero militar muchos que no deben gozarle,

El fuero suponía una jurisdicción propia e independiente, consecuente con un contexto en el que el derecho no presuponía la igualdad ante la ley; por esto, las causas (civiles o militares) relativas a los militares quedaban fuera de la competencia de la jurisdicción ordinaria que, por razón de la persona, no podía conocer de ellas.

Así entendido como privilegio o ventaja, en sentido amplio, se extendía a las personas del círculo familiar y doméstico del militar y su goce implicaba una serie de ventajas y exenciones respecto a las personas comunes<sup>47</sup>.

No obstante, como toda norma suele tener sus excepciones, en el caso de cometer ciertos delitos, se perdía el fuero militar pasando la justicia ordinaria del territorio a conocer en los de resistencia formal a la justicia, desafío probado (*duelistas*), evasión de capitales, fabricación de moneda falsa, uso de armas prohibidas, «robo y amancebamiento dentro de la corte», fraude a la hacienda real y otros<sup>48</sup>. También podía darse el caso contrario, es decir, personas ajenas al fuero cas-

---

como por sujetarse por ignorancia a otros juzgados algunos a quienes les está concedido, y debieran defenderle; declaro que el referido fuero pertenece a todos los militares que actualmente sirven y en adelante sirvieren en mis tropas regladas o en empleos que subsistan con actual ejercicio en guerra, y que como tales militares gocen sueldo por mis tesorerías del Ejército en campaña o las provincias, comprendiéndose en esta clase los militares que se hubieren retirado del servicio y tuvieren despacho mío para gozar de fuero; pero con la diferencia y extensión que se expresará sucesivamente en este título».

47. Tratado Octavo. Título primero. Artículo 1. 8: «Las mujeres y los hijos de todo militar gozarán de este fuero, y muerto aquel, le conservarán su viuda y las hijas mientras no tomen estado; pero los hijos varones únicamente le gozarán hasta la edad de diez y seis años». Artículo 1. 9: «Todo criado de militar con servidumbre actual y goce de salario tendrá por el tiempo que exista con estas calidades el fuero en las causas civiles y criminales que contra él se movieren, no siendo por deudas o delitos anteriores, en cuyo caso no le servirá el fuero, ni se le apoyará con pretexto alguno...».

48. Tratado Octavo. Título segundo (Clase y delitos en que no vale el fuero militar).

trense que, en razón de la comisión de delitos contra los intereses del ejército o en perjuicio de sus fines, eran sometidos a la jurisdicción penal militar; como el caso de los que auxiliaran a la desertión, incendio de cuarteles o almacenes, espionaje o insulto a centinelas<sup>49</sup>.

### 2.1.2.b) *La Fuerza Militar Nacional*

A partir de mayo de 1808 se inicia un proceso acelerado de descomposición de la maquinaria militar del Antiguo Régimen, cuyo Ejército Real resultará sustituido por un Ejército Nacional, de base popular, proceso que incluirá asimismo el cambio radical de la manera de entender la política militar y de sus mecanismos de control y dirección<sup>50</sup>.

49. Tratado Octavo. Título tercero (Casos y delitos en que la jurisdicción militar conoce de reos independientes de ella).

Los restantes Títulos del Tratado Octavo, hasta once, contienen normas para delimitar competencias, procesales, penales y sobre el testamento militar.

50. Al comenzar la Guerra de Independencia, el Ejército Real tenía esta composición:

–Tropas de la Casa Real: Cuerpo de Guardias de *Corps*, Guardias Reales de Infantería Española, Guardias Reales de Infantería Valona, Brigada de Carabineros Reales, Guardias Alabarderos.

–Infantería de Línea: 34 Regimientos españoles, 3 Regimientos irlandeses, 1 Regimiento de Nápoles.

–Infantería Suiza: 6 Regimientos.

–Infantería Ligera: 12 Regimientos (a un batallón).

–Caballería: 12 Regimientos de línea, 12 Regimientos ligeros (dragones, cazadores, húsares).

–Artillería: 4 Regimientos; Brigadas de Mallorca, Ceuta y Canarias (15 compañías fijas).

–Ingenieros: 1 Regimiento de zapadores-minadores.

–Milicias Provinciales: 43 Regimientos (a un batallón), 4 Divisiones de granaderos (a dos batallones).

–Existían además otras Unidades incompletas o con escasa capacidad de combate, como las Compañías de Milicias Urbanas o las Compañías de *Inválidos Hábiles*.

«Invasión y resistencia. Crisis dinástica y autoridades de origen popular. Esta doble dialéctica resume la coyuntura de 1808 y explica tanto los cambios revolucionarios que la misma irá generando, como la diversa dinámica en que estos se van a producir»<sup>51</sup>.

Por otra parte, en el campo de la técnica militar habían aparecido nuevas formas de guerra popular, revolucionaria o de independencia, que exigían un volumen de medios y personal hasta ahora desconocidos.

Existía la necesidad de transformar el Ejército, de instrumento eficaz y exclusivo del poder real, a defensor de la nación y del nuevo sistema político de libertades, sin comprometer por ello su eficacia en operaciones y este interés se refleja en la relativa abundancia de preceptos que mencionan lo militar en la Constitución de 1812.

Se replantearon cuestiones antiguas bajo el nuevo enfoque, junto a otras nuevas, como el carácter permanente del Ejército, su dependencia del poder ejecutivo, la obediencia, la inserción plena de los militares en la nueva sociedad de clases, la igualdad y consiguiente erradicación de privilegios ya incompatibles o la idea de nación armada encuadrada en las milicias. El desafío era transformar la fuerza armada, de enemigo potencial a firme defensor del sistema.

---

Según Gómez de Arteche, entre Ejército permanente y Milicias sumaban 7.222 jefes y oficiales y 131.019 de tropa, en total 138.241 hombres y 10.960 caballos. Encuadrados en 198 batallones y 126 escuadrones. (De los que habría que deducir la División del Marqués de la Romana que estaba en Dinamarca combatiendo al lado de los franceses, unos 15.000 hombres).

Sobre este particular puede verse GÓMEZ DE ARTECHE Y MORO, José: *Guerra de la Independencia. Historia militar de España de 1808 a 1814* (Tomo I), Imprenta General del Crédito Comercial, Madrid 1868. Gómez de Arteche publicó esta vasta obra distribuida en 14 tomos, el primero en 1868 y el último en 1903, la mayoría editados por la Imprenta y Litografía del Depósito de la Guerra.

51. BLANCO VALDES, R. L.: *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal...*, cit. pág. 51.

La Comisión redactora del Proyecto de Constitución consideró la facultad de levantar tropas como una necesidad ineludible para la defensa interior y exterior del Estado, mientras que existiera en Europa «el fatal sistema de ejércitos permanentes», entendiéndola como propia de las Cortes en cuanto que representantes de una nación libre. Pero también se percibía un lógico recelo hacia los ejércitos permanentes, por lo que justificaba su argumentación y adoptaba ciertas cautelas<sup>52</sup>.

«Como el servicio militar es una contribución personal sobre los súbditos de un Estado, tanto más gravosa al que la sufre cuanto le sujeta a leyes más duras, disminuyendo en parte su libertad civil, es preciso que las Cortes la otorguen por tiempo limitado, y en virtud de utilidad o necesidad calificada»<sup>53</sup>.

Las cautelas se centraban en «la sagrada obligación [...] de no permitir se convierta en instrumento de opresión lo que está destinado para conservar su independencia y libertad», para lo que se fijaba anualmente el volumen de tropas y la manera de reclutarlas, entre otras medidas. También cabría ver como cautela la distinción entre ejército permanente y milicia nacional, fuerza de carácter territorial provincial cuya existencia se justificaba como refuerzo del ejército para caso de invasión. La utilidad de esta milicia «baluarte de nuestra libertad», era ofrecer el medio a la nación de asegurar su independencia ante enemigos exteriores así como «su libertad interior en el caso de que atentase contra ella algún ambicioso».

52. En tiempo de paz, los ejércitos permanentes eran vistos con desconfianza por ser considerados peligrosos para la libertad. Así, desde 1689, el Parlamento de Inglaterra autorizaba anualmente a la Corona para disponer de un Ejército y los Estados Unidos (1783) y Francia (1789) sustituyeron el Ejército regular (de tradición absolutista) por una Milicia.

En la Declaración de derechos «del buen pueblo de Virginia» aprobada el 12 de junio de 1776 se afirmaba que «los ejércitos permanentes, en tiempo de paz, deben ser evitados como peligrosos para la libertad» (Artículo 13).

53. ARGÜELLES, A.: *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, cit. pág. 123.

El Texto de 1812 dedicó su Título VIII a la Fuerza Militar Nacional (artículos 356 a 365), introduciendo el nuevo concepto de «fuerza militar nacional permanente» con dependencia del Legislativo y configurada como un Ejército que ya no será «real» y sí «nacional». El Título consta de dos capítulos, estando dedicado el primero a las «tropas de continuo servicio». Las Cortes fijarán anualmente el número de hombres y buques necesarios, así como el modo de reclutar, y establecerán «cuanto corresponda a la buena constitución del Ejército y Armada» mediante las respectivas ordenanzas. Prevé el establecimiento de escuelas militares para la enseñanza e instrucción de las armas, así como la obligatoriedad del servicio militar para los españoles cuando «fuere llamado por la ley», según la visión del soldado como «ciudadano armado solamente para la defensa de su patria» que, suspendido de sus ocupaciones civiles, debe tomar las armas para defender la nación de invasiones u ofensas.

Los cuatro artículos del capítulo segundo están dedicados a las «milicias nacionales» (artículo 362) que se constituirán en cada provincia con sus habitantes, arreglándose conforme a una ordenanza particular, en una modalidad de servicio que «no será continuo, y solo tendrá lugar cuando las circunstancias lo requieran», ceñido además al ámbito provincial, salvo autorización de las Cortes.

En el Antiguo Régimen existían las Milicias Provinciales, como cuerpo militar auxiliar, y también pueden encontrarse antecedentes de la idea en la Revolución Francesa; pero los constituyentes de Cádiz fueron originales en cuanto a la configuración de la Milicia Nacional y su encaje en el nuevo sistema constitucional, como un institución «a caballo entre un cuerpo de tropas territoriales, que actuaban como reserva del de línea y como fuerzas auxiliares del mismo y el brazo armado de un movimiento político: el liberal»<sup>54</sup>. Su configuración

54. MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: *La Constitución española de 1812...*, cit. pág. 358.

constitucional fue muy debatida y giraba en torno a una teoría del equilibrio armado entre los poderes ejecutivo y legislativo que, de manera implícita, se expresaba en la convicción de que «la división de poderes que consagraba el texto constitucional aparecería como una garantía meramente teórica frente a un eventual abuso por parte del Monarca de sus facultades militares»<sup>55</sup>.

En la asignación de misiones, al ejército permanente le corresponde la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior, mientras que a las milicias les toca la protección de la libertad<sup>56</sup>.

55. La necesidad de esta Milicia Nacional fue defendida por el conde de Toreno durante los debates que, sobre el Título VIII, comenzaron en la sesión del 16 de enero de 1812. Sobre estos debates y, en general, la indefinición constitucional del carácter de las milicias, si ejército de reserva o fuerza armada popular, véase BLANCO VALDES, R. L.: *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal...*, cit. págs. 189-194.

En la misma sesión del 16 de enero de 1812, Argüelles captó y expuso lo esencial de las ideas discutidas en los debates: «Los principios en que se fundó la Comisión para establecer la Milicia Nacional son bien conocidos. El objeto de esta institución es la defensa del Estado cuando las circunstancias lo requieran y la protección de la libertad en el caso de que se conspire abiertamente contra la Constitución. Es tanto mas necesaria la Milicia Nacional bajo ambos aspectos, cuando el sistema universal de ejércitos permanentes exige que nosotros tengamos aún en tiempo de paz una fuerza respetable en pie para acudir con prontitud y buen éxito a cualquier invasión o amenaza que pudiera hacerse por parte de los enemigos exteriores.[...] La necesidad de conservar en tiempo de paz un Ejército en pie más o menos numeroso, no hay duda que pone en conocido riesgo la libertad de la nación. El soldado, por el rigor de la disciplina, queda sujeto a una exacta subordinación; su obligación es obedecer, y este principio tan esencial a la organización militar es cabalmente el que tiene una tendencia al abuso por parte de los jefes o de la autoridad que manda la fuerza. Al Ejército ni toca ni puede tocarle el examinar la razón de la orden que le pone en movimiento.[...] El origen del mal está en el sistema de Ejércitos permanentes...».

56. Por Decreto LXXXIII de 15 de abril de 1814, en cumplimiento de lo aprobado por las Cortes el 16 de enero de 1812, se aprueba el Reglamento para la Milicia Nacional Local, que encuadraba sus funciones en el

## 2.2. VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ EN EL *TRIENIO LIBERAL*

La presencia militar entre los diputados de las constituyentes de Cádiz era significativa y lógicamente no descuidaban aquellas cuestiones que profesionalmente les eran más próximas, aunque por las circunstancias de la guerra y el pronto regreso de Fernando VII, se resintió la producción legislativa<sup>57</sup>.

Entre los diputados de Cádiz existía la idea de que los aspectos político-militares comprendidos en la nueva Constitución, habían de desarrollarse mediante al elaboración de una Constitución militar o, por mejor decir, una constitución política que recogiese la parte militar.

---

ámbito de la seguridad y el orden público. Su texto puede verse en RAMOS ARGÜELLES, Antonio: *Agustín Argüelles (1776-1844). Padre del constitucionalismo español*, Ediciones Atlas, Madrid 1990, págs. 722-734.

Las Milicias se regularon por reglamentos y órdenes sucesivas, hasta el Reglamento de la Milicia Nacional Activa (aprobado el 18 de noviembre de 1821) y la Ordenanza para la Milicia Nacional Local de la Península e Islas Adyacentes (29 de junio de 1822). Ambas configuraban a la Milicia como un Cuerpo politizado, destinado a sostener la Constitución de Cádiz restaurada en las Cabezas de San Juan el 1 de enero de 1820. Pero las funciones de la Nacional Activa, en el ámbito provincial, estaban bien articuladas con las misiones del Ejército permanente, en cambio, la Nacional Local se configuraba como un Cuerpo de carácter burgués y urbano, al margen de la autoridad militar y no sujeto al fuero castrense. Véase en SECO SERRANO, C.: *Militarismo y civilismo...*, cit. págs. 49-50.

57. La distinción entre la pertenencia exclusiva a la nobleza o a la burguesía ya dejaba de presentar límites nítidos porque, en el caso de la ciudad de Cádiz, donde era escasa o inexistente la nobleza terrateniente, los nobles se dedicaban al comercio o a la milicia. MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. E.: «En torno al primer constitucionalismo hispano...», cit. pág. 231.

Según Aymes, el número de diputados iba aumentando conforme se sucedían las sesiones, pasando de 104 hasta 223, lo que dificulta determinar su composición exacta. Siguiendo a Fernández Almagro, cifra en treinta y siete el número de diputados militares. En cambio el clero representaba un tercio del total, aproximadamente. Véase AYMES, Jean-René: *La guerra de la Independencia en España (1808-1814)*, Estudios de historia contemporánea, Siglo XXI de España Editores S.A., Madrid 1986, págs. 89-92.

En esta línea, se formularon algunas propuestas y se remitieron a las Cortes dos interesantes proyectos elaborados individualmente.

El brigadier don Vicente Sancho, redactó una Memoria que dirigió a las Cortes el 20 de octubre de 1812, bajo el título *Ensayo de una Constitución militar deducida de la constitución política de la monarquía española*, en la que, entre otras cuestiones consideraba que los trabajos de la comisión redactora debían centrarse en la vertiente política de la constitución militar más que en aspectos técnicos de actualización de las ordenanzas militares. Sancho proponía una división de la fuerza militar en dos grandes bloques. Un ejército permanente, en el que se distinguían tropas en servicio activo y de reserva, y una organización de milicias; que a su vez se dividía en dos cuerpos; uno cuyas misiones estarían centradas en la defensa de la libertad y en el refuerzo al ejército permanente, en casos extraordinarios; otro, concebido como fuerza local de policía.

Durante 1813, el economista don Alvaro Flórez Estrada, publicó en un periódico de Cádiz (*El Tribuno del Pueblo Español*) una serie de artículos que configuraron su propuesta de *Constitución Política de la Nación española en lo tocante a la parte militar*. El Proyecto iba encabezado por una *Advertencia* o prólogo presidido por la idea de que «las fuerzas de las Naciones no tienen otro apoyo sólido que leyes justas». Constaba de ochenta y cuatro artículos, estructurados en cinco capítulos que trataban los medios y criterios para reclutar una fuerza armada permanente, con el único objeto de resistir toda invasión de un enemigo exterior; los medios para establecer una fuerza o milicia constitucional permanente, para asegurar la tranquilidad interior y el imperio de las leyes; la ley marcial (quien, cuando y como puede declararse); los grados y premios de todos los militares (recompensas, ascensos, pensiones, etc); y los castigos<sup>58</sup>.

58. El texto completo puede verse en RAMOS ARGÜELLES, A.: *Agustín Argüelles...*, cit. págs. 700-717.

El proyecto de Flórez Estrada era mucho más extenso y detallado que el anterior. A juicio de Blanco Valdés<sup>59</sup>, en su conjunto suponía una revisión y actualización de las vigentes Ordenanzas de Carlos III (1768), pero lo más significativo era su capítulo III, que trataba la ley marcial, por tratarse de la primera ocasión en que un político liberal abordaba una cuestión que sería central en los tiempos venideros: la intervención del ejército para mantener el orden público.

Los proyectos de Sancho y Estrada eran las propuestas más elaboradas para afrontar la regulación de los aspectos político-militares de la Constitución de Cádiz que deberían conducir a una *Constitución militar*, aunque también hubo otras<sup>60</sup>. Pero existía una confusión de fondo, además de posiciones radicales, que ralentizaban los trabajos encaminados a la elaboración de una *Constitución militar* y que, de hecho, la hicieron imposible en aquella primera legislatura. Así, habrá que esperar al *Trienio Liberal* para ver la *Constitución militar* materializada en la *Ley Constitutiva del Ejército*.

El interés de ambas propuestas reside en la calidad personal de sus autores, muy implicados en la resistencia al invasor; la claridad con que plantean los problemas, a los que proponen soluciones innovadoras, además de la libertad con que expresan sus ideas, libres de objeciones o debate. Sancho y

59. Véase BLANCO VALDES, R. L.: *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal...*, cit. págs. 225-230.

60. La primera propuesta sobre la *Constitución militar* la formuló el coronel don Manuel de Llano, en la sesión de 3 de julio de 1811, pero su alcance se limitaba a preservar la cadena de mando y poner orden en los ascensos, aspectos que estaban resultando gravemente afectados por las circunstancias de la guerra. Entre otras, también propuso que la *Constitución militar* fuese elaborada por una Junta militar nacional, compuesta por oficiales de todas las Armas que serían elegidos por las Unidades; asimismo, el proyecto resultante debía ser sancionado por las Cortes.

Otro militar, don Luis Landáburu, centraba su propuesta en la revisión de las Ordenanzas de 1768 para ampliarlas y adaptarlas.

Desde posiciones conservadoras, el teniente general don Pedro González Llamas, también formuló su propuesta.

Flórez Estrada coincidían en lo esencial, así como en la necesidad urgente de elaborar esa *Constitución militar*, por razones políticas, porque era necesario ir consolidando las posiciones de las instituciones y las relaciones de poder según el diseño del nuevo Estado liberal que establecía la Constitución de Cádiz; pero también por razones estructurales, para fijar firmemente las bases del nuevo ejército nacional de ciudadanos libres, en contraposición al extinto ejército permanente del absolutismo. Esto obligaba a replantearse principios como el de obediencia ciega o la insuficiencia de las ordenanzas militares tradicionales<sup>61</sup>.

Por lo engañoso de los titulares, conviene advertir que no se trataba de redactar una constitución propia y específica de lo militar, para sustentar un ámbito autónomo respecto a la constitución política, que había de ser única. Se trataba de extraer, adaptar, desarrollar y explicar los valores y principios políticos contenidos en la Constitución de Cádiz en lo referente a la materia político-militar. En este sentido, una de las primeras dificultades en la defensa de las propuestas fue la de tratar de aquilatar y hacer comprender a los diputados, de manera nítida, la distinción entre la *Constitución militar* que se proponía y las meras ordenanzas, códigos o reglamentos<sup>62</sup>.

61. Según Flórez, «...la Constitución militar debe establecer por base que el soldado primero es hombre que militar; primero ciudadano que soldado; que las leyes militares son inferiores a las naturales y a las civiles; que la institución militar no debe tener otro objeto que defender la libertad exterior de los asociados». Véase en BLANCO VALDES, R. L.: *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal...*, cit. pág. 221.

62. Ambos criticaron la manera de entender su tarea que expresaba la Junta militar comisionada por las Cortes para trabajar sobre esta materia y elaborar los proyectos pertinentes.

Para Flórez Estrada: «...sería un error confundir la *constitución militar* con el *código de los soldados* ni con los *reglamentos de la milicia* [...] por ignorancia [...] muchos han dado una mala inteligencia a la orden soberana relativa a la formación de la *parte militar*, pues suponían que hallándose hecha la *Constitución de la Nación*, y que no debiendo ser ésta más que una, no se debía tratar sino de unas *ordenanzas* o de un *reglamento*...». Según Flórez, la Consti-

Aquella debería desenvolverse en el nivel político-militar, en tanto que estas se limitarían a los aspectos reglamentarios o de organización, con un rango legal significativamente menor.

Con la iniciativa de sesenta y nueve diputados que, el 12 de abril de 1814, firmaron el *Manifiesto de los Persas* y la clara intención de *el Deseado* de volver al estado de cosas anterior, se abrió un *Sexenio Absolutista* que terminará con el pronunciamiento de Riego y sus compañeros en Las Cabezas de San Juan (1 de enero de 1820) <sup>63</sup>.

### 2.2.1. *Ley Constitutiva del Ejército (1821)*

Recién abiertas las Cortes del *Trienio Liberal* (25 de julio de 1820) se retomó la idea de elaborar un proyecto de ley sobre la

---

tución militar debería tener contenidos distintos a los usuales de un código o reglamento, pues ella es la que «...determina las relaciones que deben existir entre las autoridades de una sociedad y los demás individuos de ella, expresando las facultades de aquellos y los derechos y deberes de estos».

Vicente Sancho criticaba a la Junta militar porque, a su juicio, parecía creerse encargada «...sólo de la formación de un código, que establezca la ordenanza, la táctica, la disciplina, el armamento, el vestuario, la paga, el servicio de campaña y de las plazas. Pero esto no es la Constitución militar; si así fuese la Junta tendría poco que hacer: la traducción de los reglamentos de los franceses con algunas modificaciones llenarían la mayor parte de su objeto [...]. Constituir la fuerza armada de una Nación consiste en enlazar su sistema militar con su sistema político, y determinar aquel exactamente por las relaciones que tiene con las demás potencias, por su geografía, por su población, por sus costumbres».

Más adelante, Sancho y Flórez formarían parte de la «Comisión de organización de fuerza armada» que, ya en el *Trienio Liberal*, alumbraría la Ley Constitutiva del Ejército de 1821.

Véase en BLANCO VALDES, R. L.: *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal*, ..., cit. pág. 217.

63. Para comprender la fractura entre el sistema político de la monarquía absoluta y el sustentado por la Constitución de Cádiz, así como para una visión global de la sociedad española en este periodo, véase en su totalidad FONTANA LAZARO, J.: *La quiebra de la monarquía absoluta*..., cit.

fuerza militar, para «fijar las bases sobre las que debe fundarse la reforma de las Ordenanzas militares y de los demás reglamentos vigentes». Para ello, la Comisión de Guerra propuso la creación de una Junta que redactara un proyecto de *Constitución militar*<sup>64</sup>, abriendo un proceso que acabaría generando la Ley Constitutiva del Ejército de 9 junio de 1821 y la Ley Orgánica de la Armada de 27 de diciembre de 1821, para desarrollar la política militar de la Constitución de 1812, ambas producidas conforme a la nueva normativa constitucional.

La Ley Constitutiva de 1821 pretendió reflejar en la nueva organización militar los principios informadores del nuevo Estado liberal, para lo que adoptaba la forma de una ley de bases. Así, «la intención del órgano de representación al abordar la discusión parlamentaria de la Ley Constitutiva no era otra que la de fijar las bases generales, [...], que debían informar la elaboración de las nuevas Ordenanzas»<sup>65</sup>. A lo largo de sus ciento sesenta y nueve artículos intentaba dar al ejército permanente «una forma protectora de los derechos del pueblo», tal como se perfilaba el gran problema en su preámbulo. La Ley definía la fuerza militar nacional como «el conjun-

64. Según Casado Burbano no equivalía a Ley Fundamental ni estaba en pugna con la Constitución política de la monarquía. Aquí, el término Constitución equivaldría a Organización militar. Véase CASADO BURBANO, Pablo: *Las Fuerzas Armadas en el inicio del constitucionalismo español*, EDERSA, Madrid, 1982, págs. 75-93.

«Constitución es un término antiguo; la idea constitucional, un concepto contemporáneo, Constituciones se han llamado, a lo largo de la historia, diversos tipos de leyes o normas más generales de una sociedad...». CLAVERO, B.: *Evolución histórica del constitucionalismo español*, cit. pág. 15.

65. A juicio de Blanco, esta ley es «la más seria y coherente tentativa de reorganización castrense de todo el siglo XIX». BLANCO VALDES, R. L.: *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal...*, cit. pág. 380. Para lo relacionado con esta Ley constitutiva, véase las páginas 378-395.

Según Busquets, es la Ley Constitutiva que tiene más profundidad ideológica y fuerza innovadora, con propuestas que han ido avanzando y retrocediendo —en algunos casos— hasta 1979. BUSQUETS BRAGULAT, J.: *El militar de carrera en España*, cit. pág. 28.

to de todos los españoles que arma la Patria para su defensa». Desarrollaba la distinción constitucional entre tropas de continuo servicio y milicias nacionales. Dedicaba sus primeros capítulos a establecer los principios por los que había de regirse la prestación del servicio militar que, conforme a la Constitución de 1812, se entendía como un servicio nacional, expresión de la idea de «nación en armas»; para ello era necesario regular el sistema de reclutamiento del ejército, cuyas ideas-fuerza serían la uniformidad territorial, es decir, igual para todas las provincias, y la generalidad para todos los ciudadanos. Asimismo se establecían precisiones respecto al lugar del cumplimiento del servicio y otras en defensa de los intereses de los llamados a filas, como la duración del servicio; o acerca del carácter nacional de las tropas de continuo servicio, como los impedimentos para el servicio de los extranjeros. Fijaba el servicio militar obligatorio en cinco años.

La Ley Constitutiva también sentaba las bases para el desarrollo de la previsión del artículo 250 CE1812, que remitía a la ordenanza militar en lo relativo al goce de su fuero particular. Lo esencial de la nueva configuración es que reducía el fuero militar al ámbito estrictamente necesario para la preservación de la disciplina, suprimiendo así toda consideración del mismo como privilegio social o profesional<sup>66</sup>. Respetaba el fuero militar pero ciñéndolo a los aspectos disciplinarios, determinaba las misiones esenciales de la fuerza armada en la defensa del Estado frente a enemigos exteriores y «para asegurar la libertad política, el orden público y la ejecución de las leyes». Derogaba así el fuero en su consideración estamental y lo ceñía al ámbito penal de los delitos militares. No obstante, también contemplaba supuestos en los que el fuero militar podía aplicarse a personas ajenas al

66. Artículo 118 Ley Constitutiva: «Debiendo considerarse el fuero militar en el actual sistema político como una excepción onerosa, y no como un privilegio que favorezca a los individuos que se hallan sujetos a él, se reducirá a los más estrechos límites, y a los casos en que es absolutamente indispensable para el exacto cumplimiento de las obligaciones militares».

ejército; de esta manera, los civiles podrían caer bajo la jurisdicción militar cuando cometieran delitos contra militares en acto de servicio, contra instalaciones militares o en auxilio de un ejército extranjero. Se establecían también ciertas garantías procesales como los tribunales predeterminados por la ley, o la exigencia de sentencia judicial para sufrir pena alguna. Tanto las faltas leves como los delitos y las penas o correcciones impuestas por aquellas, también debían figurar en el código penal militar. Se distinguía entre procedimientos en tiempo de paz y en tiempo de guerra, con trámites más abreviados en este caso. No obstante, se conservaba una excepción a los nuevos planteamientos, propia del Antiguo Régimen, al permitir que un superior castigara los delitos de sedición o cobardía ante el enemigo, en el acto e incluso con la muerte.

Se abordaba también la nueva visión de la obediencia militar, que ahora sería responsable, porque la Ley consideraba traición el empleo de la fuerza armada para atentar contra el Rey, las Cortes y las elecciones, casos en los que estaba indicado desobedecer al superior que ordenase la comisión de tales abusos<sup>67</sup>. En las constituyentes de Cádiz, ya se había debatido sobre la cuestión y quedó claro que el principio de obediencia ciega del ejército estamental, no tenía cabida en el nuevo ejército nacional. Aquella obediencia ciega debía sustituirse por una obediencia racional, pero existía el grave problema de delimitar las órdenes que legalmente podían y debían desobedecerse. El planteamiento de la cuestión estaba claro, la obediencia era un presupuesto elemental de la disciplina militar, sin la que no cabría hablar de ejército; por otra parte, ni se podía caer en el extremo de poner en cuestión cualquier orden por quien estaba llamado a obedecerla, facilitando así

67. Retomando un Proyecto de las Cortes de Cádiz, en el *Trienio* se aprobó una Ley en abril de 1821 referente a la responsabilidad en que incurrieran los infractores de la Constitución, en la que se legalizaba la desobediencia a las órdenes de cualquier autoridad en ciertos casos, pero no se mencionaba el caso de los militares.

el carácter deliberante de la fuerza militar, lo que podía llevar al efecto que se pretendía evitar; ni se podía volver a la ciega obediencia del pasado. A juicio de sus detractores, esto permitía a las tropas la interpretación de las órdenes e intenciones de los superiores, con deterioro grave de la disciplina. El dilema se intentaba deshacer mediante la fijación en el texto de la Ley Constitutiva de los cinco supuestos en que las órdenes emitidas eran delictivas, claramente inconstitucionales y, por tanto, llamadas a ser desobedecidas, con la finalidad de proteger la persona y funciones del Rey, las Cortes y los diputados. Se configuraba así la desobediencia militar como un medio preventivo para garantizar la supervivencia del sistema liberal, aunque a nadie escapaba la dificultad de su puesta en práctica.

La Ley Constitutiva también sentaba las bases para el nuevo ejército profesional en contraposición con el anterior de base aristocrática, para lo que entraba en materias como la regulación de la carrera militar según criterios en los que se combinara el mérito profesional con el sistema de ascensos por antigüedad o elección. Asimismo fijaba líneas de acción para regular el método de instrucción para el nuevo ejército permanente.

### 2.2.2. *Facultades constitucionales, deberes y derechos*

El llamado *Trienio Liberal* fue el primer período en el que pudo ponerse en práctica el sistema político que la CE1812 materializaba, sin la presión del anterior estado de guerra, por lo que fue cuando se suscitaron los más importantes conflictos por la aplicación del diseño establecido en la Constitución.

El ejercicio regio de las facultades que le confería el texto de 1812, como lo era el mando militar, reflejaba la tensión existente por la confrontación de fuerzas entre la reacción absolutista y la ideología liberal y burguesa que alumbró aquel texto. Tensión que se manifestó en varios episodios relevantes, que se fueron sucediendo en el tiempo cada vez que el mo-

narca pretendía ejercer sus facultades conforme al viejo sistema, sin respetar las nuevas reglas de juego<sup>68</sup>.

La controversia giraba en torno a la determinación precisa del alcance de las facultades regias 5.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup> del artículo 171 CE1812 (mando y nombramientos), estimando las Cortes que la facultad de nombrar y remover los empleos militares debía usarse, como todas las ejercidas en nombre del monarca, con el acierto y discreción propios de los actos de un buen gobierno, con lo que indicaban su voluntad de controlar el ejercicio de las facultades del Rey respecto al mando de la fuerza militar.

Las Cortes controlaban la fuerza militar mediante dos clases de controles, ordinario y extraordinario.

El primero era de carácter periódico, se ejercía con las facultades constitucionales ordinarias para controlar al aparato

68. Así, se planteó de inmediato la disolución del Ejército de la Isla de San Fernando, con el que Riego y sus compañeros sublevados forzaron el regreso del sistema de la CE1812, porque era un sostén fuerte del orden reinstaurado.

Otro episodio ocurrió en la sesión inaugural de la legislatura de 1821 (1 de marzo) cuando, en su discurso, Fernando VII descalificó a su propio gobierno, que cesó al día siguiente, al tiempo que solicitaba a las Cortes, por vía de un Decreto ley, que estas le indicaran o designaran las personas más aptas y merecedoras de confianza para ejercer los ministerios. Unos días más tarde, el monarca reincidió contra el Ejército de la Isla pretendiendo disolver un escuadrón de artillería, a lo que se opuso Quiroga, compañero de Riego y ahora general y diputado, que solicitaba su no disolución en razón de su importancia política como cuerpo armado fiable.

Un tercero lo protagonizó Fernando VII (diciembre 1821) al comunicar de puño y letra, sin el preceptivo refrendo ministerial, el cese del Capitán General de Castilla la Nueva y el nombramiento simultáneo de otro militar de ideología absolutista.

El fondo del debate era el límite de la facultad real de disponer de la fuerza armada que, a tenor de lo sucedido, las Cortes no consideraban extensiva a la posibilidad de decretar la disolución de unidades, que entendían como de su competencia exclusiva. Véase BLANCO VALDÉS, Roberto L: «Rey, Cortes y Fuerza Armada en el Trienio Liberal: Hacia la progresiva parlamentarización de la monarquía constitucional», en AA.VV, Edición al cuidado de Juan Cano Bueso, *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, Parlamento de Andalucía, Ed. Tecnos S.A, Madrid, 1989, págs. 82-100.

militar del Estado y se materializaba en la recepción de los informes del Gobierno relativos al estado y situación de las fuerzas, como parte del estado de la nación, y en la fijación anual del contingente de las fuerzas de tierra y mar según el artículo 131.10.<sup>a</sup>.

El control llamado extraordinario se adoptaba para afrontar conflictos concretos que exigían respuesta puntual, siempre dentro de sus competencias, generalmente para soslayar el peligro de la utilización no constitucional de la fuerza armada. En este sentido fueron características las actuaciones extraordinarias de las Cortes relativas a la disolución de Unidades y nombramientos militares.

Aunque el nombramiento de los mandos militares era una facultad atribuida al ejecutivo, pronto vieron los diputados la necesidad de arbitrar algún mecanismo de control en forma de normas generales para limitar la libertad de elección del ejecutivo, imponiéndole una especie de control de calidad de los nombrados o, de modo más directo, limitando los derechos profesionales de los militares.

Comenzaron las Cortes reafirmando la necesidad del escrupuloso cumplimiento de la Orden de 12 de abril de 1812, que se había dictado «para que los empleos públicos se provean en personas amantes de la Constitución y de la Independencia Nacional». Pero en 1822 el ambiente era ya agresivamente contrarrevolucionario, por lo que las Cortes optaron por autorizar al Gobierno a nombrar y cesar discrecionalmente a los jefes y oficiales del Ejército y la Milicia, incluso sin la preceptiva formación de causa, medidas que suponían la derogación, aunque temporal y limitada, del artículo 71 de la Ley Constitutiva del Ejército de 1821 por el que «ningún militar podrá ser privado ni suspenso de su graduación, ni del sueldo que por ella disfrute, sino por causa legalmente probada y sentenciada». Si en tiempo de paz este artículo 71 era un freno a la discrecionalidad del Rey para nombrar los cargos militares, en tiempo de crisis o guerra se convertía en un estorbo para el Gobierno, que necesitaba prescindir de trabas para separar del mando a quien no considerase idóneo.

Para Blanco Valdés<sup>69</sup>, esta experiencia del *Trienio* sobre el funcionamiento del reparto competencial de las materias político–militares, demostró las dificultades de un modelo que dependía más de las voluntades políticas que de las disposiciones contenidas en el texto constitucional. De hecho, las Cortes actuaron como auténtico órgano de control de las decisiones del Gobierno, que por sus actuaciones se manifestaba dispuesto a no favorecer el sistema implantado por la Constitución. En consecuencia, el sistema derivaba hacia la monarquía parlamentaria por la combinación del principio de la autonomía absoluta de las Cortes respecto del Rey y el de la responsabilidad del Gobierno de este ante aquellas.

El desarrollo de los derechos políticos de los militares también se acometió en las Cortes del *Trienio Liberal*<sup>70</sup>.

El derecho de participación se reconocía a «todos los ciudadanos y residentes en el territorio de la parroquia respectiva» (artículo 35 CE1812). Precisión que configuraba dificultades para el ejercicio del derecho de sufragio activo por parte de los militares dado que, por razones de servicio o de su ejercicio profesional, era frecuente que se encontraran desplazados de la parroquia a que la pertenecían administrativamente. En el Proyecto de Decreto presentado el 25 de agosto de 1820 se proponía que los militares, a estos efectos de participación electoral, fueran considerados vecinos y residentes de los pueblos donde se encontraran con su Unidad o estuvieran destinados o comisionados. Esta propuesta se debatió intensamente y, aunque quedó claro que no se negaría el derecho de los militares al ejercicio del sufragio activo, planteaba suspicacias que la presencia accidental de un Unidad militar en una parroquia pudiera alterar sustancialmente el resultado de la elección. Para solucionar esta cuestión se propusieron mecanismos como la exigencia de un tiempo mínimo

69. BLANCO VALDÉS, R. L.: «Rey, Cortes y Fuerza Armada en el Trienio Liberal...», cit. pág. 118.

70. Véase en BLANCO VALDES, R. L.: *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal...*, cit. págs. 368-376.

de residencia o estudiar la manera de votar en la parroquia de residencia. El acuerdo no se alcanzó hasta el Decreto de 30 de junio de 1823, que establecía un sistema de parroquias castrenses, a efectos de sufragio; pero el *Trienio* terminaba ya.

En el Proyecto citado, también se abordaba el sufragio pasivo de los militares, en particular el relativo a sus candidaturas a diputados en Cortes. La cuestión estaba regulada en los artículos 91 al 97 CE1812 y el Proyecto aclaraba esta regulación, al tiempo que planteaba la posibilidad de que los militares fueran elegidos diputados tanto por su provincia de origen como por las de residencia de su Unidad durante al menos siete años. Es decir, que no solo se confirmaba la posibilidad de que un militar en servicio activo fuera elegido diputado, sino que facilitaba el ejercicio de esta opción personal conforme a su peculiar movilidad profesional. En cambio, afianzaba la inelegibilidad genérica que establecía el artículo 97 CE1812 (para «ningún empleado nombrado por el Gobierno»), en el caso de los capitanes generales, gobernadores militares y otros, que no podrían ser elegidos diputados en la demarcación territorial en la que ejercieran su mando o tuvieran jurisdicción.

El artículo 373 CE1812 reconocía el derecho de petición (representación) a todo español, para reclamar ante las Cortes o el Rey la observancia de la Constitución. Aunque el tenor del Texto de Cádiz expresa la limitación del ejercicio de este derecho, por razón de la materia, ceñido a la observancia de la Constitución, el hecho es que a su amparo se recibían «representaciones» sobre otras materias y desde diversos orígenes, entre ellas, las procedentes del ámbito militar, por lo que se vio la necesidad de regular su ejercicio, restringiéndolo en este ámbito para las peticiones concernientes al servicio que afectarían a la disciplina<sup>71</sup>. De manera que las peticiones de los militares

71. Así, el 9 de febrero de 1822 se presentaba en la Cortes un Proyecto de ley sobre el derecho de petición, con la finalidad de poner orden en esta práctica indiscriminada. El proyecto fue aprobado el día 10 y en un Decreto del siguiente día 12 se hacían algunas modificaciones.

sobre asuntos del servicio se sujetaban «a lo que previnieren o en adelante previnieren las Ordenanzas militares y demás órdenes vigentes», por lo que difería a la revisión y actualización de éstas el procedimiento y detalle de su ejercicio.

Este período de aplicación práctica del texto de Cádiz, que fue el *Trienio*, terminará violentamente con la invasión de España por un ejército de coalición (los *Cien mil hijos de San Luís*) que, al mando del duque de Angulema y organizado por los países europeos miembros de la Santa Alianza, comenzó el 7 de abril de 1823. Fernando VII recibe a Angulema en las puertas de Cádiz, e inmediatamente firma un decreto por el que se declaran «nulos y de ningún valor todos los actos del gobierno llamado constitucional (de cualquier clase y condición que sean) que ha dominado a mis pueblos desde el 7 de marzo hasta hoy día 1.º de octubre de 1823»<sup>72</sup>. Acto seguido disolvió el Ejército del *Trienio*, del que no se fiaba, y se sostuvo inicialmente sobre los Voluntarios Realistas y mediante la contratación de una importante porción de las tropas francesas que habían entrado con Angulema, según Convenio del 9 de febrero de 1824, por el que quedarían en España y a su costa, 45.000 hombres para guarnecer plazas y asegurar las comunicaciones con Francia<sup>73</sup>.

72. Luis Antonio de Angulema, es descrito por Pabón como «noble en todos los sentidos de la palabra, desde la rectitud de la intención hasta la corrección de los modales, pasando por el desprendimiento hacia las riquezas, el poder y los honores. [...] Había resistido a tomar el mando del ejército invasor, porque no sentía simpatía alguna por el realismo que había conocido a través de la Regencia de Urgel». Intercedió ante Fernando VII para recuperar la normalidad, con poco éxito según dejó escrito: «he estado con el Rey [...] le he hablado de extender la amnistía lo más posible; de anunciar algo que tranquilice a todo el mundo y dé seguridades para el porvenir [...] Me ha respondido a todo que ya vería. [...] Ahora tengo la conciencia tranquila. No diré nada más. Pero os aseguro que todas las estupideces que puedan ser hechas, lo serán». Véase en PABÓN Y SUÁREZ DE URBINA, Jesús: *Narváez y su época*, Colección Austral, Espasa-Calpe S.A., Madrid 1983, págs. 195-204.

73. Este Convenio se renovó el 30 de junio de 1824, hasta el 1 de enero de 1825, y de nuevo el 24 de diciembre de 1824, que prorrogaba la permanencia del ejército francés desde el 1 de enero de 1825 en adelante. Los últimos franceses salieron de España en septiembre de 1828.

Acabará así el *Trienio Liberal* y comenzará un segundo periodo absolutista en el que *el Deseado* Fernando VII se mostró implacable y que, significativamente, sería conocido como la *Década Ominosa*<sup>74</sup>.

74. Estas medidas no eran sino los primeros indicios de que el absolutismo, ahora furibundo antiliberal, volvía al poder con una animosidad y rencor renovados.

«La política represiva, como tal, puramente negativa, aparece acompañada de una reiteración de los principios absolutistas en lo político y de una no menos explícita intención de restaurar el sistema social anterior a la revolución. [...], la obra política no busca sino retrotraer la situación del país a la que existía en el momento de iniciar su reinado, y si introduce alguna modificación es por temor a que las antiguas normas sirvan para fomentar las tendencias revolucionarias. [...] El absolutismo político de que estos decretos hacen gala aparece en todo momento puesto al servicio de una obra de restauración de la sociedad estamental, devolviendo privilegios y propiedades a los individuos e instituciones afectadas por la revolución». ARTOLA GALLEGO, M.: *La España de Fernando VII*, cit. pág. 686.

## CAPÍTULO TERCERO

### RETROCESO, AVANCE, CRISIS Y REVOLUCIÓN

#### 3.1. HACIA EL RÉGIMEN DE LOS GENERALES

En la primavera de 1808 se desencadenaron una serie de acontecimientos graves e irreversibles que cambiaron el panorama político y social de España de manera que, a partir de Carlos IV, la aparente cohesión del reino claudicó a consecuencia de las tensiones de todo orden a que se vio sometido <sup>1</sup>.

Los cambios afectaron profundamente a las dos principales instituciones de la época, Monarquía e Iglesia <sup>2</sup>, pero mien-

1. Para Comellas, solo el estudio conjunto de aquella intrincada trama de hechos puede explicar las causas y la naturaleza de la crisis del Antiguo Régimen en España y enumera los siguientes: 1) La invasión francesa y el intento napoleónico de convertir a España en país satélite. 2) El levantamiento de los españoles en una guerra especialmente cruenta. 3) La convocatoria de las Cortes de Cádiz y su decisión de alumbrar un Nuevo Régimen. 4) La pérdida de la mayor parte del Imperio español. 5) Y como consecuencia de lo anterior, el desencadenamiento de la más grave crisis económica sufrida desde el siglo XVII. Véase en COMELLAS, José Luís: *Historia breve de España contemporánea*, Ediciones Rialp S.A, Madrid 1989, págs. 30-54.

2. La importancia institucional de la Iglesia era evidente incluso en términos numéricos, ya que según el Censo de 1797, el clero secular y regular en España estaba integrado por 182.571 personas. En cambio, el número de militares era inferior, 147.340. MARICHAL, C.: *La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España: 1834-1844*, cit. págs. 26-27.

Según Raymond Carr, «Como institución social, la Iglesia gozaba de mayor influencia que la nobleza. En España —escribe Wellington— el auténtico poder lo ejerce el clero; fue él quien mantuvo firme al pueblo contra Francia». Véase CARR, R.: *España 1808-1975*, cit. pág. 51-60 (Capítulo II. La sociedad tradicional y sus críticos).

tras que el declive de la influencia de esta se produjo paulatinamente a lo largo del siglo XIX y parte del XX, la Monarquía sufrió una auténtica conmoción por la conjunción de diversos factores<sup>3</sup>. Pero la crisis no solo afectaba a la institución monárquica sino que lo era del sistema político del Antiguo Régimen, como resultado de la tensión acumulada en el último tramo del siglo precedente<sup>4</sup>.

La principal causa externa fue el influjo revolucionario francés, pero en realidad la invasión napoleónica no hizo más que agravar el colapso interno a que había llegado la monarquía, por sí misma.

Así como la independencia nacional se recobró por la fuerza (1808-1814), la unidad institucional monárquica se perdió para siempre. Pero no era solo el sistema político el que claudicaba, sino que además se abrieron las puertas del juego político a la aplicación práctica del pensamiento ilustrado, presente y activo en España desde el reinado de Carlos III, si bien en cuestiones de orden económico y administrativo, al que ahora se le presentaba la oportunidad histórica de actuar sin el freno o las restricciones propias del poder real absoluto.

Desde su formación en el siglo XV, por los Reyes Católicos, hasta la Guerra de Independencia, el Ejército español presentaba una hoja de servicios sin relación con la política y marcada por una total subordinación a la autoridad real. Tras su época de esplendor, en la segunda mitad del siglo XVII co-

3. «La incompetencia del rey, la perniciosa influencia de la reina, la impopularidad de un favorito inteligente pero excesivamente ambicioso, la oposición de grupos aristocráticos y grupos con intereses regionales, la polarización política favorecida por la revolución francesa, una política internacional débil y desastrosa, se aunaron para quebrantar la aparente unidad fraguada por el despotismo ilustrado». PAYNE, S.G.: *Los militares y la política...*, cit. pág. 3.

4. Fernández Segado estima que los factores generadores de esta tensión social fueron el aumento demográfico, el clima de depresión económica, la mentalidad reformista de los *borbones ilustrados* y la concreta coyuntura histórica de España y la Francia revolucionaria. FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Las Constituciones históricas españolas...*, cit. págs. 27-30.

menzó un declive lento pero continuo solo interrumpido en el reinado de Carlos III, durante el que, entre otras medidas, se dictarán unas nuevas Ordenanzas militares (1768) expresivas del fuero militar<sup>5</sup>.

Hasta comienzos del siglo XIX, la nobleza y el alto mando militar iban emparejados por confundirse calidad personal y cargo, así que los puestos jerárquicamente más altos de la milicia recaían inevitablemente en determinados segmentos estamentales o en familias aristocráticas, de modo que estos mandos militares intervenían en política más por su condición de nobles que por la de jefes militares. Intervención que traía causa del insuficiente desarrollo de la administración civil del Estado, lo que provocaba la actuación de ciertos mandos militares (Capitanes Generales) en áreas claramente ajenas a la esfera militar, pero cuyas competencias tenían atribuidas. El amplio abanico de cometidos asignados a estos jefes, desde el mantenimiento del orden hasta las obras públicas, acarreaba su implicación en el gobierno de la sociedad civil, pero esta injerencia era más resultado de la atención a las necesidades prácticas de la vida ordinaria que de un supuesto afán interventor<sup>6</sup>.

5. Ordenanzas «que no eran sino una recopilación legal de las muchas que se hacían en aquella época, aunque con dos innovaciones debidas a la Ilustración; por una parte, en ellas cedían los privilegios de la sangre a la personal valía del individuo; por otra, significaban una ruptura con el espíritu religioso y un triunfo del laicismo frente al tradicional espíritu católico de los Ejércitos de España». BUSQUETS BRAGULAT, J.: *El militar de carrera en España*, cit. pág. 19.

6. La Monarquía absoluta acumulaba todo el poder, que delegaba en quienes ocupaban cargos públicos, pero los *borbones* querían recuperar este poder en su forma primitiva, para lo que emprendieron una decidida acción centralizadora para configurar España como una unidad efectiva sobre la que ejercer el poder absoluto. Esto implicaba la supresión de los fueros y privilegio de los viejos reinos, por vías como los Decretos de Nueva Planta (Felipe V) y una racionalización de la estructura administrativa. En este contexto, el Ejército es llamado a intervenir en la vida pública, así, de las dos instituciones básicas de la Administración territorial, que eran las Capitanías Generales y los Intendentes, los Capitanes Generales «asumen

No obstante, Fernández Bastarreche critica esta opinión común de vincular a la profesión militar con el estamento nobiliario durante el Antiguo Régimen y con las clases medias a partir de la Guerra de Independencia<sup>7</sup>. Avala esta crítica el hecho de que la cuestión de la exigencia de pruebas de nobleza para ostentar ciertos empleos militares en el ejército y la marina, se debatió durante años tras el fin de la guerra de 1808-1814<sup>8</sup>.

La Guerra de Independencia cambió muchas cosas y al Ejército también<sup>9</sup>. Comenzó con una revuelta popular, durante la cual la cadena de mando no funcionó. En la primera parte del conflicto aún se mantuvieron Unidades regulares reforzadas con

---

también la Presidencia de las Reales Audiencias, militarizándose así la cúspide de la Administración de justicia». Véase MORALES, ANTONIO: «Los orígenes de la Administración Pública Contemporánea», en Morales Moya, Antonio y Esteban de Vega, Mariano (Eds.), *La historia contemporánea en España*, Primer Congreso de Historia Contemporánea, Ediciones Universidad de Salamanca, 1996, págs. 55-59.

En esta línea se expresa también BUSQUETS BRAGULAT, J.: *Pronunciamientos y golpes de Estado en España*, cit. págs. 47-50.

7. Respecto a la primera, opina que es un aspecto no bastante investigado y que «la creencia en una vinculación casi total del ejército con el estamento nobiliario en el contexto del Antiguo Régimen es, sobre todo, consecuencia de una legislación mal o parcialmente interpretada, así como de una falta de consultas sobre las fuentes oportunas». En cuanto a la identificación con las clases medias, aunque la desaparición del Antiguo Régimen se produjera oficialmente en los comienzos del reinado de Fernando VII, la «confusión de estados» no se produjo hasta el segundo tercio del siglo XIX. FERNANDEZ BASTARRECHE, F.: *El ejército español en el siglo XIX*, cit. pág. 103.

8. Los Reales Decretos de 21 y 28 de septiembre de 1836 suprimen definitivamente las pruebas de nobleza para el ingreso en el Ejército y la Marina, lo que no significa que hasta ese momento fuera inexcusable la nobleza para la carrera de las armas. Véase PAYNE, S. G.: *Los militares y la política...*, cit. págs. 103-123.

9. Comellas establece de manera concisa y clara las características diferenciales del Antiguo y del Nuevo Régimen, no solo en sus aspectos políticos, sino también extendiéndolos a todas las formas de la vida humana, mentalidades y comportamientos, precisando las características más notables de ambos en sus aspectos político, ideológico, institucional, social y económico. Véase en COMELLAS, J. L.: *Historia breve de España contemporánea*, cit. págs. 20-25.

milicias y voluntarios, que consiguieron algunos éxitos iniciales (Bailén, julio 1808), pero tras la intervención personal de Napoleón (otoño 1808), la guerra se endureció y se extendió (ejército expedicionario británico en la Península), constituyéndose un nuevo ejército con los restos del naufragio y con las nuevas incorporaciones, aunque actuando en grandes fracciones autónomas y carente de un mando unificado. Terminada la guerra y licenciada la tropa excedente, quedó un hipertrofiado cuerpo de oficiales reacios a volver a las difíciles condiciones de la vida civil, lo que unido a las lógicas restricciones presupuestarias diluyó la eficacia de las Unidades por escasez de recursos. En el *Trienio Liberal* (1820-1823) se intentó la reorganización del Ejército y a tal efecto, las Cortes de Cádiz aprobaron la Ley Constitutiva del Ejército (1821), pero la restauración absolutista impidió su funcionamiento.

Hasta entonces, la sujeción del Ejército había sido absoluta a la persona del Rey y al servicio de los intereses dinásticos, en una sociedad netamente estamental, por lo que no hay lugar para hablar del estatuto personal de sus miembros, que estaban sujetos al fuero militar en su expresión más estricta.

Esta estructura social del Ejército, se derrumbó por causa de la Guerra de Independencia, ya que las necesidades bélicas y el carácter del conflicto hicieron decaer el privilegio de nobleza ante la necesidad de disponer de personas competentes para el ejercicio militar<sup>10</sup>. Cambio que tendría graves consecuencias cuando, terminado el conflicto, Fernando VII pretendió volver al modelo estamental y clasista anterior a la guerra, lo que empujó a los militares hacia el liberalismo, más proclive a sus intereses, corriente que era favorecida desde tres frentes: los antiguos guerrilleros, los jóvenes formados en las academias

10. Véase en su totalidad, ANDÚJAR CASTILLO, Francisco: *Los militares en la España del siglo XVIII. Un estudio social*, Biblioteca *Chronica nova* de estudios históricos. Universidad de Granada, 1991. Esta obra presenta el marco institucional de la organización militar española del siglo XVIII y en ella se hace un estudio socioprofesional detallado sobre la oficialidad del Ejército estamental y de la relación de los militares con la sociedad.

militares durante la guerra y los que estuvieron prisioneros en Francia <sup>11</sup>.

En general, las reformas militares coincidieron con las épocas de predominio liberal, ya que cuando Fernando VII decidió adoptar alguna medida organizadora lo hizo con un marcado carácter regresivo <sup>12</sup>. Sin embargo, también tuvo que luchar contra el exceso en este sentido, sofocando revueltas de los Voluntarios Realistas que, en combinación con otros grupos optaban por una línea ultraconservadora <sup>13</sup>.

El llamado *régimen de los generales*, así denominado por el exagerado predominio de los militares en la política, suele encuadrarse entre el final de la primera guerra carlista (1839) y la revolución de 1868, coincidiendo aproximadamente con el reinado de Isabel II, cuyo trono comienza sosteniendo y acaba derribando.

La preponderancia militar durante ese periodo resulta evidente. Se ha intentado explicar sobre la pugna entre políticos y militares por alcanzar y mantener cotas de poder para favorecer sus respectivos intereses, pero este es el resultado y no la explicación que baste para comprender el fenómeno <sup>14</sup>.

11. En esta línea, BUSQUETS BRAGULAT, J.: *Pronunciamientos y golpes de Estado en España*, cit. págs. 52-55.

12. Es muestra del absolutismo reaccionario el hecho de la virtual disolución del Ejército por Fernando VII al comienzo de la *década ominosa* (1824), cuando reemplazó el ejército regular por los Voluntarios Realistas y los soldados contratados a Francia, además de la apertura de expedientes de depuración a los oficiales del Ejército, así como la disolución del Arma de Artillería (primera), a causa de las ideas políticas avanzadas de la mayoría de sus oficiales.

También, por Real Orden de 6 de octubre de 1827, dispuso la realización de las pruebas de nobleza. El Ejército se reorganizará por Real Decreto de 31 de mayo de 1828. Véase en BUSQUETS BRAGULAT, J.: *El militar de carrera en España*, cit. págs. 22-26.

13. Es el caso de la insurrección de los agraviados o *malcontents* de Cataluña, entre abril y septiembre de 1827, cuya represión fue dirigida personalmente por Fernando VII.

14. Pabón considera que para comprender este periodo es necesario huir del tópico que viciaría el examen, es decir «dualidad y pugna de civi-

Clausewitz entendía que, desde un punto de vista filosófico, existía un antagonismo entre la esencia de la guerra y los intereses individuales y sociales, fundado en la naturaleza humana. Pero que, en la vida práctica, este antagonismo se disuelve, porque estos principios contradictorios se alían y neutralizan parcialmente formando una unidad.

«Esta unidad se resume en la idea de que *la guerra no es sino una parte del comercio político y no es, por sí misma, una cosa independiente*. No se ignora que la guerra surge de las relaciones políticas de los Gobiernos y de los pueblos; pero ordinariamente nos imaginamos que la guerra hace cesar este comercio político para introducir un estado de cosas diferentes, que no depende más que de sus leyes intrínsecas. Nosotros afirmamos, al contrario, que la guerra no es sino la continuación de las transacciones políticas, llevando consigo la mezcla de otros medios. Decimos la mezcla de otros medios, para indicar que este comercio político no termina por la intervención de la guerra. No se transforma en una cosa completamente distinta, sino que continúa subsistiendo en su esencia, cualquiera que sea la forma de los medios que emplee. Las líneas generales que siguen los acontecimientos de la guerra y con los cuales están relacionados, no son sino los hilos principales de la política, penetrando a través de la red de la guerra y terminado en la paz»<sup>15</sup>.

Es esta estrecha relación entre guerra y política lo que puede dar la clave del porqué del régimen de los generales. En los sesenta años que transcurren entre 1808 y 1868, la guerra es un fenómeno omnipresente en la vida española, que presenta periodos álgidos (1808-1814, 1833-1839), pero que en

---

les y militares en la política de aquellos años. Más aún, culpabilidad de unos o de otros: generales ambiciosos que invaden la vida pública; políticos y civiles arteros, que manejan y perturban la vida del Ejército, haciéndole intervenir en sus contiendas partidistas. [...] Hay un cierto anacronismo en esa visión, que, enteramente, [...] corresponde a planteamientos y convicciones posteriores». PABÓN Y SUÁREZ DE URBINA, J.: *Narváez y su época*, cit. pág. 223.

15. CLAUSEWITZ, Carlos von: *De la guerra*, Ediciones Ejército, Madrid 1978, pág. 714.

ningún momento desaparece, ni tan siquiera en el escenario americano. En este contexto, dada la permeabilidad entre ámbitos, es lógico el protagonismo político a que están llamados quienes han obtenido éxito en el campo de batalla. Por otra parte, en 1839, tras el Convenio de Vergara, que puso fin a la primera guerra carlista, los españoles se encontraban con que se abría un periodo de paz, tras treinta intensos años de guerrear. En esta tesitura, parecía lo más propio encomendar la dirección política, al menos inicialmente, a un militar de prestigio. Por otra parte, estos generales curtidos en la lucha por la independencia, eran de ideología liberal, claramente constitucionalista, así que, como afirma Pabón,

«Seamos sinceros y justos. Y repitamos: en el planteamiento no jugaron la ambición de los generales ni la habilidad de los políticos: unos y otros —acertando o equivocándose— creyeron necesaria, en el trance, la intervención de los primeros»<sup>16</sup>.

Durante el período considerado, al que dan nombre, sobresalen los generales Espartero, Narváez, O'Donnell, Serrano y Prim<sup>17</sup>.

López Ramón considera que el modelo liberal de la fuerza militar no tuvo una recepción efectiva y completa en España, atribuyéndolo a que «el inicial liberalismo patrio centró sus esfuerzos por democratizar las Fuerzas Armadas en la configuración de un elemento popular que equilibrase los poderes militares del Rey»<sup>18</sup>.

16. PABÓN Y SUÁREZ DE URBINA, J.: *Narváez y su época*, cit., pág. 227. El *régimen de los generales* se trata en las páginas 222-240.

17. Véase MARICHAL, C.: *La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España: 1834-1844*, cit. págs. 301-318; estas páginas corresponden a un «Apéndice biográfico sobre personalidades de la época», que recoge breves reseñas de políticos y jefes militares destacados.

18. Asimismo, mantiene que «El fracaso de la fórmula miliciana, manifestado en repulsas doctrinales y políticas, se consolidó con el arbitrio de la Guardia Civil. Desechada la teoría de la milicia nacional, las restantes medidas democratizadoras de las Fuerzas Armadas no alcanzaron a ase-

### 3.2. EL ESTATUTO REAL

El Estatuto Real nació de la necesidad sentida por la Reina regente de buscar el apoyo político del partido liberal, para afianzar a la futura Isabel II.

Se ha discutido sobre el verdadero carácter del Estatuto Real de 10 abril de 1834, que para Sánchez Agesta es «una reestructuración tradicional que supone el punto de partida para una evolución reformadora»<sup>19</sup>. La opinión general es que no era realmente una Constitución, sino una Carta otorgada, un Estatuto para dar forma a las Cortes y convocarlas. Aunque a la hora de fijar su naturaleza varían las opiniones. Si para unos es solo una convocatoria de las Cortes a las que el Trono llama en su apoyo, para Torres del Moral es algo más que eso, ya que contiene la parte orgánica de una Constitución, al regular la composición, competencia y funcionamiento de las Cortes e indirectamente la posición del Rey en el sistema político, por lo que lo considera «un documento funcional, acaso intencionadamente restaurador de un orden político pretérito»<sup>20</sup>.

Si la Constitución de 1812 era de contenido revolucionario, pese a su apelación a la tradición histórica de la monar-

---

gurar la introducción del modelo liberal. El progresivo vaciamiento de las competencias parlamentarias y la implicación del ejército en el mantenimiento del orden público parecen ser las causas que, desde una óptica jurídica, más decisivamente contribuyeron a consolidar planteamientos militaristas. [...] Tal herencia que recibe la Restauración: un modelo liberal de Fuerzas Armadas defectuosamente construido y con escasas realizaciones prácticas. LÓPEZ RAMÓN, F.: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, cit. pág. 115.

19. Para Sánchez Agesta se trata simplemente de «una convocatoria de Cortes de acuerdo con las Leyes de Partida y la Nueva Recopilación [...] no es propiamente una constitución sino una reglamentación, reformadora, ciertamente, de las Cortes como institución tradicional, que tiene su propio fundamento en la historia». SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español*, cit. págs. 202-203.

20. TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, cit. págs. 58-59.

quía española, el Estatuto Real tenía un carácter tradicional con algunas concesiones a los principios revolucionarios de aquella. Así, aunque mantiene la Cámara de representación popular o burguesa (ahora Estamento de Procuradores) elegida por sufragio censitario, insta para equilibrar su acción una segunda Cámara (Estamento de Próceres) cuyos miembros se nutren por un sistema mixto, hereditario y por nombramiento real. Los procuradores eran elegidos entre un cuerpo electoral formado por los 16.000 mayores contribuyentes del reino, lo que favorecía a la burguesía terrateniente en perjuicio de la urbana, aunque las procedencias sociales eran más variadas. Los próceres eran de designación real directa, entre las élites del régimen, por lo que generalmente recaía en aristócratas, militares y miembros de la Iglesia.

En cuanto a principios políticos, la soberanía se entiende residente en la Corona, si bien se silencia en el texto, por lo que no cabe hablar de soberanía compartida con las Cortes, ni mucho menos de soberanía nacional. Lo que sí se percibe es un tono conciliador, para favorecer la colaboración entre los poderes, instituciones y órganos del Estado, sobre una base de moderación política. Pero no puede hablarse de división de poderes, porque el Rey detenta el poder único y lo que comparte es su ejercicio, si bien reservándose aspectos claves como la exclusividad de la iniciativa legislativa o el libre ejercicio del veto sobre los textos aprobados por las Cámaras.

Un defecto grave del Estatuto Real es su carencia de una declaración de derechos. Como las Cámaras carecían de iniciativa legislativa, aprovechando la vía del derecho de petición que el artículo 32 del propio Estatuto contemplaba, el Estamento de Procuradores redactó y votó una tabla de derechos, pero la negativa de la Reina regente a su tramitación como proyecto de ley, impidió que prosperase<sup>21</sup>.

21. El parlamento inició sus sesiones el 24 de julio de 1834 y se dividió pronto en dos grandes grupos, los que apoyaban al gabinete de Martínez de la Rosa y los que se le oponían. A primeros de agosto, el diputado de la oposición Joaquín María López presentó una petición en demanda de la aproba-

Si estas Cortes funcionaron en modo parecido a como en un sistema parlamentario fue gracias a la explotación de posibilidades al margen del texto constitucional, como el hecho de que las sesiones fueran públicas, con la resonancia que ello proporcionaba, la ley electoral o la utilización extensiva del derecho de petición.

### 3.3. LA CONSTITUCIÓN TRANSACCIONAL DE 1837

En el verano de 1836 se produjeron una sucesión de insurrecciones populares contra el gabinete del moderado Istúriz, cuyos protagonistas principales eran los milicianos nacionales, y que hizo crisis el 13 de agosto con el llamado *motín de la Granja* en el que se forzó a la Reina regente a firmar una declaración con el compromiso de restablecer la Constitución de 1812<sup>22</sup>.

El nuevo gobierno progresista (Calatrava) convocó inmediatamente Cortes constituyentes para emprender la reforma constitucional, abriendo así formalmente un corto periodo durante el que se produciría «uno de los procesos de mayor poder configurativo de la España contemporánea»<sup>23</sup>.

---

ción de una declaración que, en doce artículos, recogía los derechos y deberes básicos de los ciudadanos. Pese a la oposición del gobierno, se votó la propuesta, que resultó aprobada por 71 votos contra 38. Sobre el particular véase MARICHAL, C.: *La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España: 1834-1844*, cit. págs. 84-91.

22. «El 26 de julio se inició una rebelión de la Milicia Nacional en la provincia de Málaga que se propagó como pólvora por Andalucía hasta llegar a Cádiz el 28, a Granada el 31, a Zaragoza y Sevilla el 1 de agosto, a Huelva el 4, a Badajoz y el resto de Extremadura el 8, a Valencia y La Coruña el 11, y finalmente a Madrid el 13». MARICHAL, C.: *La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España: 1834-1844*, cit. pág. 118.

23. Cuenca Toribio no vacilaría en señalar el trienio 1836-39 como «una fase en verdad auroral en los dos últimos siglos de convivencia nacional, [...] uno de los procesos de mayor poder configurativo de la España contemporánea». CUENCA TORIBIO, J. M.: «En los orígenes de la España contemporánea: 1836-1839...», cit. pág. 7.

La Constitución de la monarquía española de 18 de junio de 1837 (CE1837), tuvo un marcado carácter transaccional, que a juicio de Varela Suanzes-Carpegna se manifestaba en tres aspectos diferenciados: en la amalgama de principios, progresistas y moderados, que recoge; la atenuación de estos principios a favor de la conciliación doctrinal y el amplio abanico de posibilidades que el Texto ofrecía para diseñar distintos órdenes políticos sin salir del marco constitucional. Por tanto, era una Constitución doctrinalmente simbiótica, sincrética por conciliadora y elástica por sus posibles desarrollos<sup>24</sup>.

La Constitución de 1837, de origen popular y signo progresista, fue un intento para armonizar a las fracciones liberales buscando un término medio de equilibrio entre los textos de 1812 y 1834, pero su importancia estriba en que consolida el régimen constitucional en España, ya que los sucesivos regímenes políticos que genere la lucha entre partidos estarán ya siempre dentro del sistema constitucional.

24. El carácter transaccional era, en parte, fruto del pacto entre moderados y progresistas para construir una legalidad constitucional que pudiera servir al programa político de ambos. Pero este pacto no surgió espontáneamente, porque estaba forzado por la necesidad de unidad política para terminar y vencer en la guerra carlista; también influyó la presión internacional, significativamente de los países de la Cuádruple Alianza a la que pertenecía España, que vieron con recelo cómo en agosto de 1836 se proclamaba la Constitución de 1812, a la que consideraban excesivamente democrática.

Entre 1814 y 1837, los liberales de Cádiz fueron distanciándose entre sí, en torno a las posturas moderada y progresista; proceso que resultó marcado por tres hitos: los exilios de 1814 y 1823, la experiencia del *Trienio Liberal* y la influencia del sistema diseñado por el Estatuto Real (1834). Además del pacto político, estas experiencias propiciaron también un acercamiento, una confluencia doctrinal, sobre el contraste con otros sistemas europeos y la constatación de la escasa capacidad integradora de la constitución doceañista y de su carácter «contagiosamente revolucionario» más allá de las fronteras.

Véase VARELA SUANZES CARPEGNA, J.: «La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional», en *Política y Constitución en España (1808-1978)*, cit. págs. 311-324.

También en *Revista de Derecho Político*, núm. 20, monográfico sobre la Constitución de 1837, Madrid, 1984, págs. 95-106.

Los constituyentes designaron una comisión para que estableciera las bases para la reforma, para desposeer al nuevo texto del espíritu idealizado y poco operativo de que adolecía el de Cádiz, simplificándolo con una visión práctica sin formulaciones abstractas y tratando de dar a sus preceptos un contenido jurídico positivo. Esta comisión presentó para debate cuatro puntos principales que serían básicos para redactar la nueva constitución. El primero se refería a la eliminación de todos los reglamentos incluidos en la CE1812. El segundo, a la composición de las dos cámaras, la Cámara de Diputados, cuyos miembros serían elegidos por sufragio directo, y el Senado, parcialmente electivo, puesto que parte de los senadores serán designados directamente por el Rey, cuya posición se reforzará respecto a la CE1812. El tercero se refería al poder de veto absoluto del Rey, que estaba asociado con el concepto de soberanía nacional. El cuarto punto afectaba al sufragio, que resultó directo y restringido.

La nueva Constitución fue proclamada por la Reina regente en la sesión del día 17 de junio de 1837. Se trata de un texto breve, completo, flexible, elástico y transaccional, que se promulga como una revisión de la Constitución de 1812, de la que recoge principios esenciales, pero variando su sentido y alcance<sup>25</sup>. En su texto se advierte la transacción doctrinal entre progresistas y moderados y remite con frecuencia a las leyes ordinarias para regular las instituciones que recoge o los derechos que proclama. Estableció las bases esenciales por las que se habrían de regir los sucesivos gobiernos, prácticamente hasta 1923.

### 3.3.1. *Principios, derechos y libertades*

El enfoque pragmático y utilitario del texto se manifiesta en el tratamiento de los derechos constitucionales, centrado en contemplar las consecuencias jurídicas de cada uno de ellos y

25. A juicio de TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, cit. págs. 66-67.

no en los principios abstractos especulativos por los que se rigen. En palabras del Diario de Sesiones, «Nuestra declaración de derechos [...], no consiste en máximas abstractas e indefinidas, sino en derechos marcados cuyo respeto se sanciona»<sup>26</sup>.

En el Preámbulo constitucional, se observa que si bien la soberanía<sup>27</sup> nacional se menciona como una realidad constatada, aunque sin entrar en detalle, previamente se advierte que «las Cortes generales han decretado y sancionado, y Nos de conformidad aceptado lo siguiente», lo que supone presentar la soberanía como pacto entre Corona y Cortes.

La división de poderes no es rígida y fomenta la colaboración entre órganos de poder. El Senado y el Congreso son cuerpos colegisladores e iguales en facultades.

La confesionalidad del Estado y la unidad religiosa de la CE1812 es abandonada a favor de la simple tolerancia, sin declaración explícita, con la obligación asumida por el Estado de mantener el culto y los ministros de la religión católica (artículo 11) e impidiendo, por otra parte, el acceso del clero a la condición de diputado al exigir para estos el estado seglar (artículo 23).

El principio de libertad individual se manifiesta en la declaración de derechos de su Título Primero (artículos 1 al 11), que recoge los derechos y garantías de los españoles y su previsión de desarrollo legal, desde un punto de vista liberal, si bien no se formula un principio general de libertad ni un derecho a la igualdad.

En su artículo 2 se contempla la libertad de imprenta, tan querida por el pensamiento liberal, pero si en la CE1812 (artículo 371) se predicaba esta libertad respecto de las ideas políticas, ahora se pierde ese matiz extendiéndola por tanto a cualquier clase de ideas, políticas o no, por lo que supera la mera libertad de imprimir, derivando más bien hacia la liber-

26. Diario de las Sesiones de las Cortes Constituyentes, IV, 142, 14 marzo de 1837, 2134-2135.

27. «Siendo la voluntad de la Nación revisar, en uso de su soberanía, la Constitución política promulgada en Cádiz...».

tad de pensamiento. Por otra parte, mantiene la prohibición de censura previa y remite la calificación de los delitos de imprenta a los jurados, exclusivamente, lo que en principio era una ventaja para los presuntos infractores, ya que a los jurados se les suponía menos inclinados que los jueces a señalar como delictivas las opiniones publicadas y sometidas a su consideración.

Según su enunciado, el derecho de petición (artículo 3) es un derecho individual y se encuadra bajo tres condiciones: que se ejercite por escrito, que se dirija a las Cortes y al Rey y que se haga conforme a la legislación de desarrollo.

La igualdad ante la ley se manifiesta en la unidad de códigos y fuero (artículo 4) para todos los españoles, en los juicios comunes, civiles y criminales, sin exceptuar a eclesiásticos o militares, si bien en el caso de estos hubo que arbitrar alguna medida, ya que no en beneficio de las personas, sí para el mejor servicio del Estado<sup>28</sup>.

El artículo 5 reconoce la admisibilidad de todos los españoles a empleos y cargos públicos bajo el criterio modulador del mérito y la capacidad.

El artículo 6 fija el deber de prestar servicio militar, según establezcan las leyes de desarrollo, así como el de contribuir proporcionalmente a los gastos del Estado.

El derecho a la libertad y seguridad personal está recogido en el artículo 7, que lo enuncia como garantía frente a las actuaciones abusivas del poder, contra detenciones arbitrarias y allanamiento, remitiendo a ley posterior de desarrollo. El artículo siguiente requiere para la suspensión de estas garan-

28. Los progresistas reclamaron la unidad de fuero frente al corporativismo militar o eclesiástico. En contra «se adujo la conveniencia de que las causas militares se ventilasen en una jurisdicción especial. Este escollo se salvó admitiendo la posibilidad de que los delitos específicos de los militares pudiesen examinarse en un fuero interno al no tratarse de los fueros comunes objeto del artículo 4». RODRÍGUEZ-TOUBES MUÑIZ, Joaquín: «Los derechos fundamentales en la Constitución española de 1837», en Puy Muñoz, Francisco (Coordinador), *Los derechos en el constitucionalismo histórico español*, Ed. Universidad de Santiago de Compostela, 2002, pág. 65.

tías, que así lo exija la seguridad del Estado, que sea debido a circunstancias extraordinarias, de carácter temporal, en todo o parte del territorio y además, que esta suspensión sea determinada por una ley.

En el artículo 9 se recoge el derecho a juez predeterminado, la reserva de ley, la irretroactividad y el principio de legalidad penal.

El texto no enuncia la propiedad privada como derecho, pero la protege en el artículo 10 al prohibir la pena de confiscación de bienes y exigir como requisitos para privar a un español de su propiedad, la causa justificada de utilidad común y la indemnización previa<sup>29</sup>.

Al margen del Título Primero, recoge el derecho de sufragio activo, que será directo para los diputados (artículos 15, 21 y 22) y el sufragio pasivo (artículos 18, 23, 41 y 42).

### 3.3.2. *La fuerza militar nacional*

Al Rey le corresponde la potestad de hacer ejecutar las leyes y su autoridad se extiende a la seguridad del Estado en lo exterior (artículo 45) y, entre otras facultades concretas, le corresponde declarar la guerra y hacer ratificar la paz, así como disponer de la fuerza armada distribuyéndola como más convenga (artículo 47. 4.º y 5.º).

Entre los órganos constitucionales de gobierno, en el breve Título XIII se contempla la fuerza militar permanente de mar y tierra, que las Cortes fijarán anualmente a propuesta real (artículo 76). Habrá en cada provincia Cuerpos de Milicia Nacional, ya creada por la CE1812, cuya organización y servicio se arreglará por una ley especial (artículo 77).

29. La propiedad protegida es la de libre disposición, individual y libre. No cumplían esta condición los mayorazgos, que no podían enajenar la propiedad ni disponer de ella al testar. Tampoco las propiedades de las «personas morales» como Iglesia, Municipios o Estado. Estas dos categorías eran susceptibles de incorporarse al mercado (como así se hizo con la desamortización). RODRÍGUEZ-TOUBES MUÑOZ, J.: «Los derechos fundamentales...», cit. pág. 69.

La Milicia Nacional jugó un papel destacado en la politización de la población y protagonizó numerosas revueltas populares, en particular desde 1835. Su carácter de fuerza netamente constitucional y su función primitiva de contrapeso de las «tropas de continuo servicio», se había completado con la lucha contra el carlismo en el medio rural, dirigida por unos jefes reclutados entre la burguesía de provincias. Acabó adquiriendo un volumen considerable, constituyendo una fuerza difícil de controlar<sup>30</sup>. Especialmente vinculada a la autoridad municipal y provincial, su peculiar organización y escasa disciplina, acabaría liquidando la misma Constitución que la había restablecido, ya que «Partido progresista, Ayuntamientos y Milicia Nacional están interrelacionados, constituyendo un verdadero poder dentro del Estado»<sup>31</sup>.

### 3.4. LA CONSTITUCIÓN MODERADA DE 1845

Tras la caída de Espartero y la formación del Gobierno presidido por el general Narváez (mayo 1844), se iniciaron las reformas que generarían la Constitución de 1845 (CE1845), que fue obra del partido moderado cuyas tesis imponía y que, aun presentada como una simple reforma de la de 1837, cuya estructura conserva, de hecho era una Constitución distinta in-

30. Para juzgar la importancia adquirida por la Milicia, basta observar que con el gobierno de Mendizábal (1836) el número de milicianos aumentó desde los 30.000 a finales de 1834 hasta casi 400.000 en 1836, la tercera parte armados, y llegó a tener 700.000 miembros en los años 1841-1843. Comprendía a la mayoría de la población masculina adulta urbana de la nación y sus oficiales eran elegidos entre los milicianos, aunque para postularse como candidatos era preciso poseer cierta solvencia económica. «El fortalecimiento de este cuerpo dio un enorme impulso al proceso de radicalización política, y desde 1836 hasta 1844 la Milicia Nacional se convirtió en uno de los baluartes fundamentales de la autonomía provincial y de las reformas liberales alcanzadas». MARICHAL, C.: *La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España: 1834-1844*, cit. págs. 20 y 96.

31. SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español*, cit. pág. 224.

clinada hacia el conservadurismo, al incidir en la idea doctrinaria de la necesaria correspondencia entre la constitución escrita y la constitución histórica<sup>32</sup>.

El concepto de Constitución como sinónimo de leyes fundamentales, que formalizaban el pacto establecido entre el rey y las cortes, el monarca y el pueblo, pacto por el que éste cedía o trasladaba la soberanía a favor del monarca, es una idea *preliberal* que se encuentra ya entre los *ilustrados* del siglo XVIII (Campomanes, Floridablanca, Aranda o Jovellanos)<sup>33</sup>.

32. «Justamente, la Constitución de 1845 fue considerada como una versión partidista de la de 1837, en el sentido de que respondía al proyecto de la tendencia política más moderada de monopolizar un Gobierno que podía valerse de las prerrogativas de la Monarquía sin riesgos así parlamentarios». CLAVERO, B.: *Evolución histórica del constitucionalismo español*, cit. pág. 60.

Cuenca Toribio es más crítico y califica la Constitución de 1845 de «vituperable agresión a los cimientos de la convivencia», porque con esta Constitución doctrinaria «los moderados habían andado un camino sin retorno posible a la identidad común de las dos ramas del primitivo tronco liberal. No solo por el contenido de dicho texto, sino, primordialmente, a causa de su inembridable impaciencia por poner fin a la Carta Magna de 1837, plena de virtualidades y casi inédita en el instante en el que sus miopes contradictores decretaron su muerte». CUENCA TORIBIO, J. M.: «En los orígenes de la España contemporánea: 1836-1839...», cit. págs. 27-28.

33. Así, «...entendían por Constitución, no la suprema norma del ordenamiento, emanada del poder constituyente de la nación, como sustentarían los revolucionarios franceses de 1789, sino la estructura normativa que resultaba de las leyes fundamentales del reino. Una legislación tradicional en la que se delimitaba un orden político básico y, en este sentido, constitucional. Se trataba, pues, de un concepto puramente material de Constitución, muy próximo al británico, que no exigía la existencia de unos requisitos formales específicos, como acontece con el concepto moderno, ni entrañaba una connotación axiológica, como el reconocimiento de los derechos fundamentales y la división de poderes, según exigía el célebre artículo 16 de la Declaración de 1789.- En este Concepto preliberal de Constitución, similar al viejo concepto de Leyes fundamentales, se basaría la doctrina de la Constitución 'histórica' o 'tradicional' de España. Una doctrina elaborada por Jovellanos tras la invasión napoleónica y sustentada por los diputando realistas en la Cortes de Cádiz, por los 'Persas' en su Manifiesto de 1814 y, a partir de aquí, por todo el liberalismo moderado y conservador del siglo XIX, aunque Cánovas del Castillo prefiriese hablar de la Constitución 'interna'»

Varela Suanzes-Carpegna califica de sectaria a la CE1845, puesto que plasmaba el programa del partido moderado, y carecía de la capacidad integradora del Texto de 1837 que, en virtud de su carácter transaccional, podría haber tenido una larga vigencia. Pero el partido moderado rompió el pacto y abrió un proceso de reforma (1844-1845) que dificultará la evolución de los textos fundamentales, al menos hasta el período de la Restauración. Además, la falta de una base social amplia que sintiera ligados sus intereses al sistema constitucional, no facilitaba el proceso<sup>34</sup>.

Es casi de la misma extensión que la precedente y aunque conserva la misma estructura y muchos capítulos, añade a estos el matiz necesario para conformarlos a la ideología de los liberales moderados, extendiendo así la lucha de partidos a la propia Constitución, lo que para Sánchez Agesta reviste gravedad porque «el debate político no afecta, pues, a los medios, sino que los supuestos mismos del orden son cuestión de partido»<sup>35</sup>.

El texto favorece la hegemonía constitucional del monarca y deja el control político del Estado en manos de una oligarquía reducida. De hecho, uno de los temas que los reformistas consideraron más importantes fue la reforma del Senado que no se quería nobiliario, hereditario o simplemente electivo, por lo que se arbitró una fórmula por la que el Rey nombraría los senadores, en número ilimitado, pero necesariamente de entre las clases determinadas por el artículo 15 CE1845.

---

Véase VARELA SUANZES CARPEGNA, J.: «La doctrina de la Constitución histórica: de Jovellanos a las Cortes de 1845», en *Política y Constitución en España (1808-1978)*, cit. págs. 417-418. (417-447). También en *Revista de Derecho Político*, núm. 39, monográfico sobre la Constitución de 1845, Madrid, 1995, págs. 45-79.

34. Véase VARELA SUANZES CARPEGNA, J.: «La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional», en *Política y Constitución en España (1808-1978)*, cit. págs. 320-321.

35. SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español*, cit. pág. 231.

«La Constitución recoge las ideas básicas del moderantismo: rechazo de la soberanía nacional y sustitución por la soberanía conjunta del rey y las Cortes, negación de la distinción entre poder constituyente y poder constituido y adecuación del sistema político a las clases socialmente dominantes»<sup>36</sup>.

### 3.4.1. *Principios, derechos y libertades*

Las Cortes no necesitaron adoptar el carácter de constituyentes para emprender la reforma, ya que Cortes y Corona podían reformar sin requisitos especiales según la flexible CE1837.

En cuanto al principio de soberanía, si en el preámbulo del texto constitucional de 1837 la Reina aceptaba de conformidad lo ya decretado y sancionado por las Cortes, en el de 1845 se muestra una voluntad conjunta de ambas Instituciones<sup>37</sup>. Para Sánchez Agesta<sup>38</sup> la nueva configuración de la soberanía favorece a la Corona, que puede nombrar un número ilimitado de senadores (artículo 14), si bien el siguiente artículo establece una serie de condiciones que solo hacen accesible esta condición de senador a los pertenecientes a las élites política, social y económica, mencionando en su último párrafo que estas condiciones podrán variarse por una ley. También es prerrogativa real convocar, suspender, cerrar sus sesiones o disolver las Cortes, por sí o por medio de ministros.

En el Título Primero contiene una declaración de derechos reproduciendo los mismos artículos que en 1837, pero debidamente adaptados a la nueva realidad política. Así, se restringe la libertad de imprenta, al silenciar en el nuevo artí-

36. SOLE TURA, J.; AJA, E.: «Constituciones y períodos constituyentes...», cit. pág. 41.

37. «...siendo nuestra voluntad y la de las Cortes del Reino regularizar [...] hemos venido, en unión y acuerdo con las Cortes actualmente reunidas, en decretar y sancionar la siguiente...». TIERNO GALVÁN, E.: *Leyes políticas españolas...*, cit. pág. 71.

38. SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español*, cit. págs. 233-234.

culo 2 la remisión a los jurados para calificar los delitos de imprenta<sup>39</sup>. En la misma línea, en el artículo 4 mantiene la unidad de códigos para toda la monarquía pero no menciona la unidad de fueros del texto anterior.

En el artículo 11, de nuevo se hace explícita la confesionalidad católica del Estado, además de continuar obligándose a mantener el culto y sus ministros.

La vigencia efectiva de estos derechos de los españoles tuvo escasa virtualidad, porque desde 1848 el general Narváez suspendió las garantías constitucionales en toda España, tras obtener poderes extraordinarios de las Cortes.

#### 3.4.2. *La fuerza militar*

La potestad del Rey respecto a la seguridad del Estado en lo exterior y otras facultades concretas como declarar la guerra, hacer ratificar la paz o disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga, se mantienen sin cambios.

Se suprimió la Milicia Nacional, que había sido restaurada en el Texto de 1837 y a la que los moderados acusaban de estar al servicio de los progresistas y de protagonizar la mayor parte de los disturbios ocurridos durante el periodo constitucional anterior; en cambio y como expresión de la preocupación del partido moderado por el mantenimiento del orden, se creó el Cuerpo de la Guardia Civil (1844)<sup>40</sup>.

39. Silencio que se transformaría en supresión del juicio de jurados en la correspondiente Ley de 6 de julio de 1845, de desarrollo.

40. Como subraya López Ramón, «muerto Fernando VII, la fórmula de la milicia carecerá ya de sentido como vía de oposición al monarca. Bajo el reinado de Isabel II (1833-1868), la unión del ejército regular a la Corona fue, poco a poco, configurándose como una vía de formación del poder militar independiente dentro del Estado que, tras los avatares del período 1868-1874, llegaría a caracterizar a la época final de la Restauración». LÓPEZ RAMÓN, F.: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, cit. pág. 31.

Durante la vigencia de esta Constitución el sistema de reclutamiento militar adquiere perfiles y consolida mecanismos que estarán vigentes en lo esencial hasta entrado el siglo XX <sup>41</sup>.

### 3.4.3. *Los proyectos de reforma*

La Constitución de 1845 abarca todo el reinado de Isabel II y sufrió al menos cuatro intentos de reforma, de los que dos se pusieron en práctica.

El Proyecto de reforma de Bravo Murillo de 1852 es una vuelta al espíritu del Estatuto Real. Presentado en forma de proyecto de constitución complementado con ocho leyes orgánicas, como un bloque único a aprobar o rechazar sin enmiendas, pone el acento en el deseo de profundizar en lo práctico, en «menos derechos escritos y más derechos ejercitados», suprime las garantías penales y procesales de la seguridad personal y relega la declaración de derechos dentro de un proyecto de ley orgánica sobre la seguridad de las personas <sup>42</sup>.

41. El texto fundamental para el reclutamiento y el reemplazo era la Ordenanza de 1837 que, en materia tan sensible, revestía de legalidad a un sistema que encerraba una clara e injusta desigualdad social, porque permitía eludir la prestación del servicio militar a quienes dispusieran de recursos económicos, mediante la compra de un sustituto o la redención a metálico. Sobre este particular es muy interesante ver MARTÍNEZ RUIZ, Enrique: «El reclutamiento militar y sus implicaciones sociales en el marco de la Constitución de 1845», *Revista de Derecho Político*, núm. 39, 1995, págs. 213-259.

42. Esquemáticamente, el Proyecto no incluía los derechos en el texto constitucional y sí en la ley orgánica; la libertad de prensa desaparecía igual que las garantías penales y procesales de seguridad personal; confesionalidad exclusiva católica; reducción del número de diputados a la mitad; sufragio censitario y restringido a solo los ciento cincuenta mayores contribuyentes de cada distrito; Senado reservado a la élite religiosa, militar, universitaria o por derecho propio; pérdida de autonomía de las Cortes en beneficio del Gobierno y Corona.

Véase en MARTÍNEZ YÁÑEZ, Nora María: «Los derechos fundamentales en la Constitución de 1845 y en sus proyectos de reforma», en Puy Muñoz, Francisco (Coordinador), *Los derechos en el constitucionalismo histórico español*, Ed. Universidad de Santiago de Compostela, 2002, pág. 109.

Tras el éxito de la *Vicalvarada*, el *Bienio Liberal* (1854-56) se limitó a restaurar el sistema progresista de 1837. Por primera vez se discute en las Cortes, con criterio moderno, sobre los derechos sociales, el derecho de manifestación o la posibilidad de sustituir monarquía por república. La Comisión redactora de la Constitución formuló veintisiete bases extraídas fundamentalmente de la CE1837.

La Constitución no promulgada de 1856, de tono progresista, vuelve al principio de soberanía nacional. Contenía una declaración de derechos más amplia que las precedentes de 1837 y 1845. Aunque no incluye ninguno de tipo social, sí reconoce con amplitud los derechos políticos, la libertad de imprenta con juicio de jurados (artículo 3); la igualdad ante la ley, restableciendo la unidad de fuero soslayada en 1845 (artículo 5), y contiene el intento del texto de 1852 de relanzar el estamento nobiliario, al establecer en su artículo 6 que «para ninguna distinción ni empleo público se requiere la calidad de nobleza». Consagra la libertad religiosa para españoles y extranjeros, aunque con alcance limitado por la prohibición de actos o manifestaciones públicas contrarias a la religión católica que profesan los españoles, que goza de protección constitucional y cuyo culto y clero son mantenidos por el erario público. Asimismo, reconoce la libertad de conciencia (artículo 14).

Restablece la Milicia Nacional en cada provincia, en los mismos términos que en 1837 (artículo 92).

La Constitución de 1856 no llegó a aprobarse por sucesivas demoras, disolución de las Cortes y cese del general Espartero en julio de 1856.

### 3.5. LA CONSTITUCIÓN DE 1869

Desde 1864 en que se produjo el último intento de reformar la CE1845, el régimen político que esta sostenía entró en un proceso de descomposición irreversible, en el que las disputas entre carlistas, demócratas y progresistas cedían cuando se trataba de enfrentarse a la desacreditada Isabel II, en un ambiente de conspiración que no descartaba el levantamiento militar y que, al menos desde 1865, derivó en una «es-

piral de insurrección-represión-insurrección, cuyo último acto fue la revolución de septiembre de 1868»<sup>43</sup>, que supuso la implantación de un nuevo liberalismo, entendido como radical en contraste con el doctrinario imperante<sup>44</sup>.

Las Juntas revolucionarias surgidas en apoyo del levantamiento protagonizado por el general Prim y el almirante Topete en Cádiz, concretaban en lo social y económico los objetivos políticos declarados por los sublevados; concreción que luego no se reflejaría en el Manifiesto del Gobierno Provisional, constituido con el general Serrano, que sí trataba las libertades políticas pero omitía las económicas.

En el Manifiesto de Cádiz, «no se apelaba al Trono para provocar un cambio de equipos, sino que se apelaba a la nación inculcando a quien representaba el Trono»<sup>45</sup>.

El Gobierno Provisional procuró cumplir sus promesas revolucionarias dictando sucesivos decretos reguladores de las

43. TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, cit. pág. 96.

44. Como en todo movimiento revolucionario, no hay que presuponer ni la perfecta coordinación inicial, ni la unidad de doctrina entre sus participantes. Valga para ilustrar esta afirmación el episodio que relata Poch Noguier ocurrido durante los primeros compases de la revolución de 1868 en Cádiz, el 17 de septiembre. (El general Prim acababa de llegar clandestinamente desde Inglaterra, vía Gibraltar):

»A las siete de la mañana, un piquete de artillería publicaba la ley marcial para toda la provincia, y a las diez abandonaban las naves de guerra sus fondeaderos para ponerse en línea de batalla en la bahía. Pero antes de la una, la escuadra parecía un hervidero, subidos los marinos a las vergas y con la oficialidad en los puentes. Había llegado el momento solemne. Topete, en la [fragata] *Zaragoza*, pronunció una corta arenga y terminó con un '¡Viva la Reina!'. Volvió Prim más verde de lo que habitualmente estaba. —No mi brigadier, eso no— exclamó con su energía de las grandes ocasiones. ¡Viva la Soberanía Nacional! Las tripulaciones contestaron con 'vivas' al Pueblo Soberano. Momentos después estallaban cañonazos en todos los buques de la escuadra. Acababa de caer el trono de Isabel II».

POCH NOGUER, José: *El general Prim*, Biblioteca de la Historia de España, SARPE, Madrid 1986, págs. 105-106.

45. SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español*, cit. pág. 259.

libertades públicas y derechos políticos, convocando además elecciones a Cortes constituyentes para enero de 1869, que dieron la mayoría absoluta a progresistas y unionistas frente a una oposición fuerte de republicanos, carlistas e isabelinos <sup>46</sup>.

El texto constitucional se elaboró en solo tres meses y estaba influido por el de 1812, aunque buscando una difícil equidistancia entre las diversas ideologías de las fuerzas políticas presentes <sup>47</sup>.

La Constitución de la Monarquía Española de 5 de junio de 1869 (CE1869) marca una división en nuestro devenir histórico-constitucional, pese a su accidentada vigencia que ha sido calificada de escasa, entrecortada, cuestionada e incierta <sup>48</sup>. Duró tres años y fue derogada, de hecho, por la proclamación de la Primera República. Si hasta aquí el debate político había sido de tono predominantemente liberal, desde

46. Decreto de 30 de diciembre de 1868 (Gaceta de Madrid núm. 365, de 30 de diciembre), del Ministerio de la Gobernación (Sagasta), dictando varias reglas para el ejercicio del sufragio universal, con vista a «la elección de los Diputados que han de componer el futuro Congreso».

Decreto de 6 de enero de 1869 (Gaceta de Madrid núm. 7, de 7 de enero), del Ministerio de la Gobernación (Sagasta), dictando varias disposiciones relativas al ejercicio del derecho electoral. (Para aclarar y facilitar la aplicación del nuevo sistema electoral «completamente nuevo en el fondo y en los pormenores»).

47. «Las limitaciones que la Constitución de 1869 establecía al poder del monarca, que en parte ya había anunciado la *non nata* de 1856, sólo se comprenden si se tiene en cuenta que esta Constitución, aprobada en ausencia del rey, fue el principal logro de una revolución antidinástica, inspirada en un liberalismo de marcado contenido democrático, en la que los partidarios de la república desempeñaron un papel fundamental, lo mismo que en las Cortes Constituyentes, presididas por el demócrata Nicolás M.<sup>a</sup> Rivero». VARELA SUANZES CARPEGNA, J.: «La monarquía en las Cortes y en la Constitución de 1869», en *Política y Constitución en España (1808-1978)*, cit. pág. 497.

48. Escasa por la brevedad del periodo revolucionario; entrecortada, por las suspensiones de garantías, carencia de Rey y proclamación de la República; cuestionada por la oposición e incierta, porque no fue expresamente derogada. TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, cit. pág. 128.

1869 el acento se situaría en torno a la democracia y a partir de 1931, se impondrá el interés por lo social <sup>49</sup>.

### 3.5.1. *Principios, derechos y libertades*

La Constitución de 1869 se apoya en tres principios políticos fundamentales: democracia, en tanto que la soberanía nacional estaba vinculada al sufragio universal, monarquía parlamentaria, e iusnaturalismo racionalista, en cuanto a que los derechos individuales son concebidos como naturales, absolutos e ilegislables <sup>50</sup>.

49. Haciendo balance sobre el *Sexenio*, López-Cordón considera que *la Gloriosa* no creó nada nuevo que quebrara el devenir histórico en lo esencial, puesto que en realidad «...no hace más que explicitar fuerzas sociales, sentimientos e ideologías, formadas lenta pero ininterrumpidamente a lo largo del siglo. Fuerzas que los restauradores podrán marginar, pero no desconocer. Y de un modo similar, la continuidad se produce también en las estructuras, en el aparato estatal, incluso en los protagonistas, y esta continuidad soldará a los hombres del 68 con los de fines de siglo. Los problemas pasan de unos a otros sin resolverse, produciéndose sólo los reajustes necesarios para remover los obstáculos que dificultaban el desarrollo de los intereses de las clases dirigentes. Fueron los contemporáneos los primeros defraudados por los resultados de la revolución: los unos porque no tenían intención alguna de subvertir el orden social y temieron por un momento ver comprometidos sus intereses; los otros porque pretendían medidas reformistas que promovieran la 'regeneración' del país y no lo consiguieron; los más porque se sintieron apoyados, frenados y finalmente abandonados en sus reivindicaciones, sin conseguir ningún cambio sustancial. Pero a pesar de este balance negativo, a ninguno resultó inútil la experiencia». LÓPEZ-CORDÓN, María Victoria: *La revolución de 1868 y la I República*, Estudios de historia contemporánea, Siglo XXI de España Editores S.A., Madrid 1976, pág. 76.

50. Véase TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, cit. págs. 101-105.

Fernández Segado matiza estos principios y añade el de colaboración de poderes y el de libertad de cultos. FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Las Constituciones históricas españolas...*, cit. págs. 292-299.

Véase PEÑA GONZÁLEZ, José: «La cultura política en el Sexenio», en Número monográfico *El Sexenio Revolucionario. La Constitución española de 1869*, en *Revista de Derecho Político UNED* núm. 55-56, Madrid 2002, págs. 33-105.

El principio de soberanía nacional y el correspondiente sufragio universal queda sentado en el Preámbulo<sup>51</sup> constitucional y en el artículo 32 del texto. El sufragio universal ya había sido decretado en noviembre del año anterior, para los varones mayores de veinticinco años. Fue una cuestión controvertida en torno a dos puntos de vista, uno que consideraba el sufragio como derecho natural, con los atributos que es dable predicar de estos y otra, defendida por Cánovas, que lo entendía como un derecho político, más bien como una función, para cuyo ejercicio era exigible la necesaria capacidad, que además no era lógico asociar al único dato de edad y sexo<sup>52</sup>. Para Sánchez Agesta, la discusión era relevante porque el sufragio universal equivalía a democracia y eso era la entraña de la revolución, lo que hacía comprensible la resistencia de los doctrinarios<sup>53</sup>.

La declaración de derechos del Título Primero (los españoles y sus derechos) es más extensa y completa que en cualquiera de los textos de las constituciones anteriores, garantizando eficazmente los derechos individuales y reconociendo

51. «La Nación Española, y en su nombre las Cortes Constituyentes, elegidas por sufragio universal [...], decretan y sancionan la siguiente Constitución».

52. Cánovas incide en la contradicción que entraña esta distinción que excluye del derecho de sufragio a la mujer, al menor, al demente y al criminal y en cambio no lo hace con el mendigo y con el ignorante. TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, cit. pág. 101.

53. «La antítesis se da ciertamente para Cánovas entre el doctrinarismo y un concepto radical de la democracia que desconoce la desigualdad real del pensamiento y el saber. Para la concepción doctrinaria los hombres son iguales en origen, pero desiguales en su desenvolvimiento social [...]. Al sustituir la capacidad de la inteligencia, el sentido del interés público y del interés social, por la fuerza del número [...] se ha dado a las masas un valor predominante y una fuerza irracional, y no hay peor despotismo que el de las masas que no está frenado por la inteligencia ni por el interés [...] la consecuencia es [...] un deslizamiento necesario hacia el socialismo. Se crea un proletariado legislador que no comprende de lo ajeno, sino el deseo de poseerlo...». SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español*, cit. págs. 279-281.

la más plena libertad<sup>54</sup>. Concibe los derechos individuales como derechos naturales, según lo proclamado por la Junta Superior Revolucionaria en la Declaración de derechos de 8 de octubre de 1868, que consagra los «derechos ilegislables y las libertades individuales y asociativas». La CE1869 profundiza en esta concepción de los derechos individuales como naturales, absolutos e ilegislables, estableciendo claramente en su artículo 22<sup>55</sup> el principio de ilegislabilidad, si bien esta puede entenderse como no absoluta, ya que distingue entre los derechos y su ejercicio, al tiempo que lo hace entre disposiciones preventivas y represivas, prohibiendo aquellas. Se produce así un cambio, al pasar los derechos individuales, de considerarse «limitados» según la concepción doctrinaria, a ser vistos como ilegislables (por su calidad de derechos naturales) y absolutos.

Aunque la idea de la existencia de derechos naturales como principios abstractos informadores del derecho era antigua, es en la Declaración de independencia americana donde por primera vez se positivizan en un texto legal y se habilitan como exigibles ante un tribunal. Una consecuencia de este carácter ilegislable es que se descarta la intervención del legislador como limitador o regulador de su ejercicio, fiando la resolución de los posibles abusos a los tribunales *a posteriori*, en contraste con la posición de los doctrinarios y Cánovas que propugnaban la delimitación de las esferas de acción individuales y la separación de estas entre sí y con los intereses colectivos.

Para evitar recortes legales posteriores, la regulación de derechos es minuciosa y está revestida de garantías, regulan-

54. El Título Primero CE1869, «De los españoles y sus derechos», dedica el artículo 1 a definir quienes son españoles, los artículos 2 al 30 a delimitar los derechos, obligaciones y particularidades y el artículo 31 a la suspensión de garantías.

55. Artículo 22 CE1869:»No se establecerá ni por las leyes ni por las autoridades disposición alguna preventiva que se refiera al ejercicio de los derechos definidos en este título. Tampoco podrán establecerse la censura, el depósito, ni el editor responsable para los periódicos».

do todos los reconocidos y fijando su extensión y límites, cuando se consideraba necesario<sup>56</sup>.

La CE1869 es más precisa que la de 1812 en lo relativo a la seguridad personal (artículos 8 a 12). Introduce nuevas libertades, como la inviolabilidad de la correspondencia o la libertad de trabajo para los extranjeros; y nuevos derechos, como los de reunión, asociación y petición colectiva o el sufragio universal<sup>57</sup>.

El artículo 17 acoge el reconocimiento del derecho a emitir libremente ideas u opiniones, a reunirse pacíficamente, a asociarse «para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública» y de petición individual y colectiva, que son matizados en los tres artículos siguientes conforme a una clara preocupación por su ejercicio pacífico sin colisiones con el orden público. Los derechos de reunión «para objetos no reprobados por las leyes» y de asociación «complemento necesario del de reunión» se recogen por primera vez, aunque ambos habían sido regulados por decretos del Gobierno Provisional del 1 y 20 de noviembre de 1868, respectivamente.

La cuestión religiosa también recibe un tratamiento avanzado en forma de libertad de cultos y mantenimiento estatal

56. Véase SOUTO PAZ, José Antonio: «Las libertades públicas en la Constitución de 1869», en Número monográfico *El Sexenio Revolucionario. La Constitución española de 1869*, en *Revista de Derecho Político UNED* núm. . 55-56, Madrid 2002, págs. 107-158.

57. Para una exposición sistemática aunque no exhaustiva, Fernández Segado agrupa los derechos y libertades en tres grupos: A) Derechos civiles: comprensivo del principio de seguridad personal, las garantía judicial de la libertad, la del *habeas corpus* y la procesal y penal, la libertad de residencia y domicilio, la inviolabilidad de la correspondencia, el derecho de propiedad, la libertad de movimiento, la de establecimiento en territorio español y ejercicio de industria por los extranjeros y la libertad de enseñanza. B) Derechos públicos: con el derecho a emitir libremente ideas u opiniones por cualquier medio, el derecho de reunión pacífica y el de asociación. C) Derechos políticos: que incluye el derecho de sufragio, el de petición y el de ejercer empleos o cargos públicos. FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Las Constituciones históricas españolas...*, cit. págs. 300-303.

de culto y clero (artículo 21), que se extiende y asegura con la mención expresa de que la admisibilidad para empleos o cargos públicos, así como la adquisición y ejercicio de los derechos civiles y políticos, será independiente de la religión profesada (artículo 27) <sup>58</sup>.

El artículo 29 <sup>59</sup> abunda en la línea rupturista respecto al carácter cerrado y restrictivo de los textos anteriores, al no prohibir derecho alguno, aunque no esté consignado en el texto constitucional.

El artículo 30 exime de la necesidad de autorización previa para procesar a los funcionarios públicos ante los tribunales ordinarios, descartando también la obediencia debida como eximente de responsabilidad «en los casos de infracción manifiesta, clara y terminante de una prescripción constitucional», en cualquier caso, el que ejerza autoridad nunca podrá acogerse a esta exención.

El principio de igualdad está presente en toda la declaración de derechos. La mención a la unidad de códigos se incluye en el Título VII dedicado al ahora llamado Poder Judicial, si bien se admite que esta unidad regirá en toda la monarquía «sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias determinen las leyes» (artículo 91), estableciendo también un solo fuero. La unidad había sido determinada con prontitud por decreto del Gobierno Provisional, si bien admitiendo la excepción del fuero eclesiástico y manteniendo también el militar que seguía siendo considerado como una discriminación en positivo <sup>60</sup>.

58. La formulación del reconocimiento del derecho a la libertad de culto es un tanto enrevesada. Véase ROVIRA FLÓREZ DE QUIÑONES, María Carolina: «Los derechos humanos en la Constitución de 1869», en Puy Muñoz, Francisco (Coordinador), *Los derechos en el constitucionalismo histórico español*, Ed. Universidad de Santiago de Compostela, 2002, págs. 111-133.

59. Artículo 29 CE1869: «La enumeración de los derechos consignados en este título no implica la prohibición de cualquier otro no consignado expresamente».

60. Decreto de 6 de diciembre de 1868, estableciendo la unidad de fueros (Gaceta de Madrid núm. 342, de 7 de diciembre): «...si los militares

En síntesis, el sistema implantado durante el *Sexenio* abrió las posibilidades de progresar desde el liberalismo a la democracia, sobre la base de la convicción de sus promotores en que las leyes votadas en Cortes obligaban a todos por igual, como expresión de la voluntad popular. Pero precisamente los problemas, de este también llamado *Sexenio Democrático*, comenzaron al dar el paso desde la teoría revolucionaria a la aplicación práctica, es decir «en el momento en que los principios dejaron de ser doctrina para concretarse en leyes actualizadas y conformes con el régimen democrático que se pretendía»<sup>61</sup>.

---

y marinos gozan [...] de fuero, es solo por privilegio y consideración a su persona». Los aspectos jurisdiccionales de este Decreto se desarrollaron posteriormente en:

Decreto de 31 de diciembre de 1868 (Gaceta de Madrid núm. 6, de 6 de enero de 1869), del Ministerio de la Guerra (Prim), designando los asuntos civiles y criminales cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción de Guerra.

Decreto de 8 de febrero de 1869 (Gaceta de Madrid núm. 49, de 18 de febrero), del Ministerio de Marina (almirante Topete), dictando varias disposiciones respecto de la jurisdicción de Marina para llevar a cabo la unificación de los fueros especiales.

Decreto de 16 de abril de 1869 (Gaceta de Madrid núm. 107, de 17 de abril), del Ministerio de la Guerra (Prim), resolviendo que la jurisdicción de Guerra residirá exclusivamente en los Consejos de guerra, así como en las instituciones que se expresan.

Otro Decreto de la misma fecha y publicación, suprime el Tribunal Supremo de Guerra y Marina, al tiempo que crea y organiza el Consejo Supremo de Guerra, con las mismas atribuciones y competencias que aquel, una vez introducidas las modificaciones de los Decretos del Gobierno Provisional de 6 y 11 de diciembre de 1868.

61. Véase BOLAÑOS MEJÍAS, Carmen: «Falseamiento de los principios liberales en la legislación del sexenio revolucionario», *Revista de Derecho Político*, núm. 43, 1997, pág. 173. Bolaños reflexiona sobre algunos aspectos contradictorios que indican incoherencia en la implantación de los principios liberales de la revolución en la legislación del *Sexenio*. Como por ejemplo, la limitación del sufragio universal (negado a las mujeres y a los menores de veinticinco años), la posibilidad de acceder a ciertos privilegios para los económicamente acomodados (redención a metálico del servicio militar), o el mantenimiento de la esclavitud en la América española.

### 3.5.2. *La fuerza militar*

Como referencias significativas al elemento militar, el artículo 20 prohíbe el ejercicio colectivo del derecho de petición a cualquier fuerza armada y limita el ejercicio individual de sus miembros «sino con arreglo a las leyes de su instituto en cuanto tenga relación con este», es decir, prohibición absoluta de ejercicio colectivo y restricción del individual que «en asuntos del servicio», como diríamos ahora, debe ejercerse conforme a las legislación específica militar. Al no mencionarse el caso del ejercicio individual para asuntos ajenos al servicio, se entiende que no existía limitación y que las peticiones podían cursarse conforme al régimen común.

En el artículo 26 se cita la obligación de contribuir al servicio militar como limitación específica a la libertad de circulación y residencia que regula. El deber específico de prestación de servicio para «defender la Patria», junto con su previsión de regulación legal, se recoge en el artículo 28.

En la regulación de la suspensión de garantías contenida en el artículo 31, en prevención de posibles extralimitaciones favorecidas por estas situaciones excepcionales, se reitera el principio de legalidad penal mediante la prohibición expresa a los jefes militares de «establecer otra penalidad que la prescrita previamente por la ley».

En cuanto a las funciones atribuidas a los órganos constitucionales, los Cuerpos colegisladores (Senado y Congreso) son iguales en facultades, salvo las excepciones previstas en el texto, entre las que figura la presentación de los proyectos de ley sobre fuerza militar, que se presentarán antes al Congreso que al Senado, prevaleciendo la resolución del Congreso en caso de discrepancia (artículo 50).

Además de su participación en el legislativo, el Rey es el titular del poder ejecutivo, que ejerce por medio de sus ministros, contándose entre sus facultades la de conferir los empleos militares con arreglo a las leyes (artículo 73.2.º). En cambio, necesita autorización por ley especial para admitir tropas extranjeras en el Reino y para ratificar los tratados de alianza ofensiva o todos aquellos que puedan obligar personalmente a los españoles (artículo 74.3.º y 4.º).

A diferencia de las Constituciones precedentes, en esta de 1869 no se dedica Título alguno a la fuerza militar. No obstante, esta tendrá su protagonismo por la vía de las situaciones de excepción, ya que para el Gobierno Provisional era prioritario el mantenimiento del orden público y una manera eficaz de asegurarlo era retener la capacidad de emplear la jurisdicción militar para este fin <sup>62</sup>.

Así, la Ley de 20 de abril de 1870, dictando disposiciones relativas a orden público, establecía un sistema y procedimientos de difícil encaje constitucional <sup>63</sup>. Distinguía dos tipos de estados de suspensión de derechos, civil y militar, en el que resultaba primado el segundo, ya que bastaba con que la autoridad civil se declarara incapaz de controlar la situación para que la militar se hiciera cargo declarando el estado de guerra y adoptara las medidas necesarias para la preservación de la paz pública. Además, en caso de desacuerdo o falta de tiempo para decidir, se adoptaría provisionalmente el estado de guerra, durante el que sería competente la jurisdicción militar. Asimismo, se autorizaba a la autoridad que declarase la suspensión para fijar las penas en que incurrirían los infractores, teniendo presente la prevención contra las extralimitaciones que contenía

62. Véase, por ejemplo:

Circular de 1 de diciembre de 1868 (Gaceta de Madrid núm. 336), excitando el celo de los Gobernadores de las provincias respecto de la conducta que deben observar en el sostenimiento del orden público.

Decreto de 24 de julio de 1869 (Gaceta de Madrid núm. 205), mandando publicar en los Boletines oficiales de las provincias la ley de 17 de Abril de 1821 sobre el procedimiento en las causas de conspiración directa a mano armada contra la Constitución, y más que expresa sobre orden público.

Circular de 7 de septiembre de 1870 (Gaceta de Madrid núm. 250), del Ministerio de la Gobernación (firmada por el ministro don Nicolás María Rivero), en la que, dando por finalizada la insurrección carlista, se le recuerda a los Gobernadores que su primer deber es «asegurar las garantías que a todos los ciudadanos concede el Código fundamental» y se les exhorta a cuidar de que «bajo ningún pretexto se altere el orden público en esa provincia, reprimiendo resueltamente toda violación de las leyes y toda apelación a la fuerza, sea cual fuere la idea en cuyo nombre se verifique».

63. (Gaceta de Madrid núm. 114, de 24 de abril).

el artículo 31 CE1869. Se facilitaba así la intervención preventiva y restrictiva en el ejercicio de los derechos mediante un simple bando de la autoridad militar, lo que incluía el cambio de jurisdicción durante el periodo de excepción, lo que significaba la reducción de los principios constitucionales en beneficio de objetivos prácticos<sup>64</sup>.

64. Sobre este particular véase BOLAÑOS MEJÍAS, C.: «Falseamiento de los principios liberales en la legislación del sexenio revolucionario», cit. págs. 167-169.

CAPÍTULO CUARTO

LA RESTAURACIÓN MONÁRQUICA.  
LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA PARLAMENTARIO  
Y DEL PODER MILITAR

La acción conjunta del Ejército y de la Marina destronó a Isabel II y abrió el escenario político a nuevos actores<sup>1</sup>.

Un conjunto de factores como la simultaneidad de conflictos con carlistas y cubanos, el encono entre partidos, la viciada aplicación de la Constitución de 1869 y el natural desconocimiento de Amadeo I del terreno que pisaba, dieron al traste con su efímera monarquía, continuando un proceso que desembocó en la Primera República Española, a la que se ha reconocido el mérito de ser el primer régimen que advino en un cambio sin violencia, por decisión mayoritaria de Congreso y Senado, aunque otra explicación de este hecho pudiera ser la más simple de haberse agotado ya cualquier alternativa<sup>2</sup>.

1. Pese a fracasar, el precedente de la rebelión del Cuartel de San Gil (26 de junio de 1866) animó a los revolucionarios porque pudieron comprobar su fuerza al constatar lo cerca que estuvieron de triunfar. «...la sublevación tuvo un gran peso en la crisis que se avecinaba al provocar la radicalización de los políticos, sembrar la discordia entre la clase dirigente y alinear a los generales». HEADRICK, D. R: *Ejército y política en España...*, cit. pág. 153.

2. Sobre las laboriosas gestiones del general Prim para dar con un príncipe que se prestara a ocupar el trono español, véase POCH NOGUER, J.: *El general Prim*, cit. págs. 121-128. El Trono se ofreció (o se postularon como tales) a candidatos como el duque de Montpensier; Fernando de Coburgo, padre del rey Luís de Portugal; el duque de Aosta (futuro Amadeo I), hijo del rey de Italia Víctor Manuel I; el príncipe Leopoldo de Hohenzollern; el duque de Génova, sobrino del rey de Italia Víctor Manuel I. Las gestiones

El Proyecto de Constitución Federal de 1873 pretendía conservar las conquistas de la revolución. Presentaba semejanzas con el texto de 1869, en la parte dogmática, junto a innovaciones propias del diseño de un Estado federal, cuyos Estados federados se hacían coincidir con el trazado de los antiguos reinos hispánicos<sup>3</sup>.

La soberanía popular se cita expresamente por primera vez y junto al sufragio universal refleja el principio democrático representativo.

Los derechos individuales se conciben como derechos naturales de la persona y se encomienda su defensa a los poderes públicos, para quienes serán inviolables y sin facultad para suspenderlos.

Su declaración de derechos es muy parecida a la de 1869, acentuando el iusnaturalismo racionalista que la inspiraba.

Tras la liquidación de las Cortes republicanas, el posterior período políticamente indefinido del gobierno del general Serrano y el pronunciamiento del general Martínez Campos en Sagunto (1874), se inicia el periodo histórico de la Restauración, en el que cabe distinguir tres etapas, cada una con un régimen político distinto, aunque bajo el mismo texto constitucional.

Con Alfonso XII se organiza el sistema creado por el acuerdo de liberales y conservadores. Durante la regencia de María Cristina, se consolida el bipartidismo y se produce una cierta apertura, con mayor juego de los partidos alternantes (es la época de las leyes de asociaciones, del jurado, etc). En estos dos periodos la Corona observó fielmente tanto la Constitución como el espíritu del régimen parlamentario; pero con

---

se desarrollaron con reticencias por parte de los candidatos, bajo ciertos condicionamientos de las potencias europeas y con la oposición interna española que hacía al general Prim blanco de burlas, amenazas y sarcasmos, por su afán monárquico.

3. Aunque a juicio de Torres del Moral este carácter federal no era tan marcado, porque más que Estados eran regiones autónomas, aproximándose más bien al concepto de autonomía regional acuñado posteriormente. TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, cit. pág. 114.

Alfonso XIII se agota el sistema, los fundadores del bipartidismo ya han desaparecido, los partidos se disgregan en luchas internas y el Rey se implicará cada vez más en las decisiones políticas.

El sistema político de la Restauración actuó en tres frentes: restaurando la dinastía de los borbones, devolviendo el poder a la burguesía agraria latifundista y regresando al constitucionalismo doctrinario.

#### 4.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1876

El texto constitucional de 1876 lleva la impronta de Cánovas y de él merecen resaltarse dos rasgos: su larga vigencia (1876-1923) y su inclinación al compromiso. También se ha subrayado que las dos instituciones en las que se puede observar principalmente el efecto *canovista* son: el Ejército y los partidos políticos. Aquel, por su repliegue a su papel constitucional y la consiguiente pérdida de protagonismo en los cambios políticos, en beneficio de la actividad general de los partidos<sup>4</sup>.

##### 4.1.1. *Principios, derechos y libertades*

Como consecuencia lógica del posibilismo *canovista* que inspiró su proceso de elaboración, la Constitución de 30 de

4. «Que la Constitución del 76, en cuanto texto, no es original, es de todos sabido; su deuda con los textos que le preceden es indiscutible. Lo que de ella es original, o al menos para nuestros políticos novedoso, es el talante conciliador de las actuaciones que la preceden y, en congruencia con este, su propósito de ser un texto que rompa con la dinámica anterior e imponga modos y formas nuevas. [...] Cánovas no va a negar el papel de la negociación política y de los pactos, ni siquiera la intervención del electorado (con participación más o menos amplia). Pero todo ello habrá de hacerse desde los propios partidos políticos y no, como hasta entonces, como reflejo de movimientos militares ni utilizando en tales actividades y resultados el pronunciamiento». Véase SÁNCHEZ FÉRRIZ, Remedio: «Cánovas y la Constitución de 1876», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, número 101, julio-septiembre 1998, págs. 10-13.

junio de 1876 (CE1876) es formalmente poco original y reutiliza materiales de los textos anteriores, aunque no siempre con el mismo significado <sup>5</sup>.

En el preámbulo constitucional se observa una variación que no hay por qué catalogar de inocente, ya que refleja el concepto doctrinario de Cánovas respecto a la legitimidad de la monarquía, que entendía fundada en una legitimidad histórica anterior e independiente a la que la propia Constitución pudiera conferirle <sup>6</sup>.

Para Fernández Segado <sup>7</sup>, el sistema político diseñado por la Constitución de 1876 se asentaba sustancialmente sobre cuatro principios: el principio de la soberanía compartida, como reflejo fiel de la constitución interna; el principio de colaboración de poderes, ya que el texto no mencionaba la separación de poderes ni los mecanismos de acción recíproca entre Cortes y Gobierno, lagunas que serían cubiertas por un entra-

5. «La Constitución de 1876 mantenía las líneas maestras de la de 1845 en lo relativo a la organización de los poderes, pero en lo que concierne a la proclamación de los derechos recogía lo dispuesto en la Constitución de 1869, aunque de forma muy atenuada. En realidad, aunque el nuevo texto se elaboró con una indudable voluntad de concordia, pesaba mucho más la huella moderada del 45 que la progresista-democrática del 69. Esto es evidente en lo que concierne a la tesis de la soberanía compartida entre el rey y las Cortes, pieza esencial de la doctrina de la Constitución histórica, que se recogía con toda claridad en el preámbulo de la Constitución de 1876 y que sustentaría Cánovas con posterioridad en numerosas ocasiones. Una tesis que, al subordinar el texto constitucional a la voluntad de ambas instituciones, conducía a devaluar el concepto de Constitución, el equipararla, en palabras de Cánovas, a *una ley como otra cualquiera*». Véase VARELA SUANZES CARPEGNA, J.: «Constitución, Estado y derechos fundamentales en España desde la Restauración canovista a la actualidad», en *Política y Constitución en España (1808-1978)*, cit. págs. 519-520.

6. Hasta la CE1869, el encabezamiento del Preámbulo constitucional era del tipo: «Don/Doña [...], por la gracia de Dios y de la Constitución de la Monarquía, Rey/Reina de...»; en cambio ahora es «Don Alfonso XII, por la gracia de Dios, Rey constitucional de España», silenciando así la mención a la Constitución y dando a entender que el título real le viene únicamente «por la gracia de Dios».

7. Véase FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Las Constituciones históricas españolas...*, cit. págs. 381-388.

mado complejo de usos y convenciones constitucionales cuyos principios esenciales estaban en el llamado «régimen de las dos confianzas» y «régimen del turno de partidos»; otro principio era el amplio reconocimiento de unos derechos conformados como una síntesis armonizadora entre los individuales y los de la sociedad, y por último, el tantas veces polémico principio de tolerancia religiosa<sup>8</sup>.

En el pensamiento político de Cánovas, la constitución interna sustituye el principio de soberanía nacional por el de soberanía compartida.

«...la Corona y las Cortes, como instituciones históricas preexistentes, son el supuesto mismo de la Constitución escrita porque son el poder soberano y constituyente en el que esta ha de basarse. El Rey representa la autoridad; las Cortes, la libertad»<sup>9</sup>.

Si la constitución interna legitima monarquía y Cortes, la constitución escrita la delimita como monarquía constitucional y perfila un sistema parlamentario parecido al británico, incorporando los principios de doble confianza y turno de partidos, sobre la base del consenso.

Cánovas consideraba al Estado bajo un doble aspecto, como asociación natural y como instrumento para materializar y mantener el derecho de cada hombre. Rechazaba el concepto de soberanía como pacto o suma de voluntades individuales, entendiéndola como «transmitida por delegación en un solo acto». La parte orgánica de las constituciones liberales vendría determinada por el aspecto del Estado como asociación natural. Por

8. Para Rodríguez Boente, la Constitución de 1876 se fundamenta sobre cuatro principios: la doctrina de la constitución interna, con su correlativo concepto de la soberanía compartida; el consenso, fruto de una voluntad transaccional; los usos y convenciones constitucionales, como la doble confianza y el turno de partidos; el doctrinarismo, que equivale a pragmatismo posibilista y se contrapone al liberalismo utópico. Véase RODRÍGUEZ BOENTE, Sonia Esperanza: «Los derechos fundamentales en la Constitución de 1876», en Puy Muñoz, Francisco (Coordinador), *Los derechos en el constitucionalismo histórico español*, Ed. Universidad de Santiago de Compostela, 2002, págs. 135-175.

9. TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, cit. pág. 138.

tanto, la Constitución quedaría reducida al desarrollo concreto de los derechos individuales, según las circunstancias. En esta línea, consideraba que el orden social debía construirse sobre el derecho hereditario, y no sobre el derecho de propiedad, puesto que aquel era el que permitía el vínculo y la continuidad generacional<sup>10</sup>.

Como doctrinario, Cánovas se oponía al sufragio universal y a la libertad religiosa y tampoco compartía la visión de los derechos naturales como ilegislables, sosteniendo por el contrario la necesidad de que estos estuvieran claramente delimitados. No obstante, desde su realismo posibilista, en la redacción de texto constitucional dejó abierta la posibilidad de desarrollarlos por vía legislativa<sup>11</sup>.

El tratamiento de los derechos y libertades en el texto constitucional de 1876 está impregnado de ese doctrinarismo transaccional. A primera vista, la declaración de derechos es parecida a la de 1869, pero presenta diferencias importantes. Por un lado se admite la existencia de unos derechos naturales anteriores que la norma se limita a formalizar y por otro se señala que, dado el carácter social del individuo, su derecho no puede menos que estar limitado por los de otros individuos y por el mismo Estado, como condición de la existencia de la sociedad. Así, ignora algunos ya reconocidos en 1869, limita otros y remite a leyes ordinarias posteriores para la regulación de los demás, lo que supone el sometimiento al criterio gubernamental.

En el Título Preliminar proclama y asegura a toda persona un conjunto de derechos considerados como naturales, anterior-

10. Véase BERGARECHE GROS, Almudena: *El concepto de constitución interna en el constitucionalismo de la Restauración española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2002, págs. 94-98.

11. Seco asienta el programa de Cánovas para la Restauración en cuatro fundamentos: 1) La pacificación ideológica y militar (tercera guerra carlista, Cuba). 2) La organización del bipartidismo, polarizando las fuerzas políticas de la derecha y los protagonistas del sexenio revolucionario. 3) El establecimiento de reglas de juego para el turno pacífico de partidos en el poder. 4) Democratización del régimen y consolidación del *civilismo*. SECO SERRANO, C.: *Militarismo y civilismo...*, cit. págs. 201-202.

res y superiores a la legislación positiva. En su Título II (De los españoles y sus derechos) reproduce prácticamente el Título I de la CE1869, amplía el número de los mencionados en el Preliminar y los regula con más detalle, como el derecho de asociación que es recogido con amplitud y garantizado en su artículo 25 o el radical tratamiento de la libertad religiosa, que suponía la separación total y definitiva de Iglesia y Estado, con la prohibición expresa de que este subvencionara culto alguno.

El Texto de 1876 se centraba en fijar una parte orgánica (Cortes y Monarquía) y unos principios no negociables (soberanía, religión), asignando al resto un tratamiento abierto y flexible, utilizando la fórmula general de declarar la existencia del derecho y fiando a la legislación ordinaria de desarrollo su precisa delimitación.

Al cotejar al tratamiento de derechos y libertades en las Constituciones de 1869 y 1876, tan brillante en la revolucionaria de 1869, como escaso en la restauradora de 1876, aunque efectivo a la larga por la dilatada vida del régimen, Sánchez Ferriz estima que se produce un salto desde el modelo francés seguido hasta 1869, hacia una protección de las libertades basada en el reforzamiento del poder judicial<sup>12</sup>.

La tolerancia religiosa se diseñaba como una combinación de las fórmulas anteriormente empleadas en 1837, 1845 y 1869,

12. Sánchez Ferriz compara los textos de 1869 y 1876 y clasifica los derechos en individuales, políticos y de carácter mixto. En la constitución canovista se reconocen como individuales la seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, el derecho de propiedad, la libertad de conciencia y la libertad de profesión y enseñanza. De los derechos políticos, solo reconoce el del artículo 15 CE1876, referente a la admisibilidad de todos los españoles a los empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad. Entre los de carácter mixto admite los de libre emisión del pensamiento, reunión y asociación y de petición. Trata también el sistema de garantías y la administración de justicia. Véase en SÁNCHEZ FÉRRIZ, Remedio: «Derechos y libertades en el último tercio del siglo XIX español», en *Estudios de historia, política y derecho en homenaje a Joaquín Tomás Villarroya*, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol 9/10, Departamento Derecho Universitat de València. 2.ª Epoca, núm. 9/10 (otoño 1994-invierno 1995), 1995, págs. 271-294.

intentando contentar a todos al redactar un artículo 11 impreciso que dejaba la regulación de su alcance a las órdenes ministeriales e imponía una limitación tan indeterminada para el ejercicio de otros cultos distintos del católico, como la de dejar a salvo «el respeto debido a la moral cristiana».

La libertad de enseñanza del artículo 12 quedaba restringida por un cauteloso «con arreglo a las leyes».

El artículo 13 recoge la libertad de expresión, de palabra o por escrito, sin censura previa, el derecho a reunirse pacíficamente, el de asociación y el de petición.

El artículo 14 previene que «las leyes dictarán las reglas oportunas para asegurar a los españoles el respeto recíproco de los derechos que este título les reconoce», dejando abierta la puerta a un desarrollo legislativo que si bien en la primera etapa (Cánovas) fue restrictivo, se abrió posteriormente (Sagasta) generando leyes importantes en orden al desarrollo de los derechos y libertades, como la Ley sobre el derecho de reunión de 15 junio 1880, la Ley de Asociaciones de 30 junio 1887 o la Ley de Imprenta de 1879, entre otras.

Para Cánovas, el sufragio no era un derecho sino un instrumento para cuyo ejercicio se requería la necesaria capacidad, que era necesario asegurar fijando ciertos límites. No obstante, aunque partidario del sufragio censitario, este no llegó a plasmarse en el texto constitucional, como tampoco el sufragio universal, limitándose a configurarlo en el Título IV no como tal derecho sino como un instrumento para conformar el Congreso de los Diputados. Pero la fórmula de remisión a la regulación por una futura ley que empleaba el artículo 27 «en la forma que determine la ley», permitió la existencia de soluciones radicalmente opuestas a tono con el partido alternante en el poder, como lo fueron el restablecimiento del sufragio censitario por la Ley Electoral de 1878 y el retorno del sufragio universal por la Ley Electoral de 1890.

El principio de igualdad reflejado en la igualdad de códigos y de fuero para todos los españoles (artículo 75), permitía las variaciones «que por particulares circunstancias determinen las leyes», lo que justificaba la pervivencia de los derechos civiles forales en el Código Civil de 1889.

Las facultades del Gobierno eran amplias en materia de suspensión de garantías constitucionales, como se reflejó en las diecinueve suspensiones de derechos habidas entre 1876 y 1917, así como en la situación corriente en que llegó a convertirse el estado de excepción, desde este último año <sup>13</sup>.

#### 4.1.2. *La fuerza militar*

El Texto de 1876 dedica a la Fuerza Militar un escueto Título XII, de un solo artículo 88: «Las Cortes fijarán todos los años, a propuesta del Rey, la fuerza militar permanente de mar y tierra».

Hay menciones puntuales en el resto del articulado, como la obligación de defender a la Patria con las armas del artículo 3, al ser llamado por la ley. O la referencia, entre las garantías del artículo 17, para que en el caso de suspensión de estas los jefes militares no pudieran extralimitarse fijando penas distintas de las legalmente previstas <sup>14</sup>.

El artículo 13 recoge también el derecho de petición individual y colectiva, derecho que no podrá ejercerse por ninguna clase de fuerza armada, cuyos miembros solo podrán hacerlo individualmente «con arreglo a las reglas de su instituto, en cuanto tenga relación con este» <sup>15</sup>.

13. SOLE TURA, J.; AJA, E.: «Constituciones y períodos constituyentes...», cit. pág. 71.

14. Caso que podía darse al dictar el necesario *bando* por la autoridad militar. Así, en el publicado en Barcelona el 19 de agosto de 1917 por el gobernador militar, general Souza, con motivo de la huelga general revolucionaria, se decía: «Los individuos que fueran portadores de cualquier clase de armas serán castigados como reos de rebelión militar, con la pena de reclusión temporal, y podrán ser juzgados en juicio sumarísimo, como igualmente los que ejerzan coacciones para impedir la entrada de los obreros al trabajo».

15. La redacción es prácticamente la misma que en el correspondiente artículo 20 del texto de 1869, con la salvedad de que en aquel se precisaba: «El derecho de petición no podrá ejercerse colectivamente por ninguna clase de fuerza armada». En cambio, en el texto del artículo 13 de 1876, ha desaparecido la palabra «colectivamente».

El Rey tiene el mando supremo y dispone del Ejército y Armada (artículo 52), concede los grados, ascensos y recompensas de acuerdo con las leyes (artículo 53), correspondiéndole también la declaración de guerra y ratificación de la paz, dando cuenta después a las Cortes (artículo 54.4.º), así como la ratificación de los tratados de alianza ofensiva (artículo 55.4.º).

Conviene subrayar que si las Constituciones anteriores recogían entre las funciones del Rey la de disponer de la fuerza armada y su distribución más conveniente, en el texto de 1876 se estipulaba que el Rey «tiene el mando supremo del ejército y armada, y dispone de las fuerzas de mar y tierra» (artículo 52), lo que sugiere una implicación más directa con Ejército y Armada, creándose una relación directa con el monarca «que no pasaba necesariamente por la responsabilidad política del Gobierno»<sup>16</sup>.

#### 4.1.3. *Ley Constitutiva del Ejército (1878)*

El instrumento para desarrollar las facultades del Ejecutivo en materia militar fue la Ley Constitutiva del Ejército<sup>17</sup> (LCE1878) de 29 de noviembre de 1878, que conformó la Institución con una tendencia clara al reforzamiento de las facultades militares del Rey y al alejamiento de los asuntos militares del control parlamentario, favoreciendo el intervencionismo militar.

Los treinta y ocho artículos de esta Ley comprenden todas las facetas de la fuerza militar, en una visión de conjunto,

16. CLAVERO, Bartolomé: *Manual de historia constitucional de España*, Alianza Editorial S.A., Madrid, 1989, pág. 147.

Clavero considera también que en esta CE1876 el concepto de Nación está cambiando con respecto a las Constituciones anteriores, porque «comenzó afirmándose frente a la Monarquía y acaba identificándose con ella, pero encarnando precisamente un valor contrario. Y es con esta otra Nación con la que viene finalmente a producirse la afirmación institucional del Ejército».

17. Véase en Colección Legislativa del Ejército. Año 1878. Núm. 367, págs. 645-651. Firmada por Alfonso XII siendo Ministro de la Guerra Francisco de Ceballos.

decidiendo algunos aspectos y dejando otros al posterior desarrollo legal y reglamentario<sup>18</sup>.

En el primer artículo se define al Ejército como «una institución especial por su objeto e índole, y una de las carreras del organismo del Estado»<sup>19</sup>. En el segundo, se fija su misión en mantener la independencia de la Patria y en su defensa de enemigos exteriores e interiores, en una asunción explícita de misiones cuya responsabilidad asignaban los textos constitucionales de 1812 y 1837 a Ejército y Milicia, respectivamente. Por otra parte, el artículo 50 CE1876 extendía la autoridad del Rey «a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes», lo que en combinación con el citado artículo 2 LCE1878, brindaba al ejecutivo el suficiente apoyo legal para el empleo de la fuerza armada en acciones para preservar o recuperar el orden público.

Los artículos 3, 4, 5 y 6 trataban de la extensión y ejercicio del mando militar, que el monarca tenía constitucionalmente reconocido como «mando supremo». Se desarrolla este concepto para el caso de que el Rey «tome personalmente el mando de un ejército o de cualquier fuerza armada»<sup>20</sup>, limitando o matizando la imposición constitucional de que todos los actos del Rey fueran refrendados por un ministro, en el sentido de que solo alcanza al acuerdo de salir a campaña, pero una vez asumido el

18. Esta Ley Constitutiva es un compendio de aspectos semejantes a los que hoy estarían regulados por varias como la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, la derogada Ley 17/1999 reguladora del régimen de personal de las Fuerzas Armadas, la Ley 39/2007 de la carrera militar, la derogada Ley 85/1978 de Reales Ordenanzas para la Fuerzas Armadas y otras.

19. Esta definición recuerda la controversia entre la visión institucional u ocupacional de las Fuerzas Armadas y su correlativo tratamiento como Institución del Estado o como una parte más de su Administración, así como el reflejo de la opción adoptada en el tratamiento del estatuto personal de sus miembros.

20. Caso que efectivamente se dio con Alfonso XII en la tercera guerra carlista cuando, al poco tiempo de ser reconocido rey, marchó al Frente del Norte.

mando directo, las órdenes que dicte en ejercicio de dicho mando no necesitarán refrendo. Se afirmaba así la existencia de unas facultades militares del Rey materializadas en el ejercicio del mando directo del ejército en campaña, con independencia del Gobierno, lo que consolidaba el papel del Rey-soldado al estrechar la relación entre monarquía y ejército, cuya conjunción se configuraba como un (cuarto) poder independiente.

Los mandos de las Unidades de la Fuerza, desde Ejército hasta Brigada inclusive y los de la organización territorial (Capitanías, Gobiernos Militares) requerirán la aprobación «directa y previa» del Rey, y los de Regimiento no podrán concederse sin su aprobación, lo que supone un control total de los nombramientos militares.

Los artículos 7 al 11 tratan de la división militar del territorio y su organización, que mantiene la ya vigente de catorce distritos para Península e Islas y tres distritos coloniales, mientras que no se establezcan otras demarcaciones «por medio de una ley». Asimismo, se fija el empleo militar de los que han de mandar los distritos, comandancias y provincias.

Los artículos 11 y 12 se refieren básicamente a la gestión de personal, empleando la técnica de establecer el concepto y remitir a las correspondientes leyes de desarrollo, que abarcarán lo relativo a sueldos, funciones y responsabilidades, presupuestos y reglamentos especiales, obligación de prestar servicio militar, ascensos, recompensas, cuadro de oficiales generales y sus situaciones, retiros y remuneraciones a los inutilizados en campaña, división militar de la Península y organización del Ejército, administración de justicia militar mediante un Código penal y otro procesal.

Los artículos 14 al 18 contemplan los órganos superiores de la organización militar, de carácter judicial y técnico, como el Consejo Supremo de Guerra y Marina, con el doble cometido de Asamblea de las Ordenes Militares<sup>21</sup> y de tribunal de

21. Se refiere a la Orden de San Fernando, la de San Hermenegildo y del Mérito Militar. En las tres, el ingreso se concede como recompensa en virtud de méritos personales.

justicia; la Sección de Guerra y Marina del Consejo de Estado, como asesora del Ministro; la Junta Consultiva de Guerra, compuesta por generales, para informar al Gobierno de temas referentes a organización, campaña o recompensas.

Los artículos 19 al 26 se dedican a aspectos generales de organización. El artículo 19 enumera todos los empleos y clases del Ejército, el 20 impone la condición de español para pertenecer al Ejército y el 21 especifica las tres únicas vías de ingreso posible, como soldado, como alumno o por oposición en su caso, con lo que se cerraba la posibilidad tan explotada en otros tiempos del acceso directo a la condición de oficial por razones de sangre u otros méritos no personales. En el 20 se relacionan los Cuerpos que componen el Ejército<sup>22</sup>. En el 23 se contempla la posibilidad de «redención del servicio militar a metálico», cuya administración asigna a un Consejo de redención y enganche del Ejército, al que se la atribuirán las facultades necesarias en su ley de creación. El 26 perfila aún más el ámbito de competencias del Rey en cuanto a la organización del Ejército, que corresponde al Rey y su Gobierno mientras que las decisiones sobre organización «no afecten al presupuesto ni al reemplazo».

Los restantes artículos (27 al 37) tocan interesantes cuestiones referentes al estatuto personal de los militares.

Según el artículo 27, excepto para el caso de ser nombrados o elegidos senadores o diputados, todo militar en servicio activo necesitaba una autorización expresa del Gobierno para admitir cargo o misión que supusiera la separación de su destino. Eran senadores por derecho propio los capitanes generales del Ejército y el Almirante de la Armada y podían ser nombrados por el Rey los tenientes generales del Ejército, los vicealmirantes de la Armada y los consejeros del Consejo Supremo de Guerra. Por otra parte, el artículo 25 CE1876 les prohibía «admitir empleo, ascenso, que no sea de escala ce-

22. Entre los que incluye al Cuerpo de Carabineros y también la Guardia Civil «para prestar auxilio a la ejecución de las leyes y para la seguridad del orden, de las personas y de las propiedades» (artículo 22).

rrada, títulos ni condecoraciones, mientras estuviesen abiertas las Cortes», sin embargo permitía al gobierno «conferirles dentro de sus respectivos empleos o categorías las comisiones que exija el servicio público». Los diputados se elegían según la vigente ley electoral y también se les prohibía aceptar, sancionándoles con el cese, cualquier «pensión, empleo, ascenso que no sea de escala cerrada, comisión con sueldo, honores o condecoraciones» procedentes del Gobierno o de la Real Casa.

Por lo que cabe interpretar el contenido del artículo 27 LCE1878, cuando menos, como una cautela para preservar el mando supremo y la facultad de disposición del Rey sobre los miembros de la fuerza militar, libre de injerencias ajenas que pudieran proceder de las Cortes.

El artículo 27 CE1876 configuraba el sufragio como mero instrumento regulado por la ley electoral con la finalidad de elegir los diputados y configurar el Congreso y en su Título IV no establecía explícita limitación para los militares, no obstante, en el curso de su reiterada remisión a la ley electoral, menciona que esta «determinará con que clase de funciones es incompatible el cargo de diputado y los casos de reelección». El artículo 28 LCE1878 se mantiene en esta línea, reconociendo el «derecho a emitir su voto si la ley especial se lo otorga» pero va más allá, adoptando un criterio claramente restrictivo para el ejercicio de este derecho de sufragio activo al prohibir a todo militar «la asistencia a las reuniones políticas, incluidas las electorales».

El artículo 29 contempla la posibilidad de pase de los jefes y oficiales excedentes o de reemplazo a las carreras administrativas civiles, así como la incompatibilidad entre estas y la militar, debiéndose optar por una u otra.

El artículo 30 distingue entre el empleo militar, que es una propiedad con todas las prerrogativas legales, y el destino, que es una comisión o cargo de libre voluntad del Rey<sup>23</sup>.

23. «Para Carrión Moyano, el empleo y el destino se diferencian en que el primero está en conexión con la relación de servicio del militar, mientras que el destino está relacionado con la relación orgánica del militar con

El artículo 31 establece dos únicas situaciones para jefes y oficiales, actividad y retiro, estableciendo en el siguiente los cinco supuestos en que podrán pasar a retirados. Los hay por razones objetivas, como son la edad y la inutilidad física, también a voluntad propia, en cambio el cuarto supuesto es producto de las decisiones de la Institución para optimizar la aptitud de su personal<sup>24</sup>. En el quinto supuesto, el motivo del pase a retirado era de carácter disciplinario, por separación del servicio «por causas graves consignadas en expediente gubernativo, que resolverá el Gobierno».

El artículo 33 establece que los jefes y oficiales «perderán el empleo por causa de delito y en virtud de sentencia», con la consiguiente pérdida de los derechos pasivos y de todo carácter militar.

El artículo 36 fija las edades de pase a la situación de retiro y el 37 establece el carácter definitivo de esta situación, que únicamente podrá quebrarse por otorgarlo el Gobierno «en casos muy especiales de guerra ya declarada».

Por el artículo 38 se derogan todas las disposiciones que se opongan a los anteriores y hay un artículo transitorio sobre prorrogas a los destinados en las carreras administrativas civiles sin infracción del artículo 29 de la misma ley.

En síntesis, la CE1876 atribuía al Rey el mando supremo de las Fuerzas Armadas y la facultad de disposición de ellas, y en la Ley Constitutiva 1878 se concretaban y desarrollaban estas facultades constitucionales del monarca.

---

la Institución. Por ello este segundo es variable y no lo es el primero, que solamente varía por el ascenso». Véase en ALLI TURRILLAS, Juan Cruz: *La profesión militar. Análisis jurídico tras la Ley 17/1999, de 18 de mayo, reguladora del personal de las Fuerzas Armadas*, Ed. Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, Madrid, 2000, pág. 261.

24. Artículo 31 LCE1878: «[...] Cuarto. Por haber sido postergado para el ascenso por tres años consecutivos por consecuencia del resultado de la calificación reglamentaria y examen».

#### 4.1.4. *Ley adicional a la Constitutiva del Ejército (1889)*

Tras el fallido intento reformador del general Cassola y recogiendo algunas de sus ideas, se promulgó una Ley adicional a la Constitutiva del Ejército el 19 de julio de 1889 (LACE 1889) <sup>25</sup>.

Constaba de trece artículos, uno adicional y dos transitorios. Desarrollaba algunos aspectos de la Ley Constitutiva de 1878, modificando otros y dejando subsistentes «en toda su fuerza y vigor» sus disposiciones, «salvo en aquellos puntos que expresamente resulten derogados o modificados por la presente ley» (artículo 13 LACE1889).

En su primer artículo afirmaba el carácter del Ejército como «institución nacional» regida por leyes y disposiciones especiales, mientras que en la LCE1878 solo le otorgaba el carácter de especial. Como novedad en cuanto a su finalidad principal (misión), la ampliaba al asignarle el «mantener la [...] integridad de la Patria y el imperio de la Constitución y las leyes».

La LCE1878 determinaba que cuando el Rey tomaba personalmente el mando de una fuerza armada, las órdenes que dictaba en ejercicio de dicho mando no precisaban refrendo ministerial, en cambio, ahora se eliminaba esta excepción a la norma general de la exigencia de refrendo de todos los actos del monarca, al precisar que el General en Jefe del Ejército en campaña cuyo mando asume el Rey firmará todas las órdenes de este, asumiendo así la responsabilidad de su ejecución (artículo 2 LACE1889); no obstante, sí podía firmar en solitario las proclamas dirigidas a las tropas.

El artículo tercero explicaba el alcance del mando militar, extendiendo su ejercicio a la jurisdicción de Guerra «y a las funciones que marquen las leyes a la Autoridad militar en el territorio donde se ejerza».

25. Por Real Orden Circular de 26 de julio. Colección Legislativa del Ejército. Año 1889. núm. 341, págs. 542-551. Firmada por la Reina Regente, siendo Ministro de la Guerra José Chinchilla.

Los artículos cuarto y quinto trataban aspectos de organización. Es significativa la mención de que cada Arma, Cuerpo e Instituto tendrá un escalafón particular, conforme al cual se habrán de obtener los ascensos. Aparece la distinción entre Armas y Cuerpos, y el desaparecido Cuerpo de Administración Militar se subdivide en los de Intendencia e Intervención, creándose otros cuerpos auxiliares para diversas funciones técnicas y administrativas. Se establece la dependencia, respecto al Ministerio de la Guerra, de la Guardia Civil y los Carabineros, que ahora se denominan Institutos, «para los efectos de la organización y disciplina» en todo tiempo y, como fuerza armada, cuando dejasen de prestar su servicio por causa o estado de guerra o ejercieran una acción militar.

El artículo sexto establecía que para pertenecer a la clase de oficiales era requisito previo el ingreso y permanencia en la Academia General, señalando que para sentar plaza en la misma serían preferidos los sargentos, cabos y soldados que cumplieran ciertas condiciones, tratando con cierto detalle el caso de los primeros.

El artículo séptimo modifica parcialmente los empleos militares, modernizando las denominaciones de algunos (general de división en vez de mariscal de campo) y modificando otros (primer y segundo teniente), fijando también el empleo máximo que se podría obtener según el Arma, Cuerpo o Instituto a que se pertenezca.

El artículo octavo estaba dedicado a los ascensos, que serán con motivo de vacante; en tiempo de paz, por rigurosa antigüedad hasta coronel inclusive y prohibiendo, tanto en paz como en guerra «la concesión de empleos de Ejército o personales, grados, sobregrados y mayores antigüedades», en cambio, el ascenso a general será siempre por elección. También se pormenorizan ciertas reglas a favor de la equidad y justicia en la concesión de los ascensos, como el establecimiento de plazos de mínima permanencia en el empleo inferior o que, en los ascensos a general, se respete la proporcionalidad con el número de coroneles existentes en las plantillas de cada Arma, Cuerpo o Instituto.

En los artículo noveno y décimo se establecían cuales eran las recompensas en tiempo de paz y las que correspondían a tiempo de guerra y se regulaban los requisitos, incompatibilidades y cuestiones afines, con bastante detalle. En lo relativo a las recompensas de las clases de tropa, el artículo doce dejaba su regulación a lo que determinase un reglamento.

Por último, el artículo 11 regulaba ciertos casos muy extraordinarios que, a efectos de concesión de recompensas, podrían considerarse como hechos de guerra. A grandes rasgos, los casos estaban referidos a actuaciones frente a «tropa rebelde o sediciosa», o «al surgir colisiones armadas, combates o hechos de armas» o el mantenimiento de «el honor de las armas, la lealtad de las tropas a sus órdenes y la paz pública», además prevenía que «la clasificación de los casos a que se refiere este artículo la hará el Gobierno, mediante real decreto...».

El tono general de esta Ley adicional refleja las circunstancias sociopolíticas a las que se adaptaba y los problemas que pretendía afrontar.

En cuestiones de organización y de política de personal, es patente cómo se intenta afrontar problemas graves de funcionamiento interno del Ejército, como el tema de los ascensos o del acceso a la condición de oficial, primando la promoción interna, o el asunto de las recompensas.

En el plano político, se percibe un interés claro en perfilar lo más posible el mando y control del Ejército, así como en extender su campo de acción a tareas no estrictamente militares, como las de control del orden público. En este sentido es significativa la referencia a la independencia e integridad patria y al imperio de la Constitución y las leyes del artículo primero. También la extensión del refrendo a los actos del Rey como jefe de tropas en campaña. El carácter marcadamente militar de la Guardia Civil y los Carabineros. El carácter aparentemente ambiguo del artículo once, que contempla actuaciones en tiempo de paz, que sin embargo pueden ser consideradas y recompensadas como si se tratase de hechos de guerra y que está claramente enfocado a la actuación de la fuerza armada ante «sediciosos y rebeldes», en tareas de mantenimiento del orden público.

#### 4.2. DECLIVE DEL SISTEMA DE LA RESTAURACIÓN

Las claves para el funcionamiento del sistema eran el bipartidismo y la alternancia pacífica en el ejercicio del poder. En el primer periodo de la Restauración, las circunstancias de bonanza económica y control del orden público, quizás sobre la base de cierto cansancio social por los desórdenes de los años precedentes, hicieron posible que el partido conservador afianzara el sistema, aún restringiendo el ejercicio de derechos y libertades. Por otra parte, el turno de partidos permitiría al liberal suavizar las actuaciones del precedente, que a su vez retornaría a emplear su propio criterio en su momento.

Pero lo cierto es que ambos partidos tenían una base social parecida de aristócratas, burgueses, funcionarios o comerciantes, que reflejaba poco la realidad de las aspiraciones y deseos de la masa popular, por lo que en realidad se vivía una competencia en un plano político-social elevado que progresivamente se alejaba de la realidad<sup>26</sup>. El enlace entre ambos planos paralelos de la realidad se hacía mediante el recurso al caciquismo, como medio privilegiado de control del electorado<sup>27</sup>.

Por estas razones, conforme la problemática social del siglo XX se va manifestando en acciones concretas, los dos partidos que habían monopolizado el poder van perdiendo cohesión y fraccionándose, además de la aparición de otros sobre la base del fenómeno de tensión centro-periferia, en forma de partidos nacionalistas o regionalistas y sobre los emergentes fenómenos socialista y anarquista.

26. Para Donoso Cortés, la debilidad del liberalismo estribaba, precisamente, en no dar importancia sino a las cuestiones de gobierno, desentendiéndose de los problemas sociales y religiosos. Véase en SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español*, cit. pág. 369.

27. Para algunos autores, el sistema del recurso al cacique, tenía la perversa virtud de ser un mal menor; en este sentido, para J. J. Linz «fue un instrumento de adaptación para establecer un vínculo entre el país legal y el país real». SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español*, cit. pág. 338.

«Así, la monarquía moderada que Martínez Campos proclamó en Sagunto y que pudo haberse transformado en monarquía democrática con sufragio universal, no pasó de una monarquía oligárquica y caciquil que se esclerotizó desde 1898, entró en crisis irreversible en 1917 y se desintegró en 1923 a manos del dictador, sin que se pudiera atisbar —debido también a la falta de unión de la izquierda— una viable alternativa democrática»<sup>28</sup>.

De manera que durante el reinado de Alfonso XIII, el sistema de la Restauración camina hacia el agotamiento, haciendo crisis por una acumulación de circunstancias variadas, históricas, políticas y sociales, de las que son parte significativa el excesivo intervencionismo del Rey en política y en el ejercicio del mando directo del Ejército, así como el movimiento de las Juntas militares de defensa y su intromisión como grupo de presión.

No obstante, hubo algún intento de reforma constitucional, con la pretensión de forzar la evolución política del régimen sin cuestionar la monarquía, siendo el más decidido el del partido reformista a partir de 1918.

#### 4.2.1. *Ley de Jurisdicciones (1906)*

El ejercicio de la libertad de prensa amparada en el artículo 13 CE1876, si bien restringido en un principio, fue abriendo su campo de acción de manera que el Ejército no solo no quedó a salvo sino que fue blanco frecuente de críticas, en algunos casos exacerbadas por el ambiente, como Institución protagonista de la vida española que era, lo que motivó acciones para procurar preservarle<sup>29</sup>.

28. TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, cit. 160.

29. El Código de Justicia Militar (1890) atribuía a esta jurisdicción competencia sobre las causas que se instruyeran contra cualquier persona por los delitos de atentado y desacato, así como por los de injurias y calumnias, referidos a las autoridades militares o contra el Ejército; pero el Tribunal Supremo solía resolver los conflictos jurisdiccionales a favor de la jurisdic-

Este ambiente hostil hizo crisis, cuando en noviembre de 1905, tras el triunfo de la *Lliga* regionalista catalana en unas elecciones municipales y la consiguiente euforia de sus partidarios, dos publicaciones, la revista satírica *Cu-cut* y el semanario *La Veu de Catalunya*, arremetieron en sus ataques a instituciones nacionales como el ejército y la monarquía. Como consecuencia de una caricatura publicada en la primera, oficiales de la guarnición de Barcelona causaron destrozos en los locales de ambos medios. Al mismo tiempo, desde el Ejército se reclamaba para la jurisdicción militar el conocimiento de hechos como los que habían motivado esta reacción. Estos incidentes provocaron la suspensión de garantías constitucionales en Cataluña. Al iniciar el Gobierno la depuración de responsabilidades para sancionar a los responsables, el Ejército se opuso corporativamente y el Ministro de la Guerra no controló la situación, por lo que el Rey tuvo que interceder y se arbitró como salida la aprobación de la Ley de Jurisdicciones<sup>30</sup>.

---

ción ordinaria, que era claramente menos estricta que la militar, sosteniendo así la competencia de los Jurados (jurisdicción ordinaria) para conocer de todos los delitos cometidos por medio de la imprenta, situación que vino a atajar esta Ley de Jurisdicciones.

30. El gobierno del liberal Montero Ríos suspendió las garantías constitucionales en Cataluña. La actitud del Ejército «no respondía a un simple impulso de clase, no encerraba una estricta reivindicación estamental; interpretaba un impulso emocional de más amplias y profundas raíces». Los sucesos habían reabierto las heridas de 1898, mal cerradas, con críticas a una institución militar que tenía su papel en el sistema de la Restauración y cuyo primer jefe era el propio monarca. De manera que cuando Montero Ríos se propuso sancionar a los revoltosos y remover a los mandos que habían manifestado su adhesión a estos, fue su propio Ministro de la Guerra (Weyler) quien declaró no estar seguro de poder aplicar esas medidas. Así, la solución de aprobar la Ley de Jurisdicciones podía verse como un mal menor, visto lo crítico de la situación. Entre otras consecuencias, la crisis se saldó con la sustitución de Montero Ríos por Segismundo Moret, marcando más las diferencias en el seno del partido liberal. Véase SECO SERRANO, Carlos: *Alfonso XIII y la crisis de la Restauración*, Ediciones Ariel S.A., Barcelona 1969, págs. 70-75.

»El general Weyler, como ministro de la Guerra, se negó a obedecer al Gobierno, y los oficiales solo quedaron tranquilizados por la garantía per-

La Ley de 23 de marzo de 1906<sup>31</sup> (LJ1906), de represión de los delitos contra la Patria y el Ejército, más conocida como Ley de Jurisdicciones, establece penalidad para los autores de estos delitos. Se dictó como ley especial respecto al Código Penal, la ley de enjuiciamiento criminal del fuero ordinario y las penas y de procedimiento del fuero de guerra y marina (artículo 13 LJ1906).

El artículo 1 LJ1906 prescribe penas (hasta de muerte) para quien tome las armas contra la Patria bajo banderas enemigas «o bajo las de quienes pugnaran por la independencia de una parte del territorio español», que es lo significativo, dado el ambiente de tensión separatista existente con la periferia territorial del Estado.

El artículo 2 LJ1906 tipifica penalmente las conductas de quienes ultrajaren a la Nación, su bandera, himno nacional u otro emblema de representación, extendiendo este ámbito a los mismos delitos cometidos contra las regiones, provincias, ciudades y pueblos de España y sus banderas o escudos; en un intento de abarcar todas sus posibilidades de comisión, que alcanza también a toda la gama de medios: de palabra, por escrito, por imprenta, grabado, estampas, alegorías, caricaturas, signos, gritos o alusiones.

Si el anterior estaba dirigido a la protección de la Nación y de sus símbolos, el artículo 3 LJ1906 pretende proteger al Ejército y la Armada de cuantos le «injurien u ofendan clara o encubiertamente», tipificando igualmente como delictivas las con-

---

sonal del rey, que defendería sus intereses. El jefe del gobierno, Montero Ríos, dimitió antes que dar la batalla. Moret, su sucesor, dio al Ejército un tribunal privilegiado con la Ley de Jurisdicciones. El Ejército, que había abandonado sus antiguas técnicas de intervención abierta como partido político, había conseguido una victoria importante en su nuevo papel de grupo de presión». CARR, R.: *España 1808-1975*, cit. pág. 540.

31. Colección Legislativa del Ejército. Año 1906. Núm. 66, págs. 81-85. Firmada por Alfonso XIII, siendo Presidente del Consejo de Ministros Segismundo Moret.

Posteriormente se publicó la Real Orden de 23 de abril de 1906, que explicaba y completaba la aplicación de la Ley de Jurisdicciones.

ductas de quienes «instigaren directamente a la insubordinación en institutos armados o a apartarse del cumplimiento de sus deberes militares a personas que sirvan o estén llamadas a servir en las fuerzas nacionales de tierra o de mar»<sup>32</sup>. Con respecto a los medios para la comisión de este delito, contempla prácticamente los mismos que en el anterior artículo, añadiendo el grabado «u otro medio mecánico de comunicación», en cambio, no menciona los gritos pero incluye los emblemas.

El artículo 4 LJ1906 cierra el círculo tipificando la apología de los delitos, tanto de los comprendidos en esta Ley como de los delincuentes.

El artículo 5 LJ1906 hace un reparto competencial, asignando a los tribunales ordinarios el conocimiento de los delitos comprendidos en los artículos 1, 2 y 4 citados, salvo que deba conocer la jurisdicción militar por razón de la persona o del delito. El conocimiento de las causas por infracción del artículo 3 corresponderá a los tribunales del fuero de Guerra y Marina. En este mismo artículo se modifica en lo pertinente el artículo 7 del Código de Justicia Militar y de la Ley de organización y atribuciones de los tribunales de Marina.

El artículo 6 LJ1906 contiene una serie de cautelas para reforzar el cumplimiento de la Ley para los casos en que co-

32. Inciso este que se reveló premonitorio visto lo sucedido en el embarque de tropas para combatir en África, en el puerto de Barcelona, el 18 de julio de 1909, que señaló el inicio de la llamada *Semana Trágica*.

Por Real Decreto de 10 de julio de 1909, en aplicación de la vigente Ley de Reclutamiento y Reemplazo del Ejército, el gobierno de Maura llamó a los soldados de la reserva activa para completar los cuadros de las Unidades que combatirían en África. «Valga un ejemplo: el batallón de Cazadores de Madrid, movilizado, necesitaba 850 hombres, y no tenía más que 150 de los últimos reemplazos. Para obtener la diferencia tenía que llamar a 180 soldados en situación de licencia ilimitada, 202 del reemplazo de 1905, 195 del de 1904 y 98 del de 1903, en su mayor parte ya casados; todos, probablemente, olvidados del hábito militar. Y fue causa de mayor daño aún que se sacasen tropas, precisamente, de Cataluña, no obstante una situación regional de continua peligrosidad». Véase FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor: *Historia del reinado de D. Alfonso XIII (I)*, Biblioteca de la Historia de España, SARPE, Madrid 1986, págs. 115-116.

nocieran los tribunales ordinarios, en prevención de cualquier tipo de desistimiento o arreglo, por lo que impedía al fiscal solicitar el sobreseimiento sin consulta y autorización previa del fiscal del Supremo, así como retirar la acusación en juicio oral sin autorización del fiscal de la Audiencia, imponiéndole además el automatismo del recurso de casación en los casos de sentencia absolutoria.

Los artículos 7, 8 y 9 LJ1906 contienen disposiciones de carácter procesal, regulando aspectos de procedimiento, recursos y plazos.

El artículo 10 LJ1906 previene la intervención de la Inspección especial de los servicios judiciales, inmediata a la sentencia, para que esta informe a la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo sobre «cuanto se le ofrezca sobre regularidad en el funcionamiento de los juzgados y tribunales que hayan intervenido en cada proceso», lo que revela una actitud de control un tanto exacerbada.

El artículo 11 LJ1906 dispone que en los delitos cometidos por imprenta, grabado u otro medio mecánico de publicidad, el proceso se dirigirá contra la persona responsable, según establece el Código Penal. También señala un plazo de prescripción de tres meses desde su fecha de comisión, para la incoación de procedimientos en persecución de los delitos a que se refieren los artículos 2, 3 y 4. En un inciso final y a los efectos de esta ley, no considera a los libros incluidos en el concepto «impresos», que sí están sujetos.

En el artículo 12 LJ1906 se articula un sistema para perseguir la reincidencia en los delitos contemplados en esta Ley. Así, cuando se haya dictado el tercer auto de procesamiento, se podrá decretar la suspensión de las publicaciones o asociaciones por un plazo inferior a sesenta días y, tratándose de tres condenas, la Sala segunda del Tribunal Supremo podrá decretar la supresión o la disolución, respectivamente.

Los artículos finales 14 y 15 LJ1906 contienen respectivamente, una cláusula derogatoria y la fijación de la entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

En síntesis, la Ley de Jurisdicciones pretendió proteger al Ejército contra el desgaste institucional que favorecían las crí-

ticas, articulando un mecanismo de autodefensa; pero, dado el sistema empleado, quizás logró el efecto contrario.

Lo importante de la Ley de Jurisdicciones de 1906, es que su aprobación constataba el potencial del Ejército como grupo de presión.

#### 4.2.2. *Dictadura de Primo de Rivera*

Las tendencias propias del militarismo alfonsino culminaron en el verano de 1923, cuando Primo de Rivera asumió el poder con la finalidad declarada de salvar un sistema que se descomponía, adoptando el Ejército un papel político sin ser un partido político, en un proceso al que parece que no fueron totalmente ajenas las Juntas de Defensa Militares<sup>33</sup>.

La Dictadura de Primo de Rivera (1923) es la última etapa del proceso de crisis desintegradora que desde 1917 se venía manifestando con violencia y que, pasando por la desafortuna-

33. Según Alonso Ibáñez, «La Dictadura de Primo de Rivera es continuación lógica de las Juntas de Defensa Militares. Así lo creen desde políticos de la época (Maura, Ossorio y Gallardo, Lerroux, Azaña), hasta militares de diferentes Cuerpos y Armas (García Benítez, Pardo González, Ricardo Burguete e incluso Mola), pensadores (Araquistain, Ortega y Gasset) e historiadores (Cabanellas, Alpert, Boyd y Navajas)». ALONSO IBÁÑEZ, Ana Isabel: *Las Juntas de Defensa Militares (1917-1922)*, Tesis Doctoral, Ministerio de Defensa, Madrid, 2004, pág. 641.

»Como en 1923 podía decirse que el sistema político estaba ‘decadente’, el Ejército podía salvarse a sí mismo revirtiendo a su papel tradicional como encarnación de la voluntad nacional. El Ejército no se pronunció en peso; pero tampoco se opuso a los acontecimientos...». CARR, R.: *España 1808-1975*, cit. pág. 541.

Entre el 17 de mayo de 1902, fecha en que Alfonso XIII cumplió su mayoría de edad y comenzó su reinado, hasta el golpe de Estado de Primo de Rivera (15 de septiembre de 1923), en veintiún años, hubo treinta y dos gobiernos. El de mayor duración fue presidido por don Antonio Maura desde el 25 enero de 1907 hasta el 21 de octubre de 1909: dos años y nueve meses. El más breve fue el de don Gabino Bugallal, que duró cinco días, del 8 al 13 de marzo de 1931. PEREZ MADRIGAL, Joaquín: *España a dos voces. Los infundios de la historia*, Edición EASA, Madrid 1961. (Es un libro escrito como réplica a la publicación del de José María Gironella *Un millón de muertos*), pág. 35.

da actuación africana que se cerró con el *desastre* de Annual (1921), constituyó el penúltimo episodio de un rosario rematado al viejo estilo decimonónico, es decir, con el recurso a un pronunciamiento militar como solución<sup>34</sup>. Hecho que se produjo el 13 de septiembre de 1923 con la aprobación del Rey, la aceptación de importantes sectores de la sociedad y la pasividad general del resto<sup>35</sup>. El pronunciamiento supuso la inmediata disolución de las Cortes y la suspensión de las garantías constitucionales, instaurando un Directorio Militar que se arrogó la facultad de dictar decretos con fuerza de ley<sup>36</sup>. Incluso se creó un partido político único, la Unión Patriótica, en sustitución de todos los anteriormente existentes. Aunque en principio nació como una solución transitoria, Primo de Rivera se afianzó y en 1925 sustituyó el Directorio por un Gobierno nutrido con civiles, bajo su presidencia, con lo que pretendía diluir la presencia militar en la política (Real Decreto de 3 de diciembre de 1925).

34. Para Sánchez Agesta, entre 1916-1917 el sistema hace crisis por acumulación de al menos tres procesos: el resurgimiento del pronunciamiento militar, sobre el nuevo estilo de la acción de las Juntas militares de defensa; la inflación generada por la guerra europea 1914-1918, traducida en huelgas y que afectó gravemente a funcionarios y militares; la descomposición de los partidos políticos, por varias causas. SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español*, cit. pág. 413.

35. En la madrugada del 13 de septiembre de 1923, Primo de Rivera convoca a los periodistas en su despacho de la Capitanía General de Barcelona y les entrega, para su publicación, copias de su manifiesto «Al país y al Ejército», acto seguido se dicta el Bando por el que se declara el estado de guerra en esa Región Militar.

Para conocer los protagonistas y comprender el entramado de la conspiración que desembocó en el golpe de Estado del 13 de septiembre de 1923, véase en su totalidad, TUSELL, Javier: *Radiografía de un golpe de Estado. El ascenso al poder del general Primo de Rivera*, Alianza Editorial S.A., Madrid 1987.

36. Para Carmen Llorca, Primo de Rivera solo se proponía resolver de manera práctica los problemas internos y externos y no considera su régimen como un fascismo, por carente de una ideología y de un partido al asalto del poder, «fue lisa y llanamente la intervención militar para cortar una demagogia ejecutiva y legislativa». LLORCA, C.: *Parlamentarismo y Constituciones en España*, cit. pág. 96.

En 1927 creó la Asamblea Nacional, como órgano consultivo colaborador del Gobierno, al que encargó la redacción de un anteproyecto de Constitución. Por Real Decreto de 12 de septiembre de 1927, Primo de Rivera convocaba la Asamblea Nacional Consultiva, que se reuniría en la antigua sede del Congreso de los Diputados con carácter deliberante y que, aunque dirigida y encauzada por el Gobierno, debía preparar y presentar escalonadamente, en el plazo de tres años y con carácter de anteproyecto, una legislación general y completa, que posteriormente se sometería a «un sincero contraste de opinión pública y, en la parte que proceda, a la Real sanción»<sup>37</sup>.

La Asamblea elaboró un anteproyecto de Constitución, que fue publicado en la prensa a partir del 7 de junio de 1929, con cinco leyes orgánicas: de las Cortes del reino; del Consejo del reino; organización y funcionamiento del poder ejecutivo; contenido, límites y garantías de la función judicial; orden público. Implantaba un sistema unicameral, pero con un Consejo del Reino como elemento moderador, cuyos miembros serían vitalicios y electivos. La mitad de los diputados se elegiría por sufragio universal y el resto, lo serían por designación real o elegidos en colegios especiales, entre determinadas profesiones o clases. Se pretendía configurar así un modelo de Estado garantizado y tutelado por las Fuerzas Armadas.

Primo de Rivera no estaba totalmente conforme con el contenido del anteproyecto y tampoco se fiaba de presentarlo a consulta popular, por lo que optó por ampliar la Asamblea (Real Decreto de 26 de julio de 1929), para mejorar puntos de vista y compartir la responsabilidad de lo que se decidiera. Hizo un llamamiento a los políticos más caracterizados (antiguos presidentes del Consejo de Ministros y otros), a representantes de universidades, colegios profesionales, academias, sindicatos y asociaciones, para poder reunir un total de cuarenta y un nuevos asambleístas. Pero, en general, la convocatoria chocaba con la resistencia de los convocados, que

37. FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor: *Historia del reinado de D. Alfonso XIII (II)*, Biblioteca de la Historia de España, SARPE, Madrid 1986, pág. 174.

no respondieron al llamamiento. Así, los ex Presidentes de Consejo de Ministros anteriores a la Dictadura, no aceptaron formar parte de la Asamblea Nacional; incluso algunas instituciones o corporaciones nombraron personas de marcada postura antidictatorial, como el Colegio de Abogados de Madrid que eligió a personas destacadas por su oposición a la Dictadura; o la Universidad de Valladolid, que designó para el mismo fin al desterrado don Miguel de Unamuno<sup>38</sup>.

El proyecto prescindía de la Constitución de 1876 y se encaminaba hacia un nuevo orden cuya estructura, principios y normas quedaban indefinidos. En el propio Gobierno hubo discrepancias entre el Dictador y los ministros, porque entre estos iba cobrando fuerza la necesidad de volver a la normalidad constitucional, en breve plazo.

Pero desde comienzos de 1929 era evidente que la hostilidad hacia la Dictadura iba en aumento<sup>39</sup>. En esta tesitura, Primo de Rivera propuso al Rey, en el Consejo de Ministros del 31 de diciembre, un programa de actuación en un documento en el que se marcaban las pautas a seguir para preparar el tránsito hacia otro régimen, en el plazo de unos meses y con el apoyo en una nueva Asamblea Nacional remodelada. El programa contemplaba convocar en el primer trimestre de 1931 unas elecciones municipales y provinciales, sobre cuya base se formaría un cámara legislativa en el siguiente mes de junio; cámara única que estaría compuesta por una parte de representantes populares elegidos por sufragio directo, otra extraída de determinadas profesiones o clases y un número más reducido de miembros por derecho propio. En cierto modo, se propugnaba la vuelta al punto de inicio, como si los siete años

38. FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor: *Historia del reinado de D. Alfonso XIII (II)*, cit. págs. 196-198.

39. Véase la descripción de la caída de la Dictadura que se hace en BERENGUER, Dámaso: *De la Dictadura a la República*, (2.ª edición) Tebas, Ediciones Giner, Madrid 1975, págs. 17-39.

También es interesante ver CASASSAS YMBERT, Jordi: *La Dictadura de Primo de Rivera. Textos*, Anthropos, Editorial del Hombre, Barcelona 1983, págs. 265-298.

de dictadura hubieran sido suficientes para sanear los problemas nacionales.

Alfonso XIII acogió la propuesta con reserva y aplazó unos días su decisión hasta estudiarla con más detenimiento, aunque parecía que no aceptaría todas las ideas de Primo de Rivera.

Sobre un fondo de renovada agitación social (Universidades declaradas en huelga, movimientos de colaboración entre partidos políticos y guarniciones militares, etc), esta actitud alarmó a Primo que, al siguiente día 1 de enero de 1930, publicó un artículo en la prensa de Madrid, en la que se defendía de cargos aún no presentados, reprochaba la falta de apoyo a la Dictadura por parte de los aristócratas, las clases conservadoras, la banca y las industrias, la patronal y la prensa; al tiempo que, contra los que propugnaban la vuelta al pasado, expresaba su convicción en que siete años no bastaban y que «se precisaría el transcurso de una generación, treinta o cuarenta años, para sanear las lagunas y extirpar los anofeles»<sup>40</sup>.

Para conjurar el peligro, resuelto a desbloquear la situación mediante la afirmación de su posición como Dictador, Primo buscó la renovación de la fidelidad de quienes le habían aupado al puesto, como argumento frente a la progresiva desconfianza del Rey, más que frente al ambiente político. Se proponía así vencer la reserva regia y la oposición interna en el Consejo de Ministros. Para esto dictó una nota oficiosa, publicada en la prensa del domingo 26 de enero de 1930, en la que daba cuenta de haberse dirigido a los capitanes generales, al jefe superior de las fuerzas de Marruecos y a los directores generales de Carabineros, Guardia Civil e Inválidos, para que le manifestaran si seguía mereciendo la confianza del Ejército y la Marina. Sobre el argumento de que la Dictadura advino por la proclamación de los militares, instaba a los consultados a que, discretamente, exploraran la opinión de los jefes de las Unidades y que, hecho esto, le comunicaran por escrito si seguía manteniendo su confianza. En caso con-

40. BERENGUER, D.: *De la Dictadura a la República*, cit. pág. 20.

trario, se comprometía a devolver sus poderes al Rey inmediatamente «a los cinco minutos de saberlo». El razonamiento era sencillo, si había accedido al poder «por la proclamación de los militares, a mi parecer interpretando los sanos anhelos del pueblo», bien por adhesión explícita o por consentimiento tácito, esos mismos militares debían decidir si podía seguir en el poder o debía dimitir.

Como la nota tenía carácter oficioso, ni el Gobierno ni el monarca la conocían antes de publicarse. El mero hecho de esta consulta constituía un desafío para el sistema político de la Dictadura, porque evidenciaba que, a la postre y por encima de cualquier otra institución del Estado, la fuente «legitimadora» y único sostén del poder eran los militares<sup>41</sup>. Por esto, la consulta implicaba un claro descrédito para la figura del monarca y su posición en el sistema político, y además le situaba en una posición incómoda al tener que reorganizar el Gobierno con premura y sin el concurso —o al menos difícil de conseguir—, de personas e instituciones que podían haberse sentido agraviadas durante el período anterior.

La respuesta llegó el 27 de enero y, para decepción de Primo de Rivera, los mandos consultados no le expresaron su adhesión personal en modo alguno, sino adhesión al Rey y al Gobierno, por lo que entregó sus poderes conforme a lo prometido, dimitiendo ante Alfonso XIII al día siguiente<sup>42</sup>. Acto seguido, este encargó formar nuevo gobierno al que era el jefe de su Casa Militar y Comandante general de Alabarderos, el general Dámaso Berenguer, aunque para ello tuvo que ven-

41. A juicio del conde de Romanones, en carta al general Berenguer del lunes día 27 de enero, antes de conocerse la respuesta de los generales consultados: «el confiar el término o la continuación de la Dictadura al juicio de los generales con mando después de consultar estos a los jefes que a su vez lo tengan, constituye un hecho de gravedad mayor que el realizado el 13 de septiembre del 23, niega las prerrogativas de la Corona, desconoce la fuerza legítima de la opinión y puede terminar con el prestigio del Ejército». Véase en BERENGUER, D.: *De la Dictadura a la República*, cit. pág. 34.

42. El texto de la nota y una de las respuestas, puede verse en CASASSAS YMBERT, J.: *La Dictadura de Primo de Rivera. Textos*, cit. págs. 290-298.

cer su resistencia. Berenguer se aplicó a la tarea, comenzando sus gestiones en la misma mañana del miércoles día 29<sup>43</sup>.

A juicio de algunos<sup>44</sup>, quizás la última esperanza de la monarquía habría estado en la vuelta inmediata al sistema parlamentario pero, en lugar de esto, el nuevo gabinete del general Berenguer continuó empleando el decreto y la censura como medios, de manera que el periodo posterior, que se procuraba presentar bajo una aparente normalidad, no fue más que un periodo de liquidación del sistema que avanzaba imparable hacia la asunción del poder por los miembros del Comité Nacional Republicano y la proclamación de la Segunda República, el 14 de abril de 1931.

#### 4.3. LA RESTAURACIÓN Y LA FUERZA MILITAR

En el escenario de la Restauración, el sistema político integraba las dos fuerzas liberales hasta ahora en disputa, la moderada y la exaltada, y su flexibilidad le permitía absorber o neutralizar otros elementos más extremistas. Tras el paréntesis de Amadeo I y la Primera República, Cánovas sabía que la pervivencia del nuevo régimen dependía del apoyo de los grupos de poder existentes, entre los que figuraba el Ejército, sin liderazgo desde la muerte de Prim. Necesitaba controlar la influencia de los militares en los asuntos públicos y a esta labor contribuyó Alfonso XII, que con su proximidad a lo castrense sosegó los ánimos, por lo que el Ejército se mantuvo en actitud discreta. También influyó Cánovas mediante el oportuno control de los nombramientos, la renovación de la cúpula mi-

43. Para este tramo final de la dictadura, véase FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Historia del reinado de D. Alfonso XIII (II)*, cit. págs. 200-205. También BERENGUER, D.: *De la Dictadura a la República*, cit. págs. 20-21.

Para captar el ambiente de la época, véase en su totalidad RUBIO CABEZA, Manuel: *Crónica de la Dictadura de Primo de Rivera*, Biblioteca de la Historia de España, SARPE, Madrid 1986. Es interesante porque contiene numerosas reseñas y transcripciones de documentos y noticias de prensa.

44. Fernández Segado, que asume la opinión de Raymond Carr. FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Las Constituciones históricas españolas...*, cit. pág. 47.

litar, la política de atracción y prestigio para estos que practicaba el gobierno y otras medidas en sentido restrictivo<sup>45</sup>. Aunque no se le ocultaban los riesgos de promocionar un *rey militar* que identificara sus intereses y prestigio con los del Ejército, como era el posible uso instrumental de la Corte por parte de los generales, con lo que se corría el riesgo de volver a situaciones pasadas. Pero lo importante fue que, como Cánovas y Sagasta no solicitaron el concurso de los militares, estos perdieron una de sus armas del pasado, «las peticiones de ayuda a los políticos». Por otra parte, la participación militar y la defensa de sus intereses también se canalizaban a través de las Cortes<sup>46</sup>.

En la etapa final de la Restauración, Cánovas comenzó a apreciar el papel del Ejército como defensor del sistema, que se configuraba ya como contrarrevolucionario contra «las ilegales tentativas del proletariado»<sup>47</sup>.

Lo cierto es que se produjo una evolución desde el inicial apartamiento del Ejército de la escena política, hasta la consolidación de este como una especie de *cuarto poder* autónomo respecto a los otros poderes públicos, que se sentía por encima de políticos y gobierno y que actuaba en un ámbito de decisión reservado al monarca, a través del cual se unían las facetas civil y militar de la administración del Estado<sup>48</sup>.

Por otra parte, la configuración adquirida por el Ejército durante la Restauración, tanto en organización como en co-

45. Como la Real Orden de 4 de febrero de 1875, por la que imponía a todos los militares el deber de abstenerse de participar en las luchas entre partidos, aunque hacía excepción a favor de los generales, que podían formar parte del Gobierno o de las Cortes. Esta orden se reiteró en años sucesivos y también fue recogida en la nueva Ley Constitutiva del Ejército (1878).

46. En las Cortes de 1879, había 31 militares entre los 375 diputados.

47. Véase PAYNE, S.G.: *Los militares y la política...*, cit. págs. 218-225.

48. Lleixá señala el parecido con lo que ocurría en Europa, pero con ciertas peculiaridades españolas, como era la figura del Rey-soldado como cabeza del Estado, la relevancia del Ejército en la preservación del orden político y social establecido, así como la absorción por este de los aparatos de seguridad del régimen. LLEIXA, J.: *Cien años de militarismo en España*, cit. pág. 66.

metidos, se mantendrá en lo esencial y tendrá efectos a largo plazo.

«Para resumir, la Restauración legaría al siglo XX varios rasgos estructurales que, excepción hecha de la II República, seguirían persistiendo durante largos decenios; entre estos rasgos destacan: la singularidad de las relaciones entre el Jefe del Estado y las Fuerzas Armadas; la concentración por estas de los principales recursos públicos de seguridad; el protagonismo militar frente a la subversión; la función política unitaria desempeñada por el aparato militar. Es decir, la militarización integral de los resortes de seguridad del Estado, así como la militarización profunda de la unidad de este y del fundamento inmediato de una institución medular del régimen, a saber: la Corona»<sup>49</sup>.

En lo interno, tras los primeros años empieza a cambiar la actitud de los militares, según se refleja en las publicaciones profesionales, dedicadas a cuestiones técnicas más que a temas políticos, en las que no obstante afloran inquietudes de otro orden. Así, el partido republicano progresista de Ruiz Zorrilla consiguió poner en pie la Asociación Republicana Militar (ARM), asociación secreta abierta a todos los empleos militares que, basándose en el descontento existente, promovió desórdenes en varios puntos de España<sup>50</sup>.

A partir de *la Gloriosa* decayó la alianza entre la clase media y la aristocracia, con el apoyo disputado de los militares, y los movimientos periféricos (regionales, coloniales) y sociales comenzaron a amenazar la cohesión nacional. En estos años se produce un cambio sustancial, porque hasta entonces el Ejército no se había identificado en bloque con ninguna de las fracciones políticas en pugna, aunque parte de sus man-

49. LLEIXA, J.: *Cien años de militarismo en España*, cit. pág. 71.

50. Seco considera a Ruiz Zorrilla como «el inútilmente incansable promotor de los últimos movimientos militares en el siglo de los pronunciamientos», fundó en 1883 su Asociación Republicana Militar, con débil infraestructura, que tras varios intentos, fracasó definitivamente con el pronunciamiento del brigadier Villacampa en 1886. SECO SERRANO, C.: *Militarismo y civilismo...*, cit. págs. 201-204.

dos o miembros más inquietos sí lo hicieran con frecuencia <sup>51</sup>. Por otra parte, menudeaban los incidentes contra la disciplina militar o incluso de franca rebeldía <sup>52</sup>.

El reforzado espíritu de cuerpo y el creciente distanciamiento con la sociedad civil, son el caldo de cultivo sobre el que se plantea el conflicto de jurisdicciones con hechos consumados, con la pretensión militar de extender la jurisdicción de sus tribunales a las críticas hechas al Ejército y publicadas en los periódicos, desembocando el conflicto en la aprobación de la Ley de Jurisdicciones (23 marzo 1906), que ampliaba la militar para entender de las injurias contra el Ejército con independencia de su autor o medio de expresión, es decir, por estricta razón del delito <sup>53</sup>.

51. Fernández López explica el giro desde el liberalismo democrático hacia el conservadurismo en la acción de los líderes del primer socialismo, que al inculcar a las masas el desprecio por cualquier forma de autoridad, incluido el Ejército, provocaron en este una reacción «corporativa y conservadora». FERNÁNDEZ LÓPEZ, J.: *Militares contra el Estado...*, cit. pág. 70.

52. Citaremos tres casos.

–En la noche del 1 al 2 de agosto de 1911, el fogonero Antonio Sánchez Moya agita a la tripulación de la fragata «Numancia», fondeada en Tánger, pretendiendo que se rebele contra sus mandos y proclame la República. El intento fue sofocado y el promotor juzgado, condenado y fusilado, lo que originó huelgas y revueltas en todo el país. Véase en FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Historia del reinado de D. Alfonso XIII (I)*, cit. págs. 158-160. También en PEREZ MADRIGAL, J.: *España a dos voces...*, cit. pág. 43.

–El 9 de enero de 1920, el cabo Juan Godoy, junto con algunos soldados y unos obreros dirigidos por un sindicalista, intentó adueñarse del cuartel del Carmen (Zaragoza); aunque fracasó tras reñida lucha, resultó muerto un oficial y un sargento. Véase en FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Historia del reinado de D. Alfonso XIII (I)*, cit. págs. 66-67.

–El 23 de agosto de 1923 un grupo de soldados se negó a embarcar rumbo a África, con las armas en la mano. Un suboficial que les hizo frente resultó muerto. El cabo Sánchez Barroso fue condenado a muerte por estos hechos (e indultado). Véase en FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Historia del reinado de D. Alfonso XIII (I)*, cit. pág. 111.

53. Código de Justicia Militar de 1890: «Art. 7. Por razón del delito, la jurisdicción de Guerra conoce de las causas que, contra cualquiera persona, se instruyan por [...] 7.º. Los de atentado y desacato a las autoridades militares, y los de injuria y calumnia a éstas y a las Corporaciones o colecti-

Por otra parte, el empleo sistemático del Ejército para preservar el orden público en las manifestaciones de la lucha de clases le granjeó el odio de las clases populares urbanas. También se produce la guerra con Marruecos (1893) y se pierden Cuba, Filipinas, Puerto Rico y otros enclaves del Pacífico, cerrándose una etapa de nuestra historia tras la que el sistema de la Restauración dio muestras de agotamiento. Se agudizaron las luchas entre centro y periferia, entre clases y profesiones. Cada español tenía su fórmula, su solución regeneradora y los militares también, con la diferencia de que, por primera vez, se vieron a sí mismos como llamados a regenerar una sociedad y un sistema político en crisis, anunciando con esto algunas actitudes del próximo siglo XX<sup>54</sup>. El efecto resultante será el regreso del Ejército a los asuntos públicos<sup>55</sup>.

---

vidades del Ejército, cualquiera que sea el medio para cometer el delito, siempre que este se refiera al ejercicio de destino o mando militar, tienda a menospreciar su prestigio o a relajar los vínculos de disciplina y subordinación en los organismos armados».

Por el Art. 5.º LJ1906, se modificaba la redacción del Art. 7, 7.º citado, quedando como sigue: «Los de atentado y desacato a las autoridades militares, y los de injuria y calumnia a éstas y a las Corporaciones o colectividades del Ejército, cualquiera que sea el medio *empleado* para cometer el delito, *con inclusión de la imprenta, el grabado u otro medio mecánico de publicación*, siempre que este se refiera al ejercicio de destino o mando militar, tienda a menospreciar su prestigio o a relajar los vínculos de disciplina y subordinación en los organismos armados, y *los de instigación a apartarse de sus deberes militares a quienes sirvan o estén llamados a servir en aquella institución* ».

54. En esta línea, PAYNE, S.G.: *Los militares y la política...*, cit. págs. 249-258.

55. «A partir de 1875, y bajo el estable sistema de la Monarquía constitucional restaurada, parecía que el cuerpo de oficiales del Ejército, en tanto que grupo de presión, había quedado bastante apartado de los asuntos públicos. Esta situación cambió entre 1906 y 1923 por influencia de cuatro procesos principales.

El primero fue el desarraigo institucional y el malestar psicológico de los propios militares españoles. [...]. En proporción, el español era el Ejército europeo con menos fuerza militar propiamente dicha, [...] los sueldos eran bajos, [...] pero los políticos exigían que los militares fuesen la garantía de la unidad interior y la conservación de lo que quedaba de los intereses nacionales en el extranjero.

#### 4.3.1. *Las Juntas de Defensa y la crisis de 1917*

Superada la primera etapa de bonanza de la Restauración, tras la Ley de Jurisdicciones (1906), el fenómeno de las Juntas de Defensa constituye otro hito en la progresiva injerencia del Ejército en la política. Las Juntas nacen en una fecha concreta (1917), pero no como un movimiento espontáneo sino como explosión de una situación de tensión cuyos orígenes son complejos.

Las Juntas fueron en origen un movimiento corporativo en defensa de los intereses profesionales de los militares de carrera, marcadamente de los de guarnición en la Península. El éxito obtenido en sus primeras demostraciones de fuerza, que no cabe atribuir a la excelencia de su organización y programa, sino a la debilidad del sistema político y al ambiente

---

Un segundo elemento fue la expansión de los regionalismos catalán y vasco, que parecía iban a amenazar seriamente la unidad política y cultural de España, y que además eran hostiles a los militares. [...]

Un tercer factor fue el crecimiento de los dos movimientos obreros revolucionarios durante la segunda década del presente siglo. Las unidades militares eran llamadas cada vez con más frecuencia a salir a la calle para preservar el orden con ocasión de huelgas o explosiones de terrorismo anarquista, llegando incluso a veces a sustituir a los gobiernos regulares al imponerse la ley marcial.

En cuarto lugar tenemos la humillación y la frustración consiguientes a una lucha de veinte años por ocupar y pacificar el protectorado español en el norte de Marruecos (1909-1928). [...]

... la pesadilla marroquí fue uno de los principales factores que decidieron a un reducido grupo de conspiradores militares a hacerse con el poder tras derrocar el régimen parlamentario en 1923. El régimen resultante del general Miguel Primo de Rivera (1923-1930) fue la primera Dictadura militar propiamente dicha de la historia de España. [...] dio a España unidad y orden; [...] El régimen [...] no fue fascista ni liberal; no tuvo doctrina específica explícita ni un programa claramente formulado. Su autoritarismo le enajenó el apoyo de las elites del país [...]. En 1930 la idea de dictadura militar estaba desacreditada incluso entre los propios militares». PAYNE, S. G.: *El Ejército, la República y el estallido de la guerra civil*, págs. 132- 135. En CARR, R. y AA.VV.: *Estudios sobre la República y la guerra civil española*, cit.

de conflictividad social, les situaron en una posición para la que ni estaban preparados ni entraba en sus objetivos. En este punto, en vez de replegarse sobre sus intenciones iniciales, prosiguieron un avance sin rumbo, programa o dirección competente, que les hicieron perder la credibilidad y el prestigio conseguido, recorrido descendente que terminó anulando su fuerza reivindicativa al acabar siendo absorbidas por la administración pública<sup>56</sup>.

A continuación se expondrá una síntesis de sus factores y motivaciones, organización y componentes, objetivos e intenciones.

Durante los años posteriores al establecimiento del Protectorado de Marruecos y el comienzo de la Primera Guerra

56. «La crisis de 1917 fue iniciada por las juntas de defensa, la intervención más curiosa y peor interpretada de todas las del Ejército en la política. El movimiento de las juntas era un pronunciamiento pacífico [...], una protesta de los oficiales por debajo del grado de coronel, contra los generales y los políticos, contra los sueldos bajos, [...], y contra la promoción 'política' y, con menos razón, contra los ascensos por méritos de guerra en Marruecos. Las juntas de oficiales no eran, como se suele suponer, imitaciones de los sindicatos, sino de las corporaciones profesionales que protegían los intereses de los cuerpos especiales –la artillería y los ingenieros [...]. Cuando los junteros fueron arrestados hicieron pública una declaración de sus propósitos dirigida al país: sueldo y condiciones racionales, reconocimiento de su agrupación como organismo competente para negociar tales asuntos con el Estado, 'moderación en las recompensas, justicia en los ascensos y respeto de la antigüedad'. Estas eran las aspiraciones de una burocracia sedentaria, pero se formularon como parte de un afán general de un Ejército moderno, eficaz, respetado». CARR, R.: *España 1808-1975*, cit.. pág. 484.

«... era explicable que el Ejército se resignase menos que otro factor nacional al favoritismo y a la corrupción, puesto que disponía de fuerza adecuada a la defensa, y cuando menos la ejercitó, aun sin requisitos que la legitimaran, recibió todo menos castigos: estímulos y sumisiones. El desmán de noviembre de 1905, convalidado por la Ley de Jurisdicciones, expidió patente al Ejército de fuerza política, y dada la característica irritabilidad de humores, era de esperar que continuara excitándoles el ambiente de Barcelona y la descomposición política del país». FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Historia del reinado de D. Alfonso XIII (II)*, cit. pág. 8.

Mundial, en el ámbito interno preocupaban a los militares los bajos sueldos y la lentitud de los ascensos, junto al rechazo del favoritismo que promocionaba a algunos oficiales<sup>57</sup>. Se perfilaba claramente la clasificación de los militares en dos categorías, según optaran por una vida sin sobresaltos en las guarniciones peninsulares, aunque corta en sueldo y en expectativas de ascenso, o bien por destinos en Marruecos, lo que posibilitaba ascensos rápidos y ofrecía un mejor pasar económico, aunque con más riesgo e incertidumbres.

El aspecto económico de la cuestión de las plantillas de personal es el eterno escollo contra el que se estrellará cualquier intento de reforma de la organización militar. Su origen cabe situarlo en la incorporación, a las escalas permanentes, de la masa de oficiales que produjeron las guerras civiles y las extrapeninsulares. La confusión de disposiciones sobre reducción de plantillas, condiciones de aptitud para el ascenso, edades de retiro y bases para la reorganización del Ejército, generaba un profundo y visible malestar entre los cuadros.

La inflación de las plantillas incidía directamente en el sistema y ritmo de los ascensos, además, el criterio de antigüedad que se aplicaba se prestaba a confusión porque las excepciones e interpretaciones interesadas o erradas, inutilizaban la regla. Para soslayar estos inconvenientes, los Cuerpos facultativos (Artilería e Ingenieros) adoptaron el sistema de escalas cerradas, defendiendo a ultranza el ascenso exclusivamente por antigüedad.

Se agravó la tensión entre Armas y Cuerpos por la política de recompensas, en particular por los ascensos por méritos de guerra, por darse la impresión de que se aplicaban criterios poco claros para otorgarlas. Así, cuando desapareció el

57. «La revolución de las Juntas de 1917 fue, según se ha visto, el finisisterre de los burócratas militares mal pagados y, al mismo tiempo, un intento de defender el *status* 'moral' del Ejército. El movimiento, que esencialmente fue una huelga de oficiales a favor de mejoras económicas, fue aceptado por la opinión pública como un medio legítimo para imponer una renovación de la vida pública». CARR, R.: *España 1808-1975*, cit. pág. 540.

*dualismo*<sup>58</sup>, los pertenecientes a los Cuerpos facultativos se sintieron perjudicados respecto a sus compañeros de las Armas generales, porque mientras que estos hacían carrera gracias a los méritos de guerra, ellos habían de conformarse con una condecoración que se les concedía en lugar del ascenso.

A la delicada cuestión de los ascensos se unió lo irregular de la normativa de destinos, cuya provisión no se reguló legalmente hasta 1917.

Estas y otras cuestiones crearán el ambiente base del malestar de los militares, provocando el fenómeno juntero y otros sucesos que ahondarán la crisis de la Restauración.

Los objetivos del movimiento eran confusos, en principio entraban en el ámbito de las reivindicaciones de carácter profesional, pero con una tendencia expansiva hacia la esfera política en demanda, quizás un poco ingenua, de responsabilidad en el tratamiento público de la Institución militar y de respeto para sus miembros.

«Los objetivos de las juntas eran bastante vagos; en general, las juntas se oponían a los africanistas, a los ascensos por méritos de guerra, a la camarilla palaciega y a los generales. Los miembros de las juntas pedían mayor justicia en las recompensas, salarios más elevados y facilidades de acceso ante el Rey. Se oponían hostilmente a los políticos parlamentarios quienes, según ellos, eran responsables en gran medida de los males del gobierno y del ejército. Creían que el gobierno y el pueblo debían tener mayor respeto a los militares, cuya misión era servir de columna vertebral del país, ser el árbitro nacional.

58. El *dualismo* nacía de la distinción entre empleo y grado, con incidencia económica y en los ascensos. El «empleo» efectivo llevaba aparejado el sueldo entero y otros efectos, en tanto que el «grado» podía obtenerse bien como recompensa, bien simultáneamente con el empleo. De manera que una misma persona podía ser Capitán efectivo de Artillería y poseer también el grado de Comandante de Infantería. Normalmente el grado de inferior categoría correspondía a los Cuerpos facultativos (Artillería e Ingenieros) y el superior, a las Armas de Infantería y Caballería. Véase en CHRISTIANSEN, C.: *Los orígenes del poder militar en España (1800-1854)*, Aguilar S.A, Madrid, 1974, págs. 172-175.

Los problemas profesionales tales como lo inadecuado de la instrucción militar y del material venían después en la lista de quejas de las juntas y a veces ni siquiera eran mencionados»<sup>59</sup>.

Las causas lejanas las generaba el ambiente de confrontación e insatisfacción profesional; de hecho, las Juntas de Defensa se estaban organizando desde noviembre de 1916, bajo la dirección del coronel don Benito Márquez, jefe del Regimiento de Vergara núm. 47, de guarnición en Barcelona<sup>60</sup>. Pero la causa inmediata y punto de inicio del movimiento puede fijarse en la aplicación del Real Decreto de 4 de enero de 1916, «disponiendo ejercicios para sostener y acrecentar las condiciones físicas y militares de los generales, jefes y oficiales», lo que provocó un ambiente de protestas ante algo que se consideraba humillante y que, en la guarnición de Barcelona, cristalizó en la formación de juntas de oficiales de Infantería y Caballería (enero de 1917) y de otras similares organizadas en la mayoría de las guarniciones<sup>61</sup>. Así, lo que desde

59. PAYNE, S.G.: *Los militares y la política...*, cit. págs. 109-110.

60. El coronel Márquez no es precisamente bien considerado por quienes se han ocupado de las Juntas de Defensa. Así, es descrito como «hombre de pocos alcances; mal dotado, a no dudarlo, para imprimir el rumbo que prefiriese; utilizado y conducido por los demás a puntos que personalmente repudiaba». FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Historia del reinado de D. Alfonso XIII (II)*, cit. pág. 31.

»El juntero más destacado, el coronel Márquez, sordo, políticamente un memo, fue tratado como un mesías y pronto entraba en relación con Cambó, Maura y Lerroux; los republicanos, los radicales y los conservadores catalanes, prodigaron elogios inconcebibles a los patriotas del Ejército...». CARR, R.: *España 1808-1975*, cit. pág. 485.

»...siendo su cabeza visible el coronel Benito Márquez, personaje de muy escasas condiciones de líder». ABELLA, Rafael: *De la Semana Trágica al 20-N*, Plaza & Janés S.A., Barcelona 1979, pág. 44.

61. El Real Decreto disponía que los Capitanes Generales de las Regiones Militares debían imponer la práctica de una serie de ejercicios a sus Generales, Jefes y Oficiales subordinados, para «sostener y acrecentar la instrucción y condiciones físicas y militares», de modo que cuando de ello resultara que alguno «no se encontrara en las condiciones de aptitud necesarias para el servicio activo, dispondrá el Ministro...» su pase a reserva, reti-

el punto de vista del Ministerio era un paso necesario para mejorar la gestión de personal, sobre la base de unos datos objetivos proporcionados por la superación de determinadas pruebas de aptitud, fue interpretado por los destinatarios de dichas pruebas como algo intolerable<sup>62</sup>.

Según Puell de la Villa<sup>63</sup>, aunque los antecedentes se cifran en las recompensas generosamente otorgadas en la campaña

---

rado o baja en el Ejército, según los casos. Véase en la Colección Legislativa del Ejército, año 1916, núm. 5, págs.10-12.

Según relata el general Mola en sus *Obras completas*, los Cuerpos facultativos se negaron a realizar las pruebas de aptitud ordenadas por el capitán general de Cataluña (general Alfau), por lo que continuaron solo para los de Infantería, lo que provocó que un capitán (Emilio Guillem Pedemonte) pidiera a sus compañeros que cerraran filas para evitar que los infantes fueran los únicos en sufrir las pruebas. La propuesta fue secundada por los oficiales, que rápidamente organizaron las Juntas de Barcelona, Lérida, Tarragona, Gerona y Alicante, de manera que en diciembre de 1917, las Juntas Militares de Defensa estaban constituidas en todas las guarniciones excepto en Madrid. Véase en Lacomba Avellán, Juan Antonio: *La crisis española de 1917*, Editorial Ciencia Nueva, Madrid 1970, págs. 111-112.

62. *La Correspondencia Militar* publicó un artículo sin firma el 29 de mayo de 1917 en el que daba noticia del movimiento militar en Barcelona, enumerando las reivindicaciones que han sido origen del quebranto de la disciplina y que resume en: indefensión nacional, falta de organización militar, carencia de material, desorientación del alto mando, abandono de la instrucción, favoritismo, injusticia de las recompensas, poder de las influencias en la concesión de destinos, amortizaciones «ilegales», irreflexivos propósitos de rebaja de edades, exagerada reducción de plantillas y situación económica de la oficialidad.

También, *La Correspondencia Militar* de 8 de Junio de 1917, en el artículo «El malestar militar. Recordando antecedentes», trata las causas que motivaron la aparición de las Juntas de Defensa: «causas de orden moral, de orden profesional o técnico y de orden económico, agravadas por los acontecimientos concretos del desastre del 98, la campaña de Melilla de 1909, la prolongación del conflicto marroquí y la incidencia externa de la guerra europea».

63. PUELL DE LA VILLA, Fernando: «Las Fuerzas Armadas en la crisis de la Restauración. Las Juntas Militares de Defensa», en Hernández Sánchez-Barba, Mario y Alonso Baquer, Miguel (directores), *Las Fuerzas Armadas. Historia institucional y social*, Volumen 5, Capítulo 19, Ed. Alhambra, Madrid, 1986, págs. 81-82, 88 y ss.

de Melilla (1909) <sup>64</sup> y en las pruebas de aptitud del Real Decreto de 4 de enero de 1916, estos no dejan de ser hechos anecdóticos, porque la verdadera raíz del fenómeno de las Juntas está en la pérdida de confianza de la oficialidad española en el sistema político vigente como vía para dar salida a sus aspiraciones. Además de la toma de conciencia de su capacidad, como grupo de presión, para arrancar concesiones al poder político cuando presentaban sus problemas de forma unitaria.

La organización en Barcelona de una Junta superior, que se atribuía la representación mayoritaria de los oficiales de Infantería y Caballería de las guarniciones peninsulares, como un mando en la sombra, provocó inquietud en el Gobierno, agravada por la evidencia de que estas caminaban hacia una «Unión de Juntas» <sup>65</sup>.

El punto crítico del pulso al Gobierno, la prueba de fuego de la capacidad y potencial de las Juntas, vendría dado por los incidentes de Barcelona que se resumen a continuación <sup>66</sup>.

El nuevo Gobierno de García Prieto, inquieto por la actitud y entidad que estaba alcanzando el movimiento juntero ordenó la disolución de las Juntas el 10 de mayo y su ministro de la Guerra (general Aguilera) ordenó al capitán general en Barcelona (4.ª Región Militar) mediante telegrama del día 24 que aquellas cesaran en sus actividades, procediendo a disolver efectivamente la Unión y Junta de Defensa del Arma de Infantería. Para ejecutar lo ordenado, el capitán general (Alfau) se reunió con los representantes junteros el mismo día 24, pero sus gestiones resultaron ineficaces. Con su actitud desobediente, las Juntas se enfrentaban abiertamente al Gobierno, por lo que un nuevo telegrama del ministro (26 de

64. Según Puell, una de las campañas más recompensadas de nuestra historia militar, al menos en Marruecos: 53 cruces laureadas, 7 ascensos a Teniente General, etc. PUELL DE LA VILLA, F.: «Las Fuerzas Armadas...», cit. pág. 112.

65. La Junta de Defensa del Arma de Infantería se organizó a imitación de las ya existentes en los Cuerpos facultativos (Artillería e Ingenieros) y, en Barcelona, se redacta un reglamento y un compromiso para organizar la «Unión del Arma de Infantería».

mayo) reiteró categóricamente la orden de disolución o la apertura de un procesamiento sumarísimo en caso de negativa. El capitán general concedió un plazo de cuarenta y ocho horas para la disolución, pero no cedieron, por lo que arrestó al coronel Márquez y a los otros siete miembros de la Junta Superior y los envió a la prisión militar de Montjuich. Lejos de amilanarse, presidida por el coronel Echevarría, se constituyó otra Junta para sustituir a la encarcelada y se cerró filas con las de otras regiones, de tal manera que estas se presentaron a las autoridades militares para ser también arrestadas. El 30 de mayo, tras una entrevista con el ministro de la Guerra, el general Alfau era cesado al frente de la Capitanía, siendo sustituido por el general Marina<sup>67</sup>.

La solidaridad de las otras regiones militares extendió el clima de tensión, que llegó a su punto crítico con la publicación del Manifiesto del 1 de junio de 1917, que la Junta arrestada en Montjuich dirigía a su capitán general, en forma de *ultimátum* y en el que exponía que las Juntas de Infantería, Caballería y Artillería

«...están resueltas a que en el Ejército rija en lo sucesivo solamente la justicia y la equidad: afirman su determinación de que se reconozca su personalidad para su progreso y defensa de sus intereses [...]. Hombres políticos que han ejercido el supremo mando han confesado en varias ocasiones, ante las Cortes unos, otros ante el país, que nuestro sacrificio ha sido inútil, puesto que aquellas fuentes de riqueza o de vida nacional no se regeneraron. La administración no ha mejorado y el Ejército se encuentra en absoluto desorganizado, despreciado y desatendido en sus necesidades: 1.º ‘De orden moral’, lo que produce la falta de interior satisfacción, que anula el entusiasmo. 2.º ‘En las de orden profesional y técnico’, por la caren-

66. Para un relato más detallado de estos incidentes puede verse FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor: *Historia del reinado de D. Alfonso XIII (II)*, cit. págs. 7-14.

67. El motivo del cese pudo ser la negativa de Alfau a rebajar la sanción a los rebeldes a un arresto disciplinario, según proponía el ministro Aguilera.

cia de condiciones militares que no tiene medios de adquisición, por la unidad de doctrina que le rija y de material con que realizar sus fines; y 3.º ‘Por las de orden económico’, en las cuales la oficialidad y tropa se hallan peor atendidas que las de cualquier otro país y también en condiciones inferiores a las de las clases civiles, análogas, del propio [...]. Para estudiar el medio de corregir tales graves padecimientos de la colectividad [...] presentándoles al tiempo las soluciones, se formó la Unión y Junta de Defensa del Arma, que afirmó en su reglamento la firmeza de su juramento a la bandera, su respeto a los poderes constituidos y a la disciplina y los fines de dignificación y progreso que se proponía. No se ha obrado a espaldas de aquella ni se ha escondido para actuar durante los catorce meses que lleva de actividad [...]. La totalidad del Arma ha resuelto exponer respetuosamente, por última vez, su deseo de permanecer en la disciplina, pero obteniendo la rehabilitación inmediata de los arrestados, la reposición de los privados de sus destinos, la garantía de que no se tomarán represalias y de que será atendida, en lo posible, con más interés y cariño, y, por último el reconocimiento oficioso de existencia de su Unión y Junta de Defensa; empeñando, en cambio, nuestra palabra de honor de que jamás será esto fuente de indisciplina [...]. El Ejército solicita y espera en los cuarteles, en todas las guarniciones de España, la solución de su súplica en un plazo de doce horas, ...»<sup>68</sup>.

El texto del 1 de junio suponía un enfrentamiento directo y claro contra el Gobierno y podría haber evolucionado violentamente de no haber cedido a las pretensiones de las Juntas<sup>69</sup>.

El Gobierno claudicó y el día 2 de junio puso en libertad a los detenidos, aunque con vistas a la opinión pública se pro-

68. El Manifiesto lo escribió el capitán de Infantería don Isaac Villar Moreno, en presencia de otros seis capitanes del Arma. Puede verse su texto completo en LACOMBA AVELLÁN, J. A.: *La crisis española de 1917*, cit. págs. 128-130.

69. El movimiento general estaba preparado según una «Orden del movimiento insurreccional enviada a las Juntas regionales de defensa por la Superior», fechado en Barcelona el 1 de junio de 1917 y emitido por la «Unión del Arma. Cuarta Región». Véase en LACOMBA AVELLÁN, J. A.: *La crisis española de 1917*, cit. págs. 134-135.

curaba disimular la gravedad de los incidentes intentando presentarlos como un problema de régimen interno o disciplinario. En el Consejo de Ministros (urgente) del siguiente día 7, se examinó el reglamento de las Juntas, del que se dio por bueno únicamente su artículo 1.º comprensivo de los principios que las animaban, lo que era una solución un tanto absurda, puesto que los restantes artículos se referían a aspectos de organización y de desarrollo de esos principios<sup>70</sup>.

Pese a los intentos por disimularla, la verdad iba trascendiendo y la consecuente crisis de Gobierno brindó oportunidades para la oposición parlamentaria<sup>71</sup>. Las fuerzas políticas re-

70. Artículo 1.º: «Se constituye la junta de Defensa de la escala activa del Arma de Infantería para trabajar por su mejora y progreso para mayor gloria y poderío de la patria; para defender el derecho y la equidad en los intereses colectivos y los individuales de los miembros de ella, desde la salida de la Academia hasta el empleo de coronel inclusive. Es decir, todos los oficiales particulares del Arma. Es otro de sus fines fomentar el verdadero compañerismo, mutua ayuda y perfecta y legendaria caballeridad, desarrollando estas virtudes en la oficialidad y velando por su decoro y prestigio profesional, persiguiendo con sus particulares iniciativas, y con la ayuda que recabe de los poderes constituidos, por una parte, los medios y facilidades para que pueda adquirir y perfeccionar el oficial las aptitudes profesionales, y por otra parte, que mejore su situación económica y renazca la interior satisfacción que nace de sus entusiasmos al empezar la carrera y se perpetúa con la confianza en la justicia y equidad con que serán apreciados sus méritos y esfuerzos. El detenido estudio y análisis de este primer artículo por la ilustrada y entusiasta oficialidad del Arma dará a los elementos directores de su unión el programa general de sus gestiones, y a cada asociado el concepto de sus deberes». FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Historia del reinado de D. Alfonso XIII (II)*, cit. pág. 13.

71. El gobierno de García Prieto dimitió el día 9 de junio de 1917 y el día 11 fue sustituido por el conservador don Eduardo Dato, con la decepción de oposición y renovadores. Los socialistas y los republicanos se aliaron para imponer un gobierno con Melquiades Álvarez, recurriendo a la huelga revolucionaria si era preciso. Pese al fracaso de la huelga, como consecuencia de la crisis, García Prieto (liberal de izquierdas) volvió a formar gobierno, de coalición, que incluía al conservador La Cierva como ministro de la Guerra, nombramiento que fue combatido por la oposición, no obstante La Cierva continuó con su cartera desde la que emprendió refor-

publicanas explotarán la debilidad del ejecutivo, visto el éxito de los junteros que vieron aprobado su reglamento el día 12 de junio, nada más constituirse el nuevo Gobierno (Dato). El efecto político de la acción juntera se observaba en cuestiones concretas como el Decreto de reorganización de la Casa Militar (3 de julio) y en intromisiones directas como el mensaje enviado a Alfonso XIII en los primeros días de agosto en el que le expresaban la necesidad de renovación nacional para lo que brindaban su apoyo en términos tan precisos como para incluir una propuesta nominal del Gobierno a nombrar<sup>72</sup>. Con esta actitud se hacía patente el franco propósito de las Juntas de entrometerse en la dirección política y la correlativa debilidad del consejo de ministros, configurando un cuadro general cuyos efectos se observarán hasta el golpe de Primo de Rivera.

Una vez cumplidas las aspiraciones profesionales, lo lógico era que las Juntas se disolvieran, así lo entendían las de Ingenieros y Estado Mayor, pero la de Infantería se resistió y al

---

mas en la organización y los sueldos del ejército, en línea con los deseos de las Juntas (Real Decreto de 7 de marzo de 1918). Esta concesión por Real Decreto soslayaba las prerrogativas parlamentarias sobre la materia, lo que originó una nueva crisis de gobierno, cuyas agrias discusiones trascendían a la prensa, Sánchez de Toca llamaba a las Juntas «Estado postizo» que suplantaba los poderes del Estado y llamaba a La Cierva «dictador al dictado». Las Juntas hicieron saber que no permitirían la salida de La Cierva del Gobierno. Al final, García Prieto dimitió (22 marzo 1918). Véase en CARR, R.: *España 1808-1975*, cit. págs. 486-488.

72. En el mensaje se le decía a Alfonso XIII: «Adelantaos a hacer la revolución y habréis conquistado al pueblo y os aplaudirá el Ejército; y no olvidéis, señor, que si un Rey se opone a las oligarquías, apoyado en su Ejército y su pueblo, ese Rey afirma su Corona, pues no ha pasado aún la hora de las monarquías». Véase LACOMBA AVELLÁN, J. A.: *La crisis española de 1917*, cit. págs. 156-160.

Las Juntas se atrevieron a formular posibles soluciones a la crisis, proponiendo al Rey la formación de un gobierno de concentración y la convocatoria de Cortes constituyentes, proceso del que sería garante el Ejército. La Junta superior proponía incluso, por vía del coronel Márquez, la lista nominal de los miembros de ese gobierno de coalición. FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Historia del reinado de D. Alfonso XIII (II)*, cit. pág. 20.

final sus miembros decidieron que se transformaran en órganos técnicos (comisiones informativas), según el modelo de las antiguas Juntas de Artillería, para asesorar sobre los asuntos que no fueran específicos de cada Arma o Cuerpo<sup>73</sup>. Pese a su reconversión, las Juntas continuaron alimentando las disputas entre los oficiales peninsulares y los de África, por lo que ya era cuestión de tiempo su erradicación definitiva, que se produjo en 1922<sup>74</sup>.

Resulta llamativo que, según sus propias manifestaciones, las Juntas no tenían intencionalidad política, pero si bien su móvil original era la defensa corporativa y la consecución de ciertas reivindicaciones profesionales, en el desarrollo del proceso fueron derivando hacia la intervención política convirtiéndose en un poderoso grupo de presión que se permitiría hechos como dar un *ultimátum* a su Capitán General (Marina, en Barcelona) exigiendo la puesta en libertad de los junteros de-

73. La Base adicional de la Ley de Bases de 28 de junio de 1918, especificaba que «cualquier asociación, agrupación o representación colectiva de funcionarios dependientes del Ministerio de la Guerra, sea cual fuere su objeto, necesitará para formarse o subsistir la aprobación del Ministro». Así se ofrecía la posibilidad de transformar las Juntas en Comisiones informativas del Ministerio (Real Decreto de 30 de diciembre de 1919), en cuya estructura se integraron definitivamente por Real Decreto de 16 de enero de 1922 y Real Orden de 24 de enero de 1922. Aunque en estas disposiciones no se menciona expresamente a las Juntas, parece ser que bajo esta forma de comisiones informativas, el movimiento juntero desapareció en la segunda mitad del año 1922. Véase LÓPEZ RAMÓN, F.: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, cit. pág. 177.

74. Con motivo de unos incidentes habidos en octubre de 1922 en relación con la entrega a los Regulares de Larache de la bandera nacional, concedida por el Rey, el gobierno de Sánchez-Guerra vio la oportunidad de acabar con ellas, de una vez por todas, y en la primera sesión del Congreso, el 14 de noviembre de 1922, presentó un proyecto de ley cuya esencia y finalidad se condensaba en su artículo 2.º: «Se prohíbe a los militares, cualquiera que sea su graduación, formar parte de asociaciones u organismos que tengan finalidades relacionadas con el servicio de armas, y también prestar juramentos y empeñar palabras, directa o indirectamente, contrarios a los que las leyes y disposiciones vigentes imponen a quienes ingresan en el Ejército». FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Historia del reinado de D. Alfonso XIII (II)*, cit. pág. 99.

tenidos; presentarse a sus Jefes en una especie de autoinculpación solidaria para ser detenidos, en otras Regiones Militares; o escribir al mismo Alfonso XIII con una propuesta de Gobierno que incluía la relación nominal de los ministros y la sugerencia de convocar Cortes constituyentes, por lo que el daño causado al sistema político de la Restauración fue demoledor<sup>75</sup>.

Con su actitud beligerante, se ganaron la animadversión de la cúpula militar y fueron causa de varias crisis gubernamentales. Llegaron a estar reconocidas dentro de la estructura del Ejército, pero sus defectos de organización y la carencia de un mando unificado y firme, frustraron sus posibilidades de conseguir sus reivindicaciones desde dentro de la Administración. Por otra parte, en determinados momentos fueron objeto de deseo de grupos políticos radicales y abrieron un peligroso camino, manifestado en la extensión del movimiento juntero a los suboficiales y también a la tropa, lo que amenazaba por destruir la cohesión del Ejército<sup>76</sup>.

Desde las Juntas se insistía en su carácter de movimiento de protesta por razones profesionales, alejado de cualquier matiz revolucionario subversivo o simplemente político, pero lo que sí estaba claro era su carácter reivindicativo, que perfiló a las Juntas del Arma de Infantería con características sindicales, ya que planteaban reivindicaciones profesionales y aparecían con formas de lucha propias de estas organizaciones<sup>77</sup>.

Lacomba considera que las Juntas protagonizaron una revolución *mesocrática*, protagonizada por las clases medias mili-

75. Véase SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español*, cit. págs. 414-422.

76. El 12 de junio, los suboficiales solicitaban por escrito la ayuda de las Juntas. Asimismo, los oficiales de la Escala de Reserva quisieron adherirse, pero ambas peticiones fueron rechazadas, al amparo del artículo primero del reglamento que limitaba el ámbito personal de las Juntas a los oficiales de la escala activa, hasta coronel inclusive.

77. Utilizando métodos asamblearios, la paridad de voto y el empleo de su cohesión corporativa, además de amenazas, *ultimátum* y huelgas contra su patrón, el Estado. ALONSO IBAÑEZ, A. I.: *Las Juntas de Defensa Militares*, cit. pág. 635.

tares, los oficiales de la escala activa, excluyendo por tanto a los generales, suboficiales y tropa. A su juicio, «Indecisión desde el principio y desviación egoísta, después, fueron los dos factores negativos que cambiaron lo que había nacido como un gesto revolucionario, en actitud reaccionaria»<sup>78</sup>.

El clima reivindicativo que se había materializado en las Juntas, manifestado en junio de 1917, favoreció a los políticos disidentes que se reunieron en Barcelona durante el siguiente mes de julio, en una Asamblea de parlamentarios que integraba diversas facciones para buscar una vía que permitiese la renovación política eludiendo la revolución<sup>79</sup>.

Juntas de defensa, catalanismo asambleario e izquierda social, eran las tres tendencias que encuadraban los esfuerzos renovadores, pero actuaban en paralelo, sin aunar esfuerzos.

El tercer episodio de aquel verano se produjo al mes siguiente. Los proletarios intentaban alcanzar su revolución social confiando, si no en la colaboración, sí al menos en la benevolencia de militares y burgueses. Pero este cálculo resultó fallido porque aquellos les combatieron en la calle y estos les abandonaron en el momento de la verdad, durante la huelga general revolucionaria del 13 de agosto de 1917, que duró hasta el día 18 y tuvo respuesta desigual, con especial virulencia en Madrid, Barcelona y Valencia, aunque tardó algo más en apagarse en Asturias, León y Vizcaya<sup>80</sup>.

78. LACOMBA AVELLÁN, J. A.: *La crisis española de 1917*, cit. pág. 163.

79. El líder del movimiento asambleario era Cambó. La Asamblea se reunió el 5 de julio en Barcelona con el apoyo de su Ayuntamiento, a la que asistieron prácticamente todos los parlamentarios catalanes (59). A la entrada de la sesión, a cada diputado y senador se le había entregado un ejemplar del manifiesto que la Junta de Defensa había publicado el pasado 1 de junio. Se expresó y debatió la voluntad de Cataluña de obtener su autonomía así como la necesidad de apertura de Cortes constituyentes. Hubo contactos con las Juntas de Defensa y, pese a la prohibición del Gobierno, el día 19 de julio se celebró una segunda asamblea, disuelta por la fuerza.

80. Los antecedentes de la huelga de agosto de 1917 cabe situarlos en 1916, cuando la UGT y la CNT entran en contacto con republicanos y reformistas para conseguir un variado conjunto de medidas que iban desde

La actitud del Ejército resultó esencial para el desarrollo y terminación de la huelga. Quizá confundidos por el fenómeno de las Juntas de Defensa, entre los cálculos de los convocantes entraba la posible inhibición militar, por lo que en las instrucciones impartidas a los huelguistas se les pedía que vitorearan al Ejército. Para reprimir esta huelga general, el Gobierno requirió el apoyo ciudadano y la intervención del Ejército, que cumplió su misión sin objeciones y con lealtad plena. Quedaba claro que las reivindicaciones junteras y el forcejeo con la Administración no empañaron su lealtad a la Corona, ni su sentido del deber<sup>81</sup>.

---

la marcha del rey y la formación de un Gobierno provisional, hasta el abaratamiento de las subsistencias, pasando por la terminación de la guerra de Marruecos o la supresión de privilegios y gastos improductivos. Como medidas de presión anunciaban la convocatoria de mítines llegando, en caso necesario, a la huelga general de veinticuatro horas, que efectivamente se convocó y tuvo lugar el 18 de diciembre de 1916, con éxito en Madrid y poco o ninguno en el resto de España. El ambiente conflictivo continuó y en enero de 1917 se produjo una huelga de ferroviarios en el Norte. Con el llamado *manifiesto del 27 de marzo* se planeaba una huelga general «sin plazo definido de terminación», pero sus convocantes fueron detenidos, aunque puestos en libertad acto seguido, por la presión popular. El manifiesto juntero del 1 de junio animó a los partidos antimonárquicos y el día 5 las izquierdas pactaron la formación de un movimiento revolucionario que actuaría en el momento oportuno y en cuyo Comité estaban representado reformistas, republicanos, UGT, socialistas y CNT. La dirección estaría a cargo de un triunvirato formado por Pablo Iglesias, Lerroux y Melquíades Álvarez. El 19 de junio se produce en Valencia la huelga de ferroviarios y tranviarios, que se extiende a Aragón, y hay que militarizar el servicio. La Compañía del Norte despide algunos empleados y una comisión sindical busca la mediación del capitán general de Valencia (general Tovar). La Compañía se mantiene firme pese a la mediación del Gobierno y, en Valladolid, la Federación Nacional de Ferroviarios convoca nueva huelga de ferroviarios para el 10 de agosto, que evolucionaría a huelga general revolucionaria el siguiente lunes 13 de agosto. Véase LACOMBA AVELLÁN, J. A.: *La crisis española de 1917*, cit. págs. 213- 224.

81. «Y esta fue [...] la actuación del Ejército. La clase media de uniforme, esos militares entre los que el espíritu de cuerpo estuvo en continua lucha con su desinterés y patriotismo; que eran monárquicos, pero despre-

«El fracaso de la huelga no se debió lo mismo a la debilidad de la clase obrera organizada [...]— que a la evaluación optimista del apoyo que se podía haber esperado de las clases medias bajas y, principalmente, de los militares. No se había efectuado ningún intento serio para debilitar la moral del ejército o para conquistar a los oficiales subalternos descontentos»<sup>82</sup>.

Como resultado de su eficaz actuación contra la huelga, el Ejército consolidó su posición como grupo de presión que había de ser tenido en cuenta en la toma de decisiones importantes para el país. No obstante, esta intervención en la lucha de clases, de algún modo le enajenó apoyos o simpatías entre los grupos políticos radicales, porque con ella el Ejército volvía como protagonista a la escena política, de la que había sido apartado en los inicios del sistema de la Restauración.

Hacia finales de 1917, el fenómeno juntero se había contagiado a otras esferas de la Administración, como los funcionarios, empleados y trabajadores, la policía e incluso a los simples particulares, que crearon una Unión de Contribuyentes<sup>83</sup>. Creciéndose, las Juntas añadieron a sus quejas tradicionales sobre el funcionamiento de la institución militar, la pretensión de forzar la convocatoria de Cortes constituyentes, en lí-

---

ciaban a la oligarquía gobernante; que estando en lo íntimo de acuerdo con el pueblo en su rebelión contra la oligarquía, fueron los encargados de reprimir a ese pueblo sublevado; lo que en verdad querían —allá en el fondo de su continua contradicción— era derribar a la oligarquía, sin herir a la Corona. Pero esto, en agosto de 1917, era ya imposible. Las conexiones eran tan fuertes, que el fin de la oligarquía era también el de la institución monárquica. Por ello, tras su acción de agosto, el Ejército ‘accedió’ a la oligarquía, y esta siguió haciendo y deshaciendo; y con el ‘alto Ejército’ trajo la Dictadura; y luego permitió [...] la venida de la República». LACOMBA AVELLÁN, J. A.: *La crisis española de 1917*, cit. pág. 277.

82. PAYNE Stanley G.: *La Revolución española*, Librería Editorial Argos S.A., Barcelona 1977, pág. 86.

83. A lo largo del mes de junio se fueron creando en toda la Península Juntas de Defensa de empleados de Hacienda, Correos y Telégrafos, Gobernación, Fomento, Instrucción Pública y otros, cuya dirección estaba a cargo de una Junta Central de la Unión Nacional de Funcionarios Civiles.

nea con las pretensiones de la oposición política, pero con la acción del ministro La Cierva comenzó su declive <sup>84</sup>.

Fueron seguidas con gran interés en el ámbito civil y militar, así como por los medios de comunicación, y su ejemplo influyó en el nacimiento de sindicatos profesionales civiles, no de clase <sup>85</sup>.

Lo cierto es que algunas reivindicaciones iban siendo atendidas, en particular la subida de sueldos y el control de los ascensos <sup>86</sup>. Por otra parte, la creciente conflictividad social manifestada en las huelgas y el problema de Marruecos, hizo que las Juntas fueran perdiendo interés público.

Las Juntas fueron un fenómeno social único en su tiempo, por el que la clase media militar expresó su frustración. Su singularidad radicaba en su incompatibilidad intrínseca con el Ejército, porque atacaban de hecho fundamentos como la disciplina, dadas las circunstancias de su nacimiento, y la jerarquía, al prescindir de los generales <sup>87</sup>. Incluso la jura o compromiso de respetar sus reglamentos las acercaba al mundo de las sociedades secretas, pero tampoco eran un fenómeno aislado en el entorno occidental <sup>88</sup>.

84. Se presentó como partidario de las Juntas, pero en realidad fomentó las disensiones internas, cortocircuitó los poderes de la Junta Superior, creó una Junta Central de Defensa con representación de las Juntas Superiores (que podía manipular), disolvió la Unión de las Clases de Tropa y expulsó a unos doscientos de sus miembros (sargentos y tropa) en los primeros días de 1918.

Véase el Real Decreto de 7 de marzo de 1918 (Gaceta de Madrid núm. 69 de 10 de marzo) por el que se aprobaron las Bases para la reorganización del Ejército.

85. «La simpatía hacia las Juntas de muchos elementos llamados a repugnarlas procedía del ansia general por cambiarlo todo, como quiera que fuese» [Refiriéndose a sindicalistas, socialistas y republicanos]. FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Historia del reinado de D. Alfonso XIII (II)*, cit. pág. 12.

86. La Base 11.<sup>a</sup> del Real Decreto de 7 de marzo de 1918 establecía un aumento de sueldo para todos los empleos militares, desde el general al soldado.

87. ALONSO IBAÑEZ, A.I.: *Las Juntas de Defensa Militares*, cit. pág. 636.

88. Por ejemplo, en Italia existía la *Associazioni Segrete di Ufficiali*, que en 1903 funda *Il Pensiero Militare*, periódico para denunciar los abusos en el

Significaron un grave quebranto de la disciplina, pero su acción llamó poderosamente la atención sobre las cuestiones que planteaban.

Finalmente se aprobó una Ley de Bases (29 de junio de 1918) para reorganizar el Ejército, en la que se percibía la influencia de las Juntas, cuyas doce bases o principios debían ser desarrolladas por leyes ordinarias<sup>89</sup>.

#### 4.3.2. *Las reformas militares*

La necesidad de reforma de la fuerza militar se expresó ya en los debates constituyentes de las Cortes de Cádiz. Como se deduce de lo expuesto en el capítulo segundo, la reforma se planteaba en dos planos; uno político, con la elaboración de una Constitución militar o Ley Constitutiva del Ejército, y otro de organización y funcionamiento interno, además de los aspectos técnicos, para lo que se preconizaba la revisión y actualización de las ordenanzas o la redacción de otras nuevas. Pero durante la andadura histórica del siglo XIX quizás se difuminó la referencia del primer plano; en cambio, se mantuvo el segundo traducido en un forcejeo entre quienes veían la necesidad de reformar y los que se oponían, bien por intereses corporativos o políticos, bien por la propia rigidez de la estructura militar. Y es que, como subraya Alonso Baquer, «los discursos de quienes fueron ministros de la guerra en el siglo XIX son unánimes en un solo punto: todos accedieron a sus cargos con la promesa de emprender reformas militares»<sup>90</sup>.

---

ámbito militar. En Grecia, la *Liga Militar* creada en 1910-15. En Turquía, las *Juntas de Unión y Progreso*, aparecidas en torno a 1913. Véase ALONSO IBAÑEZ, A.I.: *Las Juntas de Defensa Militares*, cit. págs. 45-46.

89. Por lo que Busquets la considera como cuarta Ley Constitutiva del Ejército, aunque no se denomine así. BUSQUETS BRAGULAT, J.: *El militar de carrera en España*, cit. pág. 34.

90. A su juicio, durante este siglo hubo una sola reforma militar, cifrada en la pretensión de sustituir al Ejército real absolutista por el Ejército nacional constitucional. ALONSO BAQUER, Miguel: «La reforma militar del siglo XIX», *Militaria. Revista de Cultura Militar* núm. 1. Edit. Univ. Complutense, Madrid 1989, págs. 15-26.

No obstante, si los aspectos político-militares se fueron consolidando a lo largo del periodo, al menos en el plano constitucional, los profesionales no llegaron a resolverse de manera clara y eficaz, produciéndose en cambio una acumulación de enmiendas, reformas y soluciones coyunturales que no consiguieron más que empeorar el funcionamiento interno de la organización militar.

En el primer tercio del siglo, para la configuración de la fuerza militar, coexisten y se solapan tres modelos de profesionalización. Uno estamental, representado por las Guardias Reales; otro popular, con el referente de las guerrillas y un tercero netamente constitucional, el de las Milicias Nacionales. En este periodo, el punto de partida será el ejército real diseñado en las Ordenanzas de Carlos III (1768), disciplinado, numéricamente escaso y con designación de mandos y cobertura del reemplazo de tropa según el sistema del Antiguo Régimen. Sistema que quiebra completamente durante el reinado de Fernando VII, pese a los esfuerzos de éste, y que acaba combinando la existencia del ejército permanente con otros tipos de fuerza como la milicia nacional o los voluntarios realistas, conforme el ministerio y los niveles de decisión van siendo ocupados por militares ya desvinculados del sistema anterior<sup>91</sup>.

El segundo periodo coincide aproximadamente con el reinado de Isabel II, en el que la vertebración militar se aleja definitivamente del sistema estamental y busca su profesionalización<sup>92</sup>.

91. Así, durante el ministerio del general Zarco del Valle se potencia la Milicia Nacional, en equiparación con el Ejército, pretendiendo conciliar la profesionalidad del ejército permanente con las peculiaridades liberales de aquella milicia. En otro sentido, el ministro general Aymerich intentó potenciar los batallones de Voluntarios Realistas, en los que se combinaba el tradicionalismo monárquico con el espíritu guerrillero de la Independencia. En cambio, el ministro general Ibarrola optó por reorganizar el estamento militar en torno al modelo de las Guardias Reales.

92. En este período fue significativo el avance en la profesionalización de la carrera militar por la vía del sistema de Academias militares, puesto el práctica por el ministro Evaristo San Miguel (progresista) en 1841; el fortale-

La consolidación profesional se alcanza durante el largo período de la Restauración<sup>93</sup>.

De cualquier modo, el Ejército no podía quedar al margen de las reformas que durante la Restauración se operarían en la organización general del Estado.

«El extraño papel del ejército a finales del siglo XIX no puede comprenderse sin un examen de las particularidades de su estructura social y administrativa. El ejército español continuaba siendo un aparato burocrático, encuadrado por un cuerpo de oficiales mal pagado, reclutado entre las capas medias, con algunos aristócratas en la caballería y la artillería. [...] Así, para muchos oficiales españoles la paga y las perspectivas de ascenso constituían intereses vitales; y ambas sufrían debido a las amplias dimensiones del cuerpo de oficiales. [...] Todos los intentos de reformar un sistema que todo el mundo consideraba defectuoso fracasaron. Este fracaso se debió tanto a la complejidad de los intereses militares implicados como a la cobardía de los políticos»<sup>94</sup>.

Aparecen los grandes reformadores del Ejército de la Restauración<sup>95</sup>.

El general Martínez Campos creó la Academia General Militar en Toledo (1882) con el propósito de cohesionar los Cuerpos facultativos y las Armas generales, unificando su procedencia y formación, potenciaba así el corporativismo mili-

---

cimiento de la Administración militar durante el mandato del general Narváez (moderado), en el que se creó la Guardia Civil; el general O'Donnell (unionista liberal) zanjó definitivamente los dualismos anteriores al disolver la Milicia Nacional mediante Decreto de 15 de agosto de 1856, a favor de un único ejército nacional.

93. En la Restauración, Alonso Baquer distingue dos etapas: una primera, de consolidación de la carrera militar, que coincidiría con el reinado de Alfonso XII (1874-1885) y una segunda, de implantación del modelo regeneracionista, durante la regencia de María Cristina (1885-1902). ALONSO BAQUER, M.: «La reforma militar del siglo XIX», cit. pág. 18.

94. CARR, R.: *España 1808-1975*, cit. págs. 538-539.

95. Véase SECO SERRANO, C.: *Militarismo y civilismo...*, cit. págs. 204-217.

tar, la unión de los profesionales sin distinciones de origen, consolidando el concepto de militar de carrera<sup>96</sup>. Su segunda reforma de importancia fue la creación de la Escala de Reserva Retribuida, que permitía a los procedentes de tropa llegar a oficiales sin pasar por las Academias, con lo que se intentaba estimular la profesionalización.

El ministro de la guerra, general don Manuel Cassola (1887-1888), elaboró una serie de reformas importantes y bien maduras que contenían dos grandes proyectos iniciales: promulgar una nueva Ley Constitutiva del Ejército y la creación de un banco militar de préstamos. Con la primera pretendía definir y estructurar la organización del Ejército y, con el banco, resolver las malas condiciones económicas y sociales que soportaban los militares. El plan de reorganización presentado a las Cortes estaba elaborado con criterios de racionalidad, eficacia y justicia, con un tono general ciertamente rupturista. El contenido del proyecto de Ley Constitutiva era polémico porque, entre otras medidas, suprimía el Cuerpo de Estado Mayor, implantaba el servicio militar obligatorio y eliminaba el dualismo en la concesión de los empleos militares. En general, se le opusieron los generales y los Cuerpos facultativos, mientras que los oficiales jóvenes y los soldados lo defendieron. Pero Sagasta no se arriesgó a comprometer su futuro político en una confrontación directa con los generales así que, tras un año de debates, Cassola fue cesado con un pretexto y su plan fue olvidado, aunque algunos fragmentos se fueron rescatando en años posteriores<sup>97</sup>.

El general López Domínguez (1892-1895), rival de Cassola, actualizó la división territorial de la Península y Ultramar<sup>98</sup>. Fueron otros puntos centrales de su reforma, la reorganización de la fuerza en divisiones y la actualización de las situaciones de reserva y retiro.

96. Esta Academia General Militar (1.ª época) en Toledo, fue disuelta en 1893.

97. Véase PAYNE, S.G.: *Los militares y la política...*, cit. págs. 234-239.

98. Dividió a España en siete regiones militares, prescindiendo de la coincidencia entre capitanías y reinos o regiones históricas.

En su segundo mandato, el general Luque consiguió la aprobación de la Ley de Servicio Militar (27 de febrero de 1912), que generalizó la prestación del servicio suprimiendo la sustitución personal y la redención a metálico, aunque permitió la reducción del tiempo en filas mediante el sistema de cuota.

En general, con las reformas se intentaba corregir algunos defectos particularmente graves de la política de personal, junto a otros puramente estructurales como la extensión del servicio militar a todos los españoles o el despliegue regional de las Unidades<sup>99</sup>. Reformas que, ante la hostilidad de la jerarquía militar y otras partes interesadas, solían quedar limitadas a lo que se entendía esencial, a cuestiones puntuales como la política de ascensos. Pero tras el *Desastre* de 1898 y los nuevos compromisos adquiridos en el Protectorado de Marruecos, la necesidad de reformar se hizo imperativa.

#### 4.3.3. *Conflictividad militar en la Dictadura*

En el ámbito interno, Primo de Rivera sufrió dificultades para mantener su autoridad sobre el Ejército. Tuvo que mantener un difícil equilibrio entre los oficiales africanistas y los junteros, además de afrontar el problema de Marruecos, en el que evolucionó desde la idea inicial de abandonar el territorio hasta la solución militar y definitiva del conflicto, lo que le granjeó prestigio en el Ejército y el aprecio de los militares africanistas<sup>100</sup>. Pero no se libró de sufrir varias conspiracio-

99. Por ejemplo, se pretendía adoptar como criterio para los ascensos la rigurosa antigüedad, suprimir la dualidad de empleos, unificar las precedencias o modo de acceso al empleo de oficial, prorratear las vacantes de general entre todos los Cuerpos, etc.

100. Tras el reciente *desastre* de Annual (julio de 1921), en el Protectorado de Marruecos se adoptaron una serie de medidas militares de consolidación (rectificación de líneas con la retirada de Xauen), de reorganización y acción decisiva (desembarco de Alhucemas) que culminaron con la pacificación y ocupación total del territorio.

nes urdidas por militares disconformes con su política y promovidas, alentadas o asociadas con elementos civiles.

A partir del gobierno (civil) constituido el 3 de diciembre de 1925, las fuerzas de oposición a la Dictadura se fueron convenciendo de la necesidad de aunar esfuerzos, pese a la disparidad de tendencias y opiniones que presentaban. Los militares no eran ajenos a este ambiente y participaban en diversas conspiraciones, con distinto grado de protagonismo y fortuna en los resultados. Así, en la *Sanjuanada* (llamada así porque debía consumarse el 24 de junio de 1926), hubo una participación notable de civiles y militares en diversos puntos de la península; se inició en Valencia y estaba dirigida por un comité a cuyo frente figuraba el coronel don Segundo García (que estaba en prisión atenuada por otro intento anterior), con la implicación de los generales Weyler y Aguilera.

En interés de su política, Primo de Rivera alteró la concepción de ascensos a general y primó el sistema de méritos sobre el de antigüedad, lo que provocó el choque con los defensores a ultranza de la escala cerrada<sup>101</sup>. Dictó un Real Decreto (9 de junio de 1926) que abrió la escala de los Cuerpos facultativos con efecto retroactivo desde 1920. Esto produjo un considerable revuelo entre los artilleros que al salir de su Academia se comprometían (estampando su firma en un álbum al efecto) a mantener la escala cerrada, renunciando «a todo ascenso que obtengan en el cuerpo» que no les corresponda por rigurosa antigüedad. Durante ese verano se celebraron asambleas y tras la del 20 de agosto propusieron pedir el pase colectivo a la reserva, se acuartelaron unidades artilleras sin orden para ello, hubo ceses y arrestos y se declararon en rebeldía organizando un comité presidido por un general del

101. Primo de Rivera, en principio, era partidario de la escala cerrada pero cambió de criterio en 1924, enfrentándose a los artilleros e ingenieros, quizás por exigencias de la guerra de Marruecos, para tener en su mano un instrumento de selección de mandos y promoción profesional nada deseñable para la eficacia de las operaciones y la motivación de los profesionales.

Arma (Haro). Primo de Rivera declaró el estado de guerra en toda España y suspendió de empleo y sueldo a todos los jefes y oficiales de la escala activa de artillería, les prohibió vestir el uniforme y relevó a los demás militares del deber de obediencia a los artilleros. Hubo incidentes graves en Pamplona y Segovia. El día 6 de septiembre se dio por terminado el conflicto, en el que venció el Gobierno, con la indiferencia de la opinión pública, dado lo sectorial del problema, pero el descontento de los artilleros había de continuar. No obstante Primo articuló una vuelta progresiva a la normalidad; así, el 19 de noviembre se publicó un Real Decreto en el Diario Oficial del Ministerio de la Guerra que disponía la vuelta al servicio en el siguiente mes de diciembre para todos aquellos jefes y oficiales que lo solicitasen en el plazo que se les marcaba y se comprometieran a la absoluta obediencia al mando. Posteriormente, un Real Decreto de 31 de diciembre de 1926 declaró extinguidas todas las responsabilidades judiciales contraídas con motivo de los sucesos de septiembre<sup>102</sup>.

En diciembre de 1928, los artilleros volvieron a la conspiración reutilizando algunos elementos de la *Sanjuanada*. En la trama militar, la Artillería era el elemento básico (general Aguilera) y la parte civil era responsabilidad de Sánchez-Guerra, que estaba en el extranjero. La sublevación debía materializarse en la madrugada del 28 al 29 de enero de 1929. Llegado el momento de actuar, los conspiradores se mostraron poco activos, el movimiento fue sofocado en su inicio en Valencia, donde estaba Sánchez-Guerra y solo salió a la calle el Regimiento de Artillería de Ciudad Real que, después de controlar la ciudad, tuvo que volver a sus cuarteles ante la constatación del fracaso en el resto del territorio nacional<sup>103</sup>. Como consecuen-

102. Sobre estos sucesos, véase FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Historia del reinado de D. Alfonso XIII (II)*, cit. págs. 162-165.

103. El 25 de octubre de 1929 se celebró Consejo de Guerra en Valencia para depurar responsabilidades, en el que solo resultaron condenados algunos militares; la mayor pena, fue de diez meses para un comandante. El Capitán General discrepó de la sentencia, por lo que se elevó al Con-

cia, Primo de Rivera disolvió la Artillería mediante Real Decreto de 18 de febrero de 1929. Pese a su resistencia, Alfonso XIII firmó este decreto por el que todos los jefes y oficiales de la escala activa del Arma de Artillería eran considerados provisionalmente «paisanos, sin derecho a haber activo ni pasivo, al uso de uniforme ni carné militar, mientras no fueran reingresados de nuevo en el Ejército»; entre otra medidas, el ministro de la Gobernación fijaría el lugar de residencia de los artilleros y se supeditaba el posible reingreso en filas a ciertos trámites obligatorios, como era el de jurar «fidelidad y obediencia al gobierno actual, contra el que se ha procedido sediciosamente». También se cerraba la Academia de Segovia, por un Real Decreto de 27 de febrero de 1929, que declaró de baja definitiva en esa Academia a todos sus alumnos (aunque también indemnizaba a las familias por los gastos invertidos en la carrera que ahora se frustraba) <sup>104</sup>.

#### 4.4. EPÍLOGO DE LA RESTAURACIÓN

El 16 de agosto de 1930, se reunían en la sede de la Unión Republicana de San Sebastián los representantes de la mayoría de los movimientos y organizaciones contrarias a la Dictadura, con independencia de su ideario y con la finalidad de

---

sejo Supremo de Guerra y Marina que, sin esperar a la revisión, decretó la libertad del ex jefe conservador Sánchez-Guerra.

En cambio, por sentencia de 27 de mayo de 1929, los artilleros implicados en los sucesos en Ciudad Real habían resultado condenados con mucha mayor severidad: muerte para un coronel y dos capitanes, reclusión perpetua para cinco capitanes y tres tenientes, y otras menores. Pero tres vocales del Consejo (sobre cinco) formularon voto particular y el propio Capitán General discrepó de la sentencia, de manera que en la posterior revisión la pena mayor quedó reducida a veinte años de prisión para el coronel Paz. Véase FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Historia del reinado de D. Alfonso XIII (II)*, cit. págs. 199-200.

104. Véase FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Historia del reinado de D. Alfonso XIII (II)*, cit. págs. 186-192.

hallar una fórmula de colaboración que les permitiera aunar esfuerzos. En este Pacto de San Sebastián estuvieron representados: Alianza Republicana, Partido Republicano Radical Socialista, Derecha Liberal Republicana, Acción Catalana, Acción Republicana de Cataluña, *Estat Catalá*, Federación Republicana Gallega; a título personal, asistieron también Sánchez Román, Ortega y Gasset e Indalecio Prieto. Se acordó no presentarse a las elecciones generales y recabar la colaboración de las organizaciones sindicales UGT y CNT en favor del movimiento contra el régimen que allí se organizaba<sup>105</sup>.

Los efectos del Pacto de San Sebastián comenzaron enseguida a manifestarse y en noviembre de 1930 se convocaba huelga general en Madrid, en un ambiente general que recordaba el mes de agosto de 1917. Pero pese a la propaganda, no parece que contaran con apoyos dentro del Ejército más allá de las adhesiones personales. No obstante, es cierto que el Ejército ya no era el que permitió el advenimiento de la Dictadura, porque en aquellos siete años había perdido cohesión. Por otra parte, quienes propugnaban la república, atacaban a la institución militar con cierta regularidad en razón de sus estrategias partidistas, por lo que ahora resultaba poco viable recabar su ayuda<sup>106</sup>. Pero resultaba innegable la existencia de cierto malestar entre las filas, con brotes periódicos, que facilitaban su explotación por los opositores al régimen con fines de propaganda. Los militares sufrían penurias económicas, como otros sectores de funcionarios, lo que les abocaba al pluriempleo o a buscar un puesto mejor remunerado dentro de

105. Véase BERENGUER, D.: *De la Dictadura a la República*, cit. págs. 164-165.

106. «En el Ejército, [...], el ambiente general era de apartamiento de toda intervención política, reintegrándose a sus cuarteles; escépticos muchos sobre la eficacia de su intromisión en tales terrenos; dolidos otros del desafecto que hacia el mismo Ejército había atraído el fracaso de la reciente intervención que se le atribuía; ajenos los más al deseo de esas actividades que eran origen de divisiones en la misma familia militar, sin eficacia para la Patria ni beneficio más que para unos cuantos». BERENGUER, D.: *De la Dictadura a la República*, cit. pág. 202.

la administración, mediante influencias. En este sentido, la caída de la Dictadura también arrastró a los militares que desempeñaban puestos de trabajo más ventajosos en patronatos, delegaciones, inspecciones o consorcios. Pero las causas de malestar más importantes giraban en torno al problema de los artilleros. En particular, porque los que habían ganado ascensos por méritos de guerra antes de la Dictadura habían renunciado a ellos en virtud del pacto inherente a la escala cerrada, en cambio, los que ascendieron por el mismo motivo durante la Dictadura en la campaña de Marruecos, no hubieron de renunciar a los ascensos apoyados por la legislación ahora vigente. Esto creaba una indudable desigualdad, que la amnistía concedida a los artilleros no remediaba y provocaba tensiones dentro del Arma, de manera que incluso los mismos beneficiados preferían renunciar a estos ascensos; además de provocar recelos con otras Armas y Cuerpos.

Este conjunto de circunstancias creaba un ambiente favorable a los opositores a la Dictadura y facilitaba la colaboración de algunos elementos, por lo que para neutralizar esta colaboración se arbitraron medidas expeditivas <sup>107</sup>.

Pese a estas medidas, que desarmaron en gran parte la propaganda pro republicana, el primer brote revolucionario lo

107. Respondiendo a una consulta del Capitán General de la 3.<sup>a</sup> Región Militar, el general Berenguer le precisaba: «...todo jefe u oficial que se signifique por sus contactos con elementos indeseables o revolucionarios debe cesar de prestar servicio en unidades activas. Ciertamente es que el Real decreto de 24 de febrero del 30 modificó la Real orden comunicada del 12 de noviembre del 24, en el sentido de que para trasladar a un oficial, no existiendo un motivo de servicio, o declararlo indeseable, hacía falta la instrucción de un expediente gubernativo; pero no veo dificultad en la aplicación de este criterio, puesto que el expediente gubernativo puede ser muy breve, sustanciándolo en pocas horas, reducirse a que el jefe u oficial presente descargos sobre su conducta sospechosa; bastaría que estos descargos no lleven el convencimiento al ánimo de los instructores y del capitán general de que su conducta es intachable, para que se aplique desde luego la sanción de indeseable». BERENGUER, D.: *De la Dictadura a la República*, cit. pág. 209.

protagonizaron algunos militares de la guarnición de Jaca (Huesca) en la madrugada del 12 de diciembre de 1930, seguido de la intentona del aeródromo de Cuatro Vientos, el día 15 siguiente <sup>108</sup>.

108. Puede verse un sucinto relato de ambos episodios en BERENGUER, D.: *De la Dictadura a la República*, cit. págs. 216-229.

Para conocer en detalle los sucesos de Jaca y acercarse a la personalidad de los principales implicados, es muy interesante el relato de LOZANO, Carmelo M.: *¡Hasta nunca! (Fermín Galán)*, Plaza & Janés S.A. Editores, Barcelona 1978.



## CAPÍTULO QUINTO

### LA SEGUNDA REPÚBLICA. EL SALTO CUALITATIVO

#### 5.1. LA CONSTITUCIÓN REPUBLICANA DE 1931

El plan electoral diseñado en la Dictadura para una transición o evolución controlada del régimen de Primo de Rivera saltó por los aires en la primera prueba, dado que las elecciones municipales de abril de 1931 desencadenaron un proceso de avance inexorable hacia la república<sup>1</sup>.

Nada más constituirse el Gobierno provisional<sup>2</sup> se afrontó la organización de una nueva estructura político-constitu-

1. Según testimonio del conde de Romanones, por encargo de Alfonso XIII, en la mañana del 14 de abril se entrevistó con Alcalá-Zamora que, en su calidad de Presidente del Gobierno Provisional de la inminente República, entre otras cosas le manifestó: «La batalla la han perdido ustedes. No queda otro camino que el de que el Rey salga de España, y que salga inmediatamente. La proclamación de la República se hará antes de que el sol se ponga. El Rey debe resignar sus Poderes ante el Consejo de Ministros». Este y otros episodios los relató el conde de Romanones en unos artículos publicados los días 3, 4 y 5 de junio de 1931 en el diario *El Sol*, con el título: *Notas para la historia. Recuerdos de las últimas horas de un reinado*.

Desde el punto de vista del cesante gobierno del almirante Aznar, puede verse un interesante relato de las jornadas del día 13 y 14 de abril de 1931, en que se produjo el colapso de la monarquía, en BERENGUER, D.: *De la Dictadura a la República*, cit. págs. 321-354.

2. «El Gobierno Provisional representaba las fuerzas de oposición a la Monarquía: republicanos (laicos y católicos), socialistas y regionalistas. Quedaban fuera las fuerzas monárquicas y las situadas a la izquierda del PSOE». TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, cit. pág. 172.

cional, por lo que se decretó la convocatoria de Cortes constituyentes para el 14 de julio, que elaboraron la Constitución de la República Española de 9 diciembre de 1931 (CE1931).

El texto constitucional debía articular un nuevo sistema político, naturalmente ya sin la figura del monarca, y era deudor de un conjunto de elementos, circunstancias o apoyos que hicieron posible su advenimiento, por lo que debía respetar los acuerdos del Pacto de San Sebastián, intentando armonizar las diferencias entre sus promotores, la burguesía urbana e industrial y las fuerzas políticas y sindicales obreras<sup>3</sup>. Por otra parte, el Gobierno provisional fue derivando a las Cortes constituyentes la decisión o solución de la mayor parte de las cuestiones que se iban presentando en progresión creciente, unas enteramente nuevas y otras como consecuencia de la necesidad de cambiar o reformar soluciones adoptadas bajo el sistema anterior. Las excepciones a esta actitud calificable de legalista y un tanto parsimoniosa, fueron las medidas relativas a la reforma agraria adoptadas por Largo Caballero y la reforma militar emprendida inmediatamente por Azaña, a base de decretos.

En realidad, el Gobierno provisional procuraba ceñirse a los principios y limitaciones que se había auto impuesto en el Decreto de 14 de abril de 1931, por el que fijaba su Estatuto jurídico, en el que dejaba claro el carácter transitorio de sus

3. A juicio de Sánchez Agesta, la Constitución de 1931 nació condicionada por el Pacto de San Sebastián, que expresaba un conglomerado de partidos, individuos e intereses. SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español*, cit. pág. 464.

Según Varela, «la Constitución de 1931, en realidad, encarnaba tan sólo las aspiraciones políticas de la burguesía más radical y del movimiento obrero más reformista, sobre los que se sustentó a lo largo de seis años de labor regeneradora de la II República. No bastó este apoyo para sostenerla. La izquierda revolucionaria no dudó en quebrantarla en octubre de 1934 y la derecha antidemocrática no vaciló en hacer lo mismo, primero en agosto de 1932 y luego, con fatales consecuencias, el 18 de julio de 1936». VARELA SUANZES CARPEGNA, J.: «Constitución, Estado y derechos fundamentales en España desde la Restauración canovista a la actualidad», en *Política y Constitución en España (1808-1978)*, cit. pág. 528.

plenos poderes y la voluntad de someter su actuación a normas jurídicas<sup>4</sup>. Entre estos principios directivos se contemplaba su responsabilidad ante las Cortes constituyentes cuando declinase sus poderes (1.º), la decisión de respetar plenamente la libertad de creencias y cultos (3.º), el propósito de revisar la obra de la Dictadura (2.º), la garantía legal de la propiedad privada junto con la revisión actualizadora del derecho agrario, que debía de responder a una función social (5.º), la aspiración de ensanchar el estatuto de los derechos ciudadanos con garantías y su ampliación a los sindicales y corporativos como básicos del nuevo sistema social (4.º), aunque con la posibilidad de someterlos temporalmente a un régimen de fiscalización gubernativa (6.º).

Desde el punto de vista formal y técnico, el Texto de 1931 tiene calidad, seguramente debido a la presencia de importantes figuras de la intelectualidad española en las Cortes constituyentes, que ya habían tenido un papel relevante como propagandistas y defensores de la idea republicana, no en vano fue llamada la República de los intelectuales o de los profesores<sup>5</sup>.

4. Véase en Anexo B.

5. La Agrupación al Servicio de la República (ASR) se fundó con el manifiesto publicado en el diario El Sol (10 de febrero de 1931), firmado por Marañón, Pérez de Ayala y Ortega y Gasset. Su finalidad declarada era movilizar a todos los intelectuales españoles como propagandistas y defensores de la República. La Agrupación no aspiraba a transformarse en un partido político sino a «hacer una leva general de fuerzas que combatan la monarquía».

Sobre esta cuestión véase GARCÍA DE LA SERRANA, José Luis: «Los intelectuales en la II República», en *Estudios sobre la II República*, Manuel Ramírez (Selección y presentación), Editorial Tecnos S.A., Madrid 1975, págs. 131-140. Subraya García de la Serrana que la élite política tradicional había desaparecido con la Dictadura y que, a llenar ese vacío, se sintieron llamados los intelectuales que «serían los que elevan a un plano teórico y/o consciente para el grupo, los elementos de las diversas concepciones del mundo que existen en una sociedad. Los intelectuales no están ‘desclasados’ y, por supuesto, su pensamiento está condicionado existencialmente», (pág. 132)

También véase BÉCARUD, Jean y LÓPEZ CAMPILLO, Evelyne: *Los intelectuales españoles durante la II República*, Estudios de historia contemporánea, Siglo XXI de España Editores S.A., Madrid 1978. Describen y analizan la actua-

Quizás por esto se empleó un lenguaje constitucional culto, con un estilo jurídico ajustado y buena técnica legislativa<sup>6</sup>. Resultó una Constitución avanzada y de izquierda, pero no socialista, por el reconocimiento de la propiedad privada y también conservadora, pero conservadora de la República<sup>7</sup>.

Pero el nuevo texto, más que resolver las tensiones existentes, conduciría a un desenlace violento por su resultado político más bien escaso, a lo que contribuyeron diversos factores como el pernicioso efecto de la Ley de Defensa de la Re-

---

ción de los intelectuales desde sus posiciones vanguardistas en 1930-1931, cuando lideraron la oposición a la monarquía catalizando las aspiraciones populares y funcionando de hecho como un partido político. En los años siguientes esta posición va decayendo al mismo tiempo que se radicalizan los distintos sectores, para finalmente acabar siendo desplazados por los partidos y diversos grupos de presión.

6. El 6 de mayo de 1931 se creó una Comisión Jurídica Asesora, dependiente del Ministerio de Justicia, de la que una Subcomisión presidida por el catedrático Ossorio y Gallardo, redactó un anteproyecto de Constitución que el Gobierno provisional no pudo asumir ante las disensiones producidas, trasladándolo a las Cortes que, el 28 de julio, crearon una Comisión presidida por Jiménez de Asúa que redactó un nuevo proyecto sensiblemente distinto en algunos puntos importantes. El debate constitucional comenzó el 27 de agosto. Sobre esta cuestión, véase VIDARTE, Juan-Simeón: *Las Cortes Constituyentes de 1931-1933. Testimonio del Primer Secretario del Congreso de los Diputados*, Ediciones Grijalbo S.A., Barcelona 1976, págs. 120-133.

7. Según palabras del Presidente de la Comisión redactora. Véase en SOLERA, J.; AJA, E.: «Constituciones y períodos constituyentes...», cit. pág. 175.

A juicio de Torres del Moral, recogiendo opiniones de varios autores (Jiménez de Asúa, Vicens Vives, R. Carr), se configuraba «una Constitución de izquierda, no socialista, democrática, liberal, de gran contenido social y que aspiraba a ser conservadora de la República». TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, cit. págs. 174-175 y 201-203.

«La Constitución de 1931 profundizó, pues, de forma muy honda en el Estado de derecho, pero al hacerlo transformó este Estado en un Estado democrático. Con ello consiguió soldar dos conceptos que desde el siglo XVIII se habían considerado no sólo distintos, sino distantes e incluso antitéticos: el liberalismo y la democracia». VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: «La Constitución española de 1931. Reflexiones sobre una Constitución de vanguardia», en *Política y Constitución en España (1808-1978)*, cit. pág. 586.

pública (21 octubre 1931), que alteraba la aplicación de las previsiones constitucionales relativas al ejercicio de derechos y libertades<sup>8</sup>. También contribuyó el lastre original del carácter transaccional de la Constitución, de la que cada actor esperaba algo quizás completamente distinto; para la izquierda, suponía la liquidación de los obstáculos institucionales que tradicionalmente se oponían al progreso y a la democracia; para la derecha, era una manera de afrontar de modo controlado la revolución social y política que la situación histórica demandaba; para el común popular, se presentaba como un instrumento capaz de solucionar injusticias, proporcionar esperanza y mejorar la situación personal de cada uno. Todo en un juego de tensiones en el que a unos les parecía recibir poco mientras que otros pensaban que daban demasiado.

### 5.1.1. *Principios, derechos y libertades*

El texto constitucional de 1931 carece de preámbulo o exposición de motivos y entre sus principios básicos figuran la democracia, el liberalismo político, el regionalismo, el laicismo y la economía mixta<sup>9</sup>.

El principio democrático<sup>10</sup> se refleja en la concepción de la soberanía como «popular», término empleado en lugar de «nacional», aunque también se empleó el más genérico «España» como equivalente a pueblo español o nación española. Consecuencia natural de este principio es el sufragio universal, reconocido sin distinción de sexo a los mayores de veintitrés años (artículo 36). Aparecen ciertas formas de democracia directa

8. Así opina FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Las Constituciones históricas españolas...*, cit. págs. 46-47.

9. Véase TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, cit. págs. 176-187.

10. Artículo 1 CE1931: «España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia. Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo. La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones...».

para abrir la participación política, como la posibilidad de someter a *referéndum* leyes votadas en Cortes o el derecho de iniciativa popular para presentar una proposición de ley, ambas del artículo 66.

El carácter integral del Estado que declaraba el artículo 1, suponía recurrir a una fórmula original para configurar un Estado más descentralizado que el del modelo unitario seguido hasta entonces, pero no tanto como sería propio de una federación. La apertura de la organización territorial del Estado formaba parte de los acuerdos del Pacto de San Sebastián, con la autonomía de las regiones articulada sobre los correspondientes estatutos que serían aprobados por las Cortes, por lo que los debates constituyentes sobre el Título Primero (Organización Nacional) estaban mediatizados por la necesidad de obtener un resultado prefijado.

La cuestión religiosa, de constante presencia en nuestros textos constitucionales históricos, se manifestó —como nunca antes— como aglutinador de posturas políticas irreconciliables y de antagonismos personales. También formaba parte del compromiso de San Sebastián el propósito de garantizar la libertad religiosa, pero se tradujo en las constituyentes en duros debates en los que no brilló ni la tolerancia ni el sentido común. El artículo 3 ya determinaba que el Estado español no tenía religión oficial, pero los constituyentes pusieron empeño en perfilar el alcance de esta declaración. El resultado fue un artículo 26 de carácter anticlerical y rupturista, intentando neutralizar toda influencia social de las Instituciones religiosas mediante su regulación como asociaciones sometidas a ley especial cuyas bases se fijaban en el propio artículo, con redacción ciertamente detallada y dirigida en alguna cuestión, como la disolución de los Jesuitas y la nacionalización de sus bienes, en una inmersión laicista brusca que se convirtió en vivero de conflictos de variada índole <sup>11</sup>.

11. Como por ejemplo el ser causa inmediata de la primera crisis de gobierno, por la dimisión de Alcalá-Zamora y Maura, disconformes con el tratamiento constitucional del tema.

En cuanto al régimen jurídico de los derechos, la Constitución de 1931 contenía una amplia declaración que, siguiendo la tendencia característica de las constituciones posteriores a la Primera Guerra Mundial, por primera vez incluía derechos sociales en un mismo texto, junto a los ya clásicos derechos individuales, al tiempo que instauraba el control de constitucionalidad de las leyes materializado en la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales<sup>12</sup>.

El Presidente de la Comisión redactora, en su discurso de presentación del Proyecto a las Cortes, exponía que la evolución del tratamiento de los derechos en las constituciones extranjeras de la segunda decena del siglo, había ampliado su área de interés más allá de los derechos individuales para acoger también los de las entidades colectivas, e incluso otros que eran propios de la vida familiar, y todo bajo un afán garantista para evitar que quedara en una «declamación» de derechos lo que había de ser declaración operativa y eficaz<sup>13</sup>.

El liberalismo político se manifestaba en la declaración de derechos (y deberes) contenida en su Título III, que los clasifica en individuales y políticos recogidos en el Capítulo I (artículos 25 a 42), además de otros de corte social, relativos a familia, economía y cultura que son tratados en el Capítulo II (artículos 43 a 50). El Título recoge los clásicos individuales y políticos de las constituciones del siglo XIX, de manera parecida a la de 1869, aunque con algunas variaciones en el tratamiento y la inclusión de nuevos derechos.

12. Sobre el Tribunal de Garantías Constitucionales, como órgano constitucional, jurisdiccional, independiente y federal, puede verse ROURA GÓMEZ, Santiago A.: *La defensa de la Constitución en la historia constitucional española (Rigidez y control de constitucionalidad en el constitucionalismo histórico español)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998, págs. 297-348.

13. El discurso está reproducido en SOLÉ TURA, J.; AJA, E.: «Constituciones y períodos constituyentes...», cit. págs. 166-175.

Solé Tura y Aja estiman como principal preocupación de los constituyentes, la ampliación de los derechos ciudadanos en el doble sentido de recoger las aspiraciones sociales más sentidas y de asegurar el cumplimiento de la declaración de derechos.

Existe un significativo avance en el tratamiento de la igualdad (artículo 25), extendida ahora a la prohibición de discriminación por razones de sexo o filiación. La libertad de conciencia reconocida en el artículo 27 y su juego con el artículo precedente generó legislación posterior, como la relativa a la secularización de los cementerios. Se prohibía al Estado la suscripción de convenios que tuvieran por objeto la extradición de delincuentes político-sociales (artículo 30). Se reconocían los derechos de reunión y manifestación, de sindicación y asociación, con obligación de inscribirse en un Registro, remitiendo su regulación a ley especial (artículos 38 y 39). Cerraba el capítulo la previsión del artículo 42 sobre la posibilidad de suspender ciertos derechos y garantías, total o parcialmente, por decreto del Gobierno, en los casos en que por su especial gravedad así lo exigiera la seguridad del Estado; con una duración máxima de treinta días y referida a los artículos 29, 31, 34, 38, 39 (libertad personal, circulación, expresión, reunión, manifestación, sindicación y asociación).

Los artículos 43 al 50, recogen los nuevos derechos relativos a familia, economía y cultura, aunque más bien son principios rectores de corte claramente económico y social. Contienen previsiones importantes respecto a la institución familiar relativas a deberes, filiación con prohibición de discriminar por razón de nacimiento, disolución del matrimonio, paternidad, etc. También, la función social de la propiedad, la consideración social y legal del trabajo, la especial protección del campesino y del pescador, cultura y enseñanza laica y tratamiento de las lenguas de las regiones autónomas.

El texto constitucional articula un sistema de garantías que permite el paso de la simple declaración a la efectividad práctica, sobre la normatividad concreta de cada bien protegido y por un sistema de recursos jurídicos que culmina en el amparo<sup>14</sup>.

El artículo 105 remitía a una ley la organización de tribunales de urgencia para hacer efectivo el derecho de amparo

14. Véase SOLE TURA, J.; AJA, E.: «Constituciones y períodos constituyentes...», cit. pág. 101.

de las garantías individuales. En el Título IX dedicado a las garantías y reformas de la Constitución, se preveía la organización, jurisdicción y competencias de un órgano novedoso, el Tribunal de Garantías Constitucionales, que debía conocer entre otros asuntos, del recurso de amparo así como de las consultas sobre inconstitucionalidad de las leyes que le dirigieran los tribunales. Pero el sistema no funcionó como era de esperar, seguramente por vicios estructurales en cuanto a su composición y la elección de sus miembros, interés político, falta de confianza por parte de los mismos jueces y otras<sup>15</sup>.

No obstante, los militares se beneficiaban poco del entramado de derechos y garantías constitucionales<sup>16</sup>, ya que para su discriminación efectiva bastaba un Decreto de 19 julio de 1934 por el que, para mantener la neutralidad política del Ejército, se optó por la restricción estricta de sus derechos y libertades, decisión que indica la consideración como ciudadanos

15. El Tribunal se creó con propósitos confusos y hasta contradictorios, sus elecciones eran políticas, pero no se estableció claramente su naturaleza política aunque apareciera con este carácter, ni se exigía preparación técnica a su Presidente, los vocales eran numerosos, no tuvo autoridad ni fue respetado por los partidos, e incluso los jueces, en general, eludieron consultarlo. Véase SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español*, cit. págs. 122 ss., págs. 496 ss.

Torres del Moral también se manifiesta en esta línea y añade que la Ley orgánica de este Tribunal empeoró la regulación constitucional, además de que su funcionamiento no fuera ni lo exquisito ni lo pacífico que cabría esperar en cualquier órgano jurisdiccional. Véase en TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, cit. págs. 198-200.

16. «Vosotros, los militares, que tenéis el difícil deber de vestir el uniforme y de vestirlo, como es natural, con honor, sois, en efecto, una clase privilegiada del país; pero una clase privilegiada en este sentido: que tenéis más deberes que los ciudadanos españoles y unos pocos menos derechos en el orden de la ciudadanía. Deberes más grandes que no tenemos los paisanos y unos pocos derechos menos que en la vida pública, porque voluntariamente los habéis renunciado cuando aceptasteis la profesión militar». (Discurso de Azaña a los jefes y oficiales de Valladolid el 14 de noviembre de 1932). AGUADO, E.: *Don Manuel Azaña Díaz*, cit. pág. 243. También está reproducido en BRAVO MORATA, Federico: *La República y el Ejército*, Editorial Fenicia, Madrid 1978, pág. 219.

en que eran tenidos sus miembros<sup>17</sup>. Las razones expuestas para justificar este decreto comienzan por expresar la preocupación constante de los poderes públicos por mantener al Ejército apartado de «los apasionamientos de la política»; se elogia la Orden de 6 noviembre de 1868, dada por Prim, «que no cabe mejorar en su redacción ni en su elevado espíritu» y se considera la intervención de los militares en la vida política como peligrosa para la vida de la Nación y para la vida interna de las Instituciones armadas, «cuya unidad, armonía y eficiencia caerían por su base» en caso de admitirse tal participación, siempre acompañada de la «pasión y el encono». El decreto arbitraba una serie de medidas radicales, como la prohibición absoluta a los militares en activo de pertenecer «en ningún concepto ni por motivo alguno» a «centro, partido, agrupación o sociedad» que revista algún carácter político o sindical. En caso de pertenecer a alguno, daba un plazo de un mes para darse de baja y encomendaba a los Jefes de Cuerpo, Centros y Dependencias del Ejército la más estricta vigilancia sobre el particular. Se prohibía a los militares acudir a la prensa «sobre asuntos del servicio ni sobre temas o cuestiones de índole política, sindical o societaria, o de carácter militar», no obstante se permitían las opiniones técnicas, desde un punto de vista científico o doctrinal siempre que «no envuelva crítica, censura o discusión de las disposiciones legales y reglamentarias». También se prohibía terminantemente la asistencia «a todo género de manifestaciones, reuniones y actos de carácter político o societario», incluso a los que no tuvieran aparentemente ese carácter pero pudiera deducirse por el lugar, los participantes u otros motivos. Asimismo prohibía que los Cuerpos estuvieran suscritos a «periódicos políticos o de carácter sindical», así como la introducción o lectura de

17. En este sentido, «puede seguir el Ejército entendiéndose como guardián de un orden constituido más bien ajeno o no necesariamente igual al constitucional del que no participa. Cabe mantener su identidad con la Nación por encima de la Constitución». CLAVERO, B.: *Manual de historia constitucional de España*, cit. pág. 226.

los mismos en los cuarteles. Como cierre establecía medidas especialmente duras para los infractores, ya que aparte de exigir la aplicación de los tipos penales y disciplinarios con el mayor rigor, imponía la consignación de las penas y correctivos sufridos «sin excusa alguna, en la documentación militar» de los infractores, a los que además se les privaba del ingreso en la Orden de San Hermenegildo o se les daba de baja, si ya eran miembros.

### 5.1.2. *Ley de Defensa de la República (1931)*

De entre las leyes de desarrollo de la CE1931, por su incidencia directa en los derechos y libertades es significativa la Ley de Defensa de la República de 21 octubre de 1931 que, aunque cronológicamente precedió a la Constitución, fue dotada de rango constitucional por la Disposición Transitoria Segunda, mientras subsistieran las Cortes constituyentes, salvo derogación expresa<sup>18</sup>.

Esta Ley desarrollaba el 6.º principio directivo del Estatuto jurídico del Gobierno provisional, que consideraba una dejación de funciones el abandonar a la naciente República ante quienes dificultaren su consolidación, por lo que preveía la «fiscalización gubernativa» de los derechos, si bien temporalmente y dando cuenta circunstanciada a las Cortes.

Era una ley de carácter represivo dirigida a mantener el orden público, para lo que era necesario contar con el necesario instrumento jurídico legitimador y cuya aplicación se encomendaba al Ministro de la Gobernación (artículo 4). Las sanciones derivadas del ejercicio de las medidas gubernativas adoptadas en aplicación de la Ley (suspender reuniones, clausurar centros o asociaciones, intervenir la contabilidad o incautar toda clase de armas o explosivos, incluso los tenidos lí-

18. El texto completo puede consultarse en la Colección Legislativa del Ejército. Número 786, págs. 760-761. Defensa de la República. Ley de Defensa de la República. (Ley 21 de octubre). Declarando diferentes actos como de agresión a la República española. (De la *Gaceta* núm. 301).

citamente), eran compatibles con las que, en su caso, procedieran de la aplicación de las leyes penales (artículo 5). En los once puntos de su artículo 1, tipificaba los «actos de agresión a la República» sometidos a esta Ley, empleando conceptos indeterminados como el de «toda acción o expresión que redunde en menosprecio» del punto quinto o «la incitación a la indisciplina o al antagonismo entre Institutos armados, o entre estos y los organismos civiles», del punto segundo. También hay puntos explícitos, como el relativo a la tenencia ilícita de armas o a las huelgas no anunciadas. En el caso de los funcionarios públicos que incurrieran en la falta de celo y negligencia descritos en el artículo 1 (punto XI), podían ser suspendidos, separados o postergados. El artículo 2 establecía las sanciones aplicables, que eran la confinación o el extrañamiento y multas; asimismo, se contemplaba la posibilidad de recurrir las sanciones en el plazo perentorio de veinticuatro horas o cinco días, según la condición individual o colectiva del sancionado, pero el proceso no trascendía del ámbito gubernativo, lo que suponía la privación de garantías para el ciudadano.

La posterior constitucionalización de esta Ley encerraba un grave contrasentido al normalizar el principio de arbitrariedad gubernamental, que debía ser lo excepcional, con la consecuencia directa de poner en entredicho la eficacia real del subsistema de garantías articulado en el texto constitucional para proteger los derechos fundamentales<sup>19</sup>.

### 5.1.3. *La Fuerza Armada*

El texto constitucional de 1931 no dedica título o capítulo específico a la Fuerza Armada y las referencias a esta y a sus miembros, se encuentran dispersas por el articulado. Como una declaración de principios, el artículo 6 contiene la expresa renuncia de España a la guerra como instrumento de política nacional.

19. Véase FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Las Constituciones históricas...*, cit. págs. 527-531.

La legislación y ejecución directa de lo relativo al Ejército, Marina de guerra y Defensa nacional era una de las competencias exclusivas que se reservaba el Estado, por el artículo 14.7.º

En el Título III (artículo 37) precisaba la posibilidad de exigir al ciudadano su prestación personal «para servicios civiles o militares, con arreglo a las leyes» y asignaba a las Cortes la fijación anual del contingente militar, a propuesta del Gobierno.

El derecho a formular peticiones, individual o colectivamente, reconocido a todo español por el artículo 35, contenía la prohibición de su ejercicio «por ninguna clase de fuerza armada».

En el Título V, dedicado a la Presidencia de la República, se determinaba la no elegibilidad para este cargo de los militares en activo, en la reserva o retirados desde menos de diez años, que ni tan siquiera podían ser propuestos como candidatos, compartiendo este veto con los eclesiásticos y los miembros de familias reinantes o ex reinantes de cualquier país, cualquiera que fuere el parentesco (artículo 70).

El artículo 76 recoge entre los poderes presidenciales los de declarar la guerra, conforme a la escala gradual de los requisitos que para ello establecía el siguiente artículo y que culminaban en la necesidad de autorización por ley para poder firmar tal declaración. También corresponde al Presidente la concesión de los empleos militares y la expedición de los títulos profesionales, conforme a leyes y reglamentos.

En el Título VII (Justicia) se contempla la Administración de Justicia como comprensiva de todas las jurisdicciones existentes, que serán reguladas por las leyes, limita la jurisdicción penal militar a los delitos militares, servicios de armas y disciplina, prohíbe la existencia de fuero alguno por razón de la persona o del lugar y suprime todos los tribunales de honor, civiles y militares (artículo 95).

En cuanto a la Hacienda Pública, el artículo 114 contemplaba, entre otros, la posibilidad de concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito por el Gobierno, cuando las Cortes no estuvieran reunidas, para el caso de guerra o para evitarla.

Por otra parte, la Ley de Orden Público de 1933<sup>20</sup> aún reservaba a las autoridades militares un papel excepcional durante la declaración del estado de guerra, que suponía la suspensión de garantías constitucionales, situándoles en cierto modo al margen de la autoridad civil<sup>21</sup>.

No obstante, el nuevo enfoque de los derechos y libertades, así como el papel del militar como ciudadano-soldado, puesto en relación con los principios básicos de la nueva Constitución, se va reflejando en el estatuto personal del militar<sup>22</sup>.

## 5.2. LA REFORMA MILITAR

El nuevo régimen republicano rompía esquemas anteriores y abordó la reforma integral de las instituciones del Estado, además de promover cambios en lo social<sup>23</sup>.

20. Que sucedió a la Ley de Orden Público de 23 de abril de 1870, que había sido modificada por un Decreto del Ministerio de la Guerra de 29 de octubre de 1931, determinando quienes han de formar la Junta o reunión de autoridades dentro del territorio en que el estado de guerra haya de declararse o cesar (número 803, CLE, pág. 774. Estado de guerra).

21. Véase FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Las Constituciones históricas...*, cit. págs. 604-609.

22. Número 706, CLE pág. 681. Matrimonios. (Ley 18 de septiembre). Otorgando libertad al personal del Ejército para contraer matrimonio sin previa licencia.

«[...] Las Cortes constituyentes, en funciones de Soberanía Nacional, han decretado y sancionado la siguiente Ley.

Artículo único. A partir de la fecha de promulgación de esta Ley, todos los Generales, jefes y oficiales y sus asimilados y clases de tropa de segunda categoría que pertenezcan al Ejército, en cualquier situación, podrán contraer matrimonio libremente, sin más limitación que la exigida por las leyes generales del Estado. Por tanto: Mando a todos los ciudadanos que coadyuven al cumplimiento de esta Ley, así como a todos los tribunales y autoridades, que la hagan cumplir».

Madrid, diez y ocho de septiembre de mil novecientos treinta y uno.- Niceto Alcalá-Zamora y Torres. El Ministro de la Guerra, Manuel Azaña y Díaz.

23. El firme propósito de aniquilación de la monarquía queda patente, entre otras disposiciones legislativas y reglamentarias, en la Ley de 26 de noviembre, aprobando el acta acusatoria contra don Alfonso de Borbón

«Fue la República un nuevo ensayo regeneracionista que tuvo por base el acuerdo entre una burguesía «radicalizada» —procedente aún en buena parte de los cuadros políticos de la monarquía— y el Partido Socialista, hasta entonces al margen del poder, ...»<sup>24</sup>.

Unas de las cuestiones relevantes del programa político de los republicanos era acometer la reforma del Ejército y de la Armada, cuya prioridad podía justificarse con datos objetivos y que ha sido un tema recurrente en el constitucionalismo histórico español. Uno de sus aspectos más visibles era la inflación numérica de las escalas militares, sobre todo durante el largo período de la Restauración, por causa de la pérdida de territorios en América y Filipinas y la posterior acción en Marruecos. Existía acuerdo en la necesidad de reformas, aunque la discrepancia en cuanto a los medios y manera de llevarlas a cabo condenaba los intentos al fracaso.

Por otra parte, España había quedado al margen de la última contienda europea y necesitaba actualizar su política militar con la delimitación clara de las misiones de la fuerza ar-

---

Habsburgo-Lorena, ex rey de España. (Núm. 868. Colección Legislativa del Ejército. Año 1931, págs. 837-838). «Las Cortes Constituyentes declaran culpable de alta traición, como fórmula jurídica que resume todos los delitos del acta acusatoria, al que fue rey de España, quien, ejercitando los poderes de su magistratura contra la Constitución del Estado, ha cometido la mas criminal violación del orden jurídico de su país, y, en su consecuencia, el Tribunal soberano de la Nación declara solemnemente fuera de la ley a D. Alfonso de Borbón Habsburgo-Lorena. Privado de la paz jurídica, cualquier ciudadano español podrá aprehender su persona si penetrase en territorio nacional. D. Alfonso de Borbón será degradado de todas sus dignidades, derechos y títulos, que no podrá ostentar legalmente ni dentro ni fuera de España [...]. De todos los bienes, derechos y acciones de su propiedad que se encuentren en el territorio nacional se incautará, en su beneficio, el Estado [...]. Esta sentencia [...], será impresa y fijada en todos los Ayuntamientos de España, y comunicada a los representantes diplomáticos de todos los países, así como a la Sociedad de Naciones». [...]. Madrid, veintiséis de noviembre de mil novecientos treinta y uno. Manuel Azaña. (De la *Gaceta* núm. 332).

24. SECO SERRANO, C.: *Militarismo y civilismo...*, cit. pág. 374.

mada y la adecuación de sus medios y organización, de modo que reflejaran la nueva concepción republicana. Así que la reforma militar se emprendió inmediatamente sin esperar a la Constitución y continuó con esta. Para llevarla a cabo se consideró idóneo a don Manuel Azaña Díaz, que fue nombrado Ministro de la Guerra del Gobierno provisional el mismo día 14 de abril. En este Decreto de 14 de abril de 1931, se restablecía la denominación de «Ministerio de la Guerra» y no «del Ejército» como hasta ahora, lo que cabe considerar como un avance en la nueva concepción del papel de la fuerza militar, que aparece vista como un instrumento que sirve a una necesidad de defensa y no como algo con entidad propia entre las instituciones del sistema político.

La designación de Azaña como Ministro de la Guerra venía avalada por su supuesta capacitación para afrontar las reformas militares, cimentada en el estudio<sup>25</sup>. Cuando asume la cartera de Guerra se encuentra ante un Ejército cuyo «estado lastimoso» era el efecto de una política de abandono por parte de los gobiernos precedentes que, bajo el pretexto de no entrar en cuestiones técnicas, se habían desentendido de la situación real del Ministerio<sup>26</sup>.

25. Azaña se presentó en el Ministerio el mismo día 14 de abril, a las diez y media de la noche, con los problemas estudiados y el firme compromiso de servir a la República. «Traía en la cabeza, y en los borradores de decretos y leyes en los que venía trabajando desde noviembre del año anterior, una idea del ejército y, sin dilación alguna, puso manos a la obra de su ejecución: empresa complicada y trabajo grande, pero trabajar era la única diversión que no le cansaba». Véase JULIÁ, Santos: *Manuel Azaña, una biografía política. Del Ateneo al Palacio Nacional*, Alianza Editorial S.A., Madrid 1990, págs. 98-110.

26. En las Cortes constituyentes «aunque pocos, no faltaban los militares: el de mayor graduación, el general Joaquín Fanjul, [...]; Manuel Muñoz, fusilado después de la guerra civil; Pedro Romero, gran amigo de Azaña, que murió pocos meses antes de la sublevación militar; nuestro compañero Antonio Fernández Bolaños; Salvador Sediles, Antonio Jiménez y Ramón Franco que salieron diputados por Barcelona, a petición de la CNT». VIDARTE, J.S.: *Las Cortes Constituyentes de 1931-1933*. cit. pág. 52.

Azaña distinguía entre lo que era la política militar, de la que él se consideraba único responsable e interlocutor en el Gobierno, y la técnica militar, que dejaba en manos de los expertos de uniforme. A su juicio esta política militar no existía en España, siendo su papel el de «fijar las responsabilidades de los ciudadanos y el espíritu informador de la organización y reclutamiento del Ejército»<sup>27</sup>. Tenía claro que un Ejército no podía justificar su existencia sobre la memoria del pasado, que no podía ser un instrumento de la política y que, si era necesario, se aprovecharían modelos ya existentes<sup>28</sup>. Para la buena marcha del Estado era fundamental sanear el Ejército hasta ponerlo en condiciones equiparables a cualquier otro extranjero, para lo que era preciso actuar en varios frentes; significativamente en tres: la gestión de personal, quizás el más traumático, la democratización y despolitización del Ejército, así como adecuar su organización y modernización a las necesidades reales de España; con la idea meridianamente clara de que en asuntos de defensa no cabía el término medio<sup>29</sup>.

---

Azaña participó poco en los debates habidos en las Constituyentes sobre cuestiones militares, mientras que sí lo hacían diputados que eran militares. Además, según relata, en los Consejos de Ministros se aprobaban los Decretos sin discusión. Véase ALPERT, Michael: *La reforma militar de Azaña (1931-1933)*, Estudios de Historia Contemporánea, Siglo XXI de España Editores S.A, Madrid, 1982, pág. 5.

27. En este sentido véase ALPERT, M.: *La reforma militar de Azaña*, cit. pág. 30.

28. Su modelo a imitar era el Ejército de Francia, que había estudiado y sobre el que había escrito en sus «Estudios de política francesa. La política militar».

En la comparación entre ambos ejércitos, que hace en estos estudios, obtiene un resultado desolador para el español: «...nadie que no lo viera, no podría creer que en alguna parte se hubiera sacrificado al mismo tiempo la libertad y la seguridad y que pueda haber existido un ejército que fuese simultáneamente *ineficaz para la defensa de la nación, costoso para el erario, privilegiado entre los ciudadanos, amenazador de la libertad personal y obedecido por el poder público*». Véase JULIÁ, S.: *Manuel Azaña, una biografía política...*, cit. pág. 96.

29. «Sus disposiciones perseguían una doble finalidad: asegurar la lealtad a la República de todos los cuadros militares y sustituir la vieja organiza-

«El Ejército, en tiempo de paz, no tiene más misión que instruirse para la guerra, si la organización del Ejército no es todo lo perfecta que cabe en lo humano, no sirve para nada, y todo lo que se ha venido gastando y produciendo y trabajando en los años de la paz es absolutamente perdido; esto no pasa en ninguna otra institución del Estado»<sup>30</sup>.

En breve plazo se había pasado de la monarquía a la república, con un intervalo dictatorial y, en esta ocasión, la Institución militar tuvo un papel relevante por omisión. Los militares recibieron al nuevo régimen republicano sin oposición, a la expectativa, en una actitud que se manifestó de manera elocuente en la pasividad mostrada en la defensa de la monarquía, ya que el advenimiento de la Segunda República no fue consecuencia de ninguna acción militar directa, salvo el frustrado pronunciamiento de Jaca (diciembre 1930)<sup>31</sup>. Actitud que puede explicarse en que, pese a las incógnitas del futuro, estaba claro que el régimen fenecido no había sido ca-

---

ción por otra más racional y efectiva. Para conseguir lo primero exigió a todos sus miembros un juramento de lealtad o (de lo contrario) el retiro, conservando la graduación y el sueldo que poseían. Para lo segundo, redujo el número de Divisiones a la mitad y cerró la Academia Militar de Zaragoza. Además, suprimió las Capitanías generales y el Consejo Supremo de Guerra y Marina. Ante estas medidas, abandonaron el servicio activo unos diez mil oficiales.» SOLE TURA, J.; AJA, E.: «Constituciones y períodos constituyentes...», cit. pág. 95.

30. Discurso en las Cortes del Ministro de la Guerra (Azaña) en marzo de 1932. Tomado de AGUADO, E.: *Don Manuel Azaña Díaz*, cit. pág. 248.

31. «El régimen monárquico se hundió por sus propias faltas, más que por el empuje de sus enemigos. La más grave de todas fue la de unir su suerte a la de la dictadura militar del general Primo de Rivera, instaurada en 1923 con la aprobación del rey. Siete años de opresión, despertaron el sentimiento político de los españoles. En abril de 1931, la inmensa mayoría era antimonárquica. La explosión del sufragio universal en esa fecha, más que un voto totalmente republicano, era un voto *contra* el rey y los dictadores. Pero la República era la consecuencia necesaria. El nuevo régimen se instauró sin causar víctimas ni daños. Un alegría desbordante inundó todo el país». AZAÑA DÍAZ, Manuel: *Causas de la guerra de España*, Editorial Crítica S. L., Barcelona, 2002, págs. 22-23.

paz de solucionar los problemas de los militares<sup>32</sup>. Por otra parte, aunque quizás no esperasen cambios extraordinarios con la República, desde luego les sorprendió la agresividad de los nuevos líderes políticos hacia la Institución armada, de manera que las reformas emprendidas por el nuevo ministro modificarían su actitud inicial<sup>33</sup>.

32. Las consultas efectuadas por Alfonso XIII en las horas inmediatamente posteriores a las elecciones de abril de 1931, le mostraron que no contaba con el apoyo inequívoco, incondicional y pleno de las fuerzas armadas y de orden público, por lo que optó por el exilio.

En la mañana del 14 de abril, el general Sanjurjo, Director General de la Guardia Civil, interrogado sobre su actitud hacia la naciente república, por un mensajero del Gobierno provisional, contestó: «Yo acataré al gobierno que me mande desde Gobernación».

33. «Al proclamarse la República en 1931, la inmensa mayoría de los miembros del cuerpo de oficiales no tenía convicciones políticas definidas. Sostenía ideas patrióticas y de unidad y aspiraba al bienestar común, pero apenas había acuerdo sobre cómo se traducía esto al nivel de partidos políticos y de objetivos concretos. [...] la principal contribución de los jefes militares a la instauración de la República fue la negativa de la mayoría de ellos a alzarse en armas en defensa de la Monarquía.

En vista de esta actitud pasiva, casi benevolente, adoptada por los militares ante el advenimiento del nuevo régimen, quizás pueda parecer difícil comprender la hostilidad de los principales líderes republicanos hacia las instituciones militares. Las fuerzas que se hicieron cargo del poder en abril de 1931 eran en su mayor parte representantes de una nueva izquierda republicana formada durante los años de la Dictadura, precisamente como reacción contra el autoritarismo monárquico-militar. Habían asimilado muy poco de la experiencia de los grupos republicanos históricos, activos hasta 1920, y en cambio se habían dejado ganar por actitudes doctrinarias condicionadas por las frustraciones de los últimos años del viejo régimen parlamentario y la impotencia cívica bajo la Dictadura. Muchos veían en el Ejército una fuente de agresión, de autoritarismo, despilfarro, incompetencia y valores anticívicos.

Manuel Azaña, ministro de la Guerra del nuevo régimen, personificaba estas actitudes. [...] Era un radical de clase media con la mira puesta en la instauración de un sistema constitucional de tendencia radical democrática (no liberal democrática), bajo el cual fuesen reducidos a la impotencia los dos principales bastiones institucionales de la autoridad y el oscurantismo, como él los definía: la Iglesia y el Ejército». PAYNE, S. G.: *El Ejército, la República y el estallido de la guerra civil*, págs. 134-135. En CARR, R. y AA.VV.: *Estudios sobre la República y la guerra civil española*, cit.

«Lo más importante a propósito de las reformas de Azaña no fueron las reformas en cuanto tales, sino la manera como se llevaron a cabo. En todos estos cambios, lo que importaba era [...]. Destruir lo que se calificaba de viejo «espíritu militar» español [...]. Azaña no perdía ocasión de humillar al Ejército en tanto que institución y a los mandos en tanto que grupo profesional; quería dejarles bien sentado que no eran más que un sector sin importancia de la burocracia estatal»<sup>34</sup>.

El recurso técnico utilizado para ejecutar la reforma fue la publicación de decretos firmados por el Presidente del Gobierno provisional, complementados con Órdenes Circulares firmadas por el Ministro de la Guerra. Posteriormente, los decretos se agruparon en unas relaciones que las Cortes aprobaron y ratificaron por leyes de 18 de agosto y de 16 de septiembre de 1931<sup>35</sup>.

Antes de entrar en más detalle de las reformas y para comprender mejor algunos de sus aspectos, conviene insertar unas consideraciones sobre la personalidad y carácter de don Manuel Azaña Díaz<sup>36</sup>.

34. PAYNE, S. G.: *El Ejército, la República y...*, cit. pág. 136.

35. Núm. 612, CLE pág. 592. Legislación. Obra legislativa- Ratificación de decretos. (Ley 18 de agosto). Aprobando y ratificando con fuerza de ley diferentes decretos expedidos por el Gobierno provisional de la República.

Véase texto completo de la ley de 16 de septiembre de 1931 en el Anexo B.

36. Sus diarios ayudarán a entender al personaje. Así, AZAÑA, Manuel: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, Crítica (Grijalbo Mondadori S.A.), Barcelona 1997. Comprenden el período desde el 22 de julio de 1932 hasta el 26 de agosto de 1933. Recoge las jornadas de la sublevación de Sanjurjo. En sus páginas se incluyen opiniones y juicios de valor sobre las personas que trataba, militares y civiles.

AZAÑA, Manuel: *Diarios de guerra*, Editorial Planeta De Agostini S.A., Barcelona 2005. Estos Diarios comprenden el período desde el 19 de febrero de 1936, triunfante el Frente Popular, hasta el 19 de enero de 1939, en que las tropas de Franco se acercaban a Barcelona. La acritud de sus juicios anteriores ya está matizada por la angustia de un hombre decepcionado, que observa impotente los desastres de la guerra civil.

Sobre la utilización de la prensa escrita en la lucha de partidos, referida al caso de Azaña, véase PEÑA GONZÁLEZ, José: «Manuel Azaña: el único estadista», en *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 68, 2007, págs. 31-76. (Incluye una interesante síntesis biográfica de Azaña en págs. 35-43).

Santos Juliá ofrece algunas claves para comprender al personaje. Ante todo, Azaña era un orador político y por eso la mayor parte de su obra política está formada por colecciones de discursos<sup>37</sup>. Aborda las situaciones en un marco conceptual, no puramente pragmático, por eso los discursos en los que va desgranando su pensamiento político pueden resultar polémicos, incluso difíciles de entender si se sacan de contexto, de las circunstancias concretas en que se pronuncian. Él era consciente de este punto «si los que nos sucedan andando los años leen alguna vez alguno de nuestros discursos y no están enterados del día y de la ocasión en que se pronunciaron, no entenderán nada» (Discurso en las Cortes, 20 de junio de 1933). Por eso es fácil tratarle de fustigador de la institución militar y de respetuoso de ella, de esto y de lo contrario, porque para ello solo es preciso olvidar el momento y la ocasión en que pronunció su discurso y escoger un aspecto circunstancial del mismo, en lugar de su núcleo o esencia<sup>38</sup>.

La actitud personal de Azaña respecto a los militares, interaccionaba estrechamente con el nuevo enfoque de lo que debía ser el Ejército. A juicio de Alonso Baquer, esta actitud hay que entenderla como una consecuencia de la estrategia general de resolución del dilema histórico y político entre

37. Hecho del que «...se deduce que Azaña tiene un pensamiento —o, como él dice, una doctrina— sólo en la medida en que pretende convertir la palabra en principal instrumento para la crítica o el ejercicio del poder. No le interesa el desarrollo de una teoría sobre cualquiera de los grandes temas de la ciencia política, solo el efecto político del discurso [...]. De ahí que Azaña sea todo lo contrario de un pensador orgánico o un tratadista de la política». Véase JULIÁ, Santos: «Manuel Azaña Díaz. (La República española de Manuel Azaña)», en ANTÓN, Joan; CAMINAL, Miguel (coordinadores): *Pensamiento político en la España contemporánea (1800-1950)*, Editorial Teide S.A., Barcelona 1992, pág. 618.

38. Porque «Azaña puede decir en una ocasión 'yo no soy político' y emocionarse otra con la evocación de la 'patria española': depende de a quien se dirige, qué posición combate o cuál pretende defender». [...]. «En todo caso, sólo conocerá el pensamiento de Azaña quien haya leído íntegros varios de sus discursos fundamentales». Véase JULIÁ, S.: «Manuel Azaña Díaz. (La República española de Manuel Azaña)», cit. págs. 620-623.

monarquía y república, que para el aniquilamiento de aquella topaba con dos obstáculos que debía ser removidos, la Iglesia y el Ejército<sup>39</sup>.

Su carácter difícil y talante personal no ayudaba precisamente a la consecución de sus objetivos, por más que fueran razonables y admisibles para una gran mayoría, que coincidía en la necesidad de sanear y actualizar el aparato militar del Estado<sup>40</sup>.

39 «Nunca da la menor oportunidad para la apertura de un *juego estratégico* con la participación militar en defensa de la forma republicana de Estado. Para D. Manuel Azaña todo militar español, [...], será sospechoso de conspirar a favor de una restauración monárquica, al menos en potencia». ALONSO BAQUER, Miguel: *D. Manuel Azaña y los militares*, Editorial Actas S.L., Madrid, 1997, pág. 15.

40. «Azaña está ahí, solitario, enhiesto, desdeñoso, olímpico, hablando a unas masas que no le entienden ni sienten el menor interés por lo que les propone. [...] Don Manuel Azaña Díaz está casi siempre a distancia astronómica de lo que le rodea. Pocas veces se siente enteramente convencido de lo que hace, y cuando parece más convencido no lo está más que a medias», (pág. 9). [...] «¿No es verdad que todas las obras importantes de Azaña son autobiográficas? [...]. No supo más que hablar de sí mismo este hombre hermético, de talante áspero y de expresión impasible», (pág. 183). AGUADO, E.: *Don Manuel Azaña Díaz*, cit.

«Azaña también ofreció un estilo de izquierda republicana: frío, burlón, sarcástico, sectario y, con frecuencia, brillantemente elocuente. [...] En algunas ocasiones lo que Azaña decía no era tan importante como el modo como lo decía; hablaba tanto para herir a la oposición como para reunir a los fieles. Maura recuerda: 'Una vez le pregunté el motivo de su manía de herir sencillamente con el objeto de herir, de no perder nunca la oportunidad de mofarse de la oposición y respondió: lo hago porque me divierte. Estoy seguro de que esto era cierto'. [...] Se oponía a la autoridad en sus formas tradicionales pues las consideraba irracionales y arbitrarias. Era partidario de crear una nueva forma de autoridad, basada en una tesis puramente ideológica, una especie de idea platónica del sistema constitucional español perfecto. [...]. Su inmenso orgullo —[...]— sumado a su intenso desdén por los contemporáneos mediocres hicieron que le resultara casi imposible reconocer que se había equivocado o excedido». PAYNE S. G.: *La Revolución española*, cit. págs. 104-106.

GIMÉNEZ CABALLERO, Ernesto: *Manuel Azaña. (Profecías españolas)*, Ediciones Turner S.A., Madrid 1975. Es una reedición del libro publicado por el mismo autor en 1932. Describe el carácter de su biografiado como: soberbio e ingenuo, pródigo, duro, pudoroso, triste y solitario, místico y nihilista, rebelde y valiente, sarcástico, humorista, de fondo pagano (págs. 69-70).

La idea era hacer una reforma radical, pero rechazando la tentación depuradora<sup>41</sup>. No obstante, al afrontar el problema

---

Desde posiciones opuestas, véase CARABIAS, Josefina: *Azaña. Los que le llamábamos don Manuel*, Plaza & Janés S.A., Editores, Barcelona 1980. Es un testimonio biográfico de primera mano, aunque, como expresa la autora en la Introducción: «...tampoco diré yo que este libro sea absolutamente imparcial. [...] yo le caí bien desde que nos conocimos antes de que fuera conocido». También RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel: «Crisis de la Segunda República Española (Un análisis objetivo 75 años después)», en *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 68, 2007, págs. 13-28. Estima que «en el personaje de Azaña concurren tres aspectos bastante positivos». A su juicio, es un gran patriota al tiempo que un político práctico y moderno, y que además fue capaz de reconocer sus errores (págs. 17-18).

En los escritos de Azaña (Diarios y Memorias) es frecuente encontrar juicios sobre las personas que trata, de los que no escapan sus colaboradores, en un tono que llega a lo despiadado. Alonso Baquer (en *D. Manuel Azaña y los militares*), selecciona algunas muestras:

«Goded, pequeñito y enjuto, bilioso, con unos ojuelos que no parecen suyos sino postizos, es muy vanidoso y pedante».

«El general Castro Girona, [...]. Cuando se despide, le doy la mano, se inclina para besármela. ¡Qué no haría con el rey!».

«Me ruega que lo inscriba en mi partido porque siempre ha tenido ideas liberales. Se conoce que el pobre se las aguantaba». (Refiriéndose a su Subsecretario, general Ruíz Fornells).

«Saliquet —bruto, aunque diplomado— ...».

«Se ha hecho el interesante [...]. Me parece un tontín, a quien no hay que dar importancia...». (Coronel Varela).

A continuación, véanse otros comentarios en AZAÑA, M.: *Diarios, 1932-1933*, ...cit.

«28 de enero [de 1933]. [...] Tiene un fanatismo de intelectual, y un encono que procede de las luchas locales granadinas» (sobre el ministro Fernando de los Ríos) (pág. 154).

«24 de diciembre [de 1932]». [...] Cuando terminé de hablar, nadie pedía la palabra, [...]. Si la pedante Campoamor no se hubiera creído en el caso de romper una caña en pro del voto femenino, aquello hubiera concluido en una rechifla» (pág. 115).

«30 de abril [de 1933]». [...] De este general de dos metros [Queipo de Llano] comienzan a decir también que se propone hacer esto y lo otro [...]. Lo que hará sin duda será proferir necedades, que las produce naturalmente. En el ejército nadie le hace caso», (pág. 251).

militar, posiblemente Azaña se dejó llevar de sus prejuicios al considerar que los militares en bloque eran defensores del fenecido sistema monárquico. Quizás otra persona habría reconocido (y cuidado) lealtades hacia la República y medido la velocidad y el alcance efectivo de su política reformista. Por ejemplo, el general Sanjurjo había servido en la monarquía y en la dictadura; sin embargo, siendo Director de la Guardia Civil en las jornadas previas al 14 de abril, manifestó claramente que no podía sacar sus fuerzas a la calle en contra de la revolución, lo que fue decisivo para que Alfonso XIII decidiera abandonar España y, sin embargo, encabezó la sublevación antirrepublicana de agosto de 1932. No es difícil encontrar otros casos de inicial lealtad republicana que acabaron en el lado opuesto (Queipo de Llano, Ramón Franco).

---

«11 de enero [de 1933]». [...] Maura es *maurista*; [...]. Como no tiene más que osadía y arrebató, y no le circula por la cabeza ni la sombra de una idea,...», (pág. 133).

«13 de enero [de 1933]». [...] El loco de Mangada me ha traído un libro manuscrito, de su cosecha, que se titula *El tresillo en ripios*. Y esto es un teniente coronel. Si lo echase del ejército dirían que soy un déspota y que persigo a los republicanos», (pág. 134).

También en AZAÑA, M.: *Diarios de guerra*, cit.

«8 de septiembre [de 1937]. [...] Negrín es contrario a declarar el estado de guerra en Madrid, [...], porque todas las atribuciones irían a Miaja, cuya gestión al frente de la Junta de Defensa de Madrid fue desastrosa. ¡Ah! ¡Si Miaja fuese un talento!», (pág. 339).

41. Santos Juliá opina que «Azaña no se dejó llevar ni por un odio patológico ni por un afán de revancha o por ansias de depuración». Depuración a la que le incitaban algunos militares republicanos, como su ayudante, el comandante Peyre, «uno de los más fieros y de los que pedían el mayor rigor para los generales». Pero Azaña procuró primar la lealtad a la República por encima de las convicciones políticas personales y así, mantuvo en la subsecretaría del ministerio al general Ruiz Fornells, que era monárquico. Entre otras razones porque, consciente de que sus reformas habrían dejado la sensibilidad militar «en carne viva», era necesaria «calma y quietud para que [el Ejército] eche piel nueva». Véase JULIÁ, S.: *Manuel Azaña, una biografía política...*, cit. págs. 101-103.

Por otra parte, no se limitó a borrar la obra de la Dictadura, sino que extendió su afán a la de la Restauración en su conjunto <sup>42</sup>. Así, destruyó un ejército presuntamente monár-

42. Como muestra de la intensidad de la tarea legislativa emprendida para borrar todo vestigio de la monarquía, véanse algunos ejemplos:

–Núm. 149, CLE pág. 204. Emblemas. Insignias reales. Material. Uniformidad. (Orden circular 16 abril). Disponiendo que desaparezcan de los uniformes, emblemas, material y atributos militares todas las insignias reales y representaciones de la Monarquía.

–Núm. 161, CLE págs. 210-211. Denominaciones de carácter monárquico. (Decreto 20 abril). Suprimiendo para todas las Academias, Corporaciones, Sociedades, Patronatos, Establecimientos públicos, industriales o mercantiles y cualquier otra entidad no mencionada, las denominaciones que expresen o reflejen la dependencia o subordinación respecto del régimen monárquico suprimido. (Lo que incluía el «estampillado» de las monedas y timbres del antiguo Poder con las palabras «República Española»).

–Número 841, CLE págs. 797-798. Condecoraciones. Medallas. (Orden circular de 19 de noviembre). Modificando los diseños de diferentes condecoraciones militares.

Mérito Militar: ...«Sustituir la corona real por la mural y suprimir el óvalo del centro de la cara con sus lises»... «En la cinta cambiar una de las bandas rojas por una de color morado».

En la Cruz Laureada de San Fernando, «En el reverso de la venera sustituir la corona real por la mural y la leyenda «el Rey y la Patria» por «La Patria a sus héroes»...

En la Orden de San Hermenegildo (Cruz), «Sustituir la corona real por la mural. En el reverso suprimir las letras “F.VII” dejando el centro de espalda en oro y liso».

–Decreto de 29 de abril de 1931 (Gaceta del 30 de abril, pág. 410), suprimiendo las Órdenes Militares (Santiago, Montesa, Alcántara y Calatrava).

–Número 844, CLE págs. 799-804. Equipo. Vestuario. (Orden circular de 21 de noviembre).- Modificando emblemas, letras, números y distintivos de vestuario y equipo de algunas unidades del Ejército, dada la reciente reorganización de él.

–Números 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, CLE págs. 368-372. Denominación de cuarteles. (Orden circular 20 junio). Determinado la denominación que han de tener en los sucesivo diferentes inmuebles militares. Por ejemplo, en Zaragoza, el Cuartel del Príncipe pasaría a denominarse Cuartel de la Aljafería. En Palencia, el Cuartel del Alfonso VIII, pasaría a denominarse Cuartel del Carrión. En Barcelona, el Cuartel de Roger de Lauria, pasaría a denominarse Parque de Intendencia. En Tortosa, el

quico, necesitado de cambios y reformas, pero a cambio —y por ello fue criticado desde sus propias filas—, no fue capaz de construir un ejército de la república, como muestra la descomposición de éste en el verano de 1936, que obligó a la creación de un nuevo —ahora sí— Ejército de la República en el momento más inadecuado, además de sujeto a controles e influencias ajenas al Gobierno, en plena guerra civil<sup>43</sup>.

### 5.2.1. *Política de personal*

Azaña comenzó su tarea acometiendo los problemas relacionados con el personal militar. El 22 de abril dictó un Decreto relativo a la promesa de fidelidad a la República por el Ejército, en cuyo prólogo justificativo se expresan algunas líneas del pensamiento militar de su autor<sup>44</sup>. El entendimiento del juramento de lealtad de las fuerzas de mar y tierra como compromiso con la República, que es la Nación que se gobierna a sí misma y no como vínculo de adhesión a una dinastía o persona. La misión del Ejército, que es sostener la independencia de la Patria. El concepto del Ejército, como nacional, la Nación organizada para su propia defensa. Esgrimiendo el

---

Fuerte Orleans, pasaría a denominarse Fuerte de Mitán-Cami. En Seo de Urgel, el Cuartel del General Barrera pasaría a denominarse Cuartel de Seo de Urgel, etc.

43. «Las reformas militares de Azaña nos parecieron, a todos los partidos que colaborábamos dentro del Gobierno, magníficas. [...] Pero [...] En sus reformas no existió la decisión de formar, antes que nada, un ejército republicano, un ejército identificado políticamente con el régimen naciente. Su actitud desdeñosa con gran número de jefes y oficiales republicanos, su credulidad ante el halago y las promesas de fidelidad de generales y jefes públicamente caracterizados como monárquicos, le hizo olvidar que el primer deber de la República era formar un Ejército a base de jefes y oficiales auténticamente republicanos y no permitir que muchos centenares de estos se marchasen del servicio por considerarse postergados». VIDARTE, J. S.: *Las Cortes constituyentes de 1931-1933*, cit. pág. 377.

44. Véase su texto completo en Anexo B.

respeto de la República hacia la conciencia individual, no se exigía la promesa de adhesión, pero se entendía que los que rehusaran prestarla preferían abandonar el servicio, sin que esto tuviera carácter de sanción, sino de simple ruptura de compromiso con el Estado. La solemne promesa de adhesión y fidelidad sería individual y por escrito, según la fórmula «Prometo por mi honor servir bien y fielmente a la República, obedecer sus leyes y defenderla con las armas», dando un plazo perentorio de cuatro días para prestarla.

También en correspondencia con el compromiso de respetar la libertad de conciencia, de la que era parte la libertad de creencias y cultos, por Orden Circular de 18 de abril se dictaron reglas para la asistencia del personal del Ejército a actos religiosos, en la que se ordenaba la no obligatoriedad de la asistencia a misa en los Cuerpos y dependencias militares, así como la prohibición a las autoridades militares de concurrir a los actos religiosos ostentando representación alguna, ni de comisiones, músicas o bandas <sup>45</sup>.

Uno de los Decretos más representativos de la época es el de 25 abril 1931, por el que se facilitaba el abandono del servicio activo al personal del Ejército que lo solicitara, conservando el sueldo y otras ventajas <sup>46</sup>.

45. Núm. 153. CLE1931, pág. 205. Actos religiosos. (Orden circular 18 abril). Dicta reglas para la asistencia del personal del Ejército a actos religiosos.

«[...] El gobierno provisional de la República, al constituirse el día 14 del actual, manifestó su decisión de respetar de manera plena, la conciencia individual mediante la libertad de creencias y cultos. Para el exacto cumplimiento en el Ejército de cuanto de tan explícita declaración se deduce, he tenido a bien disponer, que en lo sucesivo no es obligatoria la asistencia a la misa que se celebre los días festivos en los Cuerpos, centros y dependencias militares. [...] Análogamente, las autoridades militares dejarán, en lo sucesivo, de concurrir a los actos religiosos que puedan celebrarse en las localidades donde residan ostentando representación alguna, ni podrán disponer la asistencia a tales actos de comisiones de la fuerza de su mando, [...]. Las músicas y bandas militares, no concurrirán ni actuarán, en lo sucesivo, a ningún acto religioso, dentro o fuera de los cuarteles».

46. Véase su texto completo en Anexo B.

La extensa justificación del Decreto contenía toda una declaración de intenciones sobre las razones y el modo de ejecutar las reformas del Ejército, que se planteaban en dos fases, una más urgente y sencilla de la que el propio Decreto formaba parte y otra, comprensiva de las bases legales de la Institución militar, que se difería a las Cortes. El conjunto de ambas «infundirán en la clase militar aquella seguridad de Justicia y buen gobierno en su carrera, no solo conciliables, sino estrechamente ligadas al respeto de los derechos inherentes a la ciudadanía», en la convicción de que el «despotismo ministerial pernicioso» en ningún Departamento lo había sido tanto como en el de la Guerra, porque a la indefensión general de los ciudadanos se le unía en el caso de los militares la fuerza de la disciplina, ya que «el Ejército, obediente a la Ley, se calla». Con la intención general de evitar que los errores pasados reaparecieran, el Gobierno se proponía adoptar ciertas disposiciones útiles y urgentes para facilitar la obra de las Cortes mediante la supresión de organismos y servicios innecesarios y la reducción de gastos inútiles, por lo que «el presente decreto tiende a resolver, cuando menos en parte, un problema específico que no depende de la organización futura, antes la estorba o la imposibilita»<sup>47</sup>. La finalidad concreta era implantar un régimen transitorio para que los militares en activo pudieran pasar a la situación de reserva o retirado, de forma voluntaria y sin menoscabo de sus haberes, lo que reportaría ventajas al Estado tanto de orden económico, porque los acogidos al Decreto ya no ascenderían más y dejarían de percibir ciertos complementos y de generar algunos gastos, como otras propias de la organización, al aligerar las escalas y facilitar así su gestión.

Al Decreto se le atacó, sobre todo, por el plazo perentorio de treinta días que daba para decidir sobre carrera y futuro personal en un ambiente de indefinición sobre lo que iba a ser el nuevo Ejército de la República, además de por la tor-

47. Problema que en el caso concreto era el enorme exceso de personal, cifrado en la misma justificación en 258 generales y 21.996 jefes y oficiales.

pe amenaza que encerraba su artículo séptimo, que reservaba al Ministro la propuesta de amortización forzosa y sin beneficio alguno del personal que aún resultase sobrante, una vez transcurrido el plazo dado <sup>48</sup>.

Se declararon revisables todos los nombramientos, ascensos y promociones hechos durante la Dictadura, que no se hubieran obtenido por oposición, concurso o rigurosa antigüedad; por resultar sospechosos de clientelismo político y encerrar un peligro potencial para la naciente República <sup>49</sup>. La cues-

48. Según Alpert, el Decreto fue criticado desde la izquierda porque no garantizaba la purga de los oficiales monárquicos y la conservación de los republicanos y desde la derecha, porque estimaban que Azaña debía haber esperado a las Cortes para legislar y no hacerlo por decreto. El tono amenazador del artículo séptimo era innecesario e inoportuno, más aún cuando prácticamente no se utilizó. En cualquier caso, parece que consiguió su objetivo, retirando un total del 36,9% de los oficiales en activo. Véase ALPERT, M.: *La reforma militar de Azaña*, cit. págs. 133-199.

«Las reformas de Azaña habían tratado de limitar el poder del Ejército, pero su famosa Ley de Retiro con sueldo completo, para descongestionar el escalafón de mando, dejó en filas, paradójicamente, a los enemigos del régimen, ya que sólo las abandonaron una minoría de monárquicos recalcitrantes, que se negaron a jurar fidelidad a la República, y la mayoría de los oficiales republicanos de vocación más cívica que militar, a los que ahogaba el espíritu de casta de sus compañeros». TAGÜENA LACORTE, Manuel: *Testimonio de dos guerras*, Ed. Planeta DeAgostini S.A., Barcelona, 2005, pág. 33.

49. Decreto de 22 de abril de 1931, declarando revisables, por los respectivos departamentos ministeriales, todos los nombramientos que no se hubieran obtenido por oposición o concurso con garantía equivalente a aquella y todos los ascensos o promociones que no fueren de rigurosa antigüedad, obtenidos durante el tiempo que se indica (núm. 173. CLE 1931, págs. 217-218).

«Desde el momento en que la Dictadura reveló y puso en práctica el designio de afirmarse como régimen permanente con duración prolongada, cuidó de establecer y fomentar clientelas de servidores adictos incondicionales a tal sistema de Gobierno, y para ello, con amplio albedrío, creó cargos que proveyó a veces libremente y otorgó o acumuló ascensos con inusitada rapidez. Amparar tal siembra de favor con un respeto intangible, como si hubieran sido actos de legalidad neutral, implicaría enormes peligros para el régimen republicano, [...] y por todo ello decreta lo siguiente:

tión de los ascensos era un problema fundamental en el Ejército, porque la justicia y equidad en los criterios de concesión, cuando eran por mérito o elección, repercutían tanto en la calidad profesional de los promocionados como en las expectativas de carrera de los demás. El criterio de antigüedad había soslayado parte de los conflictos y acrecentado otros. Azaña partió de la vigente Ley de Bases de 1918<sup>50</sup>, que no prohibía el ascenso por elección pero exigía una serie de cautelas burocráticas como eran el expediente contradictorio, el informe favorable del Consejo Supremo de Guerra y Marina y su concesión por decreto. Aunque Azaña no se oponía a los ascensos por méritos de guerra, por Decreto de 18 de mayo derogó otro Real Decreto de 26 de julio de 1926 relativo a los ascensos por elección para jefes y oficiales del Ejército y por otro de 3 de junio, ordenó la revisión de los ascensos por méritos de guerra otorgados desde el 13 de septiembre de 1923<sup>51</sup>. No

---

artículo 1.º Se declaran revisables por los respectivos Departamentos ministeriales todos los nombramientos que no se hubieran obtenido por oposición o concurso con garantía equivalente a aquella, y todos los ascensos o promociones que no fueran de rigurosa antigüedad, obtenidos desde el 13 de septiembre de 1923 hasta el 13 de abril de 1931. [...]».

–Decreto de 24 de noviembre e 1931, ampliando, por el tiempo que se indica [hasta el 31 de enero de 1932], el de 22 de abril que declaraba revisables los nombramientos que no se hubieran obtenido por oposición o concurso, al igual que todos los ascensos o promociones que no fueran de rigurosa antigüedad (núm. 856. CLE1931, págs. 813-814).

50. Ley de 29 de junio. Aprobando las bases contenidas en el artículo 1.º del real decreto de 7 de marzo último, para la reorganización del Ejército. (Los ascensos se trataban en la Base 9.ª Categorías). Colección Legislativa del Ejército. Año 1918, núm. 169, págs. 206-248.

51. Núm. 258, CLE 1931, pág. 270. Ascensos por elección. (Decreto 18 mayo). Derogando en todas sus partes otro de 26 de julio de 1926, que establece el ascenso por elección para jefes y oficiales del Ejército.

Núm. 306, CLE 1931, págs. 317-318. Ascensos por méritos de guerra. Recompensas. Revisión de ascensos por méritos de guerra. (Decreto 3 de junio). Clasificando como se indica, a los efectos de revisión de propuestas, los ascensos por méritos de guerra otorgados al personal del Ejército desde el 13 de septiembre de 1923.

obstante, dejaba abierta la posibilidad de eludir esta revisión de ascensos (y posible anulación) a condición de que los interesados abandonaran voluntariamente el servicio activo <sup>52</sup>.

La nueva dirección quedaría clara en la Ley de 12 septiembre de 1932 <sup>53</sup>, que sustituía el sistema de mérito y elección por una selección sujeta a controles severos y basada en la capacidad personal demostrada mediante el tiempo de servicio, la capacidad de mando, la superación de cursos y la buena conducta.

### 5.2.2. *Democratización y despolitización*

Azaña consideraba erróneo separar al Ejército de la sociedad civil, negando a los militares derechos como el sufragio o la libre expresión de sus opiniones, como sería lo propio de su calidad de Ejército nacional. Pero la democratización de la oficialidad no debía hacerse mediante purgas de los oficiales no adictos, sino desde arriba y con inteligencia, mediante leyes y decretos, y las relaciones de disciplina y obediencia debían establecerse ahora sobre la aceptación del ciudadano-soldado que contribuye a la defensa de la sociedad civil de la que es miembro <sup>54</sup>.

52. Núm. 391, CLE 1931, pág. 389. Reserva.-Retiros. Revisión de ascensos (Decreto 24 de junio). Determinando qué deben hacer los Generales, jefes y oficiales ascendidos por méritos de guerra desde el 13 de septiembre de 1923 que deseen consolidar los empleos obtenidos por recompensas. «... Art. 2.º Los Generales, jefes y oficiales que soliciten acogerse a los beneficios del artículo anterior, consolidarán, al pasar a la situación de reserva o retirado, el empleo que actualmente disfrutaban y quedarán exentos de la anulación o revisión de los ascensos».

53. Ley de 12 de septiembre. Determinando cómo ha de reclutarse la oficialidad del Ejército y cual ha de ser el sistema de ascensos en el mismo. Colección Legislativa del Ejército. Año 1932. núm. 506, págs. 592-595.

54. En sentido véase ALPERT, M.: *La reforma militar de Azaña*, cit. págs. 43-52.

Ya se había decretado la revisión de la obra legislativa de la Dictadura y la actitud de Azaña a este respecto y como contraste con la arbitrariedad anterior, fue de escrupulosa legalidad en cuantas acciones emprendió en nombre de la República<sup>55</sup>.

En el aspecto jurisdiccional, se anuló el Código Penal de 1928 (Decreto de 15 de abril), dejándolo sin valor ni efecto así como los decretos-leyes de la Dictadura que establecieron o modificaron la definición de delitos o la fijación de penas<sup>56</sup>. Por Decreto de 2 de mayo se reformaban ciertos artículos del Código penal común de 1870 y de los Códigos penales del Ejército y de la Armada, siendo significativa la nueva redacción de los artículos 181, 243 y 237, relativos a los delitos contra la forma de gobierno, rebelión y rebelión militar. Asimismo, por Decreto de 11 de mayo se acotaban los límites competenciales de la jurisdicción militar.

La idea republicana era la unificación de fueros y la preponderancia de la jurisdicción ordinaria, no obstante, se re-

55. Núm. 146, CLE págs. 202-203. Decretos. Justicia. Leyes. Revisión de la legislación. (Decreto 15 abril). Disponiendo la revisión de la obra legislativa de la Dictadura.

«[...] artículo 1.º Desde la publicación del presente decreto hasta el día 31 de mayo, cada departamento ministerial revisará la obra legislativa de la Dictadura, proponiendo al Consejo de Ministros, que resolverá sobre ello, la inclusión de los respectivos y titulados decretos-leyes de aquella, dictados con carácter general, en alguno de los cuatro grupos siguientes:

a) Derogados sin perjuicio de la firmeza de las situaciones jurídicas creadas al amparo de los mismos o con la propuesta de que se declaren lesivas las resoluciones particulares que ocasionaren daño manifiesto al interés público.

b) Totalmente anulados, cuantos representan un atentado grave a la libertad o a los altos intereses del Estado.

c) Reducidos al rango de preceptos meramente reglamentarios [...].

d) Subsistentes en todo o en parte por exigencias de la realidad o excepcional conveniencia del interés público [...]». Dado en Madrid a quince de abril de mil novecientos treinta y uno. El Presidente del Gobierno provisional de la República, Niceto Alcalá-Zamora y Torres. (De la *Gaceta*, núm, 107).

56. Por Orden Circular de 20 de abril se dictaban reglas para el cumplimiento y la ejecución en la jurisdicción militar de lo dispuesto en el precedente Decreto de 15 de abril.

conocía y mantenía la jurisdicción militar para que sus tribunales entendieran de los delitos propiamente militares, pero con una profunda reforma de la aplicación del fuero militar, que se aplicaría por razón de la materia y, desde luego, suprimiendo el carácter de autoridad judicial atribuido a ciertos mandos por la única razón de su posición jerárquica, según una visión que retrotraía al sistema del Antiguo Régimen en el que el superior jerárquico era juez y parte en su propia causa. De modo que la justicia militar sería administrada en el futuro por los miembros del Cuerpo Jurídico Militar, como especialistas del Derecho militar<sup>57</sup>.

Por Decreto de 17 de abril de 1931 se derogó la Ley de Jurisdicciones de 1906, justificando la medida en su exposición de motivos en que las instituciones armadas no debían sentir preocupación alguna de desamparo, ni necesidad de «circunstancial parapeto» en relación con la ciudadanía que «recuerda con gratitud y piedad la sangre vertida generosamente por los militares como ofrenda de su sensibilidad republicana», a la vez que la fuerza militar celebra el cese de su irrupción en el campo de las contiendas políticas<sup>58</sup>. Pero esta derogación de la Ley

57. Núm. 240, CLE págs. 259-260. Jurisdicciones. Justicia. Tribunales de Guerra y Marina. (Decreto 11 mayo). Determinado la jurisdicción de los Tribunales de Guerra y Marina.

«... Art. 1.º La jurisdicción de los Tribunales de Guerra queda reducida a los hechos o delitos esencialmente militares de que aquella conoce por razón de la materia, desapareciendo la competencia basada en la calidad de la persona o el lugar de ejecución. [...] Art. 4.º Los Capitanes generales dejarán de ejercer intervención como autoridad judicial en los asuntos reservados a las jurisdicciones de Guerra o de Marina». Dado en Madrid a once de mayo de mil novecientos treinta y uno. (De la *Gaceta* núm. 132).

58. Núm. 152, CLE págs. 204-205. Jurisdicciones. Justicia. (Decreto 17 abril). Derogando la Ley de 23 de marzo de 1906, denominada de Jurisdicciones. [...]. «La ley de 23 de marzo de 1906, denominada de Jurisdicciones, ha subsistido, no obstante su carácter circunstancial, durante mas de un cuarto de siglo, sin lograr ser aceptada por la conciencia jurídica ni acomodarse al organismo legal, en el que ha permanecido como cuerpo extraño y perturbador [...]. Tampoco la institución armada necesita de circunstancial parapeto, en relación con la ciudadanía consciente y libre, ya que,

de Jurisdicciones, para sorpresa de los propios constituyentes, no había resultado tan completa como se pretendía porque, por error, había quedado una parte importante en vigor<sup>59</sup>.

El español era el único Ejército de su entorno que mantenía dos clases de oficiales<sup>60</sup> y para acabar con esto se propuso reformar la enseñanza militar, lo que presentaba dos vertientes, por un lado era una cuestión de racionalización en la or-

---

por fortuna, en la compenetración de aquella con el pueblo, éste recuerda con gratitud y piedad la sangre vertida generosamente por los militares como ofrenda de su sensibilidad republicana, y a la vez, la fuerza pública celebra que, impuesto el régimen por la voluntad nacional, que acata y comparte en admirable ejemplo de civismo, la haya liberado por esta definitiva vez, de irrumpir, desviándola de su genuino cometido, en el campo de las contiendas políticas [...].

Artículo único. Queda derogada la ley de 23 de marzo de 1926 denominada de Jurisdicciones». (De la *Gaceta* núm, 109).

59. En la sesión de las Cortes del 5 de enero de 1932, con motivo de los recientes sucesos de Castilblanco, el diputado Ortega y Gasset (Eduardo) denunciaba la inhibición de los tribunales ordinarios a favor de la jurisdicción militar para el conocimiento de las responsabilidades derivadas de aquellos hechos, lo que consideraba un incumplimiento del artículo 95 de la Constitución («La jurisdicción penal militar quedará limitada a los delitos militares, a los servicios de armas y a la disciplina de todos los Institutos armados. No podrá establecerse fuero alguno por razón de las personas ni de los lugares»). El ministro de Justicia (Álvaro de Albornoz) aclaró la cuestión. En el texto presentado a las Cortes se limitaba la jurisdicción militar solo «a los servicios de armas y a la disciplina del Ejército y de la Marina», pero una enmienda aprobada cambió la redacción -y, como se ve, el alcance del artículo- al insertar «a los delitos militares», delitos que se definían en el Código de Justicia Militar, que reputaba fuerza armada a los militares en actos de servicio de armas o con ocasión de él «y a los de la Guardia Civil y carabineros». El error resultaba enojoso y sólo podía subsanarse modificando la redacción del Código castrense, pero «aunque parezca extraño, no llegó a modificarse el Código de Justicia Militar y en todos los choques que se produjeron entre el pueblo y la Guardia Civil siguieron interviniendo los Consejos de Guerra». Véase VIDARTE, J.S.: *Las Cortes constituyentes de 1931-1933*, cit. págs. 297-301.

60. Los oficiales de la Escala Activa, procedentes de las Academias y los de la Escala de Reserva Retribuida (1/5 del total), procedentes de tropa.

ganización, puesto que era el vivero que producía oficiales para unas escalas generalmente ya saturadas; por otra, y esta era la más relevante para Azaña, se trataba de democratizar el Cuerpo de Oficiales facilitando el acceso a civiles o militares por promoción interna<sup>61</sup>. Un Decreto de 25 de abril anuló la convocatoria para exámenes de ingreso en la Academia General Militar, que se había anunciado el anterior 3 de diciembre de 1930; en su prólogo daba como razón básica la necesidad de contar con oficiales de otras procedencias, por lo que la prudencia aconsejaba no agravar la situación de las escalas activas admitiendo nuevos alumnos. Posteriormente, por Decreto de 30 de junio se declaró suprimida la Academia General Militar (Zaragoza), para lo que se basaba en dos consideraciones fundamentales: la nulidad del decreto de fundación (20 de febrero de 1927) y lo desproporcionado de la Academia y su gasto respecto a las necesidades presentes y futuras del Ejército<sup>62</sup>.

61. Para democratizar las filas, fusionó los escalafones de oficiales, sin distinción de procedencias, además de crear un nuevo Cuerpo de suboficiales. Prohibió las publicaciones militares de opinión. Intentó organizar una milicia republicana, especie de reserva general, bajo control civil. En cuanto al servicio militar, lo generalizó para todos los varones y sustituyó las rendiciones a metálico por un sistema progresivo basado en el grado de instrucción o nivel cultural del recluta (por lo que no era tan igualitario).

62. En esta su segunda época, la Academia General Militar tuvo por único director al general Franco. Para conocer las vicisitudes de su fundación durante la Dictadura, la personalidad del profesorado y el funcionamiento del modelo de enseñanza adoptado, véase en su totalidad BLANCO ESCOLÁ, Carlos: *La Academia General Militar de Zaragoza (1928-1931)*, Editorial Lábor S.A., Barcelona 1989. En su Apéndice documental incluye el «Discurso del General Director en el acto de despedida de los alumnos por el cierre de la Academia, el 14 de julio de 1931», en el que Franco exponía su famoso concepto de disciplina: «¡Disciplina! [...] nunca bien definida ni comprendida [...] que no encierra mérito cuando la condición del mando nos es grata y llevadera [...], que reviste su verdadero valor cuando el pensamiento aconseja lo contrario de lo que se nos manda, cuando el corazón pugna por levantarse en íntima rebeldía, o cuando la arbitrariedad o el error van unidas a la acción del mando. Esta es la disciplina que os inculcamos. Esta es la disciplina que practicamos. Este es el ejemplo que os ofrecemos» (pág. 237).

No obstante, en el preámbulo de otro decreto de la misma fecha (30 de junio) sobre reorganización de los Centros de enseñanza militar, se daba como razón de aquella supresión el que «sus servicios no responden a la orientación que en lo futuro piensa darse a la enseñanza militar»<sup>63</sup>.

Por último, aunque el Gobierno Provisional había decretado el mismo día 14 de abril la amnistía de todos los delitos políticos, sociales y de imprenta, así como el indulto total o

63. Núm. 187, CLE 1931, págs. 226-227. Academias Militares. Academia General Militar. Convocatorias. (Decreto 25 abril). Anulando la convocatoria para exámenes de ingreso en la Academia General Militar, anunciada en 3 de diciembre último.

Núm. 410, CLE1931, págs. 411-412. Academia General Militar. Organización (Decreto 30 de junio). Declarando suprimida la Academia General Militar.

«... No puede subsistir mas tiempo el sistema que ahora rige por dos consideraciones fundamentales: primera, la nulidad del decreto de 20 de febrero de 1927, incluido en el apartado a) del artículo primero del decreto dictado por la Presidencia del Gobierno provisional en 15 de abril último; segunda, lo desproporcionado de la Academia general y su costo, con las necesidades presentes y futuras del Ejército, [...]. Fundado en tales razones, a propuesta del Ministro de la Guerra, el Gobierno provisional de la República decreta: artículo 1.º Queda suprimida la Academia general militar. [...]».

Núm. 412, CLE1931, págs. 414-416. Academia General Militar. Academias militares. Centros militares de enseñanza. Instrucción. Organización. Plantillas. Profesorado. Reclutamiento de oficiales para el Ejército. (Decreto 30 de junio). Determinado qué Centros de enseñanza han de ser los encargados de educar e instruir a los alumnos militares, cómo han de ser organizados algunos de ellos y cuál ha de ser la plantilla de su profesorado y personal auxiliar.

Núm. 416, CLE 1931, págs. 417-418. Academia General Militar. Academias. (Orden circular 30 de junio). Dictando instrucciones para la distribución de alumnos y entregas del edificio, material y ganado de la suprimida Academia General Militar.

Núm. 417, CLE 1931, págs. 418-419. Academias militares. Organización.- Plantillas. (Orden circular 30 de junio). Disponiendo qué ha de observarse para llevar a efecto la reorganización de las academias militares, prevenida en el decreto que se cita.

Núm. 462, CLE 1931, págs. 462-464. Academias. Plan de estudios.- Plantillas. Profesorado. (Orden circular 9 de julio). Señalando el plan de estudios de las diferentes Academias militares, a la vez que determina la plantilla de su profesorado.

parcial para otras penas, quedaban personas que en su día sufrieron separación del servicio por la acción de tribunales de honor, por lo que la Ley de 16 de abril de 1932<sup>64</sup> permitió elevar recurso contra el fallo condenatorio, por una sola vez y en el plazo de treinta días.

### 5.2.3. *Organización y modernización*

Aunque ya se habían acometido algunas reformas por decreto en materia de organización, como la disolución de los Somatenes, la Escolta Real y el Cuerpo de Guardias Alabarderos, para acometer el grueso de reformas Azaña se valió de un Gabinete Militar creado por Orden circular de 23 de abril, bajo su dependencia inmediata, compuesto por un número indeterminado de jefes y oficiales y con las misiones o cometidos que el Ministro les encomendara «en bien del servicio»<sup>65</sup>. De esta manera, Azaña prescindía de la jerarquía militar o tuvo poco en cuenta sus opiniones para afrontar las reformas, ya que sus principales apoyos fueron el Subsecretario, general Ruiz Fornells y el teniente coronel Hernández Saravia, director del —llamado por sus detractores— *gabinete negro*.

Reestructuró el Ministerio, redujo las divisiones orgánicas a ocho y disolvió los órganos jurisdiccionales militares, in-

64. Ley de 16 abril. Concediendo recurso de revisión contra todos los fallos de los extinguidos Tribunales de honor. Colección Legislativa del Ejército. Año 1932. núm. 217, págs. 293-294.

65. Núm. 190, CLE 1931, pág. 227. Gabinete Militar. Organización. (Orden circular 23 abril). Creando un Gabinete Militar bajo la inmediata dependencia del Ministro de este Departamento.

«Subsecretaría. Excmo. Sr.: Bajo mi inmediata dependencia, se crea un Gabinete Militar, que desempeñará las misiones o cometidos que en bien del servicio le encomiende. Estará compuesto por jefes y oficiales de cualquier Arma o Cuerpo, en número por ahora indeterminado, quienes para todos los efectos se considerarán como a mis inmediatas órdenes. El personal auxiliar lo compondrá el que se considere necesario del Cuerpo de Oficinas Militares. Lo comunico a V.E. para su conocimiento y cumplimiento». Madrid 25 de abril de 1931. Azaña. Señor...

cluido el Consejo Supremo de Justicia Militar, creando en su lugar una nueva Sala en el Tribunal Supremo. Suprimió los empleos de capitán general y teniente general, así como el cargo de gobernador militar. Potenció el nombramiento de civiles para la administración de Marruecos, hasta entonces de clara preponderancia militar.

En realidad, más que una reducción, se pretendía una racionalización de los medios y recursos económicos disponibles en función de las necesidades defensivas de España<sup>66</sup>. No obstante también se discute si efectivamente se alcanzó el objetivo de reducir gastos<sup>67</sup>.

66. Núm. 282, CLE 1931, págs. 290-294. Organización. (Decreto 25 de mayo). Disponiendo cuál ha de ser en pie de paz el Ejército activo permanente de la Península e islas adyacentes.

67. El 10 de marzo de 1932 Azaña presentó el primer Presupuesto del Ministerio de la Guerra conforme a la Ley de Contabilidad. La derecha afirmaba que la reducción presupuestaria lograda con la retirada de once o doce mil jefes y oficiales era ilusoria, porque si no gravaba el presupuesto de Guerra lo hacía en el de Clases Pasivas. Azaña se defendió argumentando que no era cierto, porque los retirados ya no ascenderían más, ni percibirían gratificaciones, dejando de generar otros gastos. Asimismo, según los técnicos y actuarios de las compañías de seguros, los retiros habían supuesto para el Estado un ahorro global de 650 millones de pesetas. Véase VIDARTE, J. S.: *Las Cortes Constituyentes de 1931-1933*, cit. pág. 376.

Según Alpert, se redujeron gastos. En 1931 el Ejército gastaba el 16% del presupuesto nacional, porcentaje que en 1932-33, se había reducido al 12,5% de un presupuesto nacional mayor. ALPERT, M.: *La reforma militar de Azaña*, cit. pág. 312.

En cambio, para Alonso Baquer: «Lo evidente es que la Segunda República, primero cree que va a reducir los gastos militares y después sospecha que, quizás, la reforma de Azaña los haya incrementado. Nadie, sin embargo, desde diciembre de 1931, toma medidas que no sean acciones resignadas respecto a unas consecuencias que se consideraban inevitables. [...], lo cierto es que el Estado, a finales de 1935, en plena campaña electoral frentepopulista, tenía una carga en personal activo, en material pendiente de pago y en clases pasivas de origen castrense bastante superior a la que tenía en sus previsiones el Gobierno Berenguer de 1930, Azaña y Martínez Barrio (en 1933), Alejandro Lerroux, Diego Hidalgo y Gil Robles (en 1935) y en 1936 Casares Quiroga; es decir, una serie de hombres políticamente

Dado que el interés de Azaña en la reforma militar era fundamentalmente político, en el sentido de atraerse al Ejército hacia la línea de los intereses de la República, no se implicó demasiado en cuestiones técnicas. Aunque sí lo hizo directamente en algunos temas, siendo de los más significativos, la creación del Consorcio de Industrias Militares que agrupaba a las fábricas militares dedicadas a la industria de guerra, con un criterio moderno y comercialmente competitivo <sup>68</sup>.

#### 5.2.4. *Efectos de las reformas*

Tanto el Ejército como los militares estuvieron presentes en las luchas políticas de los años treinta.

Desde la inicial explosión de entusiasmo, la República entró en un proceso en el que el sistema derivaba hacia la revolución en lo político y lo social, sobre un ambiente conflictivo en el que la crispación iba ganado terreno. En este contexto, la actitud general de los militares respecto a la Segunda República, evolucionó desde una inicial aceptación hasta la radicalización clara de actitudes personales, como resultado de una etapa intermedia entre ambas, en la que influyeron las consecuencias prácticas de

---

fuerzas estuvieron en condiciones de negar que se hubiera producido el resultado que Azaña había preconizado y dado por inevitable: un Ejército republicano que le costara a la Nación española la mitad de lo que los Reales Ejércitos le venía costando a la Monarquía. Pero no lo hicieron público». ALONSO BAQUER, M.: *D. Manuel Azaña y los militares*, cit. págs. 81-84.

68. «28 de noviembre [de 1932]». [...] Recibo al coronel Barbero, que es mi delegado en el Consejo de Administración del Consorcio de Industrias Militares. Me trae los estados y notas que le pedí sobre producción máxima de las fábricas y sobre el estado de fabricación de los encargos de este año. A fuerza de tenacidad acabo ya de ver claro en este asunto, embrolladísimo desde tiempo inmemorial. En el ministerio, los jefes *tienen rabia* a las fábricas, y han hecho lo posible por no facilitarme la solución; por su parte, las fábricas estaban habituadas a vivir a su antojo y fuera de la ley de contabilidad. No se sabía cómo se gastaba el dinero, ni qué se producía, ni nada. Ahora, ya lo sé, y puedo encauzar la producción de material, que se halla en situación desastrosa». AZAÑA, M.: *Diarios, 1932-1933, ...*, cit. pág. 69.

las reformas emprendidas desde el Ministerio de la Guerra. No obstante tampoco conviene descartar otros factores, como el deterioro del orden público, que al Ejército no podía resultar indiferente, puesto que no en vano había estado implicado en las tareas de mantenimiento de este durante la Restauración, aunque ahora estaba cediendo este cometido a las recién creadas fuerzas de orden público (Guardia de Asalto).

El objetivo de Azaña era adaptar el ejército de la Restauración a las condiciones del nuevo régimen republicano y liberal-democrático, intento que cursó con altibajos, aunque puede decirse que las medidas más importantes estaban adoptadas a finales de 1931.

La actividad reformista prácticamente cesó con el mandato de Azaña y sus sucesores en el Ministerio deshicieron parte de lo hecho, adoptando medidas como la restauración del principio jerárquico, los ascensos por méritos, la reimplantación de los tribunales de honor, los actos religiosos, etc.<sup>69</sup>.

69. Decreto de 25 de junio de 1935 (Gaceta del 27 junio, pág. 2475) devolviendo a los Regimientos [y batallones independientes] sus nombres tradicionales. (Firmado por el Ministro de la Guerra Gil Robles).

Orden Circular de 18 de julio de 1935 (Gaceta del 19 de julio, pág. 692).

«Excelentísimo Señor: Para dar cumplimiento a lo que determina la ley de 8 de junio último (DO núm. 133), y como consecuencia de las Órdenes Circulares de 12 y 17 del actual (Diarios Oficiales núm. 139 y 163) por las que se confirman los empleos concedidos por méritos de guerra a generales y coroneles, se publica a continuación el Escalafón, rectificado, de los Generales de División y de Brigada». (Firmado por el Ministro de la Guerra Gil Robles).

Órdenes Circulares (cinco) del 27 de noviembre de 1934 (Gaceta núm. 333 del 29 de noviembre, pág. 1695), concediendo el reingreso en el Ejército a (5) tenientes generales monárquicos. En aplicación de los beneficios de amnistía de la ley de abril de 1934 (artículo único, apartado 11, A) y del artículo 8 del Decreto de igual fecha (DO núm. 95). (Firmadas por Alejandro Lerroux).

Decreto del 24 de mayo de 1935, rectificando lo dispuesto sobre el pase a la reserva de los generales.

Bravo Morata hace un seguimiento de los más significativos nombramientos y ceses decididos por Gil Robles durante su mandato como Ministro de la Guerra. En síntesis; nombramientos: generales Fanjul, Franco,

La reforma militar fue una obra personal de Azaña,

«Muchísimos aplausos pero ninguna discusión: la profunda reforma militar llevada a cabo por el ministro de la Guerra no dio nunca lugar a un debate político ni parlamentario; si los decretos pasaron sin discusión por los consejos de ministros, las leyes pasaron sin debate por las Cortes. Azaña se sintió ligeramente contrariado por esta unanimidad, que no le permitió explicar su propósito ni su política»<sup>70</sup>.

Lo radical de estas reformas no dejó indiferentes a los afectados, por lo que no hay tibieza en las opiniones. Para unos fueron acometidas con un asesoramiento parcial, de forma agresiva, desconsiderada y falta de tacto, en actitud arrogante, desde el prejuicio y la prepotencia, mientras que para otros, era un mal necesario. Tuvieron el efecto de polarizar a los militares, unos a favor, otros contrarios o disconformes con su ejecución, o simplemente molestos por la incertidumbre generada por la aparente precipitación en la adopción de medidas de tan gran calado<sup>71</sup>.

---

Goded, Mola y Espinosa de los Monteros, además del ingeniero Nicolás Franco, todos sublevados el 18 de julio de 1936. Ceses: generales Riquelme, López Ochoa, Martínez Cabrera, Romerales, López Gómez y Urbano Palma, todos hicieron la guerra con la República, excepto el general López Ochoa que fue asesinado. Véase en BRAVO MORATA, F.: *La República y el Ejército*, cit. págs. 102-106.

70. JULIÁ, S.: *Manuel Azaña, una biografía política...*, cit. págs. 110.

71. «El general Mola criticó duramente las reformas de Azaña, no tanto por su contenido como por su 'espíritu de venganza'. Entre 1932 y 1936 una guerra civil oculta dividió al Ejército entre quienes aceptaban lealmente la República y quienes creían que ésta estaba decidida a deshacer al Ejército 'moralmente', ya que no físicamente. En julio de 1936 los descontentos se habían ganado a la mayoría de los oficiales de los ejércitos marroquí y metropolitano. El Ejército formuló su teoría política tradicional: la disciplina (obediencia al Estado civil) no debía ser confundida con la carencia de dignidad. [...] En 1933 todavía no había llegado el momento crítico; en 1936 los oficiales estaban dispuestos a anteponer la dignidad a la disciplina». CARR, R.: *España 1808-1975*, cit. pág. 590.

«Los militares recibieron con satisfacción algunas de las reformas de Azaña, pero la drástica reorganización de la oficialidad impuesta por el ministro de la guerra parece ser que dejó aturridos a muchos. Los militares no esperaban ser tratados con favoritismo por la república, pero tampoco creían que iban a ser sometidos a tan duro tratamiento»<sup>72</sup>.

Según Busquets, «la fuerte carga ideológica que rodeó la reforma de Azaña, más que la propia intención objetiva de la misma, hizo que fuese muy controvertida, incluso en la objetividad de las cifras»<sup>73</sup>.

---

«Yo viví el azañismo cuando era muy joven. Sería muy aventurado calificar la ‘reforma Azaña’ como mala. Es cierto que la mayoría de los mandos la recibieron con receptividad preocupante pero colaboradora. [...]. Lo malo de aquella reforma es que se interpretó que venía acompañada de una palabra: ‘triturar’. Y eso le hizo gran daño a Azaña. Con lenguaje de hoy, diríamos que falló la ‘imagen’ de la reforma... Si la reforma se hubiera ofrecido con una actitud amistosa y se hubiera podido borrar ese aspecto de que entrañaba un ataque a las Fuerzas Armadas, otra hubiera sido, desde luego, la reacción. Las nuevas medidas azañistas no eran malas, puesto que se lograron una serie de objetivos que yo considero importantes». GUTIÉRREZ MELLADO, Manuel: *Un soldado de España*, Editorial Argos Vergara S.A., Madrid 1983, págs. 77-78.

72. PAYNE, S.G.: *Los militares y la política...*, cit. pág. 238.

73. BUSQUETS BRAGULAT, J.: *El militar de carrera en España*, cit. pág. 36.

Utilizando como fuente el Anuario Militar, Alonso Baquer aporta las siguientes cifras.

Año	Generales	Jefes Oficiales	Suboficiales	Tropa total	Tropa Africa
1930	169	14910	1858	190738	57285
1932	87	9351	1635	136723	32694
1934	86	9314	4821	164273	37481
1936	84	10469		155894	34234

De cuyo estudio podemos concluir que se redujo el número de generales a la mitad y en un tercio el de jefes, oficiales y asimilados; en cambio aumentaron los suboficiales. En cuanto al contingente de tropa, dependía de la demografía, porque no se tomaron medidas para modificar la duración del servicio obligatorio ni las causas de exención. ALONSO BAQUER, M.: *D. Manuel Azaña y los militares*, cit. págs. 81-84.

El carácter traumático de las medidas reformadoras ni siquiera escapaba a su promotor.

«Buscando la eficacia, ha sido menester reducir las unidades del ejército español de una manera cruel, radical, a menos de la mitad. Había 21.000 oficiales en plantilla, han quedado 8.000 [...]. Todo esto era necesario destrozarlo, y he tenido la serenidad de hacerlo, pero sin darle importancia»<sup>74</sup>.

Lo relevante es que las reformas no dejaron indiferentes a los militares, que tomaron posiciones dispares sobre una gama amplia de actitudes reducibles a varios grupos. Un núcleo inicial formado por los militares monárquicos. Otro, en el que figuraban iniciales valedores del régimen, como el general Sanjurjo, que se embarcaron en un pronunciamiento fuera de la realidad y condenado al fracaso por temprano, mal organizado y falto de apoyos. Los había que defendían sus posturas desde las instituciones, como los diputados Fanjul y Peire en los debates constitucionales y en torno a la reforma militar. El grupo de los discretos, que conspiraban en la sombra (Mola), con la subclase de los informados pero no comprometidos. Los simplemente resentidos por haber sufrido directamente la revisión de ascensos u otros efectos de las reformas. Y desde luego, el grupo de los que aceptaban o apoyaban el nuevo rumbo de los asuntos militares o que se ceñía al cumplimiento de su deber y que sería leal a la República hasta el final (Vicente Rojo). Pero es una simplificación considerar que los efectos de las reformas fueran el único móvil, bajo

---

«El nuevo ejército había de consistir en 7.600 oficiales con 105.000 soldados en la península, y el contingente de África estaría formado por 1.700 oficiales y 42.000 soldados». JACKSON, Gabriel: *La República española y la Guerra Civil*, Biblioteca Historia de España, RBA Coleccionables S.A., Barcelona 2005, pág. 53. (Jackson toma los datos de Luis Jiménez de Asua, *La constitución de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, 1946, págs. 57-58).

74. Extraído de un discurso de Azaña. PAYNE, S.G.: *Los militares y la política...*, cit. pág. 235.

la forma de un supuesto afán revanchista, para urdir una conspiración contra el régimen republicano<sup>75</sup>.

El intento del general Sanjurjo contra la República (agosto de 1932) fracasó, pero inició una dinámica que culminó en julio de 1936 y que guardaba ciertas semejanzas con el periodo inmediato anterior a la Restauración, en las que se mezclaban las motivaciones más altas con las cuestiones personales o de gobierno interior de la Institución<sup>76</sup>. Dinámica en la que convergían una serie de factores; como las reformas para actualizar y adaptar el Ejército a la nueva época, con la natural incertidumbre y necesarios cambios; un monarquismo contrarrevolucionario desde el primer momento; un intenso forcejeo políti-

75. En este sentido, Losada sostiene que las reformas militares de la II República no son el móvil del 18 de julio, sino «la progresiva evolución izquierdista del régimen, palpable en todos los terrenos». LOSADA MALVÁREZ, Juan Carlos: *Ideología del Ejército franquista (1939-1959)*, Ediciones Istmo S.A., Madrid, 1990 págs. 115-125.

«La rebelión militar iniciada el 17 de julio no iba dirigida a abortar un inminente golpe socialista-comunista, pues nadie sabía en qué momento la izquierda revolucionaria podría dirigir un ataque directo al poder, aunque muchos creían que no tardaría demasiado tiempo. Es más probable que la rebelión estuviera dirigida a poner fin al desorden y la descomposición de la economía, a restablecer un gobierno fuerte y eliminar el poder de la izquierda». PAYNE S. G.: *La Revolución española*, cit. pág. 227.

No obstante, López Ramón afirma que pese a las reformas militares de la II República y a que todos los ministros fueron civiles, «no se consiguió quebrar el ascendente protagonismo del ejército. Es incluso probable que la existencia de una política de Estado dirigida a la reforma de las Fuerzas Armadas constituyera uno de los factores desencadenantes de la rebelión militar de 1936». LÓPEZ RAMÓN, F.: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, cit., pág. 184.

76. Seco establece un paralelismo entre las circunstancias que alinearon a los militares contra la Primera República (1873) y las que produjeron el mismo efecto durante la Segunda. Entiende que la oficialidad del Ejército, en ambos casos, reaccionó visceralmente contra el desorden y la violencia del proceso revolucionario, las amenazas de fragmentación de la unidad nacional y el atentado contra la Institución militar por el hundimiento del orden interior en los cuarteles. SECO SERRANO, C.: *Militarismo y civilismo...*, cit. pág. 397.

co desde dentro del sistema y un protagonismo militar acentuado por ser la única instancia con fuerza, organización y disciplina, para ejecutar la contra reacción <sup>77</sup>.

La unanimidad conseguida en contra de las reformas resultó mayor que en otras circunstancias del pasado; porque ni los junteros de 1917 recibieron tal número de adhesiones, ni el general Sanjurjo en 1932 había conseguido alinear al Ejército contra la República. Así pues, ¿qué había ocurrido para que se produjera un cambio de actitud como el que se hizo patente en julio 1936? Sin asignarles la totalidad de la culpa, parece que las medidas de Azaña tuvieron un porcentaje importante de ella. En definitiva, quedó lejos de alcanzar los objetivos propuestos y más bien consiguió el efecto contrario <sup>78</sup>.

No obstante, a semejanza de la situación planteada con la huelga general de 1917, en la revolución de octubre de 1934 en Asturias, la fuerza armada actuó sin fisuras <sup>79</sup>. Pero desde

77. Véase LLEIXA, J.: *Cien años de militarismo en España*, cit. págs. 97-141.

78. Vidarte asegura que fue Alfonso XIII quien, con más inteligencia que quienes le servían, «cortó la desbandada» de oficiales monárquicos que se retiraban del Ejército acogiéndose al Decreto de 25 de abril; de esta manera «quedaron en el Ejército más de diez mil oficiales, y entre ellos los de mayor graduación, significativamente monárquicos. Cálculos posteriores, hechos por la UMRA, aseguran que, escasamente, unos cuatro mil jefes y oficiales del antiguo Ejército podrían considerarse como republicanos. Es decir, que sólo un cuarenta por ciento de los que quedaron en activo eran republicanos, y estos, además, tenían los grados más inferiores en la escala militar. Pudo crearse un ejército republicano y no se hizo. Esa fue la equivocación. Y ni Azaña, ni los ministros, ni los diputados, ni el pueblo lo vimos a tiempo». VIDARTE, J. S.: *Las Cortes constituyentes de 1931-1933*, cit. págs. 378-379.

79. Sobre la revolución de Asturias de 1934 y por estar basados en vivencias personales, pueden verse:

VIDARTE, Juan-Simeón: *El bienio negro y la insurrección de Asturias. Testimonio del entonces Vicesecretario y Secretario del PSOE*. Ediciones Grijalbo S.A., Barcelona 1978.

DEL ROSAL, Amaro: *1934: el movimiento revolucionario de Octubre*, Akal Editor, Madrid 1983. El autor señala a Largo Caballero como «máximo dirigente y arquitecto» de toda la trama conspirativa y revolucionaria en Asturias,

febrero de 1936, la derecha y los contrarrevolucionarios en general pierden los resortes gubernamentales, la situación se deteriora aceleradamente y se presiona a favor del golpe de Estado, aplazando diferencias para mejor momento.

En síntesis, la Segunda República erradicó la obra de la Restauración y su epílogo dictatorial, pero fue incapaz de desarrollar su propio sistema político integrando los elementos aprovechables del sistema anterior junto con los de nueva factura. Al contrario, se ahondaron diferencias hasta llegar a irreconciliables, de manera que los dos planos de realidad, la política, institucional u oficial, de un lado, y la real, popular o social, de otro, tomaron direcciones divergentes que sólo podían desembocar en ruptura<sup>80</sup>. En este contexto, el Ejército

---

cuyos trabajos de organización llevaban mas de ocho meses cuando estalló el movimiento en octubre. Por un «principio de lealtad», omite dar nombres de jefes del ejército, Guardia Civil y policía que estaban implicados en el movimiento y con los que el autor mantuvo relaciones «colaborando directamente en ciertos trabajos y realizaciones que entrañaban para ellos una gran responsabilidad y que en ningún momento fue descubierta» (pág. 11).

80. Ramírez Jiménez considera que los factores que influyeron en la crisis de la II República fueron:

a) Un Constitución no integradora, desfasada respecto a las corrientes modernas del constitucionalismo de aquel momento, ya que insistía en el modelo francés asambleario en lugar de optar por un «reforzamiento del Ejecutivo». Incapaz de integrar, con episodios tan señalados como el tratamiento de la cuestión religiosa que se podía haber zanjado con una sencilla declaración de que el Estado no tiene religión oficial; en cambio, la discriminación contra las congregaciones religiosas llevó a considerar a una parte de la población que «aquella Constitución *no era su Constitución*».

b) Un sistema de partidos difícil, cuyos riesgos sobresalientes eran: La debilidad del sistema, por haberse creado precipitadamente, con rasgos personalistas o finalistas y, a veces, con incoherencias en sus programas. El pluripartidismo extremo y la polarización, ya que muchos partidos dificultan el juego político y algunos estaban muy enfrentados por la cuestión religiosa, además de la presencia de partidos antisistema que hablaban de «superar la República» por la derecha o por la izquierda; en síntesis, fragmentación entre los mismos partidos que apoyan al Régimen. El solapamiento de dos estructuras de partidos: nacional y regional.

actuó como elemento aglutinador o de referencia para fuerzas que en bastantes casos tenían poco en común, aparte de su interés contrarrevolucionario y de la convicción de que la fuerza militar era indispensable para sus fines.

Cuando como ahora se pretendía el cambio sustancial del sistema político o del orden social, ya no se utilizaba al Ejército como simple cantera de extracción de personal político, sino que era la Institución armada quien actuaba como tal en el escenario político.

La causa inmediata de la ruptura del régimen de la Segunda República fue la rebelión de una parte significativa y homogénea del Ejército español en 1936 (Ejército de África), que supuso la alineación de los militares frente al Gobierno en un importante porcentaje<sup>81</sup>. Pero en este caso, la rebelión

---

c) Un muy escaso grado de socialización política. Porque no se hizo un auténtico esfuerzo institucional para que los valores republicanos calaran en la sociedad y que esta asimilara los valores propios de aquel régimen político.

d) La debilidad del consenso sobre el que descansaba el régimen republicano que «fue tema crucial durante la vida de la II República y factor determinante de su propia inestabilidad», por la falta de acuerdo «en la clase de República que se deseaba y que era preciso mantener», que ya se manifestó en los debates constituyentes (Estado unitario o Estado federal, República democrática o República de los trabajadores, la cuestión religiosa, etc.).

La concatenación de estos factores desilusionó a los intelectuales que más ardor habían puesto en traer la República a España, al tiempo que otros perseguían hacer tabla rasa y crear un «Nuevo Estado», por lo que en esta situación «los resultados no podían ser otros: inestabilidad y discrepancias entre todos y ante todos».

Véase RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel: «Crisis de la Segunda República Española (Un análisis objetivo 75 años después)», en *Revista de Derecho Político UNED* núm. 68, 2007, págs. 20-26.

81. «Poco antes de la aprobación por las Cortes del Estatuto Catalán, en agosto de 1932, un grupo de unos 200 oficiales, quizás menos, intentó sublevarse en Madrid y Sevilla. [...]. El aplastamiento de la 'sanjurjada' fortaleció el régimen republicano y ocasionó una pequeña purga en el seno de las fuerzas armadas [...]. En general, sus consecuencias confirmaron a

o el alzamiento, tenía características diferenciales dentro de la tradición española, basadas en que ahora presentaba cierto carácter institucional militar a diferencia de los pronunciamientos decimonónicos y sus variantes; porque los pronunciamientos del siglo XIX, incluso el de Sanjurjo, pretendían un cambio gubernamental, pero no una alteración sustancial del sistema político o del orden social.

---

la mayoría de los mandos en su actitud de cautela y aversión hacia el compromiso político.

En general, el 'Ejército' o 'el cuerpo de oficiales' difícilmente podían ser considerados, en su sentido político de grupo, como entidad monolítica con puntos de vista específicos. Las tensiones políticas de 1917-1923 y la Dictadura habían ocasionado una grave escisión en el seno del cuerpo de jefes y oficiales; la actitud agresiva del nuevo régimen para con los militares profesionales aumentó aún más las divisiones y las incertidumbres. Al inaugurarse la década de los años treinta, podría decirse que prácticamente todas las ideologías políticas existentes estaban representadas en el cuerpo de oficiales. Los admiradores de la extrema izquierda eran pocos numéricamente, pero ascendían a varios centenares. Los proclives a la extrema derecha o a las ideas de un autoritarismo nacionalista eran más numerosos, pero en proporción no pasaban igualmente de minoría. La mayoría de jefes y oficiales eran, de una forma ambigua, 'liberales' prorrepublicanos y moderados —entendiéndose aquí el término liberal en sentido muy laxo— o bien no tenían convicciones políticas en absoluto.

La derrota electoral de las izquierdas en 1933 no produjo ningún cambio drástico en las relaciones entre los militares y el gobierno, pero ayudó sin embargo a relajar la tensión. El gobierno de centro-derecha de 1934 procuró aplacar y enfriar los ánimos en la medida de lo posible, manejando los asuntos militares con más tacto». PAYNE, S. G.: *El Ejército, la República y el estallido de la guerra civil*, págs. 138-140. En CARR, R. y AA.VV.: *Estudios sobre la República y la guerra civil española*, cit.

CAPÍTULO SEXTO

EL RÉGIMEN DE FRANCO  
Y LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

6.1. RÉGIMEN DE FRANCO

La configuración del régimen político del general Franco arranca de dos decretos, uno del 24 de julio de 1936 por el que se constituía una Junta de Defensa Nacional que asumía todos los poderes y la representación del Estado; y otro del 29 de septiembre del mismo año por el que la citada Junta delegaba sus poderes en la persona de Franco, que los asumía para la construcción del nuevo Estado. A partir de entonces, los rasgos que caracterizarán la figura de ese Jefe del Estado serán: «1.º Exaltación personal de Franco. 2.º Concentración en sus manos de la *casi* totalidad del Poder. 3.º Ausencia de un control institucional de su ejercicio»<sup>1</sup>.

El nuevo régimen sustituía la división de poderes por «los principios de unidad de poder y coordinación de funciones», según el tenor del artículo 2 de la Ley Orgánica del Estado. Pero esta previsión no se cumplía en la práctica desde el momento en que el Jefe del Estado asumió también el cargo de Presidente del Gobierno y disponía de facultades en materia legislati-

1. FERRANDO BADÍA, Juan: *Teoría de la instauración monárquica en España*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1975, pág. 391. El autor, catedrático de Derecho Político, subraya (en 1975) la importancia que tiene la sucesión, en un marco político autoritario y aborda el proceso por el que el régimen de Franco se fue decantando por la instauración (no restauración) de una monarquía de nueva planta personificada en don Juan Carlos, Príncipe de España (que no de Asturias).

va<sup>2</sup>. La capacidad de control mutuo entre Cortes y Gobierno era inexistente, porque ni aquellas tenían mecanismos para controlar al Gobierno ni este podía disolver las Cortes.

El sistema de representación orgánica supuso un retroceso que recordaba la representación estamental del Antiguo Régimen, por la que ciertos grupos o instituciones sociales (familia, municipio y sindicato) se transformaban en los cauces naturales de representación corporativa en las Cortes, visión que estaba en el extremo opuesto del sistema propiciado por el individualismo liberal revolucionario.

El Fuero del Trabajo, que había sido promulgado por decreto en 1938, reflejaba la ideología del régimen en lo social y en lo económico, prohibía las huelgas y sustituía los sindicatos de clase por los verticales, según un concepto idealizado y paternalista de las relaciones de empresa.

El Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945 se presentaba como una declaración de derechos y deberes, que pondría su acento en los derechos sociales, mientras que enumeraba las libertades públicas y los derechos políticos en sentido restrictivo<sup>3</sup>. Los derechos recogidos en el Fuero se agrupaban en cuatro áreas. Los derechos civiles, relativos a la dignidad personal, la intimidad y la seguridad personal, jurídica y económica. Las libertades públicas, limitadas en origen por la precisión del artículo 12 de que «todo español podrá expresar libremente sus ideas mientras no atenten a los princi-

2. Las leyes de 30 de enero de 1938 (artículo 17) y de 8 de agosto de 1939 (artículo 7), atribuían al general Franco la «suprema potestad de dictar normas jurídicas con carácter general», y ambos preceptos permanecieron vigentes durante la vida de Franco.

3. A juicio de Torres del Moral, esta pretensión de hacer pasar el Fuero como declaración de derechos no resistía el examen porque acumulaba excesivas peculiaridades, como eran su necesidad de desarrollo legislativo, es decir su no aplicabilidad directa; el no reconocimiento de los derechos de asociación política, sindicación y huelga; la libertad religiosa y la vigencia relativa de muchos de sus preceptos, que podían suspenderse por decreto-ley, sin control político alguno. Véase en TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, cit. pág. 217.

pios fundamentales del Estado», que además vendrían limitadas por otras normas como el Código Penal, la Ley de Principios del Movimiento Nacional o el propio Fuero, ya que el ejercicio de los derechos reconocidos no podía atentar contra «la unidad espiritual, nacional y social de España» (artículo 33). El derecho a la libre expresión del pensamiento había estado especialmente reprimido por la aplicación de la Ley de Prensa de 1938, hasta su regulación por la Ley de Prensa de 18 de marzo de 1966, que supuso una mejora aunque establecía límites generales e imprecisos cuya vulneración tenía sanción penal. El derecho de reunión y manifestación era regulado por una Ley de Reuniones de 1880, actualizada por una Orden de 1939, con graves limitaciones y la posible aplicación del Código Penal y la Ley de Orden Público. El derecho de asociación se reguló por la Ley de Asociaciones de 1964, sin por ello excluir la consabida acción de otras normas y una intervención intensa de la autoridad administrativa. En síntesis, los derechos políticos «no eran sino una mera ficción carente de toda proyección práctica en la realidad cotidiana»<sup>4</sup>.

En cuanto a la eficacia de los derechos reconocidos, además de sus condicionamientos de diseño y de su legislación de desarrollo, fueron suspendidos con cierta frecuencia<sup>5</sup>.

El régimen político del general Franco fue un período de carencia constitucional, pese a que desde la aprobación de la Ley Orgánica del Estado en 1967, algunos defendieron la idea de la existencia de una verdadera Constitución española, solo que su soporte físico no era un texto unitario, sino que había evolucionado entre 1936 y 1975 hasta adoptar una forma peculiar de carácter abierto que se materializó en una constitución informal compuesta por las siete leyes funda-

4. Relativo a ambos Fueros, véase FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Las Constituciones históricas españolas...*, cit. págs. 707-711.

5. Según Torres del Moral, el Fuero de los Españoles fue suspendido en once ocasiones entre 1956 y 1975, con distinta amplitud temporal, material y territorial. TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, cit. pág. 225.

mentales<sup>6</sup>. En esta línea, Puy Muñoz estructura esta supuesta Constitución de modo que la ley de Principios del Movimiento y los Fueros de los españoles y del trabajo, equivaldrían al título preliminar y la parte declarativa; la Ley Orgánica del Estado, la Constitutiva de las Cortes y la de Sucesión, configurarían la parte organizativa y lo relativo a la reforma constitucional estaría a cargo de la ley de *referéndum*<sup>7</sup>.

En cambio, bastaría con recordar la ausencia de separación de poderes y de garantías de los derechos, como referente clásico para comprender porqué la línea doctrinal mayoritaria se muestra en total desacuerdo con tal opinión,

«Únicamente sustentando un paupérrimo concepto material de Constitución que haga de ella un sinónimo de régimen político podría sostenerse que el régimen franquista estaba regido por una Constitución. La inutilidad de este concepto de Constitución salta a la vista: todos los regímenes existentes y por existir serían cons-

6. Por esto, la Ley para la Reforma Política, sometida a *referéndum* el 15 de diciembre de 1976, fue considerada por algunos como la octava Ley Fundamental del régimen.

7. Sostiene la tesis de que «las leyes fundamentales del régimen político autoritario y humanista vigente en España entre 1936 y 1975 declararon de forma razonable la lista casi completa de los derechos humanos entonces reconocidos, y aseguraron su efectividad con las garantías entonces activadas y las limitaron, controlaron y suspendieron de forma homologable a como hacían los demás países del hemisferio occidental». PUY MUÑOZ, Francisco: «Los derechos humanos en las Leyes Fundamentales de España (1936-75)», en Puy Muñoz, Francisco (Coordinador), *Los derechos en el constitucionalismo histórico español*, Ed. Universidad de Santiago de Compostela, 2002, pág. 212.

En una línea similar, Carmen Llorca considera que las leyes fundamentales se otorgan paulatinamente en forma de concesiones escalonadas hasta formar un cuerpo único e integrado y capaz de evolucionar hasta «hacerse heredable». LLORCA, C.: *Parlamentarismo y Constituciones en España*, cit. págs. 107-108.

«La Constitución española, después de la promulgación de la Ley Orgánica del Estado, podía considerarse una Constitución completa», si bien recordaba las cartas otorgadas y aparte de su contenido ideológico. TOMÁS VILLARROYA, J.: *Breve historia del constitucionalismo español*, cit. pág. 44.

titucionales, y este adjetivo no serviría, por tanto, para calificar a ninguno»<sup>8</sup>.

En cualquier caso, aspectos esenciales como la concentración del poder unipersonal existente y un panorama político monolítico, quedaban al margen de esta presunta Constitución y, además, sus decisiones fundacionales habían sido tomadas por decreto durante la guerra civil, sin que por ello hubieran dejado de mantenerse vigentes<sup>9</sup>.

«...los textos fundamentales que nacieron [...], bajo el régimen franquista, carecen de las características liberales mínimas que precisa una Constitución para merecer tal nombre, aunque su eficacia fuera garantizada durante cuarenta años por el poder civil y militar»<sup>10</sup>.

La jurisdicción militar fue una de las más características del régimen entre las varias especiales y especializadas que exis-

8. TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, cit. pág. 236.

«¿Tuvo el franquismo Constitución? Es evidente que si se entiende por tal una norma escrita aprobada por un Parlamento constituyente en nombre del pueblo o de la nación, con el objeto de regular los poderes del Estado y de reconocer y garantizar los derechos individuales, el franquismo no tuvo Constitución. Lo que tuvo el franquismo fue un conjunto de Leyes Fundamentales que fueron aprobadas a lo largo de casi treinta años». VARELA SUANZES CARPEGNA, J.: «Constitución, Estado y derechos fundamentales en España desde la Restauración canovista a la actualidad», en *Política y Constitución en España (1808-1978)*, cit. pág. 528.

9. «La guerra civil española dio origen a una jefatura política peculiar, representada por el *Caudillaje de origen circunstancial, que luego se legalizaría como una forma permanente del ejercicio del mando, sancionada por la efectiva creencia en su legitimidad*, por parte de cierto sector cualificado del País. Lo esencial en ella, según los *expositores del tema*, es el carisma, es decir, la ejemplaridad personal, la fuerza y la lealtad que concurren en el *Caudillo*, y que convierten su inicial *potestas* en Poder legítimo, es decir, en *autoritas*. La figura del *Caudillo* es la institución capital del Régimen por el hecho de constituir la suprema jerarquía no solo en el orden de la *representación*, sino también en el del *ejercicio del poder*». FERRANDO BADÍA, J.: *Teoría de la instauración monárquica en España*, cit. pág. 36.

10. SOLE TURA, J.; AJA, E.: «Constituciones y períodos constituyentes...», cit. pág. 117.

tían. Su competencia se sustentaba sobre tres criterios: por razón de la naturaleza del delito, por el lugar de comisión y por la persona responsable. En aplicación de estos criterios, el personal militar estaba sujeto por completo al Código de Justicia Militar (Ley de 17 de julio de 1945), que además de los tipos penales incluía también la regulación y sanción de las faltas disciplinarias. Por otra parte, el ya amplio campo de acción que estos criterios permitían se abrió aún más mediante una serie de decretos-leyes, hasta hacer desproporcionada la competencia de esta Jurisdicción <sup>11</sup>.

También conservó competencias en materia de orden público, cuyo mantenimiento era una cuestión de marcado interés para el régimen, aunque su concepto era peculiar puesto que se entendía como el espacio residual entre la libertad y la autoridad <sup>12</sup>.

11. La Ley de 2 de marzo de 1943, equiparando al delito de rebelión militar las transgresiones del orden jurídico que tengan una manifiesta repercusión en la vida pública; y el Decreto-Ley de 18 de abril de 1947, sobre las penas que se imponen por los delitos de bandidaje y terrorismo (modificado por Decreto de 21 de septiembre de 1960), mantuvieron la competencia de la jurisdicción militar sobre estos delitos hasta la creación del Juzgado y Tribunales de Orden Público por Ley 154/63 de 2 de diciembre.

La Ley 42/71 de 15 de noviembre, adicionando varios artículos al Código de Justicia Militar, y el Decreto-Ley 10/75 de 26 de agosto, sobre prevención del terrorismo (revisado por Decreto-Ley 2/76 de 18 de febrero), continuaron otorgando competencia a la jurisdicción militar sobre los delitos de terrorismo.

12. Según la Disposición Transitoria Segunda de la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959: «Seguirá entendiendo la jurisdicción militar de los delitos que, afectando al orden público, le están atribuidos con arreglo a lo establecido en Leyes especiales, sin perjuicio de las inhibiciones que se acordaren en favor de la jurisdicción ordinaria y en tanto que el Gobierno revise y unifique las normas de competencia relativas concretamente a dichos delitos, autorizándosele especialmente para ello».

«¿Qué es el orden público? La idea es tan simple que basta enunciarla para comprenderla, aunque no se defina. Es, además, tan fundamental que forma parte del patrimonio de los elementales principios con que se gobierna la humanidad. Su estudio teórico se centra en torno a las siguientes

La jurisdicción militar actuaba mediante los consejos de guerra, que eran órganos no permanentes. De composición mixta, el tribunal lo constituía un presidente y tres vocales, todos militares profesionales pertenecientes a las Armas, junto con un cuarto vocal del Cuerpo Jurídico Militar.

### 6.1.1. *El poder militar en el régimen de Franco*

Los aspectos sociales y políticos del franquismo, han sido durante años un objeto de estudio caracterizado por lo difícil de clarificar o sistematizar.

Amando de Miguel reconocía la compleja dificultad de deslindar la significación y presencia del Ejército en el Régimen de Franco. Para él era un dato central que «Franco es ante todo militar, se ha rodeado básicamente de militares, ha confiado en el Ejército por encima de todos las demás estamentos, y no es casualidad que haya hecho también militar a su sucesor». No obstante, estimaba que, pese a la presencia militar en los aparatos de poder, el origen del régimen en un hecho militar y la calidad de tal del Jefe del Estado, podía resultar equívoco hablar de dictadura militar; concluyendo que,

---

notas o caracteres: a) El Orden Público es el estado normal de vida de los pueblos, aún los más rudimentarios ; b) Es, además, un valor político de primerísimo grado; c) Económicamente constituye la condición *sine qua non* para la prosperidad nacional; d) Por su carácter ejecutivo constituye un servicio público que imprime carácter al poder o función del Estado encargado del mismo; e) Finalmente, posee una vigencia absoluta y universal. [...] Orden Público se asimila a orden tranquilo, con independencia de todo ideario político o social. Tranquilidad, paz, seguridad, son palabras que expresan claramente lo que, en último término, significa o entraña aquella expresión legal. [...] La gran cuestión política en materia de Orden Público consiste en lograr un permanente compromiso entre libertad y autoridad, personalidad y comunidad. Se podría formular al modo matemático diciendo: orden es, libertad menos autoridad». JIMÉNEZ ASENJO, Enrique: *Antecedentes, texto y doctrina de la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1961, págs. 11-29.

«...más que un clásico régimen de dictadura militar, el de Franco se puede considerar como una peculiar adaptación de los principios de la organización militar a un sistema de conjunción de fuerzas civiles, presididas por el elementalísimo principio del autoritarismo básico, formalmente de corte castrense pero que llena la vida civil toda»<sup>13</sup>.

Parte de esta dificultad para clasificar estriba en la discusión sobre la naturaleza del soporte ideológico del régimen de Franco y, más concretamente, sobre si existió o no una ideología que pueda llamarse franquista o si lo que hubo fue simplemente un conjunto de mentalidades conservadoras afines que, unidas por intereses u objetivos comunes, lo sostuvieron sin que pueda hablarse en puridad de tal ideología específica<sup>14</sup>. En este sentido, Tusell advierte que afirmar que el franquismo no tuvo ideología es a su vez una posición ideológica, interpretable como una forma de restar importancia a la dictadura, justificarla o presentarla bajo un aspecto más inocuo<sup>15</sup>.

13. DE MIGUEL, Amando: *Sociología del franquismo. Análisis ideológico de los Ministros del Régimen*, Colección España: punto y aparte, Editorial Euros S.A., Barcelona, 1975, pág. 245 y págs. 157-159.

14. «Entendemos que la ideología, objetivamente considerada, no es otra cosa que la percepción y subsiguiente proyección del individuo o del grupo respecto a la realidad social. Las ideologías, pues, tienen su raíz en la personalidad del individuo aunque su morfología sea consecuencia de la interacción dialéctica con el medio ambiente en que esa personalidad se realiza. ¿Podemos hablar de un radical psíquico y de un radical social de las ideologías? Entiendo que sí. El primero corresponde al 'interés'; el segundo, al 'cambio', entendido en sus ámbitos de radicalidad, extensión y profundidad. Hay una tercera perspectiva, desde la cual se manifiestan operativamente las ideologías, especialmente en el ámbito político de la realidad social: los regímenes de autoridad o regímenes políticos». MARTÍN JIMÉNEZ, Hilario: *Ideología y política en las Fuerzas Armadas (Una visión psicológica desde Platón)*, Industrial Litográfica de Valladolid, Salamanca 1976, pág. 260.

15. TUSELL, Javier: *La Dictadura de Franco*, Ediciones Altaya S.A., Barcelona, 1996, pág. 164.

En esta obra reseña diversas propuestas científicas sobre la naturaleza del franquismo (Linz, De Miguel, etc.) y analiza sus peculiaridades y su catalogación como dictadura.

Signo inequívoco de esta indefinición o confusión es la variedad de denominaciones con que se ha conocido al régimen<sup>16</sup>.

A efectos prácticos, el empeño en la distinción entre ideología y mentalidad resulta vano, porque lo importante no es diseccionar el concepto con afán de individualizarlo, cuando lo relevante es su instrumentalidad, la función que cumple, para qué sirve y, en este sentido, ambas son válidas como soporte de un régimen autoritario. La distinción habría que basarla más bien en los distintos orígenes y grados de elaboración de ese soporte del régimen que, se llame ideología o mentalidad, tendrá una naturaleza utilitaria común, lo que lleva a Cámara Villar a afirmar que «en la actualidad, [...] está más que probado el error de esa *caracterización a ideológica* del régimen de Franco»<sup>17</sup>.

#### 6.1.1.a) *La función política del Ejército*

En el marco de la caracterización ideológica del régimen, el papel del Ejército ha sido uno de los puntos a fijar, sobre el

16. Cámara Villar sistematiza las variadas interpretaciones teórico-políticas del franquismo habidas desde los años sesenta, en dos categorías; una conceptual, desde el punto de vista de encuadrar o identificar los rasgos del régimen con un tipo ya establecido, que agrupa bajo el epígrafe «interpretaciones generales»; así, analiza el régimen de Franco visto como Estado totalitario o fascista «a la española», como «régimen autoritario», como una especie de «bonapartismo» o simplemente como régimen «despótico moderno-reaccionario». La segunda categoría empleada es secuencial o temporal, centrandó el análisis en las sucesivas etapas o formas cambiantes de una situación autoritaria. CÁMARA VILLAR, Gregorio: «Analizar el franquismo: interpretaciones sobre su naturaleza», en *Política y Sociedad (Volumen I). Estudios homenaje a Francisco Murillo Ferrol*, CIS-CEC, Madrid, 1987, págs. 645-672.

También sobre la ideología del régimen de Franco puede verse, CÁMARA VILLAR, Gregorio: *Nacional-Catolicismo y Escuela. La Socialización Política del Franquismo (1936-1951)*, Editorial Hesperia, S.L, Jaén, 1984, págs. 17-53. En particular el Capítulo 1. Notas sobre la ideología en los orígenes del régimen de Franco.

17. CÁMARA VILLAR, G.: «Analizar el franquismo: interpretaciones sobre su naturaleza», cit. pág. 657.

que puede decirse que en líneas generales existe coincidencia en que parece innegable la importancia que el Ejército y los militares tuvieron, tanto en la formación como en el mantenimiento del régimen de Franco<sup>18</sup>. No obstante, se advierten diferencias al fijar el alcance y calado de este papel, abriéndose las opiniones a la hora de precisar los contenidos, manifestaciones e influencia real atribuible, del mismo modo que existen ciertas ideas preconcebidas<sup>19</sup>.

Durante el franquismo era lógico que el régimen buscara su legitimación mediante su justificación en lo extraordinario de las circunstancias que provocaron su advenimiento e implantación. En el campo doctrinal creyeron encontrarla en la teoría de la función política del Ejército, que venía a admitir y explicar la existencia de un poder militar (cuarto poder), al margen de los tres clásicos y detentado naturalmente por el Ejército, al que se le llegaba a reconocer *una función política* garante de la misma existencia y correcto funcionamiento de los otros poderes<sup>20</sup>.

En este campo sobresale Hermann Oehling, que afirma que la actividad política del ejército y la participación militar en la política se manifiestan como un fenómeno histórico tan

18. Sobre la participación de los militares en los órganos superiores y la justificación doctrinal que la apoyaba, véase LÓPEZ RAMÓN, F.: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, cit. págs. 214-215.

19. Como técnicas de afianzamiento de la unidad militar, dirigidas a mantener la cohesión interna de las Fuerzas Armadas, como elemento esencial para que estas desempeñaran su papel en el régimen, López Ramón señala dos: la depuración interna, arbitraria y carente de transparencia, cuyos instrumentos fueron la Ley de 10 de febrero de 1939 y el Decreto de 12 de diciembre de 1936, y el principio de caudillaje, resumido en la Ley de 30 de enero de 1938 según la cual «el Generalísimo conservará el mando supremo de los ejércitos de tierra, mar y aire», que se mantuvo en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967. LÓPEZ RAMÓN, F.: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, cit. págs. 205-207.

20. López Ramón observa y estudia la «fuerte corriente doctrinal que teorizó sobre la función política del ejército» que, a su juicio, es la «única aportación española de relieve a la dogmática de las Fuerzas Armadas», por lo que es original en el ámbito comparado. Véase LÓPEZ RAMÓN, F.: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, cit. págs. 216 ss.

persistente, y en ocasiones tan intenso, que cabe hablar de una función política propiamente dicha, más que de un papel meramente circunstancial<sup>21</sup>. Aunque parte del reconocimiento de que la función natural del ejército es la de servir al poder civil en lugar de ejercerlo, advierte que cuando se produce una *defección* del poder civil, en los más diversos modos, se produce un *desplazamiento* de la autoridad hacia aquellos grupos sociales que conservan aún una fuerte capacidad subsidiaria o una fuerte vocación política, asumiendo la potestad abandonada por omisión, olvido o incapacidad. En esta línea de pensamiento, las fuerzas armadas constituyen el último sector social jerarquizado y así se manifiestan como el último núcleo que ofrece resistencia contra la disolución social, con vigor y vocación; capaz de asumir aunque transitoriamente esa tarea de recuperación social y política. En un tono radical, concluye

«En definitiva, y en resumen, el ejército es el último círculo jerárquico de la sociedad, capaz de salvar de su disolución a una comunidad política organizada.[...] No cabe duda que las leyes pueden cohonstar, pero solo la fuerza sostener. De ahí que el último residuo de posibilidad de una constitución descansa en el apoyo de las fuerzas armadas. Por ello también, que en general se señale a las fuerzas armadas como base que hace posible el régimen civil, y que, velada o abiertamente, señalen las constituciones al ejército como guardián de la constitución y del orden interno. Ello significa atribuir una función *crítica* a las fuerzas armadas, y una responsabilidad en caso de las omisiones que incurran»<sup>22</sup>.

21. Oehling es el autor más significado, pero López Ramón menciona también otros. Así, José M.<sup>a</sup> de Lojendio, Zafra Valverde, Carro Martínez y Alonso Baquer. Véase LÓPEZ RAMÓN, F.: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, cit. págs. 228-229.

22. Véase OEHLING, H.: *La función política del Ejército*, cit. págs. XV-XVI. Las ideas matrices de la obra están esbozadas en su prólogo. Dedicó la primera parte al ejército y la política, la defensa como fin primario del Estado, los fines del ejército y su integración política, los caracteres políticos del ejército. La segunda parte trata de la intervención política, el fenómeno de la intervención, con sus ventajas e inconvenientes, la oportunidad, intensidad y modalidades, así como los resultados de la intervención.

Asimismo, Oehling sostiene que la posición constitucional de separación del poder civil se materializa en dos rasgos generales: la subordinación y obediencia del ejército a la autoridad civil, que es un principio comúnmente aceptado; y el carácter apolítico, que es una consecuencia lógica del principio anterior y que se traduce en restricciones a los derechos políticos del militar. Pero estos postulados distan de ser absolutos, porque aunque la actuación política del ejército será, por tanto, una insubordinación, una ruptura de la lealtad debida, históricamente se observa la existencia de circunstancias excepcionales en las que el poder civil se muestra incapaz ante situaciones de violencia o bien no ejerce las necesarias capacidades, aunque las tenga. Así, admitida su incapacidad por el poder civil, la autoridad máxima se transfería temporalmente al sector militar, según doctrina elaborada y contrastada en la Roma republicana<sup>23</sup>.

23. Oehling sostenía asimismo que se había desvirtuado el sentido primigenio de la antigua doctrina liberal, «la que se contenía en los diáfanos principios de la Revolución francesa de que el ejército había de ser la esencia del sentir de la nación, la integración del pueblo para su defensa, incluso para librarse de aquellos que olvidando sus deberes utilizan los poderes públicos confiados en contra del bien de la república. Pues bien, esta doctrina fue hábilmente escamoteada por la sedimentación burguesa, que convirtió al ejército en su instrumento y lo alejó cada vez más de las clases populares, alimentando el ‘espíritu militar’ y otras venalidades guerreras que hicieron factible disponer de una fuerza armada ‘inconsciente’, como declaran la mayoría de los teóricos, a su servicio, e incapaz de valorar las circunstancias que le rodeaban. Incluso facilitaba argumentos que postulaban esa ‘inconsciencia’ la a veces tosca actitud en que se veían sumidos los ‘guerreros’. Se dejaba así atrás en el Estado liberal-burgués la concepción del instituto militar como el único que verdaderamente integraba a la nación entera sin distinciones ni intereses para la defensa de unos valores que estaban por encima de los partidismos de grupo [...]. Se olvidaba así que el ejército era la concepción trascendente, no al servicio de una clase ni de un grupo, sino la expresión suprema del sentir nacional, que incluso superaba en forma mediata la concepción del poder civil, por cuanto este era limitado en el tiempo y su tarea era la concreción de la acción de gobierno, de la aplicación adecuada de los principios que en sus momentos máximos el sentir nacional había indicado; modelando las aspiraciones por las

El concepto de la obediencia y la lealtad, también entran en crisis cuando lo está la autoridad y, en los casos excepcionalmente graves, es cuando entrará en juego el *principio de subsidiariedad* de las fuerzas armadas respecto a las instituciones civiles, cuya puesta en práctica cubriría la carencia de capacidad (civil) para la solución de los problemas por medio de una función política auxiliar, latente, eventual, subsidiaria, respecto a lo fundamental<sup>24</sup>.

Lo que subyace es una *concepción trascendente* de la misión del ejército. En conclusión, Oehling sostiene que

«Es un principio admitido el de las oscilaciones de la autoridad [...]. El poder civil es precario y temporal; el poder militar es estable y continuado. Puede concedérsele cierto crédito a esa estabilidad. Es incorrecto presentar a los llamados pode-

---

que integrado colectivamente deseaba vivir. Olvidado todo esto, y convertidos los militares en autómatas ‘inconscientes’, pronto se encontrarían con el estupor de ser enviados a disparar contra las masas populares en las revueltas callejeras en toda Europa, haciéndoseles muy difícil comprender que ellos eran los defensores de aquel pueblo contra el cual disparaban desde las barricadas [...]. Los militares no poseían la seguridad ni de cumplir con su deber obedeciendo las órdenes de aplastar las revueltas que clamaban reformas, ni tampoco la de cumplirlo tomando iniciativas. Surgía cada vez con mayor violencia en la conciencia del militar la crisis de su lealtad al poder civil conforme las circunstancias ponían de manifiesto que la supremacía no era absoluta. Le hacían sentirse cada vez mas, como un cuerpo extraño dentro del propio pueblo. La debilitación del vínculo de la obediencia del militar era paralela a la pérdida de autoridad del poder civil....». Véase OEHLING, H.: *La función política del Ejército*, cit. págs. 99-100.

24. «Normalmente, los militares no deben profesar opiniones políticas; pero esto es cuando las discrepancias políticas sólo versan sobre lo accidental; cuando la vida patria se desenvuelve sobre un lecho de convicciones comunes que constituye la base de su permanencia. El ejército es la salvaguardia de lo permanente; por eso no se debe mezclar en las luchas accidentales. Pero cuando es lo permanente mismo lo que peligra; cuando está en riesgo la misma permanencia de la Patria —que sucede si las cosas van de cierto modo, incluso perder la unidad—, el ejército no tiene más remedio que deliberar y elegir». PRIMO DE RIVERA, José Antonio, *Obras completas*, Madrid 1954, pág. 321. Citado por OEHLING, H.: *La función política del Ejército*, cit. pág. 112.

res civil y militar como una dicotomía o una disyunción; éstos no hacen referencia sino a dos formas de expresarse el poder según la circunstancia; y ambas habrán de ser acordes con el sentir popular»<sup>25</sup>.

Sin contradicción esencial con lo expresado por Oehling, en cuanto a la relación entre el Ejército y las instituciones políticas del Estado, los generales Kindelán y Vigón eran partidarios de que las Fuerzas Armadas fueran activas en la esfera política. El primero enunció el criterio principal de relación, según el cual el Ejército consideraba circunstancial al Estado, pero permanente e inmutable a la Nación, a cuyo servicio debía ponerse; de modo que cabría deducir que el Ejército no solo estaba por encima del Gobierno, sino también del mismo Estado, en defensa de «lo permanente», aunque no se diga cómo era posible distinguir lo permanente de lo accidental<sup>26</sup>. Las posiciones de Vigón son intervencionistas, viendo a los políticos como administradores de lo accidental, mientras que los militares son garantes de lo permanente. También sostiene la necesidad de que los oficiales entiendan de política y de que reciban la formación adecuada en este campo, a cuya carencia atribuye el escaso resultado o fracaso de los pronunciamientos del siglo XIX, así como el de las Juntas de defensa o la dictadura de Primo de Rivera, en un encadenamiento que desembocó en la guerra civil.

En los últimos años del régimen de Franco, se reaviva el debate sobre la función del Ejército, dado que la proximidad del cumplimiento de las «previsiones sucesorias» por ley natural, permitirían contrastar teoría y práctica.

Para Losada Malvárez, existe una coincidencia general en ver al Ejército como «el último y más firme sostén del Régimen a lo largo de toda su historia». Sostiene que el Ejército desarrolló una función ideológica y que trató de irradiar al conjunto de la sociedad civil su código de valores, lo mismo que al pro-

25. OEHLING, H.: *La función política del Ejército*, cit. pág. 335.

26. Véase LLEIXA, J.: *Cien años de militarismo en España*, cit. pág. 160.

pio Estado, al buscar la influencia política en pugna con otros grupos y que, en realidad, el régimen se fundamentó ideológicamente, sobre todo, en el Ejército y no solo en otras familias políticas<sup>27</sup>.

Para Cardona, la clave del poder del régimen no estaba en los apoyos de los sectores sociales privilegiados o influyentes, ni menos aún en el partido único existente,

«...sino en la capacidad del dictador para conservar una aceptación pasiva de las masas y contar con la indiscutida fidelidad del Ejército [...]. El ideario castrense del Franquismo se compuso de los recuerdos de la guerra civil, entremezclados con los despojos de la antigua mentalidad militar y la ideología que el régimen iba configurando sobre la marcha»<sup>28</sup>.

Al observar el devenir histórico en el ámbito comparado, Cámara Villar<sup>29</sup> concluye que el papel del Ejército fue muy distinto al jugado en los fascismos clásicos, aunque tuvo una aportación crucial para la configuración del régimen como autoritario en el que, si bien el adoctrinamiento ideológico fue mínimo, sí confluyen diversas mentalidades características entre las que destaca como fundamental la mentalidad militar, vertebradora de este tipo de regímenes, por la idea de orden

27. Véase LOSADA MALVÁREZ, J. C.: *Ideología del Ejército franquista...*, cit. págs. 17-23.

En su «Ideología del ejército franquista (1939-1959)», utiliza como fuente principal la Revista «Ejército» de ese período (y en menor medida «Reconquista» y «Pensamiento y Acción»), como representativa de «la visión autorizada del pensamiento militar respecto a todos los aspectos que interesaban al Franquismo ya que todos cuantos oficiales deseaban crear opinión se esforzaban por escribir en ella». Cubre un período significativo, desde la aparición de la Revista «Ejército» en 1945, siendo ministro el general Varela, hasta 1959, cuando el entonces ministro general Barroso intentó adaptar el Ejército al modelo norteamericano. LOSADA MALVÁREZ, J. C.: *Ideología del Ejército franquista...*, cit. pág. 118.

28. Opinión de Gabriel Cardona en Prólogo a LOSADA MALVÁREZ, J. C.: *Ideología del Ejército franquista...*, cit. pág. 13.

29. CÁMARA VILLAR, G.: «Analizar el franquismo: interpretaciones sobre su naturaleza», cit. págs. 651-653.

y pragmatismo que incorpora el ejército, reflejada en la visión de lo nacional, la autoridad, el orden o el apoliticismo. Por otra parte, en la interpretación bonapartista del régimen, como mutación excepcional del Estado capitalista en la que se cede el poder a un determinado hombre providencial o carismático, para que mediante el ejercicio autoritario del mismo permita la reconstitución de las fuerzas del capitalismo o clase dominante cedente, el ejército es el instrumento por excelencia.

Según Lleixá<sup>30</sup>, el régimen de Franco produjo una eclosión del militarismo actualizado y contrarrevolucionario, manifestado por la militarización de las relaciones sociales, políticas y culturales. También considera que no puede utilizarse la noción de partido al referirse al aparato militar, aunque sí tuvo gran fuerza política sin ser una fuerza política.

No obstante, Headrick<sup>31</sup> subraya la «paradoja de la era de Franco» porque, pese a la influencia del Ejército, durante los cuarenta años de pasividad y obediencia militar desaparecieron la mayor parte de los factores sociales e institucionales que abonaban su tradición intervencionista.

Las Fuerzas Armadas y los militares participaron en la estructura de poder del sistema político de Franco en varias etapas y áreas de acción, participación a la que se prestaba el propio diseño y características del sistema. El papel político de la burocracia militar en un Estado con los orígenes de este caso, tuvo que ser forzosamente relevante, en una gradación que transcurre entre la militarización inicial de todos los resortes y recursos del poder, por imperativo de las necesidades de guerra, hasta la participación político-militar, con calidad e intensidad variable. Esta burocracia actuaba en su escenario privativo de administración militar y además compartía otros dominios públicos como el Gobierno, las Cortes, los cargos políticos de confianza o los consejos de administración de gran-

30. LLEIXA, J.: *Cien años de militarismo en España*, cit. pág. 143.

31. HEADRICK, D. R: *Ejército y política en España...*, cit. págs. 259-262.

des empresas e industrias. Y todo con el apoyo complementario de instrumentos normalizadores como el servicio militar obligatorio y el sistema educativo. Pero esta intervención produce un efecto de distorsión, porque los intereses de los militares coinciden solo en parte con los de la organización burocrática en la que actúan, aunque solo sea por la presencia de una cultura profesional propia, una escala de valores y unos intereses específicos. Aspectos que por otra parte no les diferencian demasiado de otros burócratas, si no fuera por la posesión del monopolio de la administración de la fuerza legítima del Estado, con la ventaja de su cohesión corporativa y el inconveniente de la inadecuada preparación técnica para afrontar la complejidad de lo social, entre otras<sup>32</sup>.

La militarización de la defensa del régimen presentaba múltiples manifestaciones, como la prioridad de la preservación del orden público y de la seguridad y el papel que tenían las Fuerzas Armadas en este campo, manteniendo la militarización de los resortes esenciales y la presencia de políticos de origen militar en cargos y funciones impropios de su condición<sup>33</sup>.

En cualquier caso, resulta difícil negar que las Fuerzas Armadas formaran parte del sistema de poder del régimen, por-

32. Olmeda señala como rasgos relevantes del sistema franquista:

–Un Estado corporativo y sin partidos. Cuyos rasgos sobresalientes son el corporativismo como criterio estructural interno en la articulación de los intereses de clase. La inexistencia de partidos políticos, cuya función asume la burocracia estatal. La organización centralista del Estado. Una legitimación precaria.

–La institucionalización organizativa y la participación político-militar.

–La configuración del poder político-militar, con la exclusión de los civiles de los dominios configurados como privativos de los militares.

OLMEDA GÓMEZ, José Antonio: *Las Fuerzas Armadas en el Estado franquista. Participación política, influencia parlamentaria y profesionalización, 1939-1975*, Orán S.A., Ediciones El Arquero, Madrid, 1988, págs. 343-382.

33. Por ejemplo, la jurisdicción militar comprendía los delitos de orden público hasta que en 1963 se creó el Tribunal de Orden Público y aún así se reservó ciertas áreas. Véase en LLEIXA, J.: *Cien años de militarismo en España*, cit. págs. 152-160.

que entre sus pilares sustentadores, el militar fue el más firme y duradero <sup>34</sup>.

No obstante, tampoco puede afirmarse sin más que el Ejército fuera una institución mimada por el régimen más allá de lo imprescindible para asegurarse su adhesión, lo que tampoco exigía grandes esfuerzos dado que esta nacía de la convicción de la mayoría de sus miembros <sup>35</sup>.

34. El Profesor Artola estableció que un «régimen» está constituido por la unión de dos elementos, el sistema político y el sistema de poder. El primero agrupa a quienes toman las decisiones y dictan las normas para hacerlas operativas. El segundo lo forman las instituciones encargadas de hacer que la sociedad acepte y cumpla estas decisiones. Entre estas instituciones (educativas, administrativas, etc) se incluyen las detentadoras de la fuerza. VV.AA. *Derecho Político II. Unidad Didáctica 1*, redactada por el equipo dirigido por el Dr. Oscar Alzaga Villaamil, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid, 1980, pág. 10.

Comellas señala que la mayoría de los autores admiten que las tres principales columnas del régimen de Franco eran el Ejército, la Iglesia y la Falange. Estima que aunque Franco concibió su acción de gobierno como un mando militar, su régimen no fue militar, primordialmente, salvo en los primeros tiempos. Asimismo, considera que Franco veía al Ejército no en el papel de gobierno o dirección, sino de garantía, de «columna vertebral de la patria». COMELLAS, J. L.: *Historia breve de España contemporánea*, cit. págs. 299-303.

Cotino Hueso subraya que, pese a todo, «las FAS mantuvieron en todo momento una presencia central», no solo en las áreas habituales (orden público) sino en las instituciones básicas del Estado lo que, unido a la tradición anterior, les mantenía en «una posición suprapolítica que las hacía legítimas garantes de unas esencias patrias que ellas mismas definían». COTINO HUESO, L.: «El principio de supremacía civil...», cit. págs. 109 -111.

«Las Fuerzas Armadas del régimen de Franco se constituyeron en vigilante de la permanencia del sistema político. A este planteamiento se acomodaron gran parte de los primeros esfuerzos articulándose los mecanismos necesarios en orden a su consecución, fundamentalmente a través de técnicas de propaganda y, de forma más directa, a través de la depuración de militares resistentes a estos planteamientos. El modelo de ejército que salió de la guerra civil concedía a este una presencia viva en la sociedad española, y, se puede decir, que en la vida política y social de forma decisiva». PÉREZ VILLALOBOS, M.<sup>a</sup> Concepción: «La configuración constitucional de las Fuerzas Armadas», *Revista Española de Derecho Militar* núm. 78, julio-diciembre 2001, pág. 144.

35. Utilizando los datos de las propias Fuerzas Armadas, Olmeda demuestra que durante el franquismo no cambió el origen social de los militares, des-

La teoría de la función política del ejército, en el sentido que aquí se ha descrito, tuvo amplio eco en el ámbito militar y continuó presente en el *tardofranquismo* y en las primeras etapas del proceso de transición a la democracia<sup>36</sup>.

El general Díez-Alegría (en 1973), desde una posición profesional, estimaba indiscutible la subordinación del Ejército al poder civil y la apoliticidad del militar profesional, cuyas ideas o preocupaciones sobre la dirección política nunca podría sustentar desde su condición de oficial y menos «hacerlas prevalecer reunidos con sus compañeros como expresión del pensamiento del Ejército». No obstante, también advertía que esta apoliticidad de las Fuerzas Armadas «no puede considerarse como absoluta en todas las circunstancias»<sup>37</sup>. Aun

---

ubre cómo se manifiesta en múltiples procesos la influencia militar, tanto de la Institución como actor social como de los militares como grupos sociales. No obstante, también sostiene que lejos de ser el «pariente pobre del régimen», en comparación con otras administraciones públicas, la militar tuvo un trato privilegiado durante el régimen, incluso revertiendo al Tesoro los excedentes de gastos no realizados, lo que coexistía con la realidad de unas Fuerzas Armadas infradotadas y con un gasto desproporcionado, mayor en personal que en inversiones de material. Véase el Prólogo de Rafael Bañón a OLMEDA GÓMEZ, J. A.: *Las Fuerzas Armadas en el Estado Franquista...*, cit. págs. 1-14.

Para una visión —vívida desde dentro— panorámica, documentada y esclarecedora del Ejército de Franco, su organización, idiosincrasia y evolución, desde el fin de la guerra hasta la muerte del general, véase en su totalidad. CARDONA, Gabriel: *El gigante descalzo. El ejército de Franco*, Santillana Ediciones Generales S.L., Madrid 2003.

36. López Ramón agrupa las aportaciones teóricas de los militares en tres áreas: argumentaciones jurídicas sobre la consistencia del poder militar (general Cano Ortega, Santos y Manuel Bozal); la misión salvadora de la sociedad que corresponde al ejército (generales Kindelán, González Mendoza y Carrasco Verde, coronel Núñez Maturana, comandante Marimón); el apartidismo y la vigilancia política de las Fuerzas Armadas (general Díez-Alegría, comandantes Prudencio García, Cassinello y Frías O'Valle, teniente coronel Fernández Gálvez). Véase LÓPEZ RAMÓN, F.: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, cit. págs. 230-236.

37. Díez-Alegría (que era Teniente General Jefe del Alto Estado Mayor desde 1970), apoyándose en la experiencia histórica de los militares alemanes

sin mostrarse partidario de la intervención militar en la política contingente, el general admitía que podía haber casos en que las Fuerzas Armadas, sin alinearse con ninguna opción política o de opinión determinada, «pero haciéndose eco del sentimiento general de su país, [podía] recoger de la calle los atributos del poder para impedir con ello la pérdida de la nación al perderse sus esencias fundamentales». Esencias cuya conservación era incompatible con ciertas opciones políticas, como la del partido comunista. De manera que no podía descartarse la posibilidad de una intervención militar, en el «caso de que el mando del Ejército considerase que se han desbordado los cauces del sistema». Intervención que —desde luego— sería de signo conservador, pues no se daban en España las condiciones sociales, políticas ni militares para un *25 de abril portugués*, y ello pese a los signos de división militar interna (aparición de la UMD) que se procuraban minimizar. Lo que estaba claro era que el Ejército se perfilaba como un elemento decisivo de cara al futuro, que su intervención no podía descartarse y que no era posible cambio político alguno, reformista o revolucionario, «si se enfrenta con la oposición del Ejército»<sup>38</sup>.

García Martínez de Murguía, también militar, subrayaba como un tema candente de actualidad (en 1975) el de la procedencia o no de que el Ejército se implicase en política<sup>39</sup>.

---

juzgados y condenados en Nuremberg, asociando apoliticidad y obediencia, reflexiona: «¿quién debe marcar el momento en que la obediencia debida debe cesar, para dar paso a una corriente que restaure el derecho menospreciado? Es decir, y ello no es nuevo, que pueden existir casos, enormemente restringidos ciertamente, en que las Fuerzas Armadas pueden, sin afiliarse a ninguna corriente de opinión determinada, pero haciéndose eco del sentimiento general de su país, recoger de la calle los atributos del poder para impedir con ello la pérdida de la Nación, al perderse sus esencias fundamentales [...]. Pero ese caso singularísimo [...] no puede incluirse en el marco de un peligro cierto [...] el peligro del intervencionismo militar». Díez-Alegría, Manuel: *Ejército y sociedad*, Alianza Editorial S.A., Madrid 1973, págs. 45-46.

38. Véase Díez-Alegría, M.: *Ejército y sociedad*, cit. págs. 203-213.

39. GARCÍA MARTÍNEZ DE MURGUÍA, Prudencio: *Ejército: presente y futuro. I. Ejército, Polemología y Paz Internacional*, Alianza Editorial S.A., Madrid 1975.

Para ello se apoyaba en declaraciones del ministro del Ejército teniente general Coloma<sup>40</sup>. O en lo escrito por el general Vigón, como representante destacado de una «intachable línea de pensamiento castrense»<sup>41</sup>. Pero al descender al terreno práctico se presentan dos riesgos para el militar; el primero es que, en razón de su convicción política o interés de clase, se decante por una opción política de partido, poniéndose a su servicio en su condición de militar; el segundo surge del rechazo del primero, porque para evitar caer en aquel, puede abstenerse o inhibirse absolutamente de todo lo relacionado con la política «con absoluto distanciamiento de demasiadas realidades vitales e ineludibles a nivel patriótico, moral, social, e incluso puramente cultural»<sup>42</sup>.

---

(Bajo el título original *Ejército, Polemología y Paz Internacional*, fue galardonada por el Estado Mayor Central con uno de los premios «Ejército 1974» para libros inéditos). OC de 6 de mayo 1975, DO núm. 106 de 13 mayo 1975.

40. «La naturaleza de la misión de las Fuerzas Armadas está más allá de las opciones políticas concretas, y esto nos impone el deber de respetar cualquier opción política de las que tienen cabida en el orden institucional, sin que sea lícito, en consecuencia, participar ni mostrar públicamente su preferencia por cualquiera de ellas».

41. «Es preciso repetir que la oficialidad del Ejército debe entender de política. Puede desentenderse —y esto no solo es lícito, sino debido— de lo que la política tiene de oficio. Lo que tiene de ciencia ha de informar, en cambio, ineludiblemente su conducta, su vida entera».

42. El objetivo esencial del ensayo es someter a la consideración del lector, muy particularmente el lector militar, «unas líneas generales y matizadas respecto al género de responsabilización social y política que, a mi juicio, resulta humana y patrióticamente insoslayable para los miembros del Ejército. Líneas de pensamiento tendentes a contribuir [...] a que los cuadros profesionales del Ejército puedan prestar el más eficaz servicio a la Patria en los tiempos que se nos avecinan, atendiendo al conjunto global de los intereses y valores —tanto permanentes como circunstanciales— de la comunidad nacional, así como, paralelamente, eludiendo los dos riesgos o desviaciones anteriormente señalados».

«Únicamente atribuyo a estas páginas, y reivindico firmemente para ellas, una sola pero, eso sí, sistemática y rigurosa ortodoxia: la de su finali-

Desde el campo de la psicología, el comandante Martín Jiménez (en 1976) ofrecía una reflexión histórica y filosófica sobre las Fuerzas Armadas, desde dentro de las mismas y sobre la vía del pensamiento de Platón. Sostenía que en las etapas iniciales del proceso de socialización de los grupos humanos, el guerrero formaba parte del subgrupo más cualificado siendo «el primero que toma conciencia de las categorías básicas de compromiso y comunión», lo que además acompañaba con la asunción de un protagonismo activo. Se configura así una «personalidad arquetípica» que ofrece la clave sobre la misión esencial de los ejércitos, que es defender al pueblo del que nacen, tanto de los enemigos exteriores como de los interiores, «sur-

---

dad, encaminada en su propósito directo y en su intención última al mejor servicio de la Patria, en unos momentos en que ésta, según mi personal criterio, exige de sus Fuerzas Armadas algo más que una eficaz preparación técnica puramente militar».

Véase GARCÍA MARTÍNEZ DE MURGUÍA, P.: *Ejército: presente y futuro...*, cit. págs. 12-14.

En el mismo volumen se incluye otro ensayo: *El militar profesional, hoy y mañana* (págs. 225-238) que obtuvo uno de los premios «Estado Mayor Central 1973» (para artículos periodísticos de temática militar), por OC de 29 de noviembre de 1973 (DO núm. 273 de 4 diciembre de 1973). También fue distinguido con el primer premio «Pedro Antonio de Alarcón» para trabajos de tema militar publicados en la prensa periódica civil, posteriormente fue finalista en el premio «Manuel Fraga Iribarne» para temas de desarrollo político y social. Publicado íntegro en las Revistas Índice, Escriba, Asinto, Diario de Barcelona, Ejército (núm. 422, marzo 1975), Contrastes, Armas y Cuerpos (AGM núm. 133 julio 1975). Con apoyo en las declaraciones del ministro de defensa soviético mariscal Grechko al diario Estrella Roja, un escrito de su colega francés Michel Debré y un trabajo publicado en la *Revue Militaire Générale* de la OTAN, García Martínez de Murguía argumenta a favor de la necesidad de una educación política en las Fuerzas Armadas, entendida como formación y cultura, no adoctrinamiento, complementaria y elemento de la formación integral que debe recibir todo oficial, que debe sobrepasar el ámbito de lo estrictamente castrense. Se trata de añadir, no de sustituir. Subraya que si antes se le exigía al militar profesional valor físico, disciplina y conocimientos técnicos, «eso era antes», porque «el patriotismo de hoy exige eso y bastante más. Y en un futuro no lejano habrá de exigirnos eso mismo y mucho más. Incomparablemente más». (pág. 238).

gen así los ejércitos, pues, como órganos garantes de la paz de su pueblo». Esta misión subsiste, enriquecida del mismo modo como ha aumentado la complejidad social, configurando una Patria «en cuya gestación la clase de los guerreros ha sido mentor y guía» y cuyas esencias es necesario preservar, ya que la misión de las Fuerzas Armadas es permanente e inmutable.

Asimismo, se preguntaba si la tesis comúnmente admitida de la primacía del poder civil sobre el militar tiene «consistencia moral incontrovertible» o si obedece a la presión de partes interesadas, por entender que aunque «fieles a su misión trascendente de salvaguardia de lo permanente de la patria, venga de donde viniere la amenaza», los ejércitos declinaron la acción política porque el dinamismo social «desbordaba y hasta ponía en peligro las esencias de su misión». No obstante, dejaba bien sentado que

«... la cesión del protagonismo político a las instancias civiles de poder, no ha de significar necesariamente la abdicación radical de los ejércitos de una función política que cumplir, porque con ello se traicionaría a la misión que, sin duda alguna es inalienable, está por encima de las contingencias del aquí y ahora y es anterior y creadora de la política misma. En buena hora, el poder civil cargue sobre sus espaldas la dirección política de la Nación, pero no se exija a los ejércitos que renuncien a su misión [...]. No constituyen, pues, los ejércitos problema para el Estado [...]. Pero cuando el poder civil no responde a las expectativas en él depositadas, y el ser o no ser de la patria se pone en peligro, la intervención militar puede hacerse necesaria»<sup>43</sup>.

43. Véase MARTÍN JIMÉNEZ, H.: *Ideología y política en las Fuerzas Armadas...*, cit. págs. 258-266.

Esta obra fue declarada de utilidad para el Ejército (Diario Oficial núm. 11 del año 1977). En sus primeras páginas incluye una reproducción de la carta dirigida al autor (el 3 de julio de 1976) por el entonces Capitán General de la 7.<sup>a</sup> Región Militar, general Gutiérrez Mellado, que alaba el trabajo considerándolo «de gran valor, fija conceptos que no se deberían olvidar nunca [...] debe servir para clarificar ideas (a mí me ha servido de mucho) cuya actualidad en los momentos que vivimos debemos tener siempre presentes». Asimismo, le aconsejaba tramitar la «declaración de utilidad» para lo que ofrecía todo su apoyo.

En los puntos de vista reseñados se reconocen elementos de las opiniones de Alfred de Vigny sobre el carácter general de los ejércitos

«Es el Ejército una nación en la Nación, y este es un vicio de nuestros tiempos. En la Antigüedad ocurría de otro modo: todo ciudadano era guerrero y todo guerrero era ciudadano; los hombres del Ejército no querían ser distintos de los hombres de la ciudad. El temor de los dioses y de las leyes, la fidelidad a la patria, la austeridad de costumbres y, ¡cosa extraña! el amor a la paz y al orden se encontraba en los campamentos más que en las ciudades, porque era la flor de la nación la que habitaba en ellos»<sup>44</sup>.

6.1.1.b) *El asociacionismo militar clandestino y su incidencia en la cohesión interna*

El asociacionismo militar ha sido utilizado como un recurso para cambiar situaciones o facilitar la intervención militar en política. Estas actividades asociativas, se han procurado controlar tradicionalmente mediante las limitaciones al ejercicio de los derechos políticos por los militares y, paralelamente, se han reprimido en vía penal y disciplinaria mediante la inserción de los tipos correspondientes en los códigos castrenses (sedición, conspiración o rebelión), puesto que se entendía que, de permitir la libre asociación de los militares, se ofrecía un soporte estable a las actividades de deliberación, cuyo efecto inmediato sería la fractura de la cohesión interna al atacar el principio de unidad, básico para las Fuerzas Armadas.

Tras la muerte de Franco y los primeros pasos de su sucesor hacia una apertura política que se adivinaba segura por necesaria, pero de la que se ignoraba que rumbo tomaría, cabía preguntarse si el Ejército continuaría la línea interven-

44. VIGNY, Alfredo de: *Servidumbre y grandeza militar*, Colección Austral, Espasa Calpe S.A., (3.<sup>a</sup> edición), Madrid 1962, pág. 16.

cionista de sus últimos ciento cincuenta años o si cedería todo el control político a los civiles<sup>45</sup>.

Entre las causas de los pronunciamientos, se ha señalado la existencia y actividad de las sociedades secretas militares o con significativa participación de estos que, mediante actuaciones ocultas, tomaban decisiones que interferían con las emanadas del sistema político, por naturaleza públicas; así como con las propias de la cadena de mando militar, con la finalidad de reconducirlas, bloquearlas o impulsarlas en función de los intereses y mediante la jerarquía de la asociación clandestina, que no de la institución a la que externamente servían sus miembros, por lo que estas sociedades atentaban contra la cohesión militar<sup>46</sup>.

45. En esta línea se expresaban ESTEBAN, Jorge de; LOPEZ GUERRA, Luis: *La crisis del Estado franquista*, Editorial Labor S.A., Barcelona 1977, págs. 28-30. Subrayando que «entre 1820 y 1874 hubo no menos de treinta pronunciamientos militares, esto es, casi uno cada dos años. Desde 1923 hasta la fecha, excepto durante el breve período 1931-1936, los asuntos públicos han estado dirigidos continuamente por una cabeza militar».

46. Es conocido que durante el siglo XIX la masonería llegó a tener una considerable implantación entre los militares, por lo que cabe pensar que las logias tenían cierto poder de convocatoria dentro del Ejército. Al parecer, las primeras logias militares fueron organizadas en España por los militares que habían sido hechos prisioneros por los franceses durante la Guerra de Independencia y que habían pasado su cautiverio en Francia, hasta el final de la contienda. Busquets cita como aparecidas durante el reinado de Isabel II, *La Isabelina* y *La Orden Militar Española*, también llamada *Sociedad Militar Española*. BUSQUETS BRAGULAT, J.: *Pronunciamientos y golpes de Estado en España*, cit. pág. 70.

Marichal menciona la *Orden Militar Española*, como organización instrumental para la agitación política dirigida desde París, durante más de un año, por el exiliado Ramón Narváez y otros oficiales conservadores, aprovechando el malestar ya existente por causa de los sueldos. Véase MARICHAL, C.: *La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España: 1834-1844*, cit. pág. 252.

Sobre la implicación de la masonería en el pronunciamiento de Riego: «Fue Cádiz el lugar designado para el embarque de nuestras tropas [...]. En casa de Javier Istúriz funcionaba la Logia masónica ‘Soberano Capítulo’ y se fundó la llamada ‘Taller Sublime’ [...] por votación verificada en las Logias, resultó elegido el coronel don Antonio Quiroga. La mayoría del Ejército era masón». Véase DE BURGOS, C.: *Gloriosa vida y desdichada muerte de Don Rafael del Riego*, cit. págs. 54-56.

Como precedentes lejanos, merecen especial interés las sociedades secretas específicamente militares y su acción contra Primo de Rivera y la Segunda República.

La Asociación Militar Republicana (AMR) se creó durante la Dictadura y entre sus fines figuraba el interés por derribarla; recordaba a la anterior Asociación Republicana Militar (ARM) patrocinada por Ruiz Zorrilla durante la Restauración. Continuó actuando tras caer Primo de Rivera y se disolvió durante la Segunda República<sup>47</sup>. Su composición era heterogénea, como se demostró por la división de sus antiguos miembros cuando llegó el momento de elegir bando en 1936.

De signo y finalidad contrarias, en 1933 surgió la clandestina Unión Militar Española (UME), parece que a consecuencia del intento de golpe del general Sanjurjo. Su estructura recordaba la de las Juntas de defensa, con juntas locales, regionales y central. Compuesta por oficiales de grado medio y bajo, estaba poco estructurada y organizada, sin unidad de criterio en cuanto a los intereses a defender, aunque parece que orientada a defender el «orden y la autoridad» en España<sup>48</sup>. A comien-

47. En una Circular a sus asociados (febrero 1930) se leía: «No pretendemos hacer una nueva militarada como la que llevó al poder al general Primo de Rivera; queremos ir a una República, esencialmente democrática, por medio de un movimiento popular apoyado en el Ejército». FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Historia del reinado de D. Alfonso XIII (II)*, cit. pág. 214.

48. «...la UME no era un grupo rígidamente organizado con ideas y objetivos claros, sino casi una confederación en ciernes de camarillas de las guarniciones locales, cuyos miembros y secciones regionales sostenían opiniones a veces muy discrepantes entre sí. Al constituirse, la justificación inicial y nominal de la UME había sido la necesidad de una organización militar especial destinada a proteger el gobierno constitucional de un golpe por sorpresa de los revolucionarios. Pero algunos de sus mentores más sobresalientes la concebían más concretamente como un instrumento para la instauración final de un gobierno nacionalista autoritario. [...] No tenía una dirección nacional propiamente dicha y las secciones locales eran de hecho autónomas. Ni siquiera era una organización estrictamente secreta a causa de su falta de método de trabajo y de dispositivo orgánico. [...] una especie de hermandad profesional». PAYNE, S. G.: *El Ejército, la República y el estallido de la guerra civil*, pág. 147. En CARR, R. y AA.VV.: *Estudios sobre la República y la guerra civil española*, cit.

zos de 1935 ya contaba con buen número de seguidores y comenzó a contactar con ciertas organizaciones políticas<sup>49</sup>.

Para contrarrestar la acción de la UME, en la primavera de 1935 se creó la Unión Militar Antifascista (UMA), que al ampliarse con la integración de los miembros de la AMR, pasó a llamarse Unión Militar Republicana Antifascista (UMRA)<sup>50</sup>.

Durante el régimen de Franco, también hubo sociedades militares más o menos toleradas y algunas clandestinas.

«Los historiadores que dicen que en el pasado régimen de Franco el Ejército fue una balsa de aceite mienten soberanamente»<sup>51</sup>.

*Forja* es la primera asociación a considerar, fundada en 1951 e inicialmente tolerada por el Gobierno, fue disuelta posteriormente por considerarla peligrosa<sup>52</sup>. De ella procedían

49. Como falangistas, carlistas, monárquicos alfonsinos, etc, siendo liderada por el general Mola desde abril de 1936. Véase PAYNE, S.G.: *Los militares y la política...*, cit. págs. 255-273.

50. Muchos de cuyos miembros pertenecían, además, a la masonería. Véase BUSQUETS BRAGULAT, J.: *Pronunciamientos y golpes de Estado en España*, cit. págs. 122-129.

Payne no alberga la menor duda de que la mayoría (90%) del cuerpo de oficiales era contraria a los revolucionarios; por lo que la minoría de oficiales izquierdistas, para contrarrestar esta corriente interna, organizaron la Unión Militar Republicana Antifascista (UMRA) que confrontaría con la semisecreta Unión Militar Española (UME), organizada en 1933-34 y que afirmaba controlar el 45% de los mandos en activo en marzo de 1936. PAYNE, S. G.: *El Ejército, la República y...*, cit. págs. 145-146.

51. FERNÁNDEZ SANTANDER, Carlos: *Los militares en la transición política*, Editorial Argos Vergara S.A, (1.ª edición), Barcelona, 1982, pág. 11. Incluye una breve reseña de los ceses, destituciones y persecuciones que se producían y quedaban ocultos al conocimiento público.

52. Nacida en el seno de una academia de preparación militar del Frente de Juventudes, dirigida por el capitán Pinilla (que en los años ochenta sería nombrado general Director de la Academia General Militar) y el padre Llanos, sacerdote jesuita. Su carácter era «espiritual, profesional y humanista, en la que se buscaba la mejora de la sociedad y de sus miembros [...] sin nada que ver con los pronunciamientos o golpes de Estado». BUSQUETS BRAGULAT, J.: *Pronunciamientos y golpes de Estado en España*, cit. pág. 145.

varios de los fundadores de la Unión Militar Democrática (UMD), años después<sup>53</sup>.

Insistiremos en que, pese a que las Fuerzas Armadas fueran el pilar más sólido del régimen de Franco, sería un error pensar que fueron una institución impermeable a los cambios que se producían en el contexto social y político<sup>54</sup>.

Desde los años sesenta, las Fuerzas Armadas habían ido perdiendo influencia y protagonismo político, pero hasta 1965 no se observan movimientos internos en unos ejércitos que durante los primeros veinticinco años, tras el fin de la guerra, verdaderamente han mantenido la uniformidad ideológica que se les suponía. Pero a partir de este año, la propaganda dirigida desde el exterior comienza a actuar en su seno, aumentando de intensidad conforme se aproxima el momento de las «previsiones sucesorias», hasta materializarse (desde 1970) en boletines o panfletos de cierta periodicidad, que se presentan como editados por jefes y oficiales que han reflexionado y se han concienciado sobre los problemas presentes y futuros a que se enfrentan España y su Ejército<sup>55</sup>.

En la primera mitad de la década de los setenta, la conjunción de una serie de factores (asesinato de Carrero Blanco, revolución en Portugal, entrega del Sahara, declive físico de Franco), afectan al monolitismo de sus filas que se había

53. Tres de los doce fundadores de la UMD habían pertenecido a Forja, así como un total de 26 de sus miembros, según Busquets.

54. En este sentido, MELLA MARQUEZ, Manuel: «Los grupos de presión en la transición política», en TEZANOS, José Félix; COTARELO, Ramón; BLAS, Andrés de (eds.): *La transición democrática española*, Editorial Sistema, Madrid 1989, pág. 164.

55. Van apareciendo sucesivamente publicaciones como el *Boletín de Información para Jefes, Oficiales y Suboficiales* (en 1970); *Misión; Nueva Lealtad; Andalucía Militar*. Para las clases de tropa aparecen *La Voz del Soldado* (abril de 1972) y *El Soldado*. Para el Ejército del Aire, aparecen unas hojas firmadas por una autodenominada «Comisión Democrática de Aviadores», a finales de 1970. En la Armada, desde 1971 existía un grupo político próximo a los socialistas, entre los suboficiales y especialistas. Tras todas ellas estaba el Partido Comunista de España (Carrillo). Véase YNFANTE, Jesús: *El Ejército de Franco y de Juan Carlos*, Ed. Ruedo Ibérico, Francia, 1976, págs. 123-125.

mantenido hasta ese momento. Así, los militares comienzan a encuadrarse o a sentir afinidad por determinadas corrientes cada vez más delimitadas y, en los primeros años setenta, puede advertirse la existencia de al menos tres posturas ideológicas dentro del Ejército: la aperturista, sostenida por oficiales jóvenes que miran hacia otros ejércitos del entorno europeo y occidental y que apostaban decididamente por un futuro en democracia; la de los conservadores, continuistas del régimen llamado a desaparecer, resistentes al cambio y anclados al modelo existente; y una tercera, la de los estrictamente profesionales que ven su profesión como independiente y esencialmente apolítica.

En 1973, los movimientos internos se manifestaban de manera más abierta, usualmente en forma de grupos que llaman la atención del colectivo militar sobre la realidad española, según su interpretación, invitando a adoptar determinadas posiciones, en principio, si no a favor de un pronunciamiento activo, al menos de toma de conciencia ante la perspectiva de los cambios inminentes. En síntesis, cada fracción procuraba reclutar o al menos asegurarse la neutralidad de quienes pudieran intervenir en un momento dado <sup>56</sup>.

El movimiento que comenzó en Portugal el 25 de abril de 1974, la *revolución de los claveles*, animó este ambiente, aumentando la propaganda clandestina en las Fuerzas Armadas <sup>57</sup>.

56. Un grupo de oficiales escribe una carta abierta a sus compañeros de los tres ejércitos, en un llamamiento a las conciencias, ante el deterioro de la situación general de España, pretendiendo dar una visión verdadera de la realidad española. «Con todo cuanto os estamos diciendo no os pedimos una sublevación, otro ‘pronunciamiento’ impropio de un país civilizado. Únicamente queremos invitaros a una meditación profunda sobre los auténticos problemas de la Patria, para que, de acuerdo con ellos, adecuéis vuestra conducta: para que no consintáis nunca que se os enfrente al pueblo español.» YNFANTE, J.: *El Ejército de Franco y de Juan Carlos*, cit. pág. 120.

57. Para un estudio de contraste entre la UMD y el coetáneo Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA) portugués, véase MOREIRA ALVES, Marcio: *La revolución de los militares portugueses*, Editorial Euros S.A., Barcelona 1976. La obra tiene el interés de la inmediatez a los hechos que trata en torno al

En el ambiente de clandestinidad de la época, las inquietudes cristalizaron en la creación de la Unión Militar Democrática (UMD), fundada en Barcelona durante el verano de 1974<sup>58</sup>. El día 29 de julio de 1975 fueron detenidos nueve de sus miembros más significados, jefes y oficiales, que fueron procesados por el delito de rebelión militar y sentenciados en consejo de guerra<sup>59</sup>. Este hecho tuvo gran impacto mediático, nacional y extranjero.

---

protagonismo militar en la revolución que derribó el régimen del mariscal Caetano en Portugal. El autor comienza su discurso desde una pregunta que pretende responder a lo largo de la obra: «¿Cómo puede un Ejército colonial, al servicio de un régimen fascista y subdesarrollado, convertirse en un movimiento de liberación?».

Aunque de menor interés y desde un punto de vista más subjetivo, también puede verse ATAIDE BANAZOL, Teniente coronel Luis: *Portugal: el origen del Movimiento de las Fuerzas Armadas. Los Capitanes*, Juan Lliteras, editor, Barcelona 1975.

58. Javier Pradera afirma que la revolución de los claveles portuguesa inspiró la creación de una UMD mimética con la MFA del ejército portugués. PRADERA, Javier: «La bola de nieve», en *Memoria de la Transición*, Juliá, Santos; Pradera, Javier; Prieto, Joaquín (Coordinada por), Taurus, Madrid 1996, pág. 696.

Véase FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier: *UMD. Militares contra Franco. Historia de la Unión Militar Democrática*, MIRA Editores S.A., Zaragoza 2002, pág. 230. Sobre las claves, el porqué del nacimiento de la UMD explica: «... el franquismo está entrando en su última etapa vital [...] Quienes en el Ejército tienen inquietudes intelectuales van a la Universidad. Cualquier militar universitario de aquellos años era progresista, [...]. Y de esta mezcla, ambiente militar cerrado y reaccionario, y ambiente universitario más abierto que el resto de la sociedad, surgen las personas que crearán la Unión Militar Democrática. Tardofranquismo y militares universitarios son los dos elementos principales que dan lugar al nacimiento de la UMD».

59. Para explicar los hechos y contrarrestar en lo posible efectos indeseados o tergiversaciones, el Ministerio del Ejército publicó los documentos de interés para el caso en *La UMD y la Causa 250/75*, Ministerio del Ejército, Estado Mayor Central, Talleres del Servicio Geográfico del Ejército, Madrid 1976. Recoge un relato de la aparición de la UMD, la instrucción de la Causa 250/75, el desarrollo del Consejo de Guerra, así como sus repercusiones externas y campaña política asociada. En sus Anexos se incluyen el Manifiesto de la UMD y su Ideario, así como otros documentos de interés.

La finalidad política de la UMD parecía ser la de hacer proselitismo de ideología democrática dentro del Ejército, ya que era patente la intención de allegar partidarios<sup>60</sup>.

En cuanto a su carácter, las opiniones diferían totalmente según la fuente: una corriente política, una «entidad subversiva» o simplemente un esfuerzo interno y a contracorriente, para ayudar a una transición pacífica<sup>61</sup>.

60. Una muestra del Ideario UMD:

«Objetivos nacionales: [...]1. Establecimiento pleno de los Derechos del Hombre y de las libertades democráticas y, en consecuencia, promulgación de una amnistía total para todos aquellos ciudadanos (civiles y militares) que han sido sancionados por defender esos derechos.»

«Objetivos militares: [...]5. Elaboración de un Estatuto del militar en el que se especifiquen sus deberes y derechos así como el sistema de recursos jurídicos que pueden usar ante toda medida injusta o arbitraria.»

Véase en YNFANTE, J.: *El Ejército de Franco y de Juan Carlos*, cit. págs. 171-174.

Fernández López relaciona, con una breve reseña biográfica, a todos los pertenecientes a la UMD tomando como base la *escalilla* del 1 de enero de 1976. El listado incluye a los que no siendo miembros probados, han tenido alguna relación especial con la UMD. También hace un resumen estadístico en el que se muestra que la inmensa mayoría de los miembros de la UMD eran del Ejército de Tierra y de las Armas de Infantería y Artillería, aunque el mayor porcentaje de afiliados lo ostentaba el Arma de Ingenieros, siendo las ciudades con mayor representación Barcelona y Madrid, por este orden. FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier: *UMD. Militares contra Franco...*, cit. págs. 253-321.

61. Ynfante considera a la UMD como una fuerte corriente política, cercana a las tesis ideológicas del grupo democristiano de Ruiz Jiménez (Izquierda Democrática). También cree que la UMD enlaza históricamente con las correspondientes UME y UMRA de la Segunda República y que en el fondo, su actividad encerraba una modalidad de pronunciamiento, en forma de proceso democrático interno, «que se encaminaba inevitablemente hacia lo que se denominaba antaño un pronunciamiento negativo, esto es, cuando el grueso del Ejército, que hasta el momento ha sido el puntal del Régimen, le niega su apoyo incondicional y se limita conscientemente a un papel pasivo». Véase en YNFANTE, J.: *El Ejército de Franco y de Juan Carlos*, cit. págs. 171-174.

«La UMD era una organización clandestina que, al romper la disciplina y línea jerárquica del Ejército, atenta contra su seguridad y unidad, razón por la cual la Institución reaccionó contra aquella [...]. Por encima de las perso-

La UMD se autodisolvió tras las elecciones del 17 de junio de 1977, «por considerar que en una democracia no deben existir organizaciones clandestinas militares». En cierto modo, su acción fue una manifestación anacrónica de militarismo, al estilo de la Restauración y anteriores, por tratarse de una fracción politizada y no de una acción institucional<sup>62</sup>. Pero

---

nas está el Ejército, y este no podía por menos que castigar conductas, que tan gravemente ponían en peligro la misma esencia e incluso la existencia de la Institución». GUTIÉRREZ MELLADO, M.: *Un soldado de España*, cit. pág. 133.

Véase la Sentencia del Consejo de Guerra celebrado en el Cantón de Hoyo de Manzanares (Madrid) el 10 de marzo de 1976 que juzgó a los procesados en la Causa núm. 250/75 por el presunto delito de «Rebelión militar».

«Primer resultando: Que los inculpados [...] constituían un grupo de la UMD, entidad subversiva que pretende obtener la intervención de las Fuerzas Armadas en un proceso de ruptura para cambiar las Instituciones fundamentales de la nación, no permitiendo al Gobierno una pacífica evolución, propósito de los procesados que, de haber prosperado, podría haber originado un conflicto armado».

62. Sobre la UMD han escrito varios de sus protagonistas o personas vinculadas a estos por afinidad o profesión. Por ejemplo, BUSQUETS, Julio: *Militares y demócratas*, Plaza & Janés Editores S.A., Barcelona 1999. En este libro memorial de Busquets están detalladas las vicisitudes de la contestación demócrata desde las filas militares, materializada en la Unión Militar Democrática (UMD), de la que fue fundador. Desde el mismo punto de vista personal y desde un puesto de observación privilegiado, dada su condición de diputado y miembro de la Comisión de Defensa, resulta muy interesante y esclarecedor su relato sobre los episodios de la transición a la democracia relacionados con los militares y las Fuerzas Armadas.

REINLEIN, Fernando: *Capitanes rebeldes. Los militares españoles durante la Transición: de la UMD al 23-F*, Ed. La Esfera de los Libros S.L., Madrid 2002. Reinlein relata su paso por la UMD y aporta datos sobre el golpe militar del 23-F. A su juicio, la UMD era una organización clandestina que nació en Barcelona en agosto de 1974 «para tratar de ayudar, desde el seno de las fuerzas Armadas, [a] que la transición política hacia la democracia fuese pacífica» (pág. 23).

FORTES, José; OTERO, Luis: *Proceso a nueve militares demócratas: Las Fuerzas Armadas y la UMD*, Editorial Argos Vergara S.A., Barcelona 1983. Relatan la trayectoria de la UMD y su peripecia personal desde el punto de vista «procesal» (sumario, plenario y consejo de guerra). Ambos autores fueron separados del servicio por la sentencia del consejo de guerra que los juzgó en Hoyo de Manzanares.

lo verdaderamente relevante es que durante el verano de 1975, al salir a la luz pública la UMD con la detención simultánea de varios de sus miembros, quedó al descubierto el hecho de que la supuesta unidad de las Fuerzas Armadas estaba en crisis y había dejado de ser tan impenetrable.

## 6.2. LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

En el último proceso de cambio del autoritarismo al constitucionalismo, conocido como transición española a la democracia, ya no tenían la fuerza de antaño los factores de inestabilidad socioeconómica y política<sup>63</sup>.

La transición del franquismo a la democracia en España, es un fenómeno político que llamó la atención en su momento y cuyo estudio aún sigue teniendo interés, para intentar comprender con todos sus matices cómo fue posible evolucionar desde un régimen que nació de una victoria militar en una guerra civil, emparentado con los movimientos fascistas de la Europa de entreguerras, a un sistema democrático en un brevísimo plazo de tiempo y de una manera pacífica, sin purgas de funcionarios ni excesos intolerables y con la colaboración de los políticos reformistas del régimen que desaparecía.

Las claves hay que buscarlas indagando en la transformación de España durante el período del franquismo, cuya larga duración entrañaba la necesidad —para el régimen— de ir adaptándose a los cambios políticos y sociales si quería sobrevivir. Así, son tres los factores a considerar para comprender cómo fue posible la transición a la democracia: la existencia de una cierta evolución política dentro del franquismo; los cambios experimentados en la sociedad y la mentalidad de los españoles, que evidenciaban cada vez más el desajuste existente

63. Sobre el período de la transición política, puede verse MONTILLA MARTOS, José Antonio: *Manual de derecho constitucional. Volumen I*. Balaguer Callejón, Francisco (coordinador); Cámara Villar, Gregorio; López Aguilar, Juan Fernando; Balaguer Callejón, María Luisa; Montilla Martos, José Antonio. Tecnos (2.ª edición), Madrid, 2007, págs. 47-52.

entre las estructuras políticas del régimen y las necesidades de la sociedad que las sustentaba; las posibilidades de evolución que ofrecía el propio ordenamiento jurídico, posibilidades cuyo punto de inflexión se concretaba en el papel que las leyes fundamentales atribuían al Rey, una vez desaparecido Franco. Y todo esto sobre un contexto político y social en el que sobresalían dos rasgos, la convicción en la necesidad de un cambio y la disposición negociadora, de pactar, para alcanzar un punto de consenso en los asuntos necesarios<sup>64</sup>.

Se planteaba el interrogante sobre cual sería la actitud del Ejército, lo que dependía de cómo hubiera evolucionado, si hacia una institución políticamente aséptica, centrada en las tareas técnicas de defensa nacional, como en los países europeos, o si se mantendría fiel a su tradición intervencionista en política. La cuestión era saber si el Ejército iba a desempeñar un papel en la política española, con qué alcance y con qué postura. Respecto al primer punto era fácil observar que gran parte de los actores políticos, en vez de preconizar la neutralidad estricta del Ejército, invocaban el apoyo para sus posiciones respectivas. Esta llamada a la intervención encerraba la asunción previa del fracaso de la clase política y era evidente entre las posiciones conservadoras, continuistas, apoyadas en el artículo 37 LOE (Carro, Arias Navarro); pero también los partidarios de romper con el régimen anterior, como única forma de desbloquear la crisis, reconocían, veladamente, que «tal ruptura solo será posible si se cuenta, no solo con la neutralidad, sino con la colaboración o al menos con la benevolencia del Ejército»; en cualquier caso, en un fase inicial, el Ejército debía asumir la tarea de «regular el cambio con las otras instituciones como sindicalismo y partidos políticos de naturaleza democrática» (Tamames), o la de «ser el instrumento que apoyase una normalización de la vida nacional» (Gil

64. Véase TEZANOS, José Félix: «La crisis del franquismo y la transición democrática en España», en TEZANOS, José Félix; COTARELO, Ramón; BLAS, Andrés de (eds.): *La transición democrática española*, cit., págs. 9-11.

Robles). Incluso desde la ilegalidad, el PCE abogaba a favor del entendimiento con «los elementos democráticos del Ejército». Por otra parte, las posiciones más radicales y revolucionarias identificaban al Ejército como sostén del régimen y de su posible continuación, por lo que era un claro objetivo de sus ataques. Todas estas apreciaciones conducían a considerar al Ejército como el factor clave del futuro político, quizás con la salvedad de quienes apostaban por la reforma del régimen, desde la legalidad<sup>65</sup>.

Indudablemente, las Fuerzas Armadas se contaban entre los poderes fácticos del momento, cuya actitud era un factor a considerar en el período preconstituyente, durante el que los actores sociales y políticos pugnaban por tomar posiciones presionando en favor de sus intereses<sup>66</sup>. De hecho, uno de

65. Véase ESTEBAN, J.; LOPEZ GUERRA, L.: *La crisis del Estado franquista*, cit. págs. 28-30. A falta de información directa, recurren a dos fuentes indirectas, declaraciones de militares y políticos, y posibilidades deducidas de su composición interna.

66. Mella Márquez considera como poderes fácticos a las organizaciones empresariales y los sindicatos de trabajadores, las Fuerzas Armadas y la Iglesia católica. Véase en MELLA MÁRQUEZ, M.: «Los grupos de presión en la transición política», cit.

Asimismo, el general Sabino Fernández Campo afirma que, en 1976, las Fuerzas Armadas eran un poder fáctico y sobre su papel en la Transición: «En ninguna forma puede admitirse la afirmación [...], según la cual la transición democrática en España se realizó a pesar de las Fuerzas Armadas. Todo lo contrario, estas fueron precisamente el sostén para que se realizara el cambio que sin ellas tal vez no hubiera sido posible. Aceptaron el proceso con todas las consecuencias, asumiendo lo que en ocasiones consideraban serios agravios y con el mérito indudable de que ello suponía renunciar a un pasado en el que habían tenido una activa participación». Véase FERNÁNDEZ CAMPO, Sabino: «Las Fuerzas Armadas en la transición democrática española», *Revista de Derecho Político*, núm. 45, UNED, Madrid, 1999, pág. 32.

En opinión de Sánchez-Terán, que fue Gobernador civil de Barcelona (1977), diputado por Salamanca (1977), ministro en los gobiernos de UCD entre febrero de 1978 y septiembre de 1980, entre otros cargos y tareas políticas, junto con la Iglesia Católica, el Ejército fue una de las instituciones claves en la Transición, no olvidemos que el artículo 37 LOE encomendaba a las Fuerzas Armadas (que incluían a las Fuerzas de Orden Público), la mi-

los problemas importantes que planteaba la transición política era la necesidad «de integrar y articular social y políticamente a las asociaciones y a los poderes fácticos tradicionales, haciéndoles pasar de poderes de hecho a poderes formalizados en el ordenamiento jurídico-político»<sup>67</sup>.

En esta pugna, el Ejército pretendía no quedar al margen o perder su posición, aunque sin poder sustraerse del ambiente de inestabilidad y rapidez con que se sucedían los acontecimientos, por lo que su actitud sería objeto de permanente atención, «...este era el gran tapado, el interrogante ante el cambio. La postura de los militares iba a ser, durante toda la transición, el principal motivo de preocupación de los demócratas»<sup>68</sup>.

«En torno al Ejército se fue creando una incógnita. También, una sospecha. Aparte de los pronunciamientos militares que jalonan nuestra historia política y le confieren peculiaridad, había el hecho indiscutible de que la posición de las Fuerzas Armadas en la guerra civil contribuyó de forma decisiva a resolverla a favor de uno de los bandos [...], los juicios acerca

---

sión de defensa del orden institucional. «El Rey ha afirmado en varias ocasiones de manera clara y contundente que sin la colaboración del Ejército no hubiera sido posible la Transición. Y ha resaltado su lealtad ejemplar». Véase SÁNCHEZ-TERÁN, Salvador: *La Transición. Síntesis y claves*, editorial Planeta S.A., Barcelona 2008, págs. 263-270.

67. MELLA MARQUEZ, M.: «Los grupos de presión en la transición política», cit. pág. 150.

68. Opinión de Gabriel Cardona en Prólogo a LOSADA MALVÁREZ, J. C.: *Ideología del Ejército franquista...*, cit. pág. 13.

En opinión de Trillo-Figueroa, «en la transición [...] a ningún observador escapaba que la actitud que pudieran tener las Fuerzas Armadas, iba a ser factor decisivo del éxito o el fracaso de la empresa». Explica el protagonismo político del Ejército en la ya citada formulación de Balmes y sostiene que el régimen español posterior a 1936 no fue un régimen militarista y que esta guerra y el régimen que surgió de ella modificaron, total y paradójicamente, la actitud política del Ejército a favor del pueblo español. TRILLO-FIGUEROA MARTINEZ-CONDE, Federico: «Las Fuerzas Armadas en la constitución española (Esbozo de una construcción institucional)», *Revista de Estudios Políticos núm. 12*, noviembre-diciembre, 1979, págs. 105-107.

del Ejército pecaban a veces de retrospectivos,[...], no en vano habían transcurrido cuarenta años de historia en España y en el mundo»<sup>69</sup>.

La importancia de la actitud de las Fuerzas Armadas durante la Transición está generalmente reconocida,

«...hasta el extremo de que no es exagerado sostener que esta transición no es otra cosa que una transferencia definitiva del poder de los militares a los civiles, retirándose aquellos a los cuarteles en el marco de un ordenamiento constitucional cuya emergencia tutelaban»<sup>70</sup>.

Durante este periodo, las Fuerzas Armadas aún se arrogaban —o algunos sectores le atribuían— la custodia de «lo permanente», si bien este papel se atemperaba con la no injerencia en las actividades políticas ordinarias, que se consideraban pertenecientes al ámbito de lo accidental.

Conviene recordar que en aquel entonces estaba muy viva la consideración de la existencia de un poder militar autónomo, que asignaba a las Fuerzas Armadas una función tutelar sobre las instituciones y la vida política en general, que les habilitaba para intervenir cuando las circunstancias extraordinarias así lo demandaran para preservar la existencia del Estado.

No obstante, la actitud general de los militares no era muy distinta a la del pueblo español, que podríamos calificar como de expectación<sup>71</sup>. Pero este cuadro, que podía preocupar de

69. HERNÁNDEZ GIL, Antonio: *La Constitución y su entorno. Obras Completas. Tomo 7*, (Ed. Inicial de Planeta, 1982), Espasa-Calpe, S.A, Madrid, 1988, págs. 106 -107.

70. GARCÍA COTARELO, Ramón; BLAS GUERRERO, Andrés de: *Teoría del Estado y sistemas Políticos (II)*, UNED, Madrid 1987, pág. 379.

71. En una entrevista al general Gutiérrez Mellado, al hablar sobre la famosa reunión del presidente Suárez con los mandos militares (8 de septiembre de 1976) en la que se tocó el tema de la posible legalización del Partido Comunista, se le pregunta «¿Ya estaban preocupados los militares por la situación política?», y responde «No, en esos momentos estaban preocupados por el terrorismo sobre todo. A los militares les pasaba lo que le

cara a la construcción de un nuevo sistema político, no llegó a hacer crisis porque en las actitudes de los militares era determinante su sentido de la jerarquía y de la disciplina, y además estaba claro que el cambio era inevitable, como cristalización de esa evolución de la sociedad española que en lo social había adelantado a la política. Esto no significa que el proceso fuera totalmente pacífico, pero el hecho cierto es que el cambio se hizo, aunque con discrepancias en cuanto a ritmo o grado de aplicación. La asunción de la Jefatura del Estado por el Rey, que llevaba implícita el mando supremo de las Fuerzas Armadas, unida a los otros factores citados, hizo que las Fuerzas Armadas y sus miembros guardaran una actitud presidida por la sensatez.

### 6.2.1. *Las etapas de la Transición*

Para su estudio y mejor comprensión, la Transición se ha dividido en etapas, fases o periodos, bajo diversos criterios y con distinto acierto <sup>72</sup>.

---

pasaba a toda España, que estaba expectante, viendo qué pasa. Y la realidad es que en contra de la transición no hay más que una minoría, que son Milans y sus muchachos». PREGO, Victoria: «Manuel Gutiérrez Mellado», en *Memoria de la Transición*, Juliá, Santos; Pradera, Javier; Prieto, Joaquín (Coordinada por), cit., pág. 691.

72. Si entendemos por transición el cambio de un régimen a otro, de uno autoritario o de dictadura personal a otro de plenas libertades democráticas, pueden agruparse las etapas de la transición española en dos subgrupos: una Transición institucional (desde el 18 de noviembre de 1976 en que la Cortes aprueban la Ley para la Reforma Política, hasta el 6 de diciembre de 1978, que se aprueba la Constitución) y una Transición política (desde la destitución de Arias Navarro el 3 de julio de 1976 hasta el 28 de octubre de 1982 en que el PSOE gana las elecciones), a su vez, esta transición política admitiría otras subdivisiones. Véase COTARELO, Ramón: «La Transición política», en TEZANOS, José Félix; COTARELO, Ramón; BLAS, Andrés de (eds.): *La transición democrática española*, cit., págs. 40-41.

Dorado y Varela estratifican la dinámica política de la transición en cuatro etapas:

En el ámbito general, de las tres estrategias que en 1975 podían plantearse frente al proceso de cambio, es decir, la reforma del franquismo desde dentro, el pacto entre las elites moderadas del régimen y sus homólogos de la oposición, y la opción por la transacción, el consenso, triunfó esta última para sorpresa de propios y extraños, sostenida por la moderación de las actitudes ciudadanas durante un proceso en el que cabe distinguir varias fases o etapas, de las que, en líneas generales, pueden considerarse tres: primera, la apertura de las libertades; segunda, la verdadera reforma política; tercera, el consenso sobre la Constitución y sobre los grandes problemas

---

1.<sup>a</sup> El fracaso del proyecto continuista de los franquistas del régimen, personificados oficialmente en el presidente Arias Navarro, según una fórmula que bien pronto se mostró agotada. Arias tenía la fuerza del aparato estatal, pero representaba un modelo imposible por caduco, en cambio, las fuerzas opositoras y buena parte de los aún integrantes del régimen optaban por un modelo más avanzado que sí contaba con el suficiente respaldo popular, si no para imponerlo, sí para enfrentarse a aquel. De hecho se producía una neutralización mutua de fuerzas que comenzó a desbloquearse con el cese de Arias Navarro.

2.<sup>a</sup> Con el nombramiento del presidente Suárez se pone en marcha el proyecto reformista y se configura un nuevo mapa político. Esta etapa estaba dirigida —desde dentro— por los reformistas del régimen de Franco, sobre la base de tres procesos simultáneos: la liquidación de las instituciones políticas del franquismo, desde la legalidad; la convocatoria de elecciones generales con participación abierta para todas las fuerzas y la inmediata redacción de una constitución o reforma de las Leyes Fundamentales; practicar una política de atracción de la oposición moderada, para ayudar a estos fines.

3.<sup>a</sup> Los resultados de las elecciones del 15 de junio de 1977 abocaron a la necesidad de una ruptura pactada, dado el equilibrio de fuerzas existente que exigía una negociación, cuya manifestación más explícita resultó ser la propia Constitución que se comenzó a elaborar, al asumir las nuevas Cortes una tarea constituyente para la que no habían sido elegidas.

4.<sup>a</sup> La consolidación de la ruptura. Entre el *referéndum* constitucional (6 de diciembre de 1978) y las elecciones del 28 de octubre de 1982, ganadas por el Partido Socialista Obrero Español.

Véase en DORADO, Roberto; VARELA, Ignacio: «Estrategias políticas durante la transición», en TEZANOS, José Félix; COTARELO, Ramón; BLAS, Andrés de (eds.): *La transición democrática española*, cit., págs. 253-274.

de Estado. En cualquier caso, el debate político en los primeros meses de la Transición, ya no giraba sobre el dilema «continuidad o reforma» de los últimos tiempos de Franco, porque desde su muerte el dilema ya sería «reforma o ruptura»<sup>73</sup>. La solución a este dilema no estaba clara, porque los continuistas contaban con importantes apoyos tanto en el aparato del Estado como en ámbitos sociales, políticos o económicos; en cambio, los rupturistas contaban con el deseo de cambio, basado en el convencimiento socialmente generalizado de que el régimen de Franco no podría continuar inmutable tras la desaparición del general y que, desde luego, sería distinto y más abierto. Este nudo comenzó a deshacerse desde el momento en que comenzaron a potenciarse las coincidencias,

«La combinación de las aspiraciones de seguridad política y de una solución democrática se convirtió, desde estos años, en el principal punto de encuentro entre los sectores mayoritarios de la sociedad española. Tal coincidencia llegó a crear una cultura política que ha determinado todo el proceso de la transición a la democracia, condicionando las estrategias de las distintas fuerzas políticas»<sup>74</sup>.

Desde enero de 1976 hasta junio de 1977 (primeras elecciones generales), hay un ambiente de politización generalizada en el que se produce un resurgir de la sociedad civil, manifestada en la febril actividad de partidos políticos, movimientos sindicales, obreros y estudiantes, comenzando una etapa de liberalización desde que se presenta a las Cortes el proyec-

73. «El concepto de ‘ruptura’ había sido definido con toda precisión por la Junta democrática, inspirada y dirigida por el Partido Comunista, en el llamado Manifiesto de la Reconciliación, de abril de 1975, y significaba el desmantelamiento de las estructuras jurídicas y políticas del Régimen, la destrucción del aparato del Estado franquista y la construcción de un nuevo Estado democrático, partiendo de cero». SÁNCHEZ-TERÁN, S.: *La Transición. Síntesis y claves*, cit. pág. 86.

74. DORADO, Roberto; VARELA, Ignacio: «Estrategias políticas durante la transición», en TEZANOS, José Félix; COTARELO, Ramón; BLAS, Andrés de (eds.): *La transición democrática española*, cit., pág. 252.

to de Ley para la Reforma Política, en septiembre de 1976<sup>75</sup>. Hasta esta fecha, el Ejército había mantenido su posición heredada, su actitud ante la reforma política era discreta, no se mostraba receptivo a las posibles llamadas a su intervención y sostenía incondicionalmente a don Juan Carlos, como sucesor de Franco. Hasta la Navidad de 1976, el presidente Suárez conseguía vencer las reticencias tanto de las Cortes como de los militares, logrando su apoyo —o al menos que no se opusieran— a su proyecto de reforma política que obtuvo un amplio respaldo el 15 de diciembre de 1976 en el *referéndum* de la Ley de Reforma Política. El Rey fue un elemento estabilizador clave al mostrarse decidido a impulsar el cambio político, desde el mismo día de su acceso al trono, comenzando por la concesión de amnistía general<sup>76</sup>. No obstante, hubo un momento crítico cuando se legalizó al Partido Comunista de España (PCE) al decidir el Gobierno autorizar su inscripción en el registro<sup>77</sup>.

La etapa de democratización se abre cuando el 15 de junio de 1977 se celebran las primeras elecciones generales en las que la Unión de Centro Democrático (UCD) resulta el partido más votado. Las nuevas Cortes se cierran a cualquier posibilidad de reforma de las leyes fundamentales e inician el proceso constituyente pese a que, al menos formalmente, no habían sido elegidas con esa finalidad. Se firmaron los *Pactos de la Moncloa*, para adoptar las medidas de ajuste económico que exigía la situación y que se habían ido demorando desde la crisis del petró-

75. Que se manifiesta en la Ley 21/1976 sobre el derecho de asociación política posteriormente reformada por el Real Decreto-Ley de 9 de febrero de 1977.

76. Por Real Decreto-Ley 10/1976 de 30 de julio y Ley 46/1977 de 15 de octubre. Además, en junio de 1976 sustituye a Carlos Arias por Adolfo Suárez, en la Presidencia del Gobierno. En enero de 1977 fue aprobada la Ley 1/1977 para la Reforma Política, por las últimas Cortes franquistas, por lo que el régimen democrático naciente reforzaba sus nuevas fuentes de legitimación con la derivada de la legalidad anterior que iba a sustituir.

77. El Ministro de Marina (Pita da Veiga) dimitió inmediatamente y la *cúpula militar* hizo saber su disconformidad con la decisión, aunque la acató.

leo de 1973, a causa de la debilidad política de los últimos gobiernos de Franco y de los dos primeros de la monarquía.

En esta *era del consenso*, en un clima aún inseguro, cambiante y dinámico, comienzan sus trabajos las Cortes que simultanean sus tareas propias con el seguimiento de los trabajos encomendados a la Ponencia Constitucional<sup>78</sup>.

El proceso constituyente español resultó tan original como la propia transición a la democracia, sin parangón tanto en el ámbito comparado como entre los precedentes españoles. De Esteban ha subrayado cuatro caracteres de este proceso que lo delimitan con claridad: la singularidad, puesto que las elecciones del 15 de junio de 1977 fueron convocadas de acuerdo con la Ley para la Reforma Política (1976) para reformar las leyes fundamentales del franquismo; la atipicidad, puesto que las Cortes formadas tras junio de 1977 no habían sido elegidas con carácter constituyente; la irregularidad, puesto que a falta de reglamento o norma de referencia para el proceso constituyente se emplearon unas normas provisionales y el vigente reglamento de las Cortes, como derecho supletorio; la eficacia, puesto que pese a los vicios referidos, el proceso resultó satisfactorio<sup>79</sup>.

78. Los Reglamentos Provisionales de las Cámaras se adoptan en octubre de 1977. A partir de julio de 1978 se aceleraron los trabajos de la Ponencia.

79. ESTEBAN, Jorge de: «El proceso constituyente español, 1977-1978», en TEZANOS, José Félix; COTARELO, Ramón; BLAS, Andrés de (eds.): *La transición democrática española*, cit., págs. 276-282.

En esta línea, Suárez Pertierra considera que uno de los méritos de la Constitución de 1978 «es el de haber superado una cuestión endémica en España: el llamado *problema militar*». A su juicio, «La transición a la democracia se lleva a cabo desde un sistema autoritario en el que las Fuerzas Armadas, aunque no son los actores principales, constituyen la garantía de su sostenimiento. Se comportaron a lo largo de varias décadas como una organización dotada de amplia autonomía y con indudable influencia social propia. Esta es la clave del arco del problema militar a la llegada de la democracia, porque la reforma militar ha sido en mi opinión, antes que otra cosa, *el proceso de ubicación de los ejércitos en el entramado de las instituciones del Estado de Derecho* que define la propia Constitución». Véase SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo: «Veinticinco años de Constitución y Fuerzas Armadas», en *Revista de Derecho Político UNED* núm. 58-59, Madrid 2003-2004, págs. 97-98.

Los Plenos de Congreso y Senado aprobaron el Proyecto de Constitución el 31 de octubre de 1978, respaldado masivamente por el pueblo español en *referéndum* de 6 de diciembre de 1978. Promulgada por el Rey el día 27 de diciembre, entró en vigor dos días después y su Disposición Derogatoria es de particular importancia.

### 6.2.2. *La Transición militar*

En el orden militar, el problema básico de la Transición era «devolver al ámbito civil el poder político y definir la misión del Ejército tal como se hace en las democracias occidentales»<sup>80</sup>.

No obstante, el proceso sufrió las tensiones que cabría esperar, porque ni las Fuerzas Armadas se resignaban a perder protagonismo entre las instituciones del Estado, ni los militares podían quedar indiferentes ante las incertidumbres que se planteaban. Además, durante los últimos años previos a la Transición, se observa como, en torno a la interpretación de la idea de la función política del Ejército, los militares se van decantando por distintas opciones políticas o ideológicas<sup>81</sup>. Así, las Fuerzas Armadas entraron en competencia con otros grupos de presión para conseguir una *estatus* adecuado en el nuevo sistema democrático y para ello ensayaron el repertorio clásico de modalidades de intervención militar en la polí-

80. SÁNCHEZ-TERÁN, S.: *La Transición. Síntesis y claves*, cit. pág. 263.

81. «Durante la transición, las tendencias dentro del Ejército podrían describirse así: un sector ultra que se adhería a la continuidad estricta de los valores e instituciones del Estado franquista; un sector conservador igualmente fiel al franquismo, pero más tolerante de ciertas transformaciones que realistamente consideraba inevitables en tanto aseguraran la autonomía y el papel especial del Ejército; y, finalmente, un grupo bastante menor de tendencia liberal, dispuesto a facilitar la adecuación del Ejército a una configuración institucional modernizante, democrática y pluralista. Más allá, la enorme mayoría de oficiales, sin alineamiento claro, aunque conservadora y extremadamente sensible a cualquier cosa que se percibiese como amenaza a las *esencias*». AGÜERO, Felipe: «La cuestión militar», en *Memoria de la Transición*, Juliá, Santos; Pradera, Javier; Prieto, Joaquín (Coordinada por), cit., pág. 364.

tica: desde la influencia o presión, al intento de desplazamiento y suplantación<sup>82</sup>.

Durante este periodo se produjeron al menos cinco intentos de golpe o intervención militar. Así, la *Operación Galaxia* (noviembre 1978), el abortado golpe *de los coroneles* (27 de octubre de 1982) y el más grave del 23 de febrero de 1981.

Bajo la modalidad «influencia o presión», cabe encuadrar la dimisión del vicepresidente del Gobierno, general De Santiago, por su oposición a la ley de libertad sindical (septiembre de 1976); la dimisión del ministro de Marina, almirante Pita da Veiga, por la legalización del Partido Comunista (abril

82. Véase MELLA MARQUEZ, M.: «Los grupos de presión en la transición política», cit., págs. 164-171.

Véase el Capítulo XIII (Las tramas involucionistas) en *Memoria de la Transición*, Juliá, Santos; Pradera, Javier; Prieto, Joaquín (Coordinada por), cit. En particular AGUILAR, Miguel Ángel: «Ruido de sables», págs. 245-252. «El 20 de noviembre de 1975, las Fuerzas Armadas estaban en una situación de penuria de medios, déficit de dotaciones y material, bajo nivel de entrenamiento, irracional macrocefalia de los cuadros de mando, frustración generalizada por el estancamiento de los ascensos, deterioro de las prestaciones sanitarias y sociales, inoperatividad, aislamiento y desmoralización por las condiciones afrentosas para la dignidad nacional en que se cedieron bases a Estados Unidos y por la forma en que se procedió a la retrocesión de Ifni o se comenzó a abandonar el Sahara y sus poblaciones mediante una retirada precipitada y unilateral. Sin embargo, esta serie de comportamientos, que podría alargarse con otros muchos ejemplos, generó en las filas de los militares profesionales una adhesión progresiva al general Franco hasta la mitificación, pese a ser el primero y máximo responsable de tales deterioros. ¿Cómo explicar la disparidad reseñada entre estímulos y respuesta?». En cambio, el nuevo régimen democrático prestó una atención prioritaria a las materias de defensa nacional, pese a las dificultades, incrementando el correspondiente capítulo presupuestario por encima de la media europea, al menos hasta 1982, además de otras medidas. Sin embargo, «la respuesta de un sector significativo de profesionales de la milicia a todas esas atenciones contenía una elevada dosis de reticencias, hostilidades y activismo golpista. Falta, pues, también aquí una explicación que resuelva la aparente paradoja entre comportamientos intachables de la democracia y respuestas golpistas de los militares» (pág. 347).

Véase también el Capítulo XVIII (El 23-F) en *Memoria de la Transición*, Juliá, Santos; Pradera, Javier; Prieto, Joaquín (Coordinada por), cit., págs. 483-508.

de 1977); la nota emitida por el Consejo Superior del Ejército con este mismo motivo, expresando su rechazo<sup>83</sup>; la reunión de tenientes generales en Játiva, con la intención de exigir la paralización de la reforma en marcha (septiembre de 1977); asimismo, la observación y presión continua durante el proceso de elaboración de la Constitución, para corregir cuestiones como las referentes a los tribunales de honor, la objeción de conciencia o la pena de muerte.

El antídoto contra estas actuaciones y este ambiente, se buscó en el diseño y puesta en práctica de una reforma militar integral, pilotada en gran parte por el general Gutiérrez Mellado desde los primeros gobiernos de la Transición. Su objetivo genérico era situar constitucionalmente a las Fuerzas Armadas con plena sujeción al poder civil (único posible), para de esta manera acabar con las veleidades intervencionistas. Asimismo se proponía actualizar su organización y equipo, acorde con los tiempos, para dotarles de una mayor operatividad.

Para lo primero, se restringió severamente el ejercicio de los derechos políticos de los militares, rozando el impedimento práctico (incompatibilidades, reunión o manifestación), con el efecto inmediato de reducir drásticamente la presencia militar en las instituciones u organismos del Estado; también se nombraría un ministro de defensa civil y el último gobierno de la Transición ya no contaría con militares<sup>84</sup>. Además, se rompió la estrecha rela-

83. En la nota publicada el día 15, el Ejército manifestaba su indignación, aunque asumió su responsabilidad: «ante el hecho consumado de la legalización del PCE, por patriotismo y considerándolo como un deber de servicio a la Patria, lo aceptan». También se expresaba «la repulsa general en todas las unidades del Ejército por la legalización del PCE».

84. En las diez legislaturas de las Cortes de Franco hubo 326 militares, algunos repitiendo legislatura, por lo que llegaron a ocupar un total de 995 escaños. En cambio, en las Cortes constituyentes de 1977-78 sólo había nueve militares, de los que cuatro eran senadores por designación real. Por otra parte, hasta 1965 hubo el mismo número de ministros civiles que de militares, teniendo estos mayor duración media en el cargo. Además de otros cargos inferiores (gobernadores civiles, orden público, etc.) también cubiertos con militares. Véase BUSQUETS, Julio: «Los militares en el legislativo español (1810-1979)», en *Revista de las Cortes Generales* núm. 5, segundo cuatrimestre 1985.

ción mantenida hasta entonces entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, respecto del orden público, en virtud de los artículos 8, 104 y 55 CE. Por otra parte, se recondujo el ámbito de la jurisdicción militar a lo estrictamente castrense.

Otros hitos importantes fueron la aprobación de las nuevas Reales Ordenanzas (1978), la formación de un servicio de inteligencia homologable en el entorno occidental (CESID), la creación de un único Ministerio de Defensa que refundió los tres anteriores y la aprobación de la Ley Orgánica de Criterios Básicos de la Defensa Nacional (1980)<sup>85</sup>.

En los *Pactos de la Moncloa* no se observan menciones explícitas a las Fuerzas Armadas, a excepción de las precisiones referentes al Código de Justicia Militar centradas en la reconsideración de los límites de la competencia de la jurisdicción militar por razón de delito, de lugar y de la persona, el fortalecimiento de las garantías procesales y de defensa, y el sometimiento de las Fuerzas de Orden Público a los tribunales ordinarios cuando actúen para el mantenimiento de mismo<sup>86</sup>.

La regulación de las Fuerzas Armadas, fue uno de los temas que se presentaban polémicos en el borrador de la nueva Constitución y que, pese a esto, antes se resolvieron<sup>87</sup>.

En el ámbito específico militar, con la reorganización de la Administración y la creación del Ministerio de Defensa,

85. Sobre este particular puede véase PEREZ DIAZ, Santiago: «Las reformas de Gutiérrez Mellado», en *Memoria de la Transición*, Juliá, Santos; Pradera, Javier; Prieto, Joaquín (coordinada por), cit., págs. 358-361.

86. (Según Acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política, aprobado el 27 de octubre de 1977). Véase en *Los Pactos de la Moncloa*, Servicio Central de Publicaciones/ Presidencia del Gobierno, Imprenta del BOE, Madrid 1977.

87. El primer borrador del que luego sería artículo 8 aparece en las Actas de la Ponencia Constitucional en su Sesión de 1 septiembre 1977. En ese momento, la tendencia del debate en la Ponencia era situarlo como norma de apertura de un Título específico dedicado a las Fuerzas Armadas, de Orden Público y estados de excepción. FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO: «La posición constitucional de las Fuerzas Armadas», *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 67, enero-junio 1996, págs. 13-14.

—En el borrador publicado el 23 noviembre 1977, ya aparecía tratado en un Título específico, conforme a nuestra tradición, a excepción de la Constitución

afloraron un cúmulo de problemas antiguos y modernos para cuyo afrontamiento se estudiaron varias posibilidades: empezar por el vértice hasta llegar abajo; la contraria, es decir, comenzar por la base, y una tercera intermedia que consistía en ir dictando disposiciones parciales que posteriormente se integrarían en un conjunto y que fue la seguida<sup>88</sup>.

Finalmente, es preciso hacer constar que la Transición también supuso un coste añadido y personal para todos los militares, porque como certeramente se apuntó,

«Hubo que andar mucho camino, pero se impuso el reconocimiento, como Azaña subrayó con ocasión de otra discontinuidad histórica, la de la II República, de que ‘quizá dentro del Ejército estén las personas que han tenido que mutilar más sentimientos íntimos y más obligaciones anteriores’. Y que esto, lejos de ser una tacha para los que tal hacen, es un motivo de respeto. Porque la mayor iniquidad que se puede cometer con una persona es motejarla, ahora que sus deberes, en cierto sentido, han cambiado, por haber cumplido fielmente los anteriores»<sup>89</sup>.

---

de 1931. Tuvo interés el debate sobre la naturaleza de las FAS, sobre si son parte de la Administración del Estado o una Institución de este. Sobre esta cuestión y la misión constitucional de las FAS, véase TRILLO-FIGUEROA MARTINEZ-CONDE, F.: «Las Fuerzas Armadas en la Constitución española...», cit., págs. 109-123.

88. Véase en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Sesión celebrada el martes 10 enero 1978, en la que el Ministro Gutiérrez Mellado hace una amplia exposición de las grandes líneas de la defensa nacional, pág. 2.

89. AGUILAR, M. A.: «Ruido de sables», cit. pág. 352.

Aguilar debía referirse al discurso de Azaña que, como Ministro de la Guerra, pronunció ante las Cortes en marzo de 1932 y al que pertenece el siguiente párrafo: «La mayor iniquidad que se puede cometer con una persona es motejarla, ahora que sus deberes, en cierto sentido, han cambiado, motejarla por haber cumplido puntualmente los antiguos [...]. Y es preciso decir en contra de todos, señores diputados, que yo, que no tengo de militar absolutamente nada más que la vocación de servir a mi país desde el puesto en que vosotros me habéis colocado, he podido observar que cuando un hombre inteligente o apasionado, o con algún resorte parecido en la voluntad o en el temperamento, se mete dentro del uniforme, simbólicamente, y se sujeta a la férrea disciplina, ¡ah!, se crea entonces un tipo humano que, dentro y fuera de la milicia, podemos admirar». Reproducido en BRAVO MORATA, F.: *La República y el Ejército*, cit. págs. 211-214.



CAPÍTULO SÉPTIMO

EL RETORNO A LA SENDA CONSTITUCIONAL.  
LAS FUERZAS ARMADAS  
EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

**7.1. EL MODELO DE FUERZAS ARMADAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

Durante los años 1977 y 1978 se produjeron tres procesos que actuaron en paralelo y que aunque perseguían un objetivo común como era la adaptación de las Fuerzas Armadas a los nuevos tiempos, siguieron métodos, ritmos y procedimientos diferentes.

El primero en iniciarse fue la transformación desde el Gobierno, en vía administrativa, cuyo hito inicial cabe situarlo en la unificación de los tres ministerios existentes y el nombramiento del general Gutiérrez Mellado como Ministro de Defensa (junio 1977). En el paso de los tres ministerios tradicionales de la época de Franco, de los ejércitos de tierra, mar y aire a un único ministerio de defensa, hay que ver algo más que la mera adición de elementos afines, porque era el comienzo de la transformación del concepto de defensa y de la adaptación de las Fuerzas Armadas al nuevo Estado social y democrático de derecho, para lo que desde el Gobierno, el vicepresidente y ministro general Gutiérrez Mellado se entregó a una actividad reguladora frenética<sup>1</sup>.

1. Como por ejemplo, la Orden de 30 septiembre 1977, que regulaba la adquisición de medios de difusión por Organismos militares, la Orden de 19 de noviembre sobre la difusión de ideas por los componentes de las Fuerzas Armadas, el Real Decreto 2723/1977 de 2 de noviembre por el que se estructuraba orgánica y funcionalmente el Ministerio de Defensa, etc.

El segundo proceso y más relevante para el objeto de estas páginas, fue el tratamiento que se daría a las Fuerzas Armadas en el nuevo texto fundamental. La singularidad del tratamiento constitucional de nuestras Fuerzas Armadas ha sido objeto de intenso debate, ya que en los textos de los países del entorno no es frecuente encontrar especial atención a estas. En general, puede aceptarse que esta singularidad de la ordenación de la defensa proviene del complejo proceso de la transición política española, que nace de un poder de reforma que se apoya en instrumentos o instituciones del sistema político anterior y que en consecuencia arrastra ciertas adherencias como puede ser el reconocimiento e incorporación al texto constitucional de aquella *realidad fáctica* que eran las Fuerzas Armadas <sup>2</sup>.

Fernández Segado <sup>3</sup> atribuye el caso español a varias circunstancias; primera, las peculiaridades de la transición política, con la quiebra del sistema anterior mediante los mecanismos previstos en el mismo, el mando supremo militar que el Rey ejercía y, en suma, la realidad fáctica del momento; segunda, la relevancia de las misiones asignadas, que explican

Aunque el proceso de control de las Fuerzas Armadas ya había dado anteriormente pasos significativos como el Real Decreto Ley 10/1977 de 8 febrero, que regulaba el ejercicio de actividades políticas y sindicales por los miembros de las FAS con carácter muy restrictivo y que estuvo vigente hasta la Ley 17/1989 de 19 julio, que lo derogó.

Para una visión panorámica de los cambios legislativos acometidos durante la Transición en materia militar, puede verse una síntesis clara en BUSQUETS, Julio: «La legislación militar en la transición española (1977-82)», *Revista de las Cortes Generales* núm. 22. Primer cuatrimestre, 1991, págs. 153-182.

2. «...en la España real de hoy» (Herrero de Miñón). «...en los temas de defensa, los hechos priman» (Luis Solana). Pleno del Congreso de 5 de julio 1978.

3. Fernández Segado, resume y extracta con claridad las diferentes posiciones doctrinales a este respecto (Díez Alegría, López Garrido, Fernando López Ramón, Sánchez Agesta, Entrena, Martínez López-Muñiz, Casado Burbano, Fernández Fontecha, De Otto, Trillo-Figueroa, Elorriaga, Guaita, Barcelona Llop, Suárez Pertierra, de Esteban). FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «La posición constitucional de las Fuerzas Armadas», cit. págs. 29 ss.

su ubicación en el Título Preliminar; tercera, la naturaleza institucional de las Fuerzas Armadas, que identifica con ese *algo más* que incluso el sector doctrinal que defiende su naturaleza administrativa, les concede.

Cotino Hueso<sup>4</sup> estima que la constitucionalización peculiar de lo militar y la defensa en la Constitución de 1978 nace del peso de los militares en la transición política, puesto que el advenimiento del régimen democrático resultaba admisible siempre que se respetara la posición del Ejército en el Estado. Pero la acción ágil y conjunta del poder civil, el papel del Rey a favor de un régimen democrático, como Jefe supremo de las Fuerzas Armadas según el artículo sexto de la Ley Orgánica del Estado 1/1967 de 10 de enero (LOE) y la habilidad del presidente Suárez, fueron orillando las dificultades pese a las reticencias. Aunque para evitar enfrentamientos graves con la cúpula militar, se hicieron algunas concesiones en el texto constitucional, «a modo de halago», ubicando las Fuerzas Armadas en el Título Preliminar y no en el Título IV (Del Gobierno y la Administración) que parecía corresponderles con mejor criterio, por lo que considera a nuestra Carta deudora de la existencia de un poder militar en el momento de su elaboración.

Finalmente, desde dentro de las propias Fuerzas Armadas, también se produjo un importante proceso de adaptación simultáneo a los anteriores cuyo hito más significativo tuvo lugar en el segundo semestre del año 1978, con la redacción de unas nuevas Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, que serían votadas y sancionadas como Ley 85/1978 de 28 de diciembre.

En una primera aproximación, se observa que son considerables las referencias a lo militar que aparecen en el texto de la vigente Constitución española, ya que podemos afirmar que en torno a un diez por ciento de sus artículos abordan al-

4. Véase COTINO HUESO, Lorenzo: *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*, INAP, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, págs. 57-67.

guna cuestión referente a las Fuerzas Armadas, a sus miembros o a supuestos en los que esté prevista su participación <sup>5</sup>.

### 7.1.1. *Elementos básicos para la configuración constitucional de las Fuerzas Armadas*

En las constituciones históricas españolas no es frecuente ver que las Fuerzas Armadas cuenten con un artículo propio

5. Con mención explícita o implícita, se observan trece artículos:

Artículo 8. Sobre la misión y organización de las Fuerzas Armadas.

Artículo 15. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra. (Véase Ley Orgánica 11/1995, de 27 noviembre, de abolición de la pena de muerte en tiempo de guerra).

Artículo 26. Se prohíben los Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración civil y de las organizaciones profesionales.

Artículo 28. Derecho a sindicarse, pudiendo la ley limitar o exceptuar su ejercicio a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar.

Artículo 29. Derecho de petición, que los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer solo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.

Artículo 30. El derecho y el deber de defender a España. La ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia.

Artículo 62. Corresponde al Rey: f) Conferir los empleos militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes. h) El mando supremo de las Fuerzas Armadas.

Artículo 65. 2. El Rey nombra y releva libremente a los miembros militares de su Casa.

Artículo 70.1. Las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores comprenderán, en todo caso: e) A los militares profesionales en activo.

Artículo 94. 1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los: b) Tratados o convenios de carácter militar.

Artículo 97. El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado.

Artículo 117. 5. El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. La ley regulará el ejercicio

sobre su composición y misiones, siendo más común encontrar referencias dispersas por el texto, como las relativas a la fijación anual de la fuerza militar o la posibilidad de disposición sobre la misma. La más explícita fue la Constitución de 1812 que declaraba la existencia de una fuerza militar permanente, al tiempo que le fijaba las misiones de defensa exterior del Estado y de conservación del orden interior (artículo 356 CE1812). Pero las siguientes Constituciones (1837, 1845, 1869 y 1876) se limitaron a señalar que las Cortes fijarían anualmente la fuerza militar permanente, manteniendo las mismas misiones y atribuyendo al Rey la facultad de disposición sobre la fuerza armada. La Constitución republicana de 1931 silenciaba las misiones de la fuerza armada, por lo que el precedente más próximo habrá que buscarlo en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Estado (1967). En el ámbito comparado hay que remitirse a las constituciones iberoamericanas, porque en nuestro entorno europeo occidental son escasas las normas constitucionales que prestan una atención especial a las Fuerzas Armadas.

---

de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución.

Artículo 149. 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 4.ª Defensa y Fuerzas Armadas.

Por otra parte, aunque no se mencionan las Fuerzas Armadas ni se exceptúan del ejercicio del derecho de asociación a los militares, el artículo 22 que recoge este derecho fundamental ya ha generado una interesante jurisprudencia constitucional. (Véase, por ejemplo, STC 219/2001 de 31 octubre 2001). Y en el artículo 25.3 en sentido contrario, se entiende que la Administración militar no tiene prohibido imponer sanciones que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad. Por el artículo 63.3 corresponde al Rey, previa autorización de las Cortes, declarar la guerra y hacer la paz. También existe la previsión de regular, por vía de ley orgánica, los estados de alarma, excepción y sitio que contiene el artículo 116, situaciones en los que el elemento militar tiene peso específico.

Por lo que podemos afirmar que un diez por ciento de los artículos de la vigente Constitución española abordan alguna cuestión referente a las Fuerzas Armadas, a sus miembros o a las materias en que esté prevista su participación.

### 7.1.1.a) *Carácter de las Fuerzas Armadas*

Durante el proceso constituyente, el artículo 10 del Anteproyecto y actual artículo 8 CE no sufrió modificaciones sustanciales en cuanto a su contenido, en cambio se debatió con cierta intensidad respecto a su ubicación definitiva en el texto constitucional, aunque mantuvo prácticamente inalterada su redacción original<sup>6</sup>.

El debate sobre el carácter de las Fuerzas Armadas lo promovió un sector de los diputados de las Cortes constituyentes que opinaba que aquellas solo eran una parte más de la Administración del Estado, por lo que no cabía mencionarlas en el Título Preliminar, ya que esto suponía una anormal distinción respecto al resto de la Administración, en redundancia además con el actual artículo 97 CE que atribuye al Gobierno la dirección de la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado<sup>7</sup>.

6. Véase en SÁINZ MORENO, Fernando y HERRERO DE PADURA, Mercedes (edición preparada por). *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, 4 volúmenes (2.<sup>a</sup> edición), Madrid, 1989, págs. 5318-5319.

7. El Sr. Letamendía Belzunce, formuló una enmienda (E.64) solicitando la supresión del artículo 8, fundándose en varias razones:

–El Ejército es un sector de la Administración, un agente del Estado y su misión es obedecerlo, por lo que «dedicar a la misión del Ejército un artículo del Título Preliminar que contiene los principios generales de funcionamiento del Estado equivale a situar al Ejército en un rango distintivo, superior a los demás sectores de la Administración, situación que me parece anormal».

–Estimaba que el encaje idóneo del precepto era el Título IV del Anteproyecto, dedicado al Gobierno y la Administración, considerando incluso que este artículo podía ser redundante con el 90 del Anteproyecto (actual 97 CE).

–Aun siendo lógico que las funciones del Ejército se desarrollaran por ley orgánica, el lugar adecuado de este artículo era el Título IV, junto con las Fuerzas de Orden Público.

Véase el Diario de Sesiones del Congreso de Diputados, año 1978, núm. 67. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Sesión núm. 6, celebrada el martes 16 mayo de 1978, pág. 2375.

En el mismo sentido, también se defendió la exclusión por razones políticas de peso, ya que la ubicación en el Título Preliminar podía sugerir la alineación de un poder más junto a los tradicionales ejecutivo, legislativo y judicial, poderes que además no se mencionaban en este Título, lo que configuraba un cuadro anormal en un Estado de Derecho, sin precedentes en las Constituciones occidentales ni en las históricas españolas<sup>8</sup>.

Incluso se estimaba que el artículo 8 CE parecía distorsionar las líneas maestras del ordenamiento constitucional de la defensa, porque la atribución del mando supremo del artículo 62,h CE podría interpretarse de distinta manera según se ponga en relación con el artículo 97 o con el artículo 8 del mismo texto. En el primer caso, el mando se mantiene en el plano de lo simbólico y la ordenación de la defensa queda en manos del Gobierno. Pero si se refiere al artículo 8,

«...parece producirse una cierta separación entre las competencias de ordenación de la defensa del Gobierno y la función garante de las Fuerzas Armadas cuyo último vértice jerárquico —el Rey— estaría obviamente excluido del pluralismo político expresado en los órganos representativos»<sup>9</sup>.

El problema presentaba dos facetas, una por la ubicación del artículo 8 en el Título Preliminar, que es un bloque normativo especialmente reforzado por el artículo 168 CE y otra por su misma redacción, que convertía a las Fuerzas Armadas en defensoras del ordenamiento constitucional, lo que «supondría situar a las Fuerzas Armadas en una posición de órgano

8. En este sentido se expresaba el Sr. Bandrés Molet en su voto particular al artículo 8, apoyado, en cuanto a la referencia a la inexistencia de precedentes, por el Sr. Satrústegui Fernández. Véase el Diario de Sesiones del Senado, año 1978, núm. 59. Sesión Plenaria núm. 33, celebrada el martes 26 septiembre de 1978, pág. 2943 y pág. 2945.

9. PORRAS NADALES, A: «Ordenamiento de la Defensa, poder militar y régimen constitucional en España», *Revista de Estudios Políticos* núm. 35, septiembre-octubre 1983, pág. 226.

supremo, por encima de la tríada de poderes y solo sujetas, por un vínculo jerárquico interno, al jefe del Estado»<sup>10</sup>.

La fracción favorable a mantener el artículo 8 en el Título Preliminar, se fundaba en que en este residían las claves del sistema que mediante el texto constitucional se estaba construyendo, los grandes elementos del aparato del Estado, del que las Fuerzas Armadas son una pieza clave, por lo que estaba justificado que se mencionaran aquí. Por otra parte, aunque cualquier órgano de la Administración del Estado debe defender el ordenamiento constitucional, a las Fuerzas Armadas se les atribuye su última garantía, lo que enlaza con la asignación de su mando supremo al propio Jefe del Estado, con independencia de que el carácter parlamentario del sistema ubique las decisiones políticas efectivas en el órgano de refrendo.

En principio, la misma expresión «Fuerzas Armadas» adoptada en el texto constitucional en sustitución de los Ejércitos indicaba una intención de separar el conjunto de la simple suma, de modo que las Fuerzas Armadas presentan un componente sinérgico que les configura como algo distinto de la adición de los tres ejércitos, lo que puede interpretarse como una razón para que figuren en el Título Preliminar junto a los otros actores sociales constitucionalmente relevantes como son los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales, que les preceden en el texto<sup>11</sup>.

En la misma línea favorable, pero desde un punto de vista más realista, se alegó que el planteamiento del sistema de poderes, tal como lo formuló Montesquieu, era un concepto a revisar, puesto que en la realidad actual no están distribuidos como cabría esperar, ni son solo tres, ya que en la práctica jue-

10. PORRAS NADALES, A: «Ordenamiento de la Defensa...», cit. pág. 226.

11. Trillo-Figueroa sostiene que el término «Fuerzas Armadas» se acuñó en la década de 1960-1970 para aunar en una misma institución a dos elementos heterogéneos como eran Ejército y Fuerzas de Orden Público, que empleaban la fuerza armada y tenían misiones comunes, según la Ley Orgánica del Estado. Véase TRILLO-FIGUEROA MARTINEZ-CONDE, F.: «Las Fuerzas Armadas en la constitución española...», cit. pág. 110.

ga ese cuarto poder que configuran los medios de comunicación, o las organizaciones sindicales o patronales, además del control último del sistema por parte del partido político que reúna la suficiente mayoría parlamentaria y, en este esquema revisionista es donde entrarían las Fuerzas Armadas, por lo que su ubicación en el Título Preliminar, se estimaba correcta.

«Algo hay, [...] que indica que, la opinión generalizada de los hombres de nuestra época es que en el juego de poderes que hay en nuestra sociedad,[...], existen unas realidades fundamentales dentro de esa ordenación de poder que entiendo que es de buen sentido tratar de asumir en una Constitución»<sup>12</sup>.

En cualquier caso, el texto constitucional no dice lo que son las Fuerzas Armadas, pues el artículo 8 entra directamente a detallar su composición y a sentar la necesidad de regular su organización mediante ley orgánica.

Está directamente relacionada con este artículo 8, de cuyo apartado segundo es desarrollo necesario, la Ley Orgánica 5/2005 de 17 noviembre, de la Defensa Nacional (LODN)<sup>13</sup>, como también lo está la Ley 85/1978 de 28 de diciembre, por la que se aprobaron las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas y cuya elaboración fue simultánea con el tramo final de la Constitución.

#### 7.1.1. b) *El debate multidisciplinar sobre la auténtica naturaleza de las Fuerzas Armadas*

Una cuestión que subyace y que no fue aclarada en el debate constituyente, condicionado por la búsqueda del consenso, es la de si las Fuerzas Armadas y la Administración militar

12. En síntesis, esta es la explicación del Sr. González Seara de por qué debía mantenerse el artículo 8 en el Título Preliminar. Véase el Diario de Sesiones del Senado, año 1978, núm. 59. Sesión Plenaria núm. 33, celebrada el martes 26 septiembre de 1978, pág. 2945.

13. Cuya disposición derogatoria única, deroga la Ley Orgánica 6/1980 de 1 de julio, reguladora de los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, modificada por la Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero.

son algo distinto o la misma cosa reiterada. Parecía que la idea general era que las Fuerzas Armadas formaban parte de la Administración, pero también se mantuvo que eran «algo más» que simple Administración pública <sup>14</sup>.

Como se ve, la discusión sobre la verdadera naturaleza de las Fuerzas Armadas españolas comenzó en el proceso constituyente. Sobre la base de la interpretación del artículo 8 CE y su ubicación en el texto constitucional, cabe ver a las Fuerzas Armadas como una de las Instituciones del Estado. En cambio, desde el punto de vista del artículo 97 CE parecen una parte más de la Administración.

Entre las aproximaciones que se han hecho al problema, destacan las procedentes del campo de la sociología, disciplina cuyo interés por lo militar se manifiesta pujante tras la segunda guerra mundial, de manera particular en el área anglosajona <sup>15</sup>.

Uno de los aspectos más estudiados es el de los modelos sociológicos de militar profesional y la organización militar, desde la perspectiva de su eficacia y adecuación a la modernidad y nuevas tecnologías.

Hay dos corrientes fundamentales en la sociología militar, cuyos referentes básicos están en los trabajos de Huntington <sup>16</sup>

14. Véase en MOZO SEOANE, A.: «Las Fuerzas Armadas y su ordenamiento jurídico (Una relectura del debate sobre el artículo 8 de la Constitución)», *Revista Española de Derecho Militar* núm. 65, enero-junio 1995, págs. 609-611.

15. En la década de 1950 solo un 3% de los artículos podían clasificarse como de sociología militar y en los sesenta aún se dedicaba poco espacio a estos temas. Muestra del crecimiento del interés académico por el tema de las relaciones entre Fuerzas Armadas y sociedad es que si en 1972, la bibliografía era de unos 1200 asientos, en 1981 ya ascendían a unos 6000. La amplia selección de reseñas bibliográficas comentadas (577) contenidas en «Las fuerzas armadas y la sociedad», pretende indicar las tendencias futuras en el estudio de la relación citada. Véase en HARRIES-JENKINS & C. MOSKOS: *Las fuerzas armadas y la sociedad*, cit.

16. En particular, HUNTINGTON, Samuel P: *The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1957.

y Janowitz<sup>17</sup>. Ambos comparten la perspectiva de conjunto, que en síntesis es «que el oficial de carrera es miembro de una profesión que posee ciertas características que podrían contribuir a la eficiencia y la responsabilidad»<sup>18</sup>. Pero son las diferencias entre estos autores las que han alumbrado las cuestiones problemáticas sobre el concepto de la profesión militar.

En líneas generales, la visión del militar profesional se corresponde con la de su modelo de organización.

Huntington sostiene que la profesión militar está completamente desarrollada, porque reúne las tres características principales que definen a cualquier profesión: destreza, corporativismo y responsabilidad. Características moduladas por el hecho de desarrollar sus actividades en el seno de una comunidad política, aunque prescindiendo de cualquier preocupación o consideraciones ajenas a lo militar, así

«... su profesionalismo se puede resumir como su experto dominio sobre la violencia mortífera, un sentimiento de identidad corporativo y una responsabilidad fundamental con respecto a una comunidad política más amplia»<sup>19</sup>.

Huntington solo engloba dentro del concepto profesional a los oficiales «consagrados al experto dominio de la administración de la violencia», descartando por tanto a los especialistas, miembros de los Cuerpos comunes, etc. Así que el militar profesional es, sobre todo, obediente y leal hacia la autoridad del Estado; competente en lo militar; dedicado, utilizando sus habilidades en pro del Estado; neutral, en política y moral. Su compromiso se cimienta sobre una ética militar, que comprende un conjunto de valores y actitudes, que se le han

17. En particular, JANOWITZ, Morris: *The professional soldier*, Free Press, Nueva York, 1960/1971.

18. HARRIES-JENKINS & C. MOSKOS: *Las fuerzas armadas y la sociedad*, cit. pág. 51.

19. HARRIES-JENKINS & C. MOSKOS: *Las fuerzas armadas y la sociedad*, cit. pág. 51.

inculcado, que configuran una especial mentalidad, que Huntington resume como «realista y conservadora».

Esta corriente divergente, personalizada en Huntington, sostiene que para la eficacia militar es preciso que este colectivo posea unos valores diferentes a los de la sociedad civil, configurando un modelo institucional en el que las fuerzas armadas se distancian de la sociedad, con un concepto estricto de los valores militares y un mínimo reconocimiento de los derechos y libertades para el militar. El sistema retributivo no se ajusta al sistema de mercado, puesto que existen retribuciones en especie. Se fomenta el corporativismo y entre las funciones de las fuerzas armadas se considera la de una especie de guarda y custodia de las esencias patrias.

En cambio, Janowitz contempla el cuerpo de oficiales como un sistema social cuyas características evolucionan con los tiempos. Son características del oficial profesional, el dominio basado en la experiencia, el aprendizaje prolongado, la identidad de grupo, la actitud ética y ciertas pautas de actuación. Piensa que su organización no responde a un modelo estático, sino dinámico y burocrático, que cambia en el tiempo según lo hacen las condiciones ambientales, en una transformación a largo plazo que tiende a la convergencia con las estructuras y normas civiles, cediendo el esquema «guerrero-heroico» a favor de un modelo de función «directiva-administrativa», de manera que las fuerzas armadas se parecen cada vez más a otras grandes instituciones burocráticas no militares.

La corriente convergente, personalizada en Janowitz, sostiene la necesidad de que la Institución militar se aproxime hacia la sociedad civil, configurando un modelo ocupacional que se distingue por su flexibilidad para adaptarse a los cambios. El sistema retributivo se ajusta al sistema de mercado, tendiendo a considerar al militar como un funcionario. La neutralidad militar se le exige a la Institución, en tanto que a sus miembros se les reconocen la mayoría de derechos y libertades.

Existe al menos una tercera corriente, que trata de combinar ambas y apuesta por un tercer modelo, llamado plural,

que defiende la existencia de un continuo entre los dos extremos anteriores<sup>20</sup>. En el modelo plural, la organización combina ambas tendencias, institucionales y ocupacionales. Pero más que una visión ecléctica, lo que intenta este modelo es aplicar los dos anteriores en función del segmento de las Fuerzas Armadas que se trate. Así, a los profesionales más estrechamente relacionados con las funciones de combate se les aplicará el modelo institucional (Armas combatientes del Ejército de Tierra y Armada) y a los demás, el ocupacional (Ejército del Aire y Cuerpos técnicos)<sup>21</sup>.

Para rebatir esta opinión, Janowitz defiende la validez del modelo profesional como representativo de la realidad de las fuerzas armadas, ya que es posible simultanear el compromiso institucional con las fuerzas armadas, con la preocupación por la calidad de vida individual, que incluye el trato ecuánime y el equilibrio entre derechos y deberes<sup>22</sup>.

Aunque inicialmente se clasificó al Ejército español como institucional,

«...la remodelación estructural que se ha llevado a cabo y el proceso de profesionalización, parece delatar que la tendencia definitiva de las fuerzas armadas españolas lo es hacia un modelo ocupacional convergente con la sociedad»<sup>23</sup>.

En España, la polémica doctrinal sobre la naturaleza jurídico-constitucional de las Fuerzas Armadas viene desde la década de los ochenta y aún continúa abierta.

20. Moskos estimaba que eran dos concepciones alternativas de la organización militar, en un continuo cuyos polos eran el egoísmo (ocupacional) y el sacrificio abnegado (institucional). MOSKOS, Charles C: «From institution to occupation: Trends in military organization», *Armed Forces and Society*, 4, 1978, págs. 41-50.

21. Véase COTINO HUESO, L.: *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*, cit. págs. 67-72.

22. JANOWITZ, Morris: «From institutional to occupational: The need for conceptual continuity», *Armed Forces and Society* 4, 1978, págs. 51-54.

23. COTINO HUESO, L.: *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*, cit. pág. 76.

Un grupo de autores mantiene la tesis, que llamaremos tradicional, de que las Fuerzas Armadas son una Institución del Estado en sentido pleno, tanto jurídico como sociológico. Si bien es cierto que el grupo no mantiene una postura uniforme, ya que abarca desde los radicalmente institucionalistas hasta los partidarios de un carácter institucional adaptado al caso del vigente texto constitucional<sup>24</sup>.

Otros postulan que las Fuerzas Armadas son pura y simplemente administración y que no cabe admitir que tengan sus propias reglas que puedan chocar con las administrativas comunes o que incluso afecten al sistema de mando y control establecido por la Constitución o, en el plano individual, que modulen el ejercicio de los derechos fundamentales de sus miembros<sup>25</sup>. Esta tesis administrativista es más uniforme y mantiene que las Fuerzas Armadas son una parte más del Ejecutivo<sup>26</sup>.

En una posición intermedia se sitúan quienes distinguen entre Administración militar, que sería eso, Administración, y Fuerzas Armadas, que sí serían una institución social. Se ha visto una justificación para esta postura institucional en el intercambio del principio monárquico por el principio democrático, es decir, que el estrecho vínculo que existía en el An-

24. Entre los primeros se puede citar a TRILLO-FIGUEROA MARTINEZ-CONDE, F.: «Las Fuerzas Armadas en la constitución española...», cit. págs. 105-107. Entre los últimos, LÓPEZ GARRIDO, Diego: «La posición constitucional de las Fuerzas Armadas», *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, 1983, págs. 949 ss.

25. En este sentido véase PEÑARRUBIA IZA, Joaquín María: *Presupuestos constitucionales de la Función militar en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pág. 53.

26. Entre otros, señaladamente defiende esta tesis LÓPEZ RAMÓN, F.: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, cit. Excluyendo «cualquier atisbo de poder militar en el sistema constitucional», afirma que «El artículo 8 de la Constitución española de 1978 no proporciona, ni por su ubicación ni por su contenido, ningún elemento jurídico que justifique una posición autónoma de las Fuerzas Armadas. Antes al contrario, el precepto introduce importantes pautas limitativas que encajan muy bien con la consideración administrativa de las Fuerzas Armadas. Significativos resultan, en tal sentido, los últimos desarrollos, referidos a la perfecta aplicabilidad de los principios administrativos a las Fuerzas Armadas» (pág. 352).

tigo Régimen entre Rey y Fuerzas Armadas, se establece ahora entre estas y el pueblo, cuestión que ya se planteó en los debates constituyentes<sup>27</sup>.

También hay quienes sin decantarse por ninguna de las dos tesis anteriores toman elementos de ambas, formulando una postura ecléctica, o incluso quien critica ambas o sus combinaciones, por insuficientes para delimitar la verdadera naturaleza jurídica de las Fuerzas Armadas<sup>28</sup>.

Entre los institucionalistas aún se distinguen dos corrientes, la de influencia francesa o italiana, que siguen los conceptos de institución de Hauriou y Santi Romano, y la de influencia alemana, que aceptan la teoría de la garantía institucional<sup>29</sup>, que aplicada al caso de las Fuerzas Armadas, significa que su núcleo indisponible y caracterizador está en el propio artículo 8 CE configurado por sus misiones, composición y pautas de organización.

La jurisprudencia constitucional, si bien evita llamar institución a las Fuerzas Armadas, no puede impedir que esta idea se manifieste de manera latente o explícita en sus sentencias, a la hora de diferenciar el ámbito militar del civil<sup>30</sup>.

27. Véase el Diario de Sesiones del Congreso de Diputados, año 1978, núm. 67. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Sesión núm. 6, celebrada el martes 16 mayo de 1978; núm. 104 de 5 julio 1978; núm. 59 de 26 septiembre 1978.

28. Entre los primeros, se puede citar a Rodríguez Villasante. La postura crítica es sostenida por Suárez Pertierra. Véase en PEÑARRUBIA IZA, J. M.: *Presupuestos constitucionales...*, cit. págs. 54-57.

29. En esquema, esta teoría se basa en la idea de que determinadas instituciones están dotadas de cierta protección ante la absoluta disposición por el legislador, que podrá modificar ciertos elementos no esenciales, pero que siempre mantendrán un núcleo indisponible en el que radican los elementos esenciales de la institución que la caracterizan y dotan de una imagen propia.

30. STC 44/83 de 24 mayo, FJ 1. «El valor primordial que la subordinación jerárquica y la disciplina tienen en la institución militar hacen que en su ámbito el procedimiento disciplinario no pueda, por su propia naturaleza, quedar sometido a las garantías procesales generalmente reconocidas para los procesos judiciales, pues su razón de ser reside en la prontitud y rapidez de la reacción frente a las infracciones de la disciplina militar».

Sin ánimo exhaustivo, ilustrará lo hasta ahora tratado una breve selección cronológica de algunas posiciones doctrinales defendidas al respecto.

Trillo-Figueroa estima que, desde una perspectiva jurídica, las Fuerzas Armadas solo pueden considerarse como una Institución del Estado de carácter constitucional para la Defensa Nacional, «en la que engarzan el pueblo y los Ejércitos bajo la jefatura de la Corona»<sup>31</sup>.

Garrido Falla considera que los principios constitucionales de legalidad, eficacia y profesionalidad, predicables de la Administración en general pero potenciados en el ámbito de la militar, son suficientes para considerar a esta como Institución<sup>32</sup>.

---

STC 72/1994 de 3 marzo, FJ 5 (Cuestión de constitucionalidad). «Este Tribunal ha admitido que los rasgos organizativos del ejército -inherentes a su función- justifican peculiaridades del régimen penal penitenciario del personal que lo integra, cuando se demuestra adecuadamente la conexión entre la diferencia de trato examinada y la salvaguardia de aquellos valores, imprescindibles para que la institución militar conserve sus perfiles».

Asimismo, el Tribunal Constitucional delimitó su concepto de garantía institucional en STC 32/1981 de 28 julio, FJ 3: «El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador.[...] Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. [...] En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace».

31. Véase TRILLO-FIGUEROA MARTINEZ-CONDE, F.: «Las Fuerzas Armadas en la constitución española...», cit. pág. 111.

32. Véase en GARRIDO FALLA, Fernando, CAZORLA, Luís M., GÁLVEZ, F. Javier, SANTAMARÍA, Juan A., ENTRENA, Rafael, RECORDER, Emilio, SANTAOLALLA, Fernando, ENTRENA, Ramón, SERRANO, José M: *Comentarios a la Constitución*, Editorial Cívitas S.A., Madrid, 1985, pág. 126.

En afortunada expresión de Herrero Rodríguez de Miñón, las Fuerzas Armadas «son Administración Pública, pero son algo más»<sup>33</sup>. La configuración de este *algo más* es deducible de indicios como la propia misión de defensa del ordenamiento constitucional, que el artículo 8 CE atribuye expresamente a las Fuerzas Armadas y a ningún otro organismo de la Administración. Pero la distinción se entorpece porque en el mismo texto se utiliza la expresión «Administración militar» (artículo 97 CE), a la que la doctrina ha asignado distintas acepciones, que se pueden resumir en dos, una que considera la Administración como mero órgano auxiliar, instrumental o doméstico y otra que, por el contrario, ve la Administración militar como un órgano diferenciado de las Fuerzas Armadas<sup>34</sup>. Así que, a efectos prácticos, el *algo más* se traduce en el carácter especial de la Administración militar, puesto que los Ejércitos no son algo ajeno a la Administración del Estado, por lo que cabe identificar Administración militar con Fuerzas Armadas, al menos desde el punto de vista de la organización. Los artículos 8, 97 y 103 CE sientan los principios básicos de que la Administración está sometida a la ley (artículo 103) y

33. Esta es la síntesis de la argumentación general del Sr. Herrero Rodríguez de Miñón, en contra de la enmienda (E.64) defendida por el Sr. Letamendía.

En esta línea, el Sr. Fraga, refundiendo otras tres enmiendas se manifestó a favor de mantener el artículo 8 en el Título Preliminar, por entender que las Fuerzas Armadas «obedientes como deben ser, no son igual que un negociado del Ministerio de Hacienda o cualquier otro departamento de la Administración local».

Véase el Diario de Sesiones del Congreso de Diputados, año 1978, núm. 67. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Sesión núm. 6, celebrada el martes 16 mayo de 1978, págs. 2375-2377.

34. «Según la acepción más reducida, la Administración militar no comprende a los Ejércitos, sino que desempeña una función auxiliar para asegurar el funcionamiento de las unidades y servicios y dotarles de medios de acción. Una segunda acepción entiende por Administración militar la infraestructura que las Fuerzas Armadas, su organización estática, mientras que las Fuerzas Armadas en sentido propio serían la organización dinámica». Véase en GARRIDO FALLA y OTROS: *Comentarios a la Constitución*, cit. pág. 118.

las Fuerzas Armadas o Administración militar están bajo la dirección del Gobierno (artículo 97).

Herrero Rodríguez de Miñón utiliza la categoría de «orden concreto» como criterio interpretativo, con énfasis en los valores peculiares de las Fuerzas Armadas, cuya posible no coincidencia con los de la sociedad civil aumentaría su capacidad y eficacia para servirla.

«Es el orden concreto, como entramado de relaciones constitutivas de un conjunto, lo que permite entender la índole de las Fuerzas Armadas y también, dicho sea de paso, de la administración civil y de sus grandes cuerpos si estos han de conservar el espíritu diferencial que garantiza su capacidad de servicio»<sup>35</sup>.

Fernández Segado afirma el carácter institucional de la Fuerzas Armadas, cuyas notas son<sup>36</sup>:

- Reúnen los rasgos característicos de cualquier sociedad, puesto que son un conjunto delimitado frente al exterior, cuyos miembros tienen un sentimiento corporativo y conciencia de grupo, no exento de un cierto y tradicional aislamiento respecto al conjunto de la sociedad.
- Tienen un código de valores específico.
- La Institución se basa en una idea-fuerza cual es la defensa militar de España, que es su razón de ser.
- Tienen una alta valoración de su misión, no exenta de cierta autosuficiencia.
- Poseen su propio ordenamiento jurídico.
- Requieren una forma específica de organización y un régimen jurídico singular para sus miembros, en razón de su necesidad de eficacia.

35. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel: «Dimensión constitucional de la profesionalización de las Fuerzas Armadas», *Revista de Derecho Político*, núm. 43, 1988, pág. 26.

36. A su juicio, estas fueron razones que atendieron los constituyentes para incluir el tratamiento constitucional de las Fuerzas Armadas en el Título Preliminar. Véase FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «La posición constitucional de las Fuerzas Armadas», cit. págs. 41-43.

Escribano Testaut<sup>37</sup>, señala que la polémica doctrinal entre el carácter institucional o administrativo de las Fuerzas Armadas encubre una visión distinta de la naturaleza de los Ejércitos, que se proyecta sobre la elaboración e interpretación del ordenamiento jurídico aplicable. Resume las características de las corrientes ya vistas en que una «institución» se legitima en términos de valores, mientras que una «ocupación» lo hace en términos de mercado. Considera que las consecuencias de la adopción de uno u otro enfoque son relevantes para la configuración jurídica de las Fuerzas Armadas, al manifestarse en aspectos como la legitimidad, porque en la institución sus miembros tienen un claro componente vocacional, mientras que por el contrario, en una ocupación predomina el interés. El compromiso es mayor en la institución, con mayor permanencia en su seno, concediéndosele un valor relativo a los aspectos económicos y laborales. El componente monetario de las retribuciones tiene importancia secundaria, aunque la institución admite la existencia de complementos de menor cuantía, por especial dedicación o penosidad. El rango y la antigüedad, con vista a fortalecer la identificación con la institución, priman frente a la capacidad específica para el puesto. La valoración personal se basará en la noción de servicio, con evaluaciones cualitativas y subjetivas, frente a los estándares numéricos o cuantitativos ocupacionales. La disponibilidad total para el servicio, prevalecerá frente al interés particular.

En cualquier caso, ambos aspectos, institucional y ocupacional, conviven y se interrelacionan dentro de las Fuerzas Armadas. La importancia de la distinción está en que quienes sostienen una visión u otra, pueden trasplantarla a la configuración jurídica de las Fuerzas Armadas a través de la política legislativa, siendo muy distinta la legislación resultante en función del punto de vista adoptado, legislación que hasta ahora se había configurado históricamente desde una visión institucional.

37. ESCRIBANO TESTAUT, P.: «La carrera militar tras la Ley 17/1989», en *Revista Española de Derecho Militar* núm. 71, enero-junio 1998.

El problema es que si bien este concepto institucional es útil para comprender una realidad, no sirve para identificar o construir un régimen jurídico determinado, porque existe un forcejeo conceptual en torno a ese *algo más* que diferencia al militar del simple funcionario <sup>38</sup>.

Alli Turrillas <sup>39</sup>, considera que las Fuerzas Armadas son una institución, desde el punto de vista sociopolítico, pero desde el punto de vista jurídico son una Administración especial. Sostiene que ambas facetas, institucional y administrativa, pueden presentarse simultáneamente porque se explican y complementan mutuamente y que la única explicación que basta para la presencia del artículo 8 CE en el Título Preliminar, es la enorme importancia de las misiones que tiene encomendada la institución militar.

La consecuencia lógica de este carácter de Administración especial es la aplicación del derecho administrativo a las Fuerzas Armadas, encuadrando al militar entre los servidores públicos, como un funcionario sometido a un régimen administrativo funcional, cuyo marco jurídico estaba en la Ley 17/1999 de 18 de mayo, reguladora del personal de las Fuerzas Armadas (LRPFAS), ahora derogada por la Ley de la Carrera Militar.

La asimilación simple de la figura del militar a un funcionario especializado es un concepto que se resiste, porque la razón última de la existencia de la fuerza militar es la defensa del Estado por vía de la confrontación bélica. Esto exige ciertas adaptaciones en el régimen administrativo de las Fuerzas Armadas, por la necesidad de conseguir la mayor eficacia buscando la excelencia, de manera que la organización estará fuertemente jerarquizada, disciplinada y unida. Por otra parte, a un funcionario común, no se le exige que arriesgue su vida

38. Aunque en la STC 116/87 de 7 julio, se utiliza la expresión «funcionarios militares». Parada Vázquez hace interesantes consideraciones, a este respecto, sobre la función pública militar en su Prólogo a ALLI TURRILLAS, J. C.: *La profesión militar. Análisis jurídico...*, cit.

39. ALLI TURRILLAS, J. C.: *La profesión militar. Análisis jurídico...*, cit. págs. 625-626.

en el cumplimiento de su deber, sancionando penal y disciplinariamente las conductas elusivas de este deber genérico de afrontar el riesgo; por lo que indudablemente existe un vínculo vocacional con la institución que no puede ignorarse, por personal y ajeno al Derecho que sea.

Por otra parte, la aplicación rígida y exigente del conjunto de garantías y complejas reglas de funcionamiento administrativo a las actividades de defensa, puede llegar a bloquear el sistema por el que se alimenta el esfuerzo bélico, o su incumplimiento producir tal desorden que peligre la eficacia de las Fuerzas Armadas.

Peñarrubia Iza<sup>40</sup> cree que el *algo más* que distingue a las Fuerzas Armadas respecto a la Administración pública radica en la propia Constitución, en la misión encomendada de defensa del ordenamiento constitucional, preguntándose si tiene algún efecto práctico la distinción que hace el artículo 97 CE entre Administración civil y militar. No comparte la idea de la separación entre Administración civil y militar, ni tampoco que esta sea especializada, por estimar ambas posiciones discutibles desde el punto de vista administrativo. Estima que la solución que se adopte sobre la polémica naturaleza de las Fuerzas Armadas es especialmente importante para fijar el alcance de dos cuestiones concretas, la Administración militar y el régimen estatutario de los militares, puesto que para los institucionalistas, Administración y Ejércitos son realidades distintas aunque complementarias, mientras que para los administrativistas no hay distinción entre ambos y las Fuerzas Armadas son parte de la Administración militar.

Respecto al modelo constitucional de Fuerzas Armadas, Cotino Hueso<sup>41</sup> afirma la necesidad de una plena normatividad

40. Véase PEÑARRUBIA IZA, J. M.: *Presupuestos constitucionales...*, cit. págs. 66-68.

41. Véase COTINO HUESO, L.: *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*, cit. págs. 92-98.

Cotino Hueso aborda decididamente este dualismo, junto a la cuestión de la plena sujeción del derecho militar a la Constitución. Descartando pre-

de la Constitución sobre la institución militar, comenzando por superar la idea que se esconde tras las posiciones institucional y administrativista de que es posible que «el poder militar haya sido, en alguna medida constitucionalizado». Lo que se plantea es, ni más ni menos, la posibilidad de que la norma constitucional tenga un alcance relativo para el ámbito militar, como si bastara un acatamiento político de la Constitución por parte de las Fuerzas Armadas sin que esto suponga su implantación total en ellas, de modo que la exagerada consideración institucional conduciría a una especie de «autoderogación implícita o explícita de la Constitución para el ámbito militar». Por el contrario, el carácter administrativo de las Fuerzas Armadas implica una sujeción más estricta a la Constitución.

Cotino no es partidario de sostener alguna de estas dos posiciones extremas y exclusivas, porque le parece poco riguroso rechazar la concepción institucionalista para el ámbito militar, que se revela útil para aspectos como la determinación del alcance de los derechos fundamentales, al tiempo que considera endeble una concepción administrativista que pretenda negar que tras lo constitucionalizado como Administración militar «subyace una verdadera institución histórica, sociológica o jurídica». A su juicio, que las Fuerzas Armadas sean una Institución jurídica conformada por un ordenamiento propio no obsta para que se hayan constitucionalizado en el marco de la Administración militar, ni relaja en modo alguno su vinculación con la Constitución, afirmando que son una Institu-

---

juicios antiguos sobre presuntas incompatibilidades entre Ejército y militares con democracia y sociedad, subraya que «es la propia Constitución la que afirma que tanto en sus funciones, en sus fines y en sus medios debe darse una perfecta avenencia», añadiendo que «las necesidades de la defensa, la disciplina, incluso el ‘honor militar’, son bienes jurídicos que la Constitución no solo admite sino que también protege». Véase en su totalidad COTINO HUESO, Lorenzo: «La resolución de un largo debate en España. La plena sujeción del derecho militar a la Constitución y la superación de clásicos dualismos sobre las Fuerzas Armadas», *Revista de Derecho Político*, núm. 50, UNED, Madrid, 2001, págs. 119-187.

ción en el sentido definido por Santi Romano y Hauriou, pero «constituida, reconocida y conformada jurídicamente por un ordenamiento, el militar»<sup>42</sup>. Por esto, la razón de ser del Derecho militar es la existencia de una organización militar, las Fuerzas Armadas, que es su objeto y a la que regula y conforma según lo dispuesto por la Constitución, estimando erróneo pensar que lo que dota de autonomía al Derecho militar es la necesidad de eficacia en la defensa militar del Estado. De manera que la naturaleza o la tradición de la institución militar, no determina por sí sola el contenido del ordenamiento castrense, solo perfila sus contenidos dentro del espacio asignado por la Constitución.

«En conclusión, la verdadera dimensión jurídica que tiene el hecho de afirmar que las Fuerzas Armadas son una institución es el reconocimiento constitucional implícito de estos elementos inherentes de la misma guiados por el principio de necesidad (eficacia, disciplina, valores militares, subordinación política, etc). Obviamente, este reconocimiento constitucional de tales elementos solo alcanza hasta donde los mismos sean compatibles con el resto de la ley de leyes»<sup>43</sup>.

Como ha podido verse, las formulaciones sociológicas divergente y convergente expuestas, guardan paralelismo con las posiciones sostenidas por los institucionalistas y los administrativistas en el ámbito jurídico, por lo que existe conexión entre ambos ámbitos.

Lo «sociológico-ocupacional-convergente» quedaría emparentado con la concepción jurídico-administrativa de las Fuerzas Armadas y lo «sociológico-institucional-divergente», con la concepción jurídico-institucional; «se trata, pues, de dos ca-

42. Esquemáticamente, son rasgos de una institución: la idea de obra a realizar, el poder organizado para la eficacia en la consecución de sus fines, comunidad de ideas bajo la dirección de un jefe, estatus específico de los miembros de la institución que no se puede cambiar de manera voluntaria, ordenamiento jurídico propio.

43. COTINO HUESO, L.: *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*, cit. pág. 99.

ras de una misma moneda, apreciada desde dos disciplinas diversas: la sociología y el Derecho»<sup>44</sup>. Pero Cotino opina que al jurista no le concierne apreciar si está ante un modelo sociológico ocupacional o institucional, porque es la Constitución quien ha establecido su propio modelo de Fuerzas Armadas, conformando en gran medida la Institución militar.

En definitiva, se trataba de establecer la naturaleza jurídica de las Fuerzas Armadas, si son solo una parte de la Administración o una Institución, mezcla de ambas o algo más, porque elegir una u otra opción acarrearía consecuencias importantes para la inserción de las Fuerzas Armadas en el sistema político y, desde luego, para el estatuto personal de sus miembros. Porque si solo eran Administración, no cabría aplicarles otro que el estatuto funcionarial de la administración general del Estado, en cambio, si se definía en términos institucionales cabría modular este estatuto conforme a las especiales características de esa Institución.

No obstante, una parte de la doctrina ha convenido en negar la existencia de tal dilema. Así, Mozo Seoane considera que el concepto de institución es jurídicamente aséptico y que no significa realmente nada preciso que permita deslindar o definir realidades concretas, y que el hecho de que el artículo 8 CE esté ubicado en el Título Preliminar carece de especial significado jurídico ya que obedece a razones puramente políticas, de modo que calificar las Fuerzas Armadas como Institución es admisible

«...pero siempre que a esa calificación no se vinculen estrictas consecuencias jurídicas, ni se pretenda construir sobre esa base una supuesta ‘teoría jurídica’ de las FAS que les otorgue algún tipo de entidad o especificidad *con trascendencia jurídica* dentro de la organización estatal»<sup>45</sup>.

44. COTINO HUESO, L.: *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*, cit. pág. 102.

45. MOZO SEOANE, A.: «Las Fuerzas Armadas y su ordenamiento jurídico», cit. págs. 620-621.

Fernández Segado se adhiere a la opinión de Casado Burbano que, en definitiva, considera sin especial significado jurídico la constitucionalización de las Fuerzas Armadas en el Título Preliminar, «aunque implique un ‘plus’ respecto a otras instituciones del Estado, tanto por las singularidades de la institución como por las misiones que se le encomiendan»<sup>46</sup>.

También se ha señalado lo estéril de la polémica doctrinal sobre la ubicación del artículo 8 CE y la naturaleza de las Fuerzas Armadas, al considerar que si esta controversia pudo tener sentido en los debates constituyentes y en los primeros pasos del texto fundamental, actualmente la discusión carece de consecuencias prácticas para establecer la función y misiones de las Fuerzas Armadas<sup>47</sup>.

#### 7.1.1.c) *Misiones*

En el ámbito comparado occidental no es corriente la enumeración de las misiones de las Fuerzas Armadas, aunque sí es más frecuente en el constitucionalismo iberoamericano.

El artículo 8 CE fija las misiones de las Fuerzas Armadas, que se pueden agrupar en dos categorías, de garantía (de la soberanía e independencia de España) y de defensa (de su integridad territorial y el ordenamiento constitucional)<sup>48</sup>.

46. FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «La posición constitucional de las Fuerzas Armadas», cit. pág. 44.

47. En este sentido, véase CORRALES ELIZONDO, Agustín: «Introducción y presentación. El marco constitucional de las misiones de las Fuerzas Armadas», en *El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz*, Cuadernos de Estrategia núm. 116, febrero 2002, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, pág. 14.

Actualmente, Corrales considera la cuestión desde dos puntos de vista: estático y dinámico. Desde el primero, podrían asumirse las tesis institucionales para describir las Fuerzas Armadas como institución. Pero desde el segundo, analizando su actividad para el cumplimiento de sus objetivos conforme al artículo 97 CE, aparecería la proyección administrativa.

48. El Sr. Licinio de la Fuente, en nombre de Alianza Popular, presentó una enmienda (E. 35) al Anteproyecto pretendiendo introducir en-

Las misiones de las Fuerzas Armadas constituyen el núcleo y referencia de la defensa militar, como parte de la defensa nacional.

La misión tradicional de garantizar la soberanía e independencia de España, cubre la necesidad primaria de asegurar la propia existencia del Estado y es un aspecto externo de la defensa. En tiempos pasados podría buscarse el efecto disuasorio por la simple existencia de unas Fuerzas Armadas potentes y eficaces, pero actualmente esto queda fuera del alcance de la gran mayoría de los Estados, por lo que el recurso a las alianzas multinacionales es imprescindible para sustentar la idea de defensa colectiva, compartiendo capacidades. Esta es una razón poderosa que explica la presencia de España en organizaciones supranacionales tanto de carácter militar, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), como político (Unión Europea).

La defensa de la integridad territorial de España, presenta una doble vertiente, interna y externa. Hacia el exterior cabe entenderla como defensa contra agresiones procedentes de allende las fronteras o contra intentos de anexión territorial por terceros, cuestión estrechamente ligada al deber de garantizar la soberanía e independencia. Hacia el interior, es el último recurso material para impedir la desmembración territorial por la acción de movimientos secesionistas, en sal-

---

tre las misiones de las Fuerzas Armadas, la de «garantía de la Unidad de la Patria». Véase en SÁINZ MORENO, HERRERO DE PADURA: *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, cit. págs. 450 ss.

El Almirante y Senador Sr. Sánchez Gamboa insistió en esta pretensión, justificándolo en que la «neutralidad en lo contingente y salvaguardia de lo esencial», como marco general del papel de las Fuerza Armadas, contemplaba entre lo esencial la unidad de la Patria y que aunque esta ya estaba recogida en el artículo 2, era conveniente deshacer la ambigüedad que este encerraba, consignando expresamente la garantía de unidad entre las misiones constitucionales de las Fuerzas Armadas. Véase el Diario de Sesiones del Senado, año 1978, núm. 59. Sesión Plenaria núm. 33, celebrada el martes 26 septiembre de 1978, págs. 2943-2944.

vaguada de la «la indisoluble unidad de la Nación española, Patria común e indivisible de todos los españoles», del artículo 2 CE.

En cuanto a la defensa del ordenamiento constitucional, es una misión también estrechamente relacionada con las anteriores y con la definición de los estados de alarma, excepción y sitio del artículo 116 CE, previsión desarrollada mediante la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio, reguladora de estos estados. Esta defensa del ordenamiento constitucional hay que entenderla en sentido material, vinculada al delito de rebelión y al presupuesto de la declaración del estado de sitio, puesto que la defensa en sentido jurídico corresponde al Tribunal Constitucional, órgano que asume esta función como intérprete supremo de la Constitución<sup>49</sup>.

La propuesta de declaración del estado de sitio es competencia exclusiva del Gobierno y su declaración y limitaciones corresponde al Congreso de los Diputados, a partir de cuyo momento decide el Presidente del Gobierno, apoyado en el Consejo Nacional de Defensa, dirigiendo y coordinado las actuaciones el Ministro de Defensa<sup>50</sup>. Pero se trata de una competencia absolutamente reglada y sometida a las decisiones de las Cortes Generales y sobre todo del Gobierno, una vez que se declare el estado de sitio<sup>51</sup>.

Aunque resulte obvio, conviene recordar que la intervención de las Fuerzas Armadas en el ámbito interior solo puede

49. Véase artículo 1, Ley Orgánica 2/1979 de 3 octubre, del Tribunal Constitucional.

50. Es llamativo que en el texto de la Ley Orgánica 5/2005 (LODN) se utilice la expresión «en tiempo de conflicto bélico y durante la vigencia del estado de sitio» (artículo 25), por lo que cabe entender que el estado de sitio es una situación de «conflicto bélico» de alguna manera controlado, al menos inicialmente, en cuanto a su ámbito territorial, duración y condiciones, como indica el artículo 116.4 CE. Cuestión esta que resulta relevante, por ejemplo, a efectos de responsabilidad penal de los militares.

51. Véase Ley Orgánica 4/1981 de 1 junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Capítulo IV. El estado de sitio. Artículos 32-36.

darse en los supuestos constitucionalmente previstos (artículo 116 CE) y que, como resulta imposible concretar una lista cerrada de todas las situaciones posibles, la decisión queda reservada al Gobierno, aunque sí podemos afirmar que las Fuerzas Armadas solo ejercerán las actividades que les son propias en el estado de sitio. Lo decisivo es que solo el Gobierno puede apreciar y decidir cuando la situación de hecho producida entra en el ámbito del estado de sitio (asimilable al estado de guerra o conflicto bélico), por lo que la apreciación de que se ha producido una violación del ordenamiento constitucional siempre será una decisión política, nunca militar.

Se ha discutido sobre si las misiones que el artículo 8 CE atribuye a las Fuerzas Armadas tienen carácter taxativo o declarativo. La opinión más general se decanta por el carácter taxativo, si bien matizando la vertiente exterior o interior de cada una de ellas. La misión de garantizar la independencia de España está exclusivamente dirigida hacia una amenaza exterior; en cambio, la defensa del ordenamiento constitucional lo está hacia el interior y ambas vertientes presentan las finalidades de garantizar la soberanía y de defender la integridad territorial. Esta postura ha llegado a mantener la necesidad de la declaración del estado de sitio como condición previa a la ejecución de alguna de estas misiones.

La tesis declarativa se apoya en el poder de disposición que el artículo 97 CE confiere al Gobierno, de modo que las misiones enunciadas en el citado artículo 8 serían las más genéricas, típicas o relevantes de las Fuerzas Armadas, sin que esto sea obstáculo para que el Gobierno les pueda encomendar otras.

El problema de especificar las misiones en el texto constitucional, como lista cerrada, es similar al planteado con la enumeración de los Cuerpos militares que componen las Fuerzas Armadas, es decir, hipoteca aperturas o modificaciones futuras y obliga a forzar la interpretación del texto. No obstante, a las Fuerzas Armadas se le han encomendado misiones en el exterior que costaría encajar en alguna de las constitucionales, sin la interpretación extensiva de su relación con la defensa de España o con el interés nacional. Por otra parte, su

desarrollo posterior por vía de ley orgánica, abona la idea de este carácter declarativo<sup>52</sup>.

La Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional (LODN), desarrolla en su artículo 15 las misiones de las Fuerzas Armadas y añade otras, por lo que parece decantarse por la interpretación declarativa del artículo 8.1 CE. Asimismo, reseña los diferentes tipos de operaciones militares a que puede dar lugar su cumplimiento.

Conviene subrayar la asignación que hace la citada LODN en su Título V (Contribución a la Defensa), de determinadas tareas a la Guardia Civil para caso de conflicto bélico y estado de sitio, aunque por otra parte mantiene su carácter de Instituto armado de naturaleza militar y doble dependencia ministerial (Defensa e Interior) según la naturaleza de las funciones que se le atribuyan o de las misiones que se le encomienden (artículos 23 y 24 LODN).

52. Lafuente Balle expone una síntesis de la opinión mayoritaria, defendida entre otros por los profesores Crespo Hellín, Blanco Ande y Blanco Valdés, contra la tesis minoritaria (la declarativa) en ese momento defendida por López Ramón, Fernando. Y concluye que si el poder de disposición del Gobierno sobre las Fuerzas Armadas permite asignarles misiones no citadas en el artículo 8 CE, sería preferible no enumerar estas en el texto constitucional. Véase en LAFUENTE BALLE, José M.º: «Sobre el carácter taxativo o declarativo de la relación de las misiones atribuidas a las Fuerzas Armadas en el artículo 8 de la Constitución», *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, págs. 65-71.

Para la caracterización de las misiones que, a la luz de la LODN 5/2005, se atribuyen constitucional o legalmente a las Fuerzas Armadas, véase LÓPEZ RAMÓN, Fernando: «La evolución democrática de la defensa nacional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, mayo-agosto 2007, págs. 28-30.

Pérez Villalobos, al tratar las misiones acordadas por Naciones Unidas, subraya que «la integración en unidades supranacionales incide directamente en las competencias constitucionales sobre las Fuerzas Armadas y en la forma en que se ejercen». Estas misiones de paz y seguridad que, formalmente al menos, no son de guerra aunque en ocasiones la realidad desmienta esta afirmación, considera Pérez Villalobos que no están suficientemente contempladas ni reguladas adecuadamente [al menos en 2001, antes de la LODN 5/2005], «por considerar que, sin duda, forma parte de las atribuciones que el artículo 97 CE concede al Gobierno». PÉREZ VILLALOBOS, M. C.: «La configuración constitucional de las Fuerzas Armadas», cit. pág. 144.

#### 7.1.1.d) *Composición y organización*

Según el artículo 8 CE, las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, por lo que se excluyen las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado<sup>53</sup>.

La necesidad o conveniencia de explicar en el texto de 1978 la composición de las Fuerzas Armadas fue una cuestión debatida desde los inicios del proceso constituyente<sup>54</sup>. Y otro

53. Que sí formaban parte de las Fuerzas Armadas en el régimen anterior, según el artículo 37 de la Ley Orgánica del Estado (LOE) de 10 enero 1967. «Las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden Público, garantizan la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional».

54. El Sr. Fraga, como ponente del Grupo parlamentario de Alianza Popular, ya formuló un voto particular al artículo 10 del Anteproyecto constitucional, en el sentido de que «no debe contener una enumeración de los tres Ejércitos; no sabemos cual será la orgánica futura, y se plantea el problema de la Guardia Civil, que participa a la vez de la condición de fuerza militar y fuerza de orden público». Véase en Boletín Oficial de las Cortes de 5 enero 1978, pág. 698. Hubo varias enmiendas presentadas al este Artículo 10 del Anteproyecto:

–Las enmiendas núm. 2 (Alianza Popular) y núm. 35 (AP) coincidían en no considerar «necesario ni conveniente» especificar constitucionalmente cómo estaban compuestas las FAS.

–La núm. 38 (Grupo P. Mixto) pretendía incluir «...y los demás Cuerpos o Institutos que reciban consideración militar», motivando esta propuesta en que «parece oportuno no redactar el texto de modo que pueda interpretarse en sentido tan estricto que impida la consideración militar de Cuerpos o Institutos que tradicionalmente la han ostentado».

–La núm. 63 (AP) en la misma línea que las núm. 2 y 38 citadas reiteraba que debía suprimirse, por innecesaria, la mención expresa de los tres ejércitos.

–La núm. 64 (G.P. Mixto), era una enmienda de supresión a la totalidad del artículo 10.

–En cambio, la núm. 463 (G.P. Mixto) proponía una nueva redacción para incluir a las Fuerzas de Orden Público (FOP) y atribuir a todos los componentes de las FAS la categoría de «agentes del Estado», por coherencia con el artículo 95.

Véase en SÁINZ MORENO, HERRERO DE PADURA: *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, cit. págs. 37-50.

tanto cabe decir sobre la inclusión o no, entre las Fuerzas Armadas, de las entonces llamadas Fuerzas de Orden Público<sup>55</sup>.

Quienes se opusieron a la enumeración de los elementos que componen las Fuerzas Armadas, esgrimieron argumentos de orden técnico, como la conveniencia de que la redacción del artículo fuera «lo más simple posible, lo más permanente posible y lo menos sujeta a cuestiones formales o coyunturales», además, desde un punto de vista práctico, los posibles cambios futuros de reorganización militar podían desvirtuar el artículo u obligar a reformarlo. En resumen, se trataba de dotar al texto de la mayor solidez, flexibilidad y resistencia al cambio<sup>56</sup>.

El control parlamentario sobre la organización militar se remonta a la Constitución española de 1812, por la que las Cortes fijarían anualmente tanto el número de tropas necesarias, como el de buques que habían de armarse, además de establecer las necesarias ordenanzas para «cuanto correspondiera a la buena constitución del Ejército y Armada»<sup>57</sup>. Tradición que generalmente fue seguida por los textos constitucionales históricos, en particular en lo relativo a la fijación anual del contingente militar.

55. «Las razones esgrimidas para limitar la composición de las Fuerzas Armadas a los Ejércitos, pueden resumirse así: a) la enumeración de los tres Ejércitos debe mantenerse porque son tres los campos reales donde se desarrolla la guerra; b) son solo las Fuerzas Armadas quienes integran al pueblo en la defensa y aquellas solo se componen de los Ejércitos, y c) la Guardia Civil ha de participar en la defensa y, en tiempo de guerra, se transformaría también, al lado de las restantes Fuerzas Armadas, en Ejército de Tierra». Véase en GARRIDO FALLA y OTROS: *Comentarios a la Constitución*, cit. pág. 119. También, en el Diario de Sesiones del Congreso número 67 de 5 de julio 1978.

56. En líneas generales esta es la argumentación del Sr. Fraga refundiendo otras tres enmiendas. Véase el Diario de Sesiones del Congreso de Diputados, año 1978, núm. 67. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Sesión núm. 6, celebrada el martes 16 mayo de 1978, págs. 2376-2377. En parte, el tiempo le ha dado la razón porque hoy existen los llamados «Cuerpos Comunes de las Fuerzas Armadas», compuestos por los Cuerpos de Sanidad, Jurídico, Intervención y Músicas, que dependen directamente del Ministerio de Defensa, sin pertenecer a ninguno de los tres Ejércitos.

57. Véanse los artículos 357, 358 y 359 de la CE1812.

En el ámbito comparado esta tradición es aún más antigua, pues en el Reino Unido data de 1689, al contemplarse en el *Bill of Rights* que «la formación y sostenimiento de un Ejército en el Reino en tiempo de paz, sin permiso del Parlamento es contrario a la ley». En la Constitución de los Estados Unidos de América, se incluyó entre las facultades del Congreso, la de «dictar reglas para el Gobierno y ordenanza de las fuerzas navales y terrestres»<sup>58</sup>. Las constituciones europeas de la posguerra mundial, tratan también esta cuestión<sup>59</sup>.

El artículo 8.2 CE establece una reserva de ley orgánica para regular las bases de la organización militar y de esta aparentemente simple afirmación del texto constitucional cabe extraer algunas consideraciones de interés, como son:

- El hecho mismo del establecimiento de esta reserva de ley, además de la ubicación del artículo 8 CE, implica la consideración constitucional de las Fuerzas Armadas como una de las Instituciones básicas a preservar, organizar y controlar.
- Se ha avanzado un paso más sobre el primitivo control de las Fuerzas Armadas por la vía de la aprobación del presupuesto en sede parlamentaria, del dictado de ordenanzas y otra legislación reguladora, puesto que ahora se impone y se garantiza desde el mismo Texto constitucional, que esta organización ha de ser conforme a los principios constitucionalmente sancionados.
- Siguiendo nuestra más antigua tradición histórica, la reserva se establece a favor del Estado, como una de sus competencias exclusivas (artículo 149.4 CE), ya que este carácter estatal y exclusivo de la defensa es una competencia generalmente aceptada aún en los sistemas políticos más descentralizados, por razones obvias de eficacia para preservar la propia existencia del sistema.

58. Artículo I, Sección 8 de la Constitución estadounidense de 1787.

59. Véase el 87 a) de la Ley Fundamental de Bonn de 1949.

—En cuanto al contenido de la ley orgánica, las «bases» deben entenderse en su sentido propio, referido a su contenido de líneas generales y fundamentales de la organización militar y no en sentido técnico o formal de «ley de bases» según la potestad delegada en el Gobierno que establece el artículo 82 CE.

De la combinación de esta ley orgánica y el artículo 103.2 CE según el cual «los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley», irá surgiendo el conjunto de toda la normativa de rango diverso por la que se regirá la Administración militar.

«La organización militar se regula, por tanto, a través de normas jurídicas. El análisis de las normas de organización supone el enfoque subjetivo de la Administración y su contenido comprende un amplio campo de materias, desde los principios de competencia y jerarquía hasta las relaciones especiales de poder que regularan las relaciones entre la organización militar y el personal que la nutre»<sup>60</sup>.

Conviene recordar que el mismo artículo 8.2 CE establece que esa regulación por ley orgánica de las bases de la organización militar ha de hacerse conforme a los principios de la Constitución, lo que es lógico dado que una de las misiones de las Fuerzas Armadas es defender el ordenamiento constitucional.

Serrano Alberca<sup>61</sup> desentraña esta afirmación con un esquema racional, ordenando estos principios genéricamente enunciados, en tres clases:

—Los principios y valores constitucionales generales, en particular los recogidos en el Título Preliminar y el Título I, como son la democracia, la justicia, la libertad, el pluralismo político o la dignidad de la persona.

60. Serrano Alberca en GARRIDO FALLA y OTROS: *Comentarios a la Constitución*, cit. pág. 125.

61. Véase Serrano Alberca en GARRIDO FALLA y OTROS: *Comentarios a la Constitución*, cit. págs. 125-128.

- Los principios que son propios y aplicables al conjunto de la Administración pública, recogidos en los artículos 103 a 106 del Título IV, algunos de los cuales adquieren una especial relevancia en el ámbito militar, como el principio de jerarquía, que es uno de los pilares de la organización, o el de eficacia, ya que unas Fuerzas Armadas incapaces de cumplir sus misiones carecen de razón de ser.
- Los principios especialmente aplicables a las Fuerzas Armadas, como son la subordinación al Gobierno, que dirige la Administración militar y la defensa del Estado, según se deduce del juego de los artículos 8 y 97 CE, principio del que deriva la neutralidad política de las Fuerzas Armadas y el apartidismo de los militares. Otras especialidades proceden del hecho de la existencia de una jurisdicción militar o de la atribución de su mando supremo al Jefe del Estado.

7.1.2. *La actualización del concepto de defensa nacional. La Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional*

La imposición constitucional de regular la organización militar mediante una ley orgánica que sienta las bases para ello, se ha plasmado en la vigente Ley Orgánica 5/2005 de 17 noviembre, de la Defensa Nacional (LODN), cuyo concepto no se define ahora<sup>62</sup>. En cambio, la derogada Ley Orgánica 6/1980 de 1 de julio por la que se regulaban los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar (LODNOM), (con

62. Aunque se titule como ley orgánica, una parte importante de su contenido está al margen de la reserva constitucional. Véase la «Disposición final segunda. Título competencial y preceptos con carácter de Ley ordinaria. 1. Esta Ley Orgánica se dicta en virtud de la competencia exclusiva del Estado en materia de Defensa y Fuerzas Armadas, establecida en el artículo 149.1.4.<sup>a</sup> y en relación con lo dispuesto en el artículo 8.2 y en el artículo 97, todos ellos de la Constitución. 2. Tienen carácter de Ley ordinaria el Título III y los artículos 20.2, 22 y 24 a 31».

un título más acorde con el espíritu constitucional al diferenciar defensa y organización), definía la defensa nacional en su artículo 2 como «la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin».

La defensa militar es una parte de la defensa nacional y, por tanto, la organización militar es un aspecto sectorial de la misma <sup>63</sup>.

La Ley Orgánica 5/2005, se ha dictado «de acuerdo con lo previsto en el artículo 8.2 y en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 149.1.4.<sup>a</sup> de la Constitución», según su dicción literal, cuya exposición de motivos reseña los cambios profundos del marco internacional de referencia y de la propia sociedad española, que justifican la necesidad de esta nueva ley orgánica, que deroga las anteriores 6/1980 y 1/1984 variando el enfoque de la materia así como de los cometidos o misiones de las Fuerzas Armadas, con un significativo carácter expansivo del ámbito de la defensa nacional <sup>64</sup>.

63. Durante los debates del Proyecto de Constitución en el Pleno del Senado, el almirante Gamboa, en su voto particular al artículo 8, argumentaba que antes de sentar las bases de la organización militar era preciso hacerlo con la Defensa Nacional, que es un concepto más general y comprensivo del anterior, ya que esta defensa no es competencia exclusiva de las Fuerzas Armadas. Al Gobierno le corresponde marcar las líneas maestras de la Defensa Nacional y a las Fuerzas Armadas se les encomienda la Defensa Militar, como parte y desarrollo de aquella y cuya organización se inscribe, por tanto, en la defensa militar. Véase el Diario de Sesiones del Senado, año 1978, núm. 59. Sesión Plenaria núm. 33, celebrada el martes 26 septiembre de 1978, pág. 2943 y pág. 2944.

64. La LODNOM 6/1980 no cambiaba prácticamente nada del régimen establecido, que arranca del fallido proyecto de ley remitido a las Cortes en 1974 e inspirado por el general Díez Alegría, que intentaba disociar los cargos político-militares de los técnico-militares en la dirección de la defensa. En 1976 se reorganiza el Alto Estado Mayor y se establece la figura de los Jefes de Estado Mayor de los tres ejércitos, creando además la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUEM) como órgano colegiado superior de la cadena de mando militar (Real Decreto Ley 11/1977 de 8

En el ámbito interior, la novedad más relevante es el final del servicio militar obligatorio y la implantación de un nuevo modelo de Fuerzas Armadas profesionales.

En el exterior, lo más significativo es el cambio del escenario estratégico por uno en el que ha desaparecido la política de bloques, sin que por ello desaparezcan los riesgos y amenazas tradicionales ni las guerras convencionales a las que, por efecto de la globalización, se les han unido otros riesgos y amenazas nuevas, como el terrorismo transnacional. De modo que aunque se pueda apreciar que disminuye el número de las guerras convencionales, aumentan los conflictos armados de todo tipo. Por otra parte, la presencia internacional de España y su política de defensa exterior, que se apoya en alianzas para la seguridad y defensa compartidas, ha propiciado la actuación frecuente de las Fuerzas Armadas en el extranjero, lo que en la práctica se ha traducido en la aparición de una serie de misiones, no explícitamente contenidas en el artículo 8 CE y sin mecanismos de control parlamentario definidos. Además, a efectos de mando y control, es necesario distinguir con nitidez entre la dirección de una situación fáctica de conflicto armado y la gestión de situaciones de crisis.

Se establecen en la LODN los principios a que debe responder la organización militar, complementados con la previsión de unas reglas esenciales de conducta.

---

de febrero), figura que «procede con toda evidencia del proceso que se había interrumpido en 1974 y constituye una concesión importante a los deseos autonomistas del sector del ejército que pretendía sustraer a las fuerzas armadas de la dirección del Gobierno por medio de su directa vinculación al Estado a través del Rey». La posterior LODNOM 1/1984 revisará el sistema para adecuarlo al desarrollo constitucional. Véase SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo: «La significación de las Reales Ordenanzas en el contexto de la reforma militar», *Revista de Derecho Político*, núm. 48-49, UNED, Madrid 2000, págs. 271-275.

Para las diferencias entre las tres regulaciones de la defensa nacional (1980, 1984 y 2005), véase LÓPEZ RAMÓN, F.: «La evolución democrática de la defensa nacional», cit. págs. 13-16.

«La organización de las Fuerzas Armadas, integradas en el Ministerio de Defensa, responde a los principios de jerarquía, disciplina, unidad y eficacia. La Ley establece el mandato de regular las reglas esenciales para el cumplimiento del deber por parte de quienes integran la organización militar. Estas reglas, inspiradas en la tradición de nuestros Ejércitos y de la Armada, han constituido su guía de conducta y, de este modo, cobran ahora una renovada importancia. Su desarrollo reglamentario permitirá mantenerlos debidamente actualizados»<sup>65</sup>.

El objeto de la Ley Orgánica 5/2005 es regular la defensa nacional y establecer las bases de la organización militar conforme a los principios de la Constitución (artículo 1 LODN) y a este efecto, distribuye competencias entre la Corona, las Cortes Generales, el Gobierno y su Presidente, el Ministro de Defensa y el Consejo de Defensa Nacional.

En el desglose de atribuciones de los poderes del Estado le corresponde al Rey el mando supremo de las Fuerzas Armadas «y las demás funciones que en materia de defensa le confiere la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico» (artículo 3 LODN). Se asignan responsabilidades a las Cortes Generales y, en particular, al Congreso de los Diputados la de conceder autorización previa a la participación militar en misiones fuera del territorio nacional (artículo 4.2.º LODN).

Se refuerzan los poderes del Ejecutivo y queda bastante clara la autoridad del Presidente del Gobierno «para ordenar, coordinar y dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas así como disponer su empleo» (artículo 6.2.º LODN). Por otra parte, el Consejo de Defensa Nacional, es «el órgano colegiado, coordinador, asesor y consultivo del Presidente del Gobierno en materia de defensa» y solo cuando el Rey asista a las reuniones del Consejo presidirá este (artículo 8 LODN)<sup>66</sup>. En

65. Véase Exposición de motivos. Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

66. A diferencia de 1980 y 1984, que distinguía ente órganos políticos y militares, ahora no aparecen órganos propiamente militares entre la enumeración de los órganos de la defensa nacional.

cambio, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/1984 a la derogada Ley Orgánica 6/1980, aun manteniendo su carácter de «órgano superior asesor y consultivo del Gobierno en materia de defensa nacional», se introdujo la mención expresa de que «asimismo podrá asesorar a Su Majestad el Rey y al Presidente del Gobierno». De lo que cabe inferir que si bien esta redacción de la LO 1/1984 podría verse como una aproximación al mando efectivo del Rey sobre las Fuerzas Armadas, por el contrario, en la actual configuración de la LODN este mando se ha despojado de cualquier connotación efectiva y directa en niveles incluso inferiores a los de la LO 6/1980, que en su artículo 5, expresaba que «corresponden al Rey las funciones que, en materia de defensa nacional, le confieren la Constitución, las Reales Ordenanzas y las demás leyes y, en especial, el mando supremo de las Fuerzas Armadas»<sup>67</sup>.

En cuanto a la organización, el Ministerio de Defensa es el departamento de la Administración General del Estado en el que se integran, como entidad única, ese elemento esencial de

67. Acerca de la constatación de este hecho de la acentuación del carácter simbólico del mando supremo sobre las Fuerzas Armadas y el alejamiento de cualquier resquicio de efectividad, se detectan algunos indicios:

–La Ley Orgánica 1/1984, de 5 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, se elaboró con los sucesos del 23 febrero 1981 relativamente recientes, en los que el mando supremo del Rey sobre las Fuerzas Armadas tuvo una eficacia plena, por lo que quizá el legislador consideró conveniente darle a este el adecuado soporte, dotando al Rey de una mayor y más directa implicación en los asuntos de la Defensa Nacional.

–La desaparición, en la actual redacción de la LODN 5/2005, de las atribuciones de mando más directo o personalizado que pudiera conferirle las Reales Ordenanzas, como por ejemplo, la posibilidad de promover recurso llegando hasta el Rey en representación de su agravio, cuando no logre de sus jefes la satisfacción a que se considere acreedor, que el artículo 201 Reales Ordenanzas (Ley 85/78 de 28 diciembre) concede a todo militar.

–Hechos objetivos, como los Reales Despachos por los que el Rey confería los empleos militares, en la dicción del artículo 62,f CE, que antes concedía y firmaba el Rey, con el refrendo del Ministro de Defensa y que ahora los concede y firma el Jefe del Estado Mayor del Ejército o Armada que corresponda.

la defensa que son las Fuerzas Armadas. Sus miembros se adscribirán a los distintos Cuerpos de cada ejército, aunque también podrán existir Cuerpos comunes a los tres<sup>68</sup>. Uno de los cambios más relevantes ha sido la organización en dos estructuras funcionales, una orgánica, para la preparación de la Fuerza y que a su vez generará otra estructura operativa, para su empleo en las misiones que se le asignen. Asimismo, se refuerza el carácter administrativo de las Fuerzas Armadas, que se integran en el conjunto de la organización del Ministerio de Defensa<sup>69</sup>.

La jurisdicción militar mantiene su consideración de especializada, sus órganos son parte integrante del Poder Judicial del Estado y su organización y funcionamiento se basa en el principio de unidad jurisdiccional. Su actuación se ciñe al ámbito estrictamente castrense y a las materias que establezca la declaración del estado de sitio, en su caso (artículo 14 LODN).

En el artículo 15 LODN, aparecen nuevas misiones para las Fuerzas Armadas, además de las fijadas en el artículo 8 CE, que realmente son concreciones de los supuestos previstos en el texto constitucional de modo genérico, ciertamente redundantes con la misión de defender el ordenamiento constitucional. Así, la misión de contribuir militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones de las que España forma parte, trae causa de la obligación de respetar los tratados internacionales válidamente celebrados, que formarán parte del ordenamiento in-

68. Cuerpos Comunes que ya existían antes de la LODN 5/2005.

69. Artículo 9. Ministerio de Defensa: «1. El Ministerio de Defensa es el departamento de la Administración General del Estado al que corresponde la preparación, el desarrollo y la ejecución de la política de defensa determinada por el Gobierno, la obtención y gestión de los recursos humanos y materiales para ello, así como la realización de cuantos cometidos sean necesarios para el cumplimiento de las misiones que se asignen a las Fuerzas Armadas, con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley. 2. En el Ministerio de Defensa se integran las Fuerzas Armadas, de forma que el conjunto de la organización adquiera la necesaria vertebración para posibilitar la ejecución eficaz de la política de defensa y de la política militar».

terno, según artículo 96 CE. A esta contribución a la seguridad y defensa colectiva, se le añade la contribución al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria. Asimismo, en colaboración con las Instituciones del Estado, las Fuerzas Armadas también deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos, en los supuestos extraordinarios, como catástrofes, calamidades, grave riesgo y otras necesidades públicas. Este artículo 15 LODN contempla también la posibilidad de ejecutar misiones de evacuación de residentes españoles en país extranjero, cuando la inestabilidad de este ponga en grave riesgo sus vidas o intereses; categoría de misiones que encuentran apoyo, a simple vista, en el derecho a la vida y la integridad física y moral (artículo 15 CE) o en el derecho a la libertad y a la seguridad (artículo 17 CE)<sup>70</sup>.

Para el cumplimiento de estas misiones, el artículo 16 LODN establece al menos seis tipos de operaciones, que pueden conducir a acciones de prevención de conflictos o disuasión, de mantenimiento de la paz, actuaciones en situaciones de crisis y, en su caso, de respuesta a la agresión, de cuya lectura pueden extraerse algunas notas características:

- No son operaciones militares en sentido estricto, entendiéndose por tales las de combate. Además, el mismo artículo 17 LODN exige al Gobierno la consulta previa y la autorización del Congreso de los Diputados para ordenar operaciones en el exterior «que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o el interés nacional».
- Existe un fuerte componente de colaboración, tanto exterior con organismos internacionales o países aliados,

70. López Ramón considera que esta ampliación legal de las misiones de las Fuerzas Armadas, no plantea problema constitucional, por cuanto la relación de estas que contiene el artículo 8 CE no tiene carácter exclusivo; por lo que la adición legal de nuevas misiones parece viable siempre que no se alteren las específicamente atribuidas por ese artículo. LÓPEZ RAMÓN, F.: «La evolución democrática de la defensa nacional», cit. pág. 31.

- como con otros órganos de la Administración del Estado o las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- En algunos casos, no es posible seguir una secuencia lógica de progresión en la escalada del conflicto, como por ejemplo en la respuesta militar contra agresiones que se realicen utilizando aeronaves con fines terroristas.
  - Se establece un control riguroso sobre las misiones de las Fuerzas Armadas en el exterior, en cuanto a las condiciones de su iniciativa, sus fines y su conformidad al derecho internacional, para cuando estas misiones no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional<sup>71</sup>.
  - Como corolario de lo anterior, el Ejecutivo podrá decidir, por sí solo, las operaciones militares en el exterior que sí estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional.

Otro aspecto innovador de la LODN es la atención que presta al control de las actuaciones del componente humano de las Fuerzas Armadas. La derogada LODNOM, despachaba esta cuestión con una remisión genérica a las Reales Ordenan-

71. Artículo 19. Condiciones: «Para que las Fuerzas Armadas puedan realizar misiones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional, se deberán cumplir las siguientes condiciones:

a) Que se realicen por petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas en Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o acordadas, en su caso, por organizaciones internacionales de las que España forme parte, particularmente la Unión Europea o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en el marco de sus respectivas competencias.

b) Que cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones.

c) Que sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del derecho internacional convencional que España ha incorporado a su ordenamiento, de conformidad con el artículo 96.1 de la Constitución».

zas para las Fuerzas Armadas, sin entrar en detalles<sup>72</sup>. En cambio, la actual LODN le dedica un Título (IV), una Disposición final (tercera) y alguna otra referencia.

El Proyecto de Ley dedicaba su Título IV al Código de Conducta de las Fuerzas Armadas, con una extensión considerable (cinco artículos sobre un total de treinta y dos del Proyecto) y con bastante detalle, en particular en su artículo 21 que relataba las trece reglas esenciales de conducta que definen el comportamiento de los militares, complementado con la correspondiente derogación normativa de los artículos de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas (Ley 85/1978) cuyo contenido se correspondía con las reglas aquí propuestas, que eran una mezcla de conceptos entre los que se reconocen cuestiones clásicas, como los límites de la obediencia, junto a otras cuya infracción sería sancionable penalmente (respeto al derecho de gentes) o por vía disciplinaria (respeto al orden jerárquico), así como aspectos que podríamos catalogar como casi técnicos, relativos al ejercicio del mando o liderazgo o la mera redundancia sobre la prohibición de sindicarse o de ejercer cualquier forma de acción sindical<sup>73</sup>.

El Proyecto, que derogaba las Reales Ordenanzas e intentaba sustituirlas por un código de conducta, se corrigió durante su trámite parlamentario para que las reglas de comportamiento de los militares se regulasen fuera de la LODN<sup>74</sup>.

El texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (15 de septiembre de 2005), redujo la formulación del

72. Artículo 26.1 LODNOM: «Las obligaciones, normas de conducta, deberes y derechos específicos de los miembros de las Fuerzas Armadas, así como el régimen de vida y disciplina de las unidades, se determinan en las Reales Ordenanzas, regla moral de la institución militar».

73. Véase el texto del Proyecto de Ley Orgánica de Defensa Nacional, cuyo dictamen encomienda la Mesa de la Cámara a la Comisión de Defensa, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, el 31 de marzo de 2005 (Serie A. núm. 31-1).

74. Véase Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 110, jueves 15 de septiembre de 2005, págs. 5519-5536. En particular las intervenciones del Ministro de Defensa (Sr. Bono Martínez) y del Sr. Llamazares Trigo.

Título IV a solo dos artículos (20 y 21) cuya numeración y redacción se ha mantenido hasta el texto vigente <sup>75</sup>.

En el artículo 20 se fijan las bases para establecer las reglas esenciales del comportamiento de los militares, que en esquema son:

- La especial atención que merecen las reglas relativas a la disciplina, la jerarquía y el ejercicio del mando militar, aunque el contenido está referido genéricamente al comportamiento de los militares.
- El establecimiento de una jerarquía de normas por la que el primer nivel será la propia LODN, el segundo, la ley que recoja esas reglas esenciales de conducta y el tercero, su desarrollo en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, que habrán de actualizarse por vía de real decreto.

Para garantizar la observancia de las reglas de comportamiento, el artículo 21 LODN recurre al régimen disciplinario, según su actual regulación por Ley Orgánica 8/1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas (LORDFAS), sin perjuicio de la tutela jurisdiccional establecida en el artículo 24 CE. También deshace cualquier ambigüedad sobre la posibilidad de la existencia de Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración militar que pudiera deducirse de la redacción del artículo 26 CE, para afirmar taxativamente su prohibición en el ámbito militar.

75. La inclusión de estas normas de comportamiento, al menos en la extensión pretendida por el Proyecto, no estaba exenta de efectos inconvenientes; porque «...el anuncio a la opinión pública de que se va a introducir un código de conducta en las Fuerzas Armadas -un efecto que refuerza la descontextualización de los titulares mediáticos- trasladará la idea de que carecen de regulación o de que esta es insuficiente, un riesgo de percepción que no hace justicia a la tradición y comportamiento de las Fuerzas Armadas». NAVARRO SANCHIS, Francisco José: «Diez puntos de reflexión sobre la Ley Orgánica de la Defensa Nacional», *Revista Jurídica Militar. (Revista electrónica de Derecho Militar para profesionales)*, enero 2006.

La LODN ha introducido una responsabilidad innovadora y específica para los Jefes de Estado Mayor de cada ejército, a quienes corresponde «velar por los intereses generales del personal militar bajo su mando, tutelando en particular el régimen de derechos y libertades derivado de la norma constitucional y de su desarrollo legal» (artículo 13.3,e) <sup>76</sup>.

Por último y posiblemente para poner orden en una cuestión fundamental para el estatuto personal de los militares, la disposición final tercera contiene el mandato legislativo por el que se emplaza al Gobierno a remitir al Congreso de los Diputados, en el plazo perentorio de tres meses, un proyecto de ley reguladora de los derechos fundamentales de los militares profesionales, «que incluirá la creación del Observatorio de la vida militar» <sup>77</sup>. Iniciativa esta que no es tan novedosa como pudiera parecer, porque ya en las Cortes constituyentes, el senador Sánchez Agesta presentó una enmienda —que fue rechazada—, para que se añadiera al apartado 2 del artículo 8 CE, la expresión «y los derechos y deberes específicos de sus miembros». Propuesta que hacía teniendo a la vista el Proyecto de Ordenanzas Militares que por entonces se elaboraba

76. Precepto que se traslada en los mismos términos a la Ley de la Carrera Militar (artículo 12.1,i).

77. En agosto 2008, la diputada doña María del Carmen Álvarez-Arenas Cisneros (GP) preguntó al Gobierno sobre las «líneas generales sobre las que trabaja el Ministerio de Defensa para la elaboración del régimen de derechos y deberes de los militares» (BOCG. Congreso, 18 de septiembre de 2008, Serie D, núm. 66, pág.1570). Respuesta: «...en la presente legislación se va a elaborar una norma que actualice el régimen de derechos y deberes de los militares. Esta futura norma, que tendrá rango de ley orgánica, completará la actualización del régimen del personal militar. En este sentido, se trata de regular en un texto único las peculiaridades en el ejercicio por los militares de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la Constitución, enlazando con las referencias que figuran en el apartado IX del Preámbulo de la Ley 39/2007, de la Carrera Militar». (BOCG. Congreso, 27 de mayo de 2009, Serie D, núm. 209, pág.120). Con fecha 13 de mayo de 2010, se ha presentado un Anteproyecto de Ley Orgánica de derechos y deberes de los militares, que debería entrar en vigor el día 1 de abril de 2011.

y que contenía una serie de limitaciones que demandaban un marco constitucional adecuado.

«Si no ponemos un soporte constitucional para esta especificidad —por así llamarla— de los derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, algún día esta situación podrá provocar conflictos e incluso llevarse ante los Tribunales alguno de los textos legales del Tribunal Constitucional, o Decretos que limitan estos derechos»<sup>78</sup>.

7.1.2.a) *La Ley 39/2007, de la Carrera Militar. La continuación de un proceso de renovación*

Los aspectos estatutarios jurídico-constitucionales de los militares referentes a derechos y libertades, hay que buscarlos en la Constitución y en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas (1978), además de las leyes penal y disciplinaria, pero también conviene estudiar la ley de personal que, como marco estatutario administrativo del militar, es útil para aclarar aspectos relacionados.

En 1978, el legislador autorizó al Gobierno para dictar, en desarrollo de las Reales Ordenanzas, las disposiciones necesarias para adecuar a los principios generales de esta ley «el ejercicio de los deberes y derechos individuales», para lo que debía dictar las normas de desarrollo necesarias, en el plazo de tres meses desde su entrada en vigor (Disposición final segunda), previsión que no llegó a cumplirse. La Ley 17/1999 LRPFAS, en su Disposición final séptima (Adaptación del ordenamiento legal de la defensa nacional) emplazaba al Gobierno, para que antes del 31 de diciembre del año 2002, remitiera al Congreso de los Diputados «los proyectos de Ley necesarios para adaptar el ordenamiento legal de la defensa nacional y el régimen de derechos y deberes de los militares al modelo de Fuerzas Armadas profesionales», mandato que no se cumplió y

78. Véase Diario de Sesiones del Senado núm. 41, martes de 22 agosto 1978, págs. 1715-1716.

que se ha traspasado a la vigente Ley Orgánica 5/2005 de 17 noviembre, de Defensa Nacional (Disposición final tercera. Mandato legislativo).

Este tercer intento de ordenación del estatuto del militar configura un conjunto normativo cuyo esquema es el siguiente:

- Los preceptos de aplicación contenidos en la Constitución.
- La Ley 85/1978 (ROFAS), en la parte vigente.
- Una ley orgánica reguladora de los derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, que regule el ejercicio de derechos fundamentales y libertades públicas «teniendo en cuenta las exigencias de la condición militar»<sup>79</sup>, aún sin desarrollar.
- La Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar (LCM), vigente desde el 1 de enero de 2008, que viene a reemplazar a la Ley 17/1999 LRPFAS.
- El Real Decreto 96/2009 de 6 de febrero por el que se aprueban las nuevas Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.
- Una serie de Ordenes Ministeriales y algún Real Decreto que desarrollarán aspectos concretos de las normas anteriormente citadas, que no son de interés para el objeto de este trabajo.
- Las vigentes leyes penal y disciplinaria.

En este punto, es necesario estudiar el contenido de la vigente Ley 39/2007 (LCM) para descubrir aquellos rasgos que incidan en el estatuto jurídico-constitucional del militar.

Como se ha indicado, la LCM trae causa de la vigente LODN y regula el régimen del personal militar profesional, desarrollando el modelo de Fuerzas Armadas profesionales y reformando la carrera militar para su adaptación a lo prescrito en la ley de defensa nacional y, en consecuencia, para que

79. Preámbulo (IX) Ley de la Carrera Militar.

las Fuerzas Armadas estén en las mejores condiciones para el cumplimiento de sus misiones constitucionales.

«Esta ley tiene muy en cuenta que quien se incorpora a las Fuerzas Armadas adquiere condición militar y queda sujeto a un régimen específico. El objetivo es, partiendo de un buen ciudadano, acrecentar sus valores como tal durante su permanencia en las Fuerzas Armadas, convertirlo en un excelente servidor público y hacerlo militar, es decir, depositario de la fuerza y capacitado y preparado para usarla adecuadamente»<sup>80</sup>.

Consecuencia directa de lo transcrito es que quienes ingresen en las filas deberán cumplir unas reglas de comportamiento que, en lo esencial, serán fijadas en esta LCM y posteriormente desarrolladas en las nuevas Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.

La Ley 17/1999 LRPFAS resumía los rasgos esenciales de funcionamiento de las Fuerzas Armadas en la necesaria disciplina y configuraba la condición de militar por la sujeción a unos principios (disciplina, jerarquía y unidad), a unas reglas morales de actuación (recogidas en las ROFAS) y a las leyes penales y disciplinarias.

En cambio, dejando a salvo las leyes penal y disciplinaria, la LCM se centra en las reglas de comportamiento «que se adquieren con un método continuado de formación y exigencia personal» que desarrollarán las nuevas ROFAS, entre las que destaca la mención a «los límites de la obediencia y el ejercicio del mando», y en una también futura ley orgánica de derechos y deberes de los militares que los regulará «teniendo en cuenta las exigencias de la condición militar», ley que abarcará también la regulación de los derechos de carácter profesional, de protección social, «así como los cauces de participación».

Son de particular interés las derogaciones que contiene la LCM.

Deroga la Ley 17/1999 LRPFAS, salvo los artículos que se refieren a derechos y deberes. En realidad, la vocación de la

80. Preámbulo (III) Ley de la Carrera Militar.

LCM es reemplazar a la LRPFAS puesto que «las referencias y remisiones a esta, se entenderán efectuadas a la LCM, salvo en las materias que continúan en vigor»<sup>81</sup>.

Deroga los artículos de las ROFAS (1978) que resultan afectados por la LCM, pero se mantienen los que se refieren a derechos fundamentales y libertades públicas, dándose rango de real decreto a los demás.

El artículo 20 LODN determinaba que las reglas esenciales del comportamiento de los militares se establecerán mediante ley, «en especial la disciplina, la jerarquía, los límites de la obediencia, así como el ejercicio del mando militar». El artículo 4 LCM desarrolla este mandato y lo expresa en quince reglas esenciales que desarrollarán las Reales Ordenanzas, que además recogerán, con las adaptaciones necesarias debidas a la condición militar, «el código de conducta de los empleados públicos»<sup>82</sup>.

81. LCM. Disposición derogatoria única. Derogaciones y vigencias. «[...] Quedan derogadas la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, excepto los artículos 150 a 155 y 160 a 162, la disposición final segunda y las disposiciones que se citan en el apartado siguiente, que continuarán en vigor, y la Ley 32/2002, de 5 de julio, que modifica la Ley 17/1999, de 18 de mayo, al objeto de permitir el acceso de extranjeros a la condición de militar profesional de tropa y marinería».

82. Artículo 4 LCM: «Reglas de comportamiento del militar. 1. Las reglas esenciales que definen el comportamiento del militar son las siguientes:

Primera. La disposición permanente para defender a España, incluso con la entrega de la vida cuando fuera necesario, constituye su primer y más fundamental deber, que ha de tener su diaria expresión en el más exacto cumplimiento de los preceptos contenidos en la Constitución, en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional y en esta ley.

Segunda. Cuando actúe en misiones para contribuir militarmente al mantenimiento de la paz, estabilidad y seguridad y apoyar la ayuda humanitaria, lo hará como instrumento de la Nación española al servicio de dichos fines, en estrecha colaboración con ejércitos de países aliados y en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forme parte.

Tercera. Pondrá todo su empeño en preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos durante la actuación de las Fuerzas Armadas en supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas.

Por otra parte, es significativo que entre las competencias asignadas a los Jefes de Estado Mayor de cada uno de los ejérci-

---

Cuarta. Estará preparado para afrontar, con valor, abnegación y espíritu de servicio, situaciones de combate, cualesquiera que sean las misiones de las Fuerzas Armadas en las que desempeñe sus cometidos y ejerza sus funciones.

Quinta. Ajustará su conducta al respeto de las personas, al bien común y al derecho internacional aplicable en conflictos armados. La dignidad y los derechos inviolables de la persona son valores que tiene obligación de respetar y derecho a exigir. En ningún caso los militares estarán sometidos, ni someterán a otros, a medidas que supongan menoscabo de la dignidad personal o limitación indebida de sus derechos.

Sexta. En el empleo legítimo de la fuerza, hará un uso gradual y proporcionado de la misma, de acuerdo con las reglas de enfrentamiento establecidas para las operaciones en las que participe.

Séptima. La disciplina, factor de cohesión que obliga a mandar con responsabilidad y a obedecer lo mandado, será practicada y exigida en las Fuerzas Armadas como norma de actuación. Tiene su expresión colectiva en el acatamiento a la Constitución y su manifestación individual en el cumplimiento de las órdenes recibidas.

Octava. Desempeñará sus cometidos con estricto respeto al orden jerárquico militar en la estructura orgánica y operativa de las Fuerzas Armadas, que define la situación relativa entre sus miembros en cuanto concierne a mando, subordinación y responsabilidad.

Novena. La responsabilidad en el ejercicio del mando militar no es renunciable ni puede ser compartida. Los que ejerzan mando tratarán de inculcar una disciplina basada en el convencimiento. Todo mando tiene el deber de exigir obediencia a sus subordinados y el derecho a que se respete su autoridad, pero no podrá ordenar actos contrarios a las leyes o que constituyan delito.

Décima. Obedecerá las órdenes que son los mandatos relativos al servicio que un militar da a un subordinado, en forma adecuada y dentro de las atribuciones que le correspondan, para que lleve a cabo u omita una actuación concreta. También deberá atender los requerimientos que reciba de un militar de empleo superior referentes a las disposiciones y normas generales de orden y comportamiento.

Undécima. Si las órdenes entrañan la ejecución de actos constitutivos de delito, en particular contra la Constitución y contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, el militar no estará obligado a obedecerlas. En todo caso asumirá la grave responsabilidad de su acción u omisión.

tos, figure la de «velar por los intereses generales del personal, tutelando en particular el régimen de derechos y libertades»<sup>83</sup>.

En síntesis, se ha iniciado el necesario desglose entre los derechos fundamentales y libertades públicas, cuyo tratamiento será objeto de ley orgánica según se ha anunciado, y los aspectos éticos y de comportamiento que conforman el código deontológico del profesional de las armas, cuyas bases se recogen en esta LCM, quedando su desarrollo posterior recogido en las nuevas Reales Ordenanzas.

### 7.1.3. *Las competencias del sistema constitucional de poderes en relación con las Fuerzas Armadas*

La regulación constitucional de las Fuerzas Armadas, generalmente ha sido una tarea incómoda para el constituyente, entre otras causas por

---

Duodécima. El que ejerza mando reafirmará su liderazgo procurando conseguir el apoyo y cooperación de sus subordinados por el prestigio adquirido con su ejemplo, preparación y capacidad de decisión.

Decimotercera. Se comportará en todo momento con lealtad y compañerismo, como expresión de la voluntad de asumir solidariamente con los demás miembros de las Fuerzas Armadas el cumplimiento de sus misiones.

Decimocuarta. Se preparará para alcanzar el más alto nivel de competencia profesional, especialmente en los ámbitos operativo, técnico y de gestión de recursos, y para desarrollar la capacidad de adaptarse a diferentes misiones y escenarios.

Decimoquinta. Cumplirá con exactitud sus deberes y obligaciones impulsado por el sentimiento del honor, inspirado en las reglas definidas en este artículo.

83. LCM. Título I. Competencias en materia de personal militar. «Artículo 12. De los Jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire. 1. A los Jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, en el ámbito de su Ejército, les corresponde: [...] i) Velar por los intereses generales del personal, tutelando en particular el régimen de derechos y libertades».

«...el peso histórico-político de la actuación del poder militar o del mal empleo de la fuerza armada y, de otra parte, la particular naturaleza de este ámbito tan unido a la excepcionalidad y la necesidad, que por sí dificulta la aprehensión por el Derecho»<sup>84</sup>.

Esta aparente inhibición del constituyente puede conducir a la errónea impresión de que la escasa regulación constitucional va asociada al reconocimiento de la existencia de un poder militar, según la experiencia de nuestro constitucionalismo histórico. Pero lo cierto es que, en contextos con experiencias negativas, la seguridad jurídica aconseja justo lo contrario, que es regular expresamente lo militar en sus distintos aspectos.

«Así, la constitucionalización de lo militar no acostumbra a la brevedad donde existe poca tradición de respeto a la supremacía civil y/o una reciente participación política de las Fuerzas Armadas —como en España, Grecia o Portugal— o donde pretende resarcirse de la pretérita actuación de la fuerza militar —como en Alemania o Austria— ...»<sup>85</sup>.

En el caso de España, la decisión del constituyente de regular el fenómeno militar se explica por nuestra historia. Las opciones pueden ser amplias pero, cuando menos, la regulación constitucional de las Fuerzas Armadas —así lo hace la vigente CE—, debe contener:

- La posición de las Fuerzas Armadas en el sistema de poderes y sus vinculaciones con estos, con decisiones concretas sobre el mando y poder de disposición sobre las Fuerzas Armadas.
- Decisiones respecto al estatuto personal de sus miembros.
- La existencia y alcance, en su caso, de una jurisdicción militar.
- El modelo de Fuerzas Armadas, profesional o no, y el modo de nutrir sus filas.

84. COTINO HUESO, L.: *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*, cit. págs. 49-50.

85. COTINO HUESO, L.: *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*, cit. pág. 51.

Conviene aclarar que no se trata de que las Fuerzas Armadas participen de los tres poderes o funciones del Estado, sino que están relacionadas o vinculadas a ellos en diferentes aspectos, porque admitir otra cosa sería reconocer implícitamente que son algo ajeno, distinto, al margen o con entidad propia, lo que es insostenible constitucionalmente.

Esta vinculación se traduce en competencias de los tres poderes sobre las Fuerzas Armadas. Con el legislativo, porque las Cortes son quienes establecen las líneas generales de actuación de las Fuerzas Armadas y generan las normas legales necesarias para ello, además de otras precisiones del texto constitucional, como su competencia exclusiva para declarar el estado de guerra (artículo 63.3 CE) y el estado de sitio (artículo 116.4 CE). Con el ejecutivo, fundamentalmente por la cuestión del mando. Con el poder judicial la vinculación es clara, porque la jurisdicción militar se constitucionaliza en el Título VI (Del Poder Judicial).

#### 7.1.3.a) *Poder legislativo*

Las Cortes Generales tienen un papel crucial en materia de defensa, puesto que les compete, entre otras, aprobar las leyes relativas a la defensa y los créditos presupuestarios, debatir las líneas generales de la política de defensa y presentar las iniciativas correspondientes, así como controlar la acción del Gobierno en esta materia. En particular, autorizar la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera de España, con carácter previo, conforme a la ley<sup>86</sup>.

Las Fuerzas Armadas en conjunto y los militares en particular, están sujetos a un conjunto de normas jurídicas específicas conocidas como «leyes militares», que Casado Burbano define como el «conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y el funcionamiento de las Fuerzas Armadas y el

86. Véase el artículo 4 LODN, que sustituye y amplía al artículo 6 de la derogada LODNOM 6/1980.

comportamiento o conducta de los militares en cuanto tales»<sup>87</sup>. Están recogidas en distintos textos y también existen disposiciones que hacen referencia a Fuerzas Armadas y militares en normas reguladoras de otras materias.

Peñarrubia Iza ha definido el régimen jurídico de la «Función militar» como la «regulación del Derecho público relativa al régimen al que están sometidas las Fuerzas Armadas, en conjunto, y los militares profesionales, en su condición de servidores públicos»<sup>88</sup>. Bajo este punto de vista, descendiendo de lo general a lo particular, la organización militar materializa la función militar en sentido objetivo y su régimen jurídico está en los preceptos constitucionales y normas de desarrollo, en particular, en la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional. En sentido subjetivo son los miembros de las Fuerzas Armadas quienes encarnan esa función militar y actualmente su régimen jurídico hay que buscarlo fundamentalmente en:

- Ley 39/2007 de 19 de noviembre, de la carrera militar.
- Ley Orgánica 13/1985 de 9 de diciembre, Código Penal Militar.
- Ley Orgánica 8/1998 de 3 de diciembre, Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, que configura un régimen sancionador específico. Régimen que no está exento o al margen del control jurisdiccional, como ha reiterado la jurisprudencia constitucional<sup>89</sup>.

87. CASADO BURBANO, Pablo: *Iniciación al derecho constitucional militar*, EDERSA, Madrid, 1986, pág. 33.

88. PEÑARRUBIA IZA, J. M.: *Presupuestos constitucionales...*, cit. pág. 50.

89. La STC 21/1981 de 15 junio, incidía sobre las características que, tiene el expediente judicial regulado en el Código de Justicia Militar. Así como la doctrina sentada, por la que el régimen disciplinario militar «ha de incorporar el sistema de valores y principios de alcance universal que subyacen a la Declaración universal de Derechos Humanos y a los diversos Convenios Internacionales sobre la materia ratificados por España y que han sido asumidos como decisión constitucional básica». La STC 22/1982 de 12 mayo, declaraba que el sancionado con privación de libertad tiene el derecho de interponer los oportunos recursos, el derecho de defensa, el de presunción de inocencia y el de utilizar todos los medios de prueba pertinen-

- Real Decreto 96/2009 de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.
- Las precisiones que afectan a los militares, contenidas en las leyes orgánicas que desarrollan los derechos fundamentales.
- Ley 85/1978 (ROFAS) en lo vigente.

La existencia de esta normativa específica no impide que este conjunto de normas jurídicas se encuadre en el sistema general y único, ya que la legislación militar tiene el mismo origen y se configura con los mismos procedimientos que el resto de la legislación general. Es decir, que las Fuerzas Armadas no tienen poder de autonormación más allá de lo permitido a segmentos similares de la Administración del Estado. Si bien es cierto que las Fuerzas Armadas tienen además otros valores y principios específicos, aceptados como necesarios para el cumplimiento eficaz de sus cometidos, como son la jerarquía, la disciplina, la cohesión o la neutralidad política.

Empleando un criterio basado en la categoría de las normas, la acción del legislativo puede encuadrarse en cinco áreas que agrupan normas de un tipo específico, por lo que las leyes militares pueden clasificarse en político-constitucionales; penales, procesales y orgánico-judiciales; administrativas y disciplinarias; de urgencia e internacionales<sup>90</sup>.

1) Las político-constitucionales, comprenden los preceptos recogidos en el articulado de nuestro texto fundamental vigente así como en las leyes orgánicas de desarrollo, en particular:

- Ley Orgánica 5/2005 de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

---

tes y las garantías que reconoce el art. 24 de la Constitución. La STC 44/1983 de 24 mayo, reitera y profundiza la doctrina establecida declarando que «el derecho a ser informado de la acusación es el primer elemento del derecho de defensa que condiciona a todos los demás, pues mal puede defenderse de algo el que no sabe de qué hechos se le acusa».

90. Este es el criterio empleado por CASADO BURBANO, P: *Iniciación al Derecho constitucional militar*, cit. págs. 36-43.

- Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.
- Además de las referencias contenidas en el texto de la Constitución y en las Leyes Orgánicas que regulan los derechos fundamentales.

2) La existencia de un conjunto de normas procesales y de organización de la jurisdicción militar es consecuencia natural de la existencia de un derecho penal militar, en ambos casos como desarrollo del ejercicio legal de la jurisdicción militar según impone el artículo 117.5 CE.

- Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, de Código Penal Militar, que protege los bienes jurídicos fundamentales para las Fuerzas Armadas en cuanto que garantiza el correcto funcionamiento de aquellas en orden al cumplimiento de sus misiones constitucionales y que no es ya una mera reforma, sino un nuevo Código del que se separan las materias procesales y disciplinarias. Afronta cuestiones como el problema de la obediencia de manera que no difiere de la solución adoptada por las Reales Ordenanzas en 1978. Suaviza las penas privativas de libertad y permite un margen amplio para graduarlas. En cambio, para los militares mantiene la inaplicación de los beneficios de suspensión condicional de condena, por razones de ejemplaridad para el mantenimiento de la disciplina.
- Ley Orgánica 4/1987 de 15 de julio, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar. La Jurisdicción militar ha sido siempre especializada por el carácter del derecho que aplica y el ámbito en el que se ejerce. Esta Ley Orgánica innova criterios y formas que vienen desde el siglo XIX, por ejemplo, rompe la tradicional asociación entre el ejercicio del mando y la función jurisdiccional, que ahora se atribuye exclusivamente a los órganos judiciales militares. Aunque no obstante, reconoce ciertas atribuciones a los mandos militares superiores para velar por la disciplina y otros intereses

esenciales, como es la facultad de interponer recurso de casación en determinados casos. La competencia de esta jurisdicción se circunscribe al ámbito estrictamente militar y se extiende a las tropas destacadas fuera del territorio nacional. La unidad de la jurisdicción civil ordinaria y la militar se produce en el vértice y se materializa en la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo, compuesta por magistrados procedentes de ambas jurisdicciones. En la configuración del Tribunal Militar Central y de los Territoriales, aparece el *escabinado* y, para la asignación de competencias, se tiene en cuenta el empleo militar de los encausados, con la finalidad de respetar la jerarquía militar, que junto con la disciplina sostiene la eficacia de las Fuerzas Armadas.

- La Ley Orgánica 2/1989 de 13 de abril, Procesal Militar, se caracteriza por haber reforzado las garantías del justiciable. Así, introduce la asistencia letrada desde el momento en que puede haber imputación, así como las figuras del acusador particular y el actor civil. Establece el principio de igualdad de partes, con ciertas matizaciones. Abandona la tendencia a considerar al sumario como parte probatoria esencial, potenciando en cambio el valor de la prueba practicada en juicio oral. Recoge las normas anteriormente dispersas sobre detención de militares. Regula un procedimiento especial para conocer del delito de desertión, más rápido y sin mengua de garantías para el procesado. Relega el procedimiento sumarísimo al tiempo de guerra. Regula los procedimientos no penales en que interviene la jurisdicción militar, como el contencioso-disciplinario militar, etc.
- El Real Decreto 421/1988 de 29 de abril, determina los Mandos Militares Superiores a los fines del artículo 111 de la Ley Orgánica 4/1987 de 15 de julio, es decir, los Mandos Superiores que están legitimados para interponer el recurso de casación contra Sentencias y Autos de sobreseimiento que recaigan en procedimientos por delitos que conozcan los tribunales militares, si el inculcado les está jerárquicamente subordinado o el hecho

se ha cometido dentro del territorio de su mando y el inculpado pertenece al mismo ejército. También determina la función de las Asesorías Jurídicas de los referidos Mandos militares superiores.

3) El régimen disciplinario es un instrumento legal indispensable por cuanto protege la disciplina, es decir el respeto al orden jerárquico, el cumplimiento de las órdenes y la observancia del conjunto de normas que rigen las Fuerzas Armadas.

Las normas disciplinarias recogen las sanciones a imponer por las infracciones de deberes que no constituyan tipo penal. Anteriormente, el régimen disciplinario venía regulado también en el Código de Justicia Militar de 1945, pero en la actualidad constituye un cuerpo separado regulado por la Ley Orgánica 8/1998 de 3 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

4) Cuando se declare el estado de sitio, en virtud de la previsión del artículo 116.4 CE, el Gobierno designará una Autoridad militar que, bajo su dirección, ejecutará las medidas que procedan. En este estado se podrá transferir a esa Autoridad militar el ejercicio de determinadas facultades que normalmente corresponden a la Autoridad civil. En ejecución de estas, la Autoridad militar «procederá a publicar y difundir los oportunos *bandos*, que contendrán las medidas y prevenciones necesarias, de acuerdo con la Constitución, la presente ley y las condiciones del estado de sitio»<sup>91</sup>. Lo que implica la atribución de facultades legislativas si bien provisionales y limitadas en cuanto a la materia.

5) Por otra parte, en el ámbito internacional las fuerzas armadas tradicionalmente han estado sujetas a las llamadas «le-

91. Artículo 34. Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Esos *bandos* podrían afectar a la suspensión de los derechos y libertades fundamentales siguientes: derecho a la libertad y seguridad (detención preventiva), inviolabilidad del domicilio, secreto de las comunicaciones, libertad de residencia y circulación, libertad de expresión, libre comunicación, secuestro de publicaciones, derecho de reunión y de huelga.

yes y usos de la guerra», que son restricciones acordadas por la comunidad internacional con la finalidad de imponer unos límites mínimos a la actuación de los contendientes en los conflictos bélicos. Estos parámetros de actuación están recogidos en múltiples tratados internacionales que se incorporan al derecho interno según lo previsto en el artículo 96.1 CE.

España ha ratificado prácticamente todos los tratados en esta materia, aunque su filosofía ya venía siendo recogida en la legislación militar e impregnando su normativa interna <sup>92</sup>.

Así, en las Reales Ordenanzas de 1978, se desligaba al militar del deber de obediencia «cuando las órdenes entrañen la ejecución de actos que manifiestamente sean contrarios a las leyes y usos de la guerra» <sup>93</sup>. Precepto que se correspondía con la prohibición expresa a todo mando de «ordenar actos contrarios a las leyes y usos de la guerra» <sup>94</sup>. En el Título IV (De las funciones del militar), bajo el epígrafe «En el combate» (artículos 136 a 142) se incidía en esta materia con detalle en cuestiones como la protección a la población civil, la prohibición de guerra sin cuartel o de rehusar la rendición incondicional, o el uso de medios prohibidos, el deber de trato humanitario y el respeto a los muertos, insistiendo en el deber de conocimiento y respeto de «los Convenios interna-

92. Véase la publicación de las Fuerzas Armadas *OR7-004 (2.ª Edición). Orientaciones. El Derecho de los conflictos armados*, (tres tomos), Edita Ministerio de Defensa (MADOC). Imprime Centro Geográfico del Ejército, Madrid, 2007.

El Reglamento para el Servicio en Campaña (1882), que sustituyó al Tratado 7.º de las Ordenanzas de Carlos III (1768), dedicaba su Capítulo XXVII a las «Nociones del derecho de gentes y leyes de la guerra», en el que se regulaban aspectos como la declaración de guerra, neutralidad, leyes y usos de la guerra, rehenes, guerrilleros, enfermos y heridos, parlamentarios, prisioneros, y suspensión de hostilidades. «En esta materia la principal autoridad, el juez más imparcial y respetable, el órgano y regulador, es la opinión pública. Ella condena los actos irregulares; crea usanzas y costumbres; dicta fallos soberanos sin apelación; por eso conviene que la opinión se illustre y que las ideas sobre el derecho de guerra se discutan y generalicen».

93. Artículo 34. Ley 85/1978 de 28 de diciembre, ROFAS.

94. Artículo 84. Ley 85/1978 de 28 diciembre, ROFAS.

cionales suscritos por España y las leyes y usos de la guerra». El tema era recurrente porque volvía a tratarse en el Título V (De los deberes y derechos del militar), «todo militar está obligado a observar estrictamente las normas sobre el uso legítimo de la fuerza, teniendo siempre presente el respeto que merece la vida humana y los preceptos del derecho bélico y humanitario que sean de aplicación»<sup>95</sup>.

El Código Penal Militar dedica amplia atención (artículos 69 al 78) a los delitos contra las leyes y usos de la guerra<sup>96</sup>.

### 7.1.3. b) *Poder ejecutivo*

En el reparto de poderes propio de la evolución del Estado liberal-democrático, las facultades en materia militar se han distribuido entre el poder legislativo y el ejecutivo, con independencia de los aspectos reservados al judicial.

En el caso de la vigente Constitución de 1978, aparece clara la subordinación de las Fuerzas Armadas al Gobierno, por el simple examen de sus artículos 8 y 97, como asimismo ha reiterado la reciente LODN 5/2005. No sería posible otra solución por la existencia del principio de legalidad que obliga a ciudadanos y poderes públicos a someterse a la Constitución y al ordenamiento jurídico y, por pura lógica, tampoco sería viable un sistema político democrático con un poder que administrara la fuerza militar, al margen y sin dependencia del poder civil, como una instancia vigilante que condicionara el juego político a la aplicación de un criterio externo sobre lo que es correcto.

Pero el signo de los gobiernos cambia y las Fuerzas Armadas permanecen, siendo necesario para la buena marcha del sistema que la mencionada subordinación esté lejos de cualquier tendencia partidista, de manera que es preciso que las Fuerzas Armadas sean políticamente neutrales. Asunto en el

95. Artículo 170. Ley 85/1978 de 28 diciembre, ROFAS.

96. Libro segundo. De los delitos en particular. Título segundo. Delitos contra las Leyes y usos de la guerra.

que ya se adelantó el legislador al extender esta necesidad de neutralidad política de la Institución al ámbito individual, mediante la imposición a los militares de ese mismo deber de neutralidad respecto a los partidos y sindicatos, prohibiéndoles cualquier tipo de actividad participativa en este sentido, según el aún vigente artículo 182 ROFAS.

Este principio de subordinación se complementa con la configuración de la facultad de disposición sobre las Fuerzas Armadas, como un poder estratificado e intencionadamente diluido y sometido a diversos controles y equilibrios, de modo que no esté en una sola mano la decisión del empleo de la fuerza militar. Así, se separan las facetas del mando, entre el simbólico atribuido al Rey, el efectivo del Gobierno o el técnico de los profesionales de las armas.

Está claro que la defensa y las Fuerzas Armadas son competencia exclusiva del Estado (artículo 149.4 CE) y que la actuación del poder público se manifiesta en diversas formas y en distintas fases, distinguiéndose dos grandes áreas, política y administrativa, correspondiendo a la primera las grandes decisiones y a la segunda, la gestión y ejecución de las actividades necesarias para poner aquellas en práctica<sup>97</sup>.

Son órganos de dirección política, las Cortes Generales, que como tal institución parlamentaria tienen un papel crucial en materia de defensa, especialmente en aspectos de control.

El Gobierno, que dirige la Administración militar y la defensa del Estado (artículo 97 CE) y ve reforzada y desarrollada esta facultad con lo dispuesto en la LODN, por corresponderle «determinar la política de defensa y asegurar su ejecución, así como dirigir la Administración militar y acordar la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional»<sup>98</sup>.

97. Véase CASADO BURBANO, P.: *Iniciación al derecho constitucional militar*, cit. pág. 54.

98. Véase artículo 5 LODN, que sustituye y amplía al artículo 7 de la derogada LODNOM 6/1980.

Las competencias del Presidente del Gobierno en materia de defensa, no explícitas en la Constitución, se detallan en el artículo 6 LODN que configura su autoridad plena sobre las Fuerzas Armadas. En cambio, al Ministro de Defensa le corresponde el desarrollo y ejecución de la política de defensa y otras funciones delegadas, como dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas, bajo la autoridad de su Presidente, dirigir la Administración militar, determinar y ejecutar la política militar o asistir al Presidente en la dirección estratégica de las operaciones militares<sup>99</sup>.

Como órganos de asesoramiento y colaboración, el principal es el Consejo de Defensa Nacional, que es el «órgano colegiado, coordinador, asesor y consultivo del Presidente del Gobierno en materia de defensa»<sup>100</sup>. El Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) tiene entre sus funciones la de «asesoramiento militar al Presidente del Gobierno y al Ministro de Defensa, a los que auxiliará en la dirección estratégica de las operaciones militares»<sup>101</sup>.

Para otras cuestiones, asesoran al Ministro de Defensa y al respectivo Jefe de Estado Mayor, los tres Consejos Superiores del Ejército, Armada y Aire<sup>102</sup>.

Son órganos de mando en sentido técnico:

—El Jefe de Estado Mayor de la Defensa, que tiene atribuido el mando de la estructura operativa de las Fuerzas Armadas, establecida para el desarrollo de la acción conjunta y combinada y organizada con criterios dirigidos a conseguir la máxima capacidad operativa. Sus funciones giran en torno a esta responsabilidad, para lo que dispone de un órgano auxiliar de mando y apoyo, que es el Estado Mayor de la Defensa.

99. Véase artículo 7 LODN, que sustituye y amplía al artículo 10 de la derogada Ley Orgánica 1/1984.

100. Véase artículo 8 LODN.

101. Véase artículo 12 LODN.

102. Regulados por Real Decreto-Ley 3/1985 de 10 de julio, por el que se determina la estructura y funciones de los Consejos Superiores del Ejército, de la Armada y del Ejército del Aire.

—Los Jefes de Estado Mayor, que mandan su respectivo ejército bajo la autoridad del Ministro de Defensa, actúan en la estructura orgánica y son los responsables de generar las capacidades necesarias para la estructura operativa.

7.1.3.c) *La cuestión del mando de las Fuerzas Armadas*

Tanto el vocablo «mando» como la acción de mandar se utilizan en diversos sentidos<sup>103</sup>. Incluso existe una clasificación técnico-militar, que lo estructura en mando estratégico, operacional y táctico<sup>104</sup>.

También ha evolucionado el ejercicio del mando y su otra cara, la obediencia, es objeto de especial interés en el ámbito penal, disciplinario y ético por razones evidentes<sup>105</sup>.

En los textos constitucionales del siglo XIX, se le atribuye al Rey el mando efectivo de las Fuerzas Armadas, con matices, salvo en los dos periodos republicanos, ya que tanto el Proyecto de Constitución federal de 1873 como el Texto de 1931,

103. mando. (De mandar). 1. m. Autoridad y poder que tiene el superior sobre sus súbditos. 2. m. Persona o colectivo que tiene tal autoridad. 4. m..alto ~.1. m. Persona u organismo que ejerce la potestad superior en el ámbito militar. U. t.

mandar. (Del lat. mand\_re). 1. tr. Dicho del superior: Ordenar al súbdito. 2. tr. Imponer un precepto..5. tr. Encomendar o encargar algo. 6. tr. Manifestar la voluntad de que se haga algo. 9. intr. Regir, gobernar, tener el mando. U. t. c. tr. (Diccionario de la Lengua Española DRAE, 22.ª edición).

104. A juicio de Alli Turrillas, «en la actualidad no se aprecia, ni normativa ni doctrinalmente, suficiente claridad en la clasificación y los niveles de mando». ALLI TURRILLAS, J. C.: *La profesión militar. Análisis jurídico...*, cit. pág. 633.

105. En este sentido véanse los diez principios del Documento «Principios del nuevo estilo de mando» dictado por el Jefe de Estado Mayor del Ejército (Teniente General Faura) en octubre 1997, que son: Respeto a la dignidad de la persona. Liderazgo. Espíritu de equipo. Responsabilidad y delegación. Disciplina. Iniciativa y creatividad. Conciencia de comunicación. Competencia profesional. Capacidad de adaptación. Evolución permanente. En *Revista Ejército núm. 684*, noviembre-diciembre 1997.

omitieron hacer referencia a las facultades militares del Jefe del Estado<sup>106</sup>.

En las constituciones actuales, la atribución del mando de las Fuerzas Armadas al Jefe del Estado es algo común, con más o menos limitaciones o controles.

La cuestión del mando de las Fuerzas Armadas ha estado llena de contenido hasta la Transición española y ya preocupaba desde unos años antes cuando, por la condición física del general Franco, se advertía próximo el cumplimiento de las «previsiones sucesorias» y la consiguiente llamada de don Juan Carlos a ejercer la jefatura del Estado a título de Rey, según la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica del Estado (LOE) de 10 de enero de 1967. Disposición que contenía la previsión de que las atribuciones concedidas hasta ese momento al Jefe del Estado, que configuraban lo que Herretero de Miñón llamaba «competencia omnimoda»<sup>107</sup>, cesarían con la muerte de quien las ostentaba.

La Ley Orgánica del Estado atribuía al Rey el mando supremo de las Fuerzas Armadas, en sentido real y efectivo, como Jefe del Estado, pero esta situación no podía ir más allá de la

106. Aunque en el Decreto del Gobierno Provisional de 4 de julio de 1931, determinando cómo han de quedar organizados los servicios de la Administración Central y gobierno del Ejército, se consideraba como jefe supremo del Ejército al Ministro de la Guerra. «Artículo 1. El Ministro de la Guerra, como jefe supremo del Ejército, tiene facultades plenas en orden al mando, gobierno y administración de las fuerzas, institutos y servicios militares sometidos a su jurisdicción, conforme a lo que dispongan la Constitución de la República y las leyes orgánicas especiales». Véase en Colección Legislativa del Ejército, año 1931, págs. 452-455.

107. Sostenida sobre las competencias extraordinarias que se atribuyeron al Jefe del Estado según Ley de 30 de enero de 1938 por la que se organizaba la Administración Central del Estado y de 29 de diciembre de 1938 (modificadas por Ley de 8 de agosto de 1939), además de las prerrogativas que le otorgaban los artículos 6 y 13 de la Ley de Sucesión. Véase HERRERO DE MIÑÓN, Miguel: *El principio monárquico (Un estudio sobre la soberanía del rey en las Leyes Fundamentales)*, Editorial Cuadernos para el Diálogo, S.A. (EDICUSA), Madrid, 1972, pág. 10.

sucesión en la Jefatura, momento en que la autoridad antes personalizada se transferiría a las instituciones, libres ya de la condición suspensiva anterior a que equivalía la no aplicabilidad de las principales disposiciones legislativas <sup>108</sup>.

Aunque la expresión «mando supremo» de las Fuerzas Armadas y su atribución al Jefe del Estado se mantiene en la Constitución, es una cuestión no exenta de controversia doctrinal, por las distintas interpretaciones en cuanto a su contenido y facultades <sup>109</sup>.

El Rey, en el ejercicio de las funciones que expresamente le atribuyen la Constitución y las leyes, según el artículo 56.1 CE, tiene competencias que se concretan en el artículo 62,f para conferir los empleos militares así como honores y distinciones, el artículo 62,h que le atribuye el mando supremo, el artículo 63.3 por el que le corresponde declarar la guerra y hacer la paz y el artículo 65.2 por el que nombra y releva libremente a los miembros de su Casa. También existían referencias a la real jefatura de las Fuerzas Armadas en el artícu-

108. Ley Orgánica del Estado (LOE) de 10 enero de 1967. Artículo 6: «El Jefe del Estado [...] ejerce el mando supremo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire,...».

En definitiva la cuestión que se plantea en 1972, es «¿quién ha de mandar según ese orden institucional que las fuerzas armadas están encargadas de garantizar en virtud del artículo 37 LOE?» y su respuesta es terminante: el Rey, que será el poder soberano del Estado, de acuerdo a las Leyes Fundamentales. HERRERO DE MIÑÓN, M.: *El principio monárquico*, cit. págs. 11-12.

109. Herrero de Miñón, distingue tres facetas del mando. Mando *eminente*, concretado en actos simbólicos, de contenido moral; mando *efectivo*, que puede llegar hasta la asunción del mando del ejército combatiente; *alto mando*, expresión de la competencia para decidir las grandes opciones estratégicas. En su opinión, la LODNOM (ahora derogada por LODN 5/2005) fue un desarrollo que desvirtuó el sentido de la parte orgánica de nuestra Constitución, a reducir la figura real al mando eminente, bajo la dirección política del Presidente del Gobierno, que asume la competencia personal y exclusiva (no ya del Gobierno), en detrimento de la configurada por la Constitución, que diseña la competencia de defensa nacional como compartida entre Rey y Gobierno. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel: «El Rey y las Fuerzas Armadas», *Revista del Departamento de Derecho Político*. núm. 7. Otoño. UNED, Madrid, 1980.

lado de las Reales Ordenanzas de 1978<sup>110</sup>. Por otra parte, la LODN incluye a la Corona (artículo 3 LODN) entre los poderes del Estado con atribuciones en esta materia.

Sobre el auténtico significado y alcance del mando supremo de las Fuerzas Armadas que se atribuye constitucionalmente al Rey y sobre las facultades que encierra este, ha habido un amplio debate.

El artículo 62,h CE está directamente relacionado con el artículo 8 CE y trae causa del artículo 56 CE, en cuanto atribuye expresamente al Rey el mando supremo de las Fuerzas Armadas y la LODN 5/2005, mantiene esta atribución expresa en su artículo 3. No obstante, la autoridad real y, en particular, su mando supremo sobre las Fuerzas Armadas poseen variados matices.

Existen diversos criterios para clasificar las funciones o actos del Rey. En razón de su fundamentación, se clasifican en: simbólica, representativa, moderadora y arbitral. Las dos últimas se fundamentan en la *auctoritas* y no en la *potestas*. Negar esta afirmación equivaldría a sostener la pervivencia de algún tipo de «prerrogativa regia», que es incompatible con el principio general de la necesidad de refrendo de sus actos. Estas cuatro funciones expresan la singular autoridad que reviste la institución monárquica y al margen de ellas no caben otras específicas que las expresamente atribuidas por la Constitución y las leyes<sup>111</sup>.

El nombramiento de los empleos militares y el otorgamiento de honores y distinciones (artículo 62, f CE), es una facultad

110. Véase artículo 2 ROFAS.

111. Alzaga, entre los diversos criterios que ha esgrimido la doctrina española para ordenar las facultades que integran las funciones constitucionales del Rey, expone los tres básicos: A) En base al criterio de adscripción de las facultades regias en las funciones que el artículo 56.1 CE atribuye al Rey. B) En función del criterio de su relación con los tres poderes clásicos del Estado. C) En función del criterio del refrendo. Alzaga opta por el B) que se desglosa en tres facultades, las conexas con el Gobierno, las relacionadas con las Cortes Generales y las vinculadas al Poder Judicial. Véase ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Derecho político español...*, cit. pág. 450.

considerada de carácter formal o simbólico, trasunto de la tradición histórica de nuestro constitucionalismo monárquico.

En razón de su carácter, las funciones que el artículo 56.1 CE atribuye al Rey también pueden clasificarse en discrecionales y regladas, recogiendo las competencias necesarias para ejercer esas funciones en los artículos 62 y 63 CE <sup>112</sup>.

Según la relevancia política de los actos y partiendo de que prácticamente todos los del Rey tienen alguna, se pueden agrupar estos en cinco clases. El primer grupo lo constituyen los actos referidos a su *auctoritas*, que componen las funciones persuasivas o de influencia, propias de su *estatus* como Jefe del Estado (artículo 56.1 y artículo 62 h, i, j CE). El segundo grupo son las funciones de naturaleza «relacional», que complementan actos de otros órganos del Estado (artículo 62 a,b,c,d,e,f,g CE). El tercero, la función internacional del Rey a que se refiere el artículo 56.1 en relación con el artículo 63 CE. El cuarto grupo comprende los actos privados (artículo 65 CE). El quinto, es la función de «guardar y hacer guardar» la Constitución, derivada de su juramento (artículo 61.1 CE) <sup>113</sup>.

Lo cierto es que según la vigente Constitución (artículo 62,h CE) corresponde al Rey el mando supremo de las Fuerzas Armadas, sin poderes reales y efectivos sobre ellas, más bien como instancia de influencia, porque la dirección de la Administración militar y la defensa del Estado está atribuida al Gobierno (artículo 97 CE).

Pero lo que sí parece generalmente aceptado es que la actuación del Rey, como árbitro y moderador de las instituciones, se basa más en la *auctoritas* que en la *potestas*, se apoya más en la autoridad personal y en el carisma que en los poderes

112. En este sentido véase PABELL, Antonio: *La Monarquía española y el Derecho constitucional europeo*, Editorial Labor S.A., Barcelona, 1980, págs. 79-84. Papell no está de acuerdo con esta interpretación del artículo 56.1 CE, por el contrario entiende que todas las funciones, explícitas o no, están englobadas en el mandato constitucional.

113. Véase Sinopsis del artículo 62 realizada por José Fernando Merino Merchán, Letrado de las Cortes Generales. Diciembre 2003. Congreso de los Diputados.

que constitucionalmente o en el ordenamiento se le atribuyan. En España, esta base del mando, que aparentemente pueda parecer escasamente operativa, se ha mostrado plenamente eficaz en la práctica para salvar situaciones de especial gravedad para la pervivencia del sistema político, por más que esto no equivalga a sustraer la competencia gubernamental de dirigir la política exterior e interior, civil y militar (artículo 97 CE). Eficacia contrastada en situaciones de crisis constitucional, al margen de los mecanismos de control que habilita el artículo 116 CE y la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio; pareciendo como si por su papel en la guarda de la Constitución, su mando supremo sobre las Fuerzas Armadas y las misiones que a estas les fija el artículo 8 CE, el Rey pudiera adoptar, si bien excepcionalmente, ciertas iniciativas dirigidas a restablecer la normalidad, aunque normativamente carezca de poder de decisión sobre las Fuerzas Armadas <sup>114</sup>.

La doctrina mayoritaria entiende este «mando supremo» como puramente simbólico, aunque con toda la fuerza de los símbolos, puesto que a eso conduce la conjunción de máxi-

114. Porras Ramírez clasifica las competencias que la Constitución otorga a la Corona en su condición de supremo órgano constitucional del Estado en: declarativa, relacional, de suplencia extraordinaria de las instituciones y de organización y autogobierno interno. En caso extremo y por imposibilidad de funcionamiento normal de las instituciones, la función de suplencia extraordinaria es la que permitiría activar, el «poder de reserva» que el Rey posee y le faculta para sustituir las por entero. El fundamento de tal poder está en la misma Constitución «cuando esta asigna al rey la atribución, ordinariamente vacía de *potestas* efectiva, por ser, de modo habitual, su significación y alcance de exclusiva índole político-simbólica, de ejercer el mando supremo de las Fuerzas Armadas [art. 62.h) CE]». Poder de reserva que se activó automáticamente el 23 de febrero de 1981, cuando no necesitó de refrendo alguno para impartir las órdenes necesarias para la preservación del orden constitucional. Véase PORRAS RAMÍREZ, José María: *Principio democrático y función regia en la Constitución normativa*, Editorial Tecnos S.A, Madrid, 1995, págs. 190-203.

Alzaga opina que aquella actuación del monarca el 23 de febrero de 1981, sin refrendo, respondió a una situación de estado de necesidad. ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Derecho político español...*, cit. pág. 449.

ma autoridad y nula competencia legal para ejercerla<sup>115</sup>. Pero lo que parece claro es que el mando militar en sentido estricto, se atribuye a órganos administrativos de carácter técnico o especializado, en tanto que los términos como «mando supremo, alto mando, jefe o comandante supremo», se utilizan en sentido político.

Aunque hay un sector doctrinal<sup>116</sup> que ha defendido un cierto carácter efectivo del mando del Rey sobre las Fuerzas Armadas (artículo 62, h CE), generalmente está admitido el carácter no efectivo de este, que es eminente y complementario de la facultad de dirección de la Administración civil y mi-

115. Entre los partidarios del carácter simbólico y honorífico o mando «eminente», se puede citar a Freixes Sanjuán y a Fernando López Ramón.

116. Señaladamente, Sánchez Agesta y Herrero de Miñón.

Como muestra del enfrentamiento doctrinal sobre la cuestión, veamos el siguiente caso.

De Otto y Pardo consideraba que el artículo 63,h CE atribuye al Rey «una competencia singular y efectiva», al tiempo que distinguía dos clases de contenidos, uno político y militar (*ad extra*) y otro entendido como potestad propia de cualquier superior jerárquico militar (*ad intra*). En esta segunda acepción, la potestad de dar órdenes de servicio y de ejecución «por su forma verbal» quedarían exceptuadas de refrendo. (Véase «El mando supremo de las fuerzas Armadas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 23, mayo-agosto 1988, págs. 11-43).

Lafuente Balle critica esta tesis, a la que encuentra un defecto lógico, ya que el artículo 62,h CE no establece la graduación militar del Rey, como capitán general, que no tiene así fundamento constitucional, sino legal (Decreto-Ley 16/1975 de 20 de noviembre). Por otra parte, considera que la forma verbal de un acto regio, una orden, no es razón suficiente como para excluirlo del refrendo que, en este caso, sería un refrendo tácito del Ministro de Defensa. Considera incuestionable el carácter meramente eminente del mando del Rey, reducido al poder moderador pero, no obstante, reconoce que la práctica de este no está exenta de «cierta dimensión efectiva», como mecanismo eficaz para su mejor ejercicio. Así, no encuentra «precepto constitucional alguno que prohíba que el Rey continúe con la práctica de iniciar el coloquio constitucional con el Gobierno proponiéndole el refrendo de una alta orden militar».

Véase LAFUENTE BALLE, José María: «De cómo opera en la práctica el mando militar del Rey», *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, págs. 321-331.

litar que el artículo 97 CE otorga al Gobierno, posición que se refuerza con la precisión del artículo 64 CE de que todos los actos del Rey, deben ser refrendados<sup>117</sup>.

Sánchez Agesta entiende que el Rey puede tomar iniciativas diferentes, en esta materia, de las que la Constitución asigna al Gobierno. En cambio, Alzaga Villaamil considera que el ejercicio de esta competencia corresponde por entero al Gobierno, que por el artículo 97 CE la tiene atribuida sobre la administración civil y militar y la defensa del Estado<sup>118</sup>. Casado Burbano opina que el cauce para que el mando supremo tenga eficacia es a través de la actuación del Rey como árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones, que es donde encaja la práctica de enviar mensajes a las Fuerzas Armadas (Pascua Militar), su eventual asistencia a las reuniones del Consejo de Defensa Nacional o su habitual presidencia de actos relacionados con las Fuerzas Armadas (entregas de despachos, Día de las Fuerzas Armadas, etc), pero desde luego, ninguna de estas facultades le permite el ejercicio del mando militar en sentido técnico<sup>119</sup>.

En esta línea cabe argumentar que si bien en el artículo 9.1 de la Ley Orgánica 1/1984 se atribuía al Rey la presidencia de la Junta de Defensa Nacional, que lo asesoraba a él y al Presidente del Gobierno, en la ahora vigente LODN que la deroga, el Consejo de Defensa Nacional asesora al Presidente y al Rey se le informará, en su caso. Asimismo, la presidencia del Consejo corresponde al Presidente del Gobierno, es decir, que se refuerza el carácter simbólico del mando, pero no el efectivo.

En resumen, el mando del Rey sobre las Fuerzas Armadas tiene un carácter simbólico, ya que la dirección de la guerra y

117. Véase ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Derecho político español...*, cit. págs. 445-465.

118. Papell se adhiere a la opinión de Alzaga. Véase PABELL, A.: *La Monarquía española...*, cit. págs. 83-84.

119. Véase CASADO BURBANO, P.: *Iniciación al derecho constitucional militar*, cit. págs. 66-67.

la defensa del Estado corresponden al Gobierno, quedando a los Jefes militares los aspectos técnicos como el asesoramiento y el mando de las tropas para la ejecución de las operaciones militares <sup>120</sup>.

Una vez tratada esta cuestión, pudiera quedar la sensación de un excesivo empeño en insistir en el perfil exacto de esta atribución del mando al Rey, para tan magro resultado, dado su carácter simbólico, pero en este carácter se descubren al menos dos claves de su importancia. Por un lado, el hecho de que el mando atribuido se fundamente en el artículo 56 CE que define la figura del Rey como símbolo de la unidad y permanencia del Estado, por lo que se hace explícito su mando sobre las Fuerzas Armadas a las que el mismo texto asigna la misión de defender el ordenamiento constitucional. Podría haberse silenciado esta atribución del mando, pero el constituyente no lo hizo, sino que subraya el carácter simbólico (mando supremo) y refuerza el carácter institucional de las Fuerzas Armadas o por mejor decir, no puramente administrativo. La segunda clave está en que la atribución real de ese mando simbólico preserva la neutralidad de las Fuerzas Armadas ya que, al hacerlas depender de la Jefatura del Estado, su mando queda al margen de opciones políticas <sup>121</sup>.

120. Serrano Alberca plantea la duda de si este carácter simbólico podría quedar desvirtuado por la facultad real de destinar personal militar a su servicio libremente (artículo 65.2 CE) o la posibilidad de que los militares puedan llegar hasta el Rey «con la representación de su agravio» según el derogado artículo 201 de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. Pero él mismo deshace la duda, en el primer caso argumentando que no es algo exclusivo del personal militar, que en este caso está en paridad con el civil y en el segundo, porque este «recurso» sería tramitado por la Administración militar según las normas habilitadas para el ejercicio del derecho de petición. Véase Serrano Alberca en GARRIDO FALLA y OTROS: *Comentarios a la Constitución*, cit. pág. 128.

121. En esta línea se manifestó el Sr. Fraga Iribarne: «...contra una afirmación que se hizo en el debate del artículo 1, [...], de que la Monarquía con el mando de las Fuerzas Armadas ha venido a consolidar la supremacía del poder militar sobre el poder civil, yo quiero decir que, justamen-

7.1.3.d) *Poder judicial*

Desde que existen los ejércitos hay justicia militar, que nace de la ineludible e imperiosa necesidad de disponer de un instrumento eficaz para ordenar y disciplinar la actuación de estos, en una concepción tan estrecha que tradicionalmente y hasta fechas cercanas, se asociaba el ejercicio del mando con la facultad de juzgar.

Aunque generalmente la atención se centra en los aspectos sancionadores, como medio de mantener la disciplina mediante procedimientos ágiles, penales y disciplinarios, no es menos cierto que la justicia militar también abarcaba otros aspectos al margen de los de carácter sancionador, entendiéndose en sentido equitativo, de dar a cada uno lo que le corresponde<sup>122</sup>. Actualmente pervive el aspecto sancionador, porque los otros están resueltos por la normativa común.

En el ámbito comparado, aunque los ordenamientos actuales consideran normal la existencia de tribunales militares, varían bastante las soluciones adoptadas para configurar la jurisdicción militar, aunque es posible identificar algunos elementos comunes, como la existencia de órganos jurisdiccionales militares con carácter permanente, la intervención de elementos civiles, la pluralidad de instancias que posibilitan los recursos y el concepto restrictivo de delito militar. En sín-

---

te, esta Constitución, en su bastante delicado equilibrio, en este punto viene a decir exactamente lo contrario: que la Corona, al frente de las Fuerzas Armadas, es garantía justamente de la neutralidad de estas en el proceso político, como por cierto se ha demostrado ya, y no es una teoría, en los dos últimos años». Diario Sesiones Congreso Diputados de 5 julio 1978, núm. 104, pág. 3881.

122. Así se ha mantenido hasta las Reales Ordenanzas de 1978. Artículo 14 ROFAS: «La justicia debe imperar en los Ejércitos de tal modo que nadie tenga nada que esperar del favor ni temer de la arbitrariedad». Artículo 91 ROFAS: «Ejercerá su autoridad con firmeza, justicia y equidad, evitando toda arbitrariedad, procurando ser graciable en cuanto pudiese y promoviendo un ambiente de responsabilidad, interior satisfacción y mutuo respeto y afecto».

tesis, lo que esta configuración mínima persigue es reducir la competencia y reforzar la independencia de los órganos jurisdiccionales castrenses, así como las mayores garantías procesales y la integración de esta jurisdicción en la ordinaria.

Se distinguen al menos dos modelos, el anglosajón y el continental europeo, con una subclase que limita la jurisdicción militar al tiempo de guerra. El anglosajón es seguido por el Reino Unido y los Estados Unidos de América, sobre la base del sistema británico, una de cuyas características fundamentales es la regulación rigurosa de la competencia de las *Courts Martial*, especialmente en cuanto a las personas que se pueden juzgar, siendo la regla general la no sujeción de los civiles, ni aún en tiempo de guerra, si bien con alguna excepción; otra, es la falta de distinción clara entre infracciones penales y disciplinarias. Las *Courts Martial* estarán compuestas por oficiales de las Armas que actúan como jueces, con un Auditor como técnico, y en ambos países no son órganos permanentes sino que se convocan para uno o varios casos concretos conforme a un procedimiento.

El modelo continental europeo no es homogéneo, el de Italia ha inspirado en gran parte las reformas de la jurisdicción militar española; Francia y Alemania han limitado la jurisdicción castrense al territorio nacional para el supuesto de guerra, suprimiendo sus competencias en tiempo de paz y Holanda ha insertado Salas militares en los tribunales de la jurisdicción ordinaria, de composición mixta (un jurídico militar y dos jueces) <sup>123</sup>.

La jurisdicción es una función soberana del Estado, que si en el absolutismo era una faceta más del poder total que el Rey ejercía, en los regímenes constitucionales se configuró como distinto y específico por razón del principio de separación de poderes, lo que excluye también la pervivencia de las

123. Véase en FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «La jurisdicción castrense en Inglaterra, Estados Unidos e Italia», *Boletín de Información CESEDEN* núm. 224, 1992, págs. 11-32.

antiguas jurisdicciones estamentales (fueros) que nacían de una concesión real.

En la actualidad, la legitimación democrática del Poder Judicial hecha por el artículo 117.1 CE al señalar que «la justicia emana del pueblo», no es sino una concreción de lo dispuesto en el artículo 1.2 CE «la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado».

No obstante, por lo complejo del ordenamiento jurídico, el principio de unidad jurisdiccional no impide la existencia de juzgados o tribunales especializados, siempre que esto no provoque desigualdades que se traduzcan en merma de las garantías del justiciable.

La Constitución vigente ha optado por el mantenimiento de la jurisdicción militar aunque establece el principio de unidad jurisdiccional y fija el marco de esta jurisdicción, con un tratamiento cuyo precedente inmediato cabe encontrarlo en 1931<sup>124</sup>.

«El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución». (Artículo 117.5 CE).

La doctrina ha advertido un doble sentido en el significado del artículo 117.5 CE. Por un lado, supuso el reconocimien-

124. En particular en los Decretos del Gobierno Provisional de la República de 17 de abril y 11 de mayo de 1931, cuya filosofía se incorporaría al texto constitucional. El primero derogaba la Ley de Jurisdicciones de 1906 y el segundo reducía la competencia jurisdiccional de los Tribunales de Guerra a los hechos o delitos esencialmente militares por razón de la materia, desapareciendo la competencia basada en la calidad de la persona o el lugar de comisión (artículo 1), separaba mando y potestad jurisdiccional y creaba una Sala de lo Militar en el Tribunal Supremo, disolviendo el Consejo Supremo de Guerra y Marina. Véase en FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO: «El marco constitucional. La jurisdicción militar: su organización y competencia», *La Jurisdicción Militar*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1992, págs. 14-17.

to de la existencia de la jurisdicción militar (sentido descriptivo) tal como estaba en el año 1978; por otro, al considerar inconstitucional aquella configuración, el constituyente ordenaba su adecuación mediante la regulación legal conforme a los principios de la CE (sentido prescriptivo) <sup>125</sup>.

En síntesis, ese marco jurisdiccional está compuesto por la naturaleza de la jurisdicción militar, que es auténtica jurisdicción, como demuestra su incardinación en el Título VI (Del Poder Judicial). Por otra parte, se delimita su ámbito de actuación con dos vertientes, una normal en el estrictamente castrense y otra excepcional, para los supuestos de estado de sitio y, naturalmente, esta jurisdicción actuará conforme a los mismos principios que los tribunales ordinarios <sup>126</sup>.

El artículo 117.5 CE no ha estado exento de dificultades de interpretación, siendo una de las mayores la delimitación del concepto jurídico indeterminado «ámbito estrictamente castrense», con posiciones doctrinales que oscilan entre claves interpretativas como la eficacia de los ejércitos, la protección de la disciplina o su relevante carácter instrumental para la defensa nacional; por lo que habrá que determinar, en cada caso concreto, el alcance de este concepto combinando los criterios objetivo, subjetivo y funcional <sup>127</sup>.

125. Ambos aspectos son desarrollados por RODRÍGUEZ-ZAPATA PEREZ, Jorge: «La jurisdicción militar en el art. 117.5 de la Constitución», en García Lozano, Carlos (Director), *Jurisdicción Militar: aspectos penales y disciplinarios*, Estudios de Derecho Judicial 112, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2006, págs. 15-43.

126. Como son, entre los principios informadores, el principio de unidad jurisdiccional (artículo 117.5 CE), independencia y legalidad (artículo 117.1 y 117.2 CE), exclusividad positiva y negativa (artículo 117.3 y 117.4 CE), plenitud (artículo 117.3 CE), imperatividad (artículo 118 CE). Entre los procesales, los de oralidad, publicidad y motivación de las sentencias (artículo 120 CE). Además de los propios del reconocimiento constitucional de garantías y derechos fundamentales.

127. STC 60/1991 de 14 de marzo, FJ 3: «...la condición militar del sujeto al que se imputa el delito ha de ser también un elemento relevante para definir el concepto de lo estrictamente castrense».

Según la Ley Orgánica 13/1985 de 9 de diciembre, Código Penal Militar,

«La tipificación de conductas constitutivas de delito militar, [...], queda básicamente centrada en los «delitos exclusiva o propiamente militares», pero excepcionalmente contempla supuestos que afectan al servicio y a los intereses del Ejército, en que los no militares pueden ser sujetos activos de un ataque a la Institución Armada con lesión del bien jurídico tutelado, pudiendo resultar delito militar formal y materialmente» (Preámbulo).

Asimismo, la Ley Orgánica 4/1987 de 15 de julio, de la competencia y organización de la jurisdicción militar, circunscribe la competencia de la jurisdicción militar al ámbito estrictamente castrense, en tiempo de paz, lo que incluye la extensión de su competencia a cualquier clase de delito en el caso de tropas desplazadas fuera de territorio nacional. No obstante, las Cortes Generales pueden modificar ese ámbito para tiempo de guerra. En esta lógica, también se plantea una organización distinta de los tribunales militares para tiempo de paz y para tiempo de guerra, para así «cubrir una flexibilidad imprescindible para la adaptación de los órganos judiciales militares a las necesidades de unas Fuerzas Armadas en operaciones» (Preámbulo).

En suma, lo que se pretende recurriendo a este concepto indeterminado es la mejor protección de los intereses de las Fuerzas Armadas en cuanto sean coincidentes o afecten a la defensa nacional y en consecuencia, se protegerá preferentemente el cumplimiento del servicio y la disciplina, como criterio material, empleando como secundarios los criterios competenciales de lugar y persona. El empleo de este criterio

---

Fernández Segado se decanta por conectar el ámbito competencial de la jurisdicción militar con la razón de ser de las Fuerzas Armadas, que no es otra que la defensa militar de España, para lo que es indispensable que estas constituyan una organización eficaz para el cumplimiento de las misiones constitucionalmente asignadas. Véase en FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «El marco constitucional...», cit. págs. 30-34.

en razón de la persona supone para el militar profesional una diferencia respecto al ciudadano común, por razón de su mera pertenencia a las Fuerzas Armadas <sup>128</sup>.

La jurisprudencia constitucional ha precisado los estrechos límites del ámbito competencial de la jurisdicción militar, aunque matizando que esta limitación al ámbito estrictamente castrense no equivale a que la condición de no militar y el no hallarse en una situación de estado de sitio, evite en toda circunstancia el caer bajo la jurisdicción castrense <sup>129</sup>.

No obstante la *vis atractiva* que ejerce la jurisdicción ordinaria para las infracciones penales cometidas en tiempo de paz, «el principio rector de la delimitación de la competencia castrense no puede ser otro que el de la protección de los ejércitos en cuanto instrumento de la defensa nacional», que es

128. Véase Serrano Alberca en GARRIDO FALLA y OTROS: *Comentarios a la Constitución*, cit. págs. 1685-1691.

«Aparte de los datos legales, los criterios objetivo, subjetivo y funcional servirán para delimitar, caso a caso, el ámbito de lo estrictamente castrense». RODRÍGUEZ-ZAPATA PEREZ, J.: «La jurisdicción militar...», cit. pág. 41.

129. STC 60/1991 de 14 de marzo. (Cuestión de inconstitucionalidad). «La relevancia constitucional del deber de defensa de España [...] ha permitido al legislador calificar como delito la conducta de quien se niegue injustamente a cumplir ese servicio, [...] delito militar en sentido propio, tanto en su aspecto objetivo como también por la condición subjetiva del justiciable». Aunque en la misma Sentencia también se dice que los criterios de atribución de asuntos o materias a la jurisdicción castrense deben ser interpretados restrictivamente.

«En un primer momento el Tribunal acogió para la delimitación de esta jurisdicción una concepción objetiva, prestando atención de manera exclusiva a la naturaleza militar del bien jurídico lesionado: STC 75/1982, de 13 de diciembre. Pero esta concepción que concedía a la jurisdicción militar una competencia desmesurada tuvo que ser sustituida por otra, no solo objetiva sino también subjetiva, vinculada al carácter militar del sujeto y también funcional, ligada a la naturaleza de los derechos y obligaciones en juego: STC 60/1991, de 14 de marzo. En esta resolución se afirma que el elemento clave para definir el ámbito castrense son los derechos y obligaciones que corresponden al militar en cuanto militar». GUDE FERNÁNDEZ, Ana: *El habeas corpus en España. Un estudio de la legislación y de la jurisprudencia constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pág. 79.

la base sobre la que deben girar los criterios de delimitación de competencias<sup>130</sup>.

Tampoco ha faltado alguna interpretación del artículo 117.5 CE, extrema por lo crítica, que sobre la base de una concepción institucionalista de las Fuerzas Armadas, preconiza la conservación del modelo clásico, anterior y preconstitucional, con argumentos en positivo como la mejor participación ciudadana en la Administración de la justicia penal (artículo 125 CE) y en negativo, como la falta de independencia de jueces y vocales de los tribunales militares en el sistema actual<sup>131</sup>.

Así, Parada Vázquez lamenta la práctica desaparición de la justicia militar, «jibarizada en sus competencias tradicionales y alterada sustancialmente en la composición de sus órganos: antes militares asistidos por juristas (jurídico-militares), ahora integrada por juristas (jurídico-militares) asistidos de militares». Sostiene que la vía disciplinaria militar ya no es un instrumento efectivo para mantener la disciplina, por la carga de las garantías procesales de que dispone el sancionado lo que, a su

130. El artículo 117.5 CE impide al legislador atribuir arbitrariamente a los órganos de la jurisdicción militar el conocimiento de delitos ajenos al ámbito estrictamente castrense y lo estrictamente castrense solo puede ser aplicado a los delitos exclusiva y estrictamente militares, tanto por su directa conexión con los objetivos, tareas y fines propios de las Fuerzas Armadas, es decir, los que hacen referencia a la organización bélica del Estado, indispensable para las exigencias defensivas de la Comunidad como bien constitucional, como por la necesidad de una vía judicial específica para su conocimiento y eventual represión. Véase en Sinopsis del artículo 117 realizada por Sylvia Martí Sánchez. Letrada de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Diciembre 2003.

131. Opinión sostenida por Parada Vázquez, que es especialmente crítico con la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar, a la que tacha de inconstitucional, al entender que la regulación de la jurisdicción militar a que se refiere el artículo 117.5 CE es para los aspectos procesales y sustantivos, no para los orgánicos, pues contemplar estos equivale a configurar un orden jurisdiccional más. Véase en PARADA VÁZQUEZ, José Ramón: «Toque de silencio por la justicia militar», *Revista de Administración Pública*, núm. 127, enero-abril 1992, págs. 7- 43.

juicio, produce el efecto perverso del recurso a otras vías sancionadoras encubiertas, como la actividad calificadora de los superiores, ya que pese a que estas calificaciones o evaluaciones son un elemento esencial para el desarrollo de la carrera y promoción profesional, es una actividad que «ni es transparente ni es impugnabile, lo que la hace constitucionalmente sospechosa»<sup>132</sup>.

Incluso hay quien se cuestiona la justificación y necesidad de existencia de la jurisdicción militar, al menos en tiempo de paz<sup>133</sup>.

«Una propuesta para la reflexión es la de mantener solo una estructura especial penal militar para tiempo de guerra, llevar las conductas menos graves al Derecho disciplinario militar y trasladar al Texto punitivo común las que, con absoluto respeto al principio de intervención mínima del Derecho penal, necesiten una

132. Parada Vázquez, en el Prólogo a ALLI TURRILLAS, J. C.: *La profesión militar. Análisis jurídico...*, cit. págs. 27-28.

En cambio, a juicio de Rodríguez-Zapata, la composición mixta de los Tribunales militares entra en los márgenes discrecionales que concede el artículo 117.5 CE al legislador, por lo que, desde el punto de vista constitucional, considera fácilmente superables las críticas de que ha sido objeto esta composición. Véase RODRÍGUEZ-ZAPATA PEREZ, J.: «La jurisdicción militar...», cit. pág. 39.

133. En la Universidad de Córdoba se defendió (20 noviembre 2004) la Tesis doctoral *Manifestaciones individuales de los delitos contra la disciplina militar* en la que su autor se preguntaba sobre la necesidad de mantener la jurisdicción militar en la actualidad, con la organización y competencias que tiene asignadas en la legislación vigente, estimando que, dado que la necesidad de protección de la disciplina es menor en las actuales circunstancias de profesionalización y especialización técnica de los miembros de las Fuerzas Armadas, esto debe provocar la revisión del Derecho penal militar, para limitarlo únicamente a los delitos contra la disciplina y el servicio, homologándolo con el Derecho Penal común. Asimismo, sería conveniente que las competencias que actualmente tiene asignadas la jurisdicción militar en tiempo de paz, fueran asumidas por la jurisdicción ordinaria, conforme a una deseable racionalización y progresiva homologación del Derecho penal militar con el común, aunque lo dicho no obste para que el Régimen disciplinario mantenga el protagonismo necesario. (Según extracto facilitado por su autor el Dr. D. José LÓPEZ SÁNCHEZ). Posteriormente, este autor ha publicado *Protección penal de la disciplina militar*, Ed. Dykinson S.L., Madrid, 2007.

protección de este tipo con criterios agravatorios o con tipos absolutamente autónomos cuando la especialidad de la norma en atención a la naturaleza y el objetivo específico de la milicia así lo demande»<sup>134</sup>.

En cualquier caso, los argumentos a favor o en contra de la jurisdicción militar son de distinto enfoque, bien jurídicos, bien políticos o simplemente prácticos<sup>135</sup>.

La Ley Orgánica 5/2005, dedica un artículo a la naturaleza y funciones de la jurisdicción militar en el que se reafirma y matiza lo expresado en el texto constitucional.

«Los órganos de la jurisdicción militar, integrante del Poder Judicial del Estado, basan su organización y funcionamiento en el principio de unidad jurisdiccional y administran justicia en el ámbito estrictamente castrense y, en su caso, en las materias que establezca la declaración del estado de sitio, de acuerdo con la Constitución y lo dispuesto en las leyes penales, procesales y disciplinarias militares». (Artículo 14 LODN)<sup>136</sup>.

Como se ha dicho, esta misma Ley Orgánica ha prohibido los Tribunales de Honor en el ámbito militar.

La jurisdicción militar está regulada por la Ley Orgánica 4/1987 de 15 de julio, de la Competencia y Organización de

134. MORILLAS CUEVAS, LORENZO: «El militar ante el derecho penal», en Pérez-Serrabona González, José Luis (Ed.), *El estatuto profesional del militar del siglo XXI*, Universidad de Granada, 2002, pág. 191.

135. A favor se esgrime el mejor conocimiento del juzgador, las especialidades de la vida militar, la importancia de los intereses a defender, la necesidad de mantener la disciplina, etc. En contra se argumenta la lesión del principio de unidad jurisdiccional, el encubrimiento de privilegios o la dependencia de los jueces militares. Véase CASADO BURBANO, P.: *Iniciación al derecho constitucional militar*, cit. págs. 82-83.

136. El artículo 40, que constituía el Título VII (De la Jurisdicción Militar) de la derogada Ley Orgánica 6/1980 LODNOM, era más extenso y contenía precisiones respecto al procedimiento penal militar, así como aspectos de la organización de esta jurisdicción. Lo que es propio de la época en que se promulgó esta Ley Orgánica (1980), coincidente con la reforma del Código de Justicia Militar de 1945.

la Jurisdicción Militar, por la que se creó la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo, cuyo Presidente es nombrado conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial para los presidentes de Sala del Tribunal Supremo, engarzando así la jurisdicción militar con la jurisdicción ordinaria en el vértice del sistema, conforme al principio de unidad jurisdiccional.

Esta Ley Orgánica ha sido renovada en diversas ocasiones para adaptarla a los principios constitucionales, como ocurrió con la Ley Orgánica 9/2003 de 15 de julio, que modificó la composición numérica de los Tribunales Militares para celebrar juicio oral y dictar sentencia en procedimientos por delito y en los recursos jurisdiccionales en materia disciplinaria militar (ahora son tres miembros en lugar de cinco), constituyéndose la Sala por el Auditor presidente o quien le sustituya, un Vocal Togado y un Vocal Militar, para facilitar que sean distintos los integrantes de la Sala de los que hayan adoptado resoluciones anteriores en el mismo procedimiento y poder garantizar plenamente el derecho a un juez imparcial<sup>137</sup>.

Completan la normativa básica de la jurisdicción militar, la Ley 44/1998 de 15 de diciembre de Planta y Organización Territorial de la Jurisdicción Militar y la Ley Orgánica 2/1989 de 13 de abril, Procesal Militar.

137. «El desarrollo de este derecho ha dado lugar a una conocida y ya consolidada jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, referida a la denominada imparcialidad objetiva, que se deriva del art. 6.1 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades fundamentales, de 4 de noviembre de 1950. Según doctrina jurisprudencial, la imparcialidad objetiva puede verse comprometida cuando alguno de los miembros que forman el Tribunal ha intervenido con anterioridad adoptando algún tipo de decisión en el seno del mismo procedimiento que le haya obligado a entrar en contacto con el material probatorio obrante en aquél o emitido alguna valoración o juicio sobre los hechos investigados, susceptible de producir algún prejuicio sobre la culpabilidad del acusado». Véase en Sinopsis del artículo 11 realizada por Sylvia Martí Sánchez. Letrada de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, diciembre 2003.

#### 7.1.4. *Las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas (1978)*

Recién nombrado Ministro de Defensa, el general Gutiérrez Mellado decidió acometer la tarea tantas veces inconclusa de revisar las Ordenanzas, para lo que el 13 de septiembre de 1977 dirigió a la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM) una «Directiva para la redacción de unas nuevas Ordenanzas», en la que justificaba la necesidad de actualizarlas en la «profunda transformación política y socioeconómica de nuestra Patria y la ratificación por parte española del Pacto Internacional de Derechos Humanos».

Según esta Directiva, debía respetarse la redacción original de los artículos que recogieran preceptos perennes, como indicativo de la simbiosis que debe existir entre tradición y futuro. Las nuevas Ordenanzas deberían contener derechos, deberes, normas de comportamiento para todos los militares, de soldado a general, y posteriormente se redactaría una Ordenanza específica para cada uno de los tres Ejércitos. El trabajo debía hacerse con amplitud de conceptos y visión de futuro, para que fueran duraderas, y en la Comisión redactora «deberán tener cabida Jefes y Oficiales que unan a su espíritu militar una mentalidad abierta que les permita intuir con acierto cómo pueden ser las normas idóneas no solo para el presente, sino que pervivan en el futuro». Se pretendía que las nuevas Ordenanzas hicieran innecesario legislar un «Estatuto del Militar», para lo que se debería recoger en ellas los posibles contenidos de aquel, teniendo en cuenta lo regulado en países afines como Francia, Italia, Alemania o Inglaterra. También se precisaba que los preceptos del entonces vigente Código de Justicia Militar, que estaba en revisión, no condicionarían a la Comisión, a la que por el contrario se le ofrecía la posibilidad de hacer llegar propuestas a los revisores de este <sup>138</sup>.

138. La Orden publicada en el Boletín Oficial de Defensa constaba de un preámbulo y cinco artículos, en los que creaba una Comisión Interejércitos, para la revisión, actualización y redacción de un Anteproyecto de nuevas Reales Ordenanzas, nombraba a sus miembros, daba normas administrativas, or-

#### 7.1.4.a) *Carácter de las Reales Ordenanzas*

La Ordenanzas tienen una larga tradición en los ejércitos españoles como instrumento para la organización, pero en su naturaleza participan factores que pueden dificultar la sistematización de sus contenidos. En este sentido, las Reales Ordenanzas son una normativa que

---

denaba a la JUJEM que facilitara sus trabajos, fijaba la fecha de inicio en el inmediato 14 de noviembre y el 1 de febrero de 1978 como tope para entregar el Anteproyecto. En el preámbulo señalaba que «las normas de comportamiento, deberes y derechos del militar vienen definidas, fundamentalmente, en las Ordenanzas y, entre otras disposiciones, en el Régimen Interior de los Cuerpos y en el Código de Justicia Militar». Las nuevas deberían seguir en lo posible el esquema de las de Carlos III, que se tendrían como antecedente junto con los trabajos realizados por las anteriores Comisiones y otras disposiciones, con idea de que tuvieran tan larga validez como las hasta entonces vigentes.

La Comisión Interejércitos estaba formada por:

Presidente: General de División de Infantería de Marina D. Francisco Martínez de Galinsoga y Ros. Vicepresidente: General de Brigada de Infantería D. Jesús Ruiz Molina.

Secretario: Coronel de Aviación D. Ramón Salas Larrazábal.

Vocales: Coronel de Infantería D. Enrique Fernández de Lara. Capitán de Navío D. Raúl Hermida y Sánchez de León. Teniente Coronel de Aviación D. Luis de Marimón Riera. Comandante de Infantería D. Hilario Martín Jiménez. Comandante de Infantería D. Francisco Laguna Sanquirico. Comandante de Infantería D. Daniel Serradilla Vallinas. Capitán de Corbeta D. Pedro Fernández Núñez (posteriormente sustituido por el Comandante de Máquinas D. Antonio Pazos Gómez). Comandante de Infantería de Marina D. Gonzalo Parente Rodríguez. Comandante de Aviación D. Miguel Ruiz Nicolau. Comandante Auditor del Ejército D. Vicente López Henares. Capitán de Ingenieros D. Miguel Silva Vidal. Capitán Interventor del Ejército del Aire D. Agustín Albadaejo Pérez.

Asesor jurídico: Comandante Jurídico del E. Aire D. Miguel Sáenz Sagaseta de Ilurdoz.

Asesor histórico: Coronel de Infantería D. José Gárate Córdoba.

Asesor filológico: Comandante de Infantería D. Miguel Alonso Baquer.

Posteriormente se nombró también al Teniente Coronel Capellán del ET D. Pablo Cabrera Arias. (Boletín Oficial del Ministerio de Defensa núm. 252. Sábado 5 noviembre 1977.)

Sobre las vicisitudes y trabajos de esta Comisión, así como para una valoración de contenidos, véase GÁRATE CÓRDOBA, J. M.: «Rumbo y solera de las Ordenanzas Militares», cit. págs. 75-90.

«...aunque revista carácter formal de Ley tiene una singularidad especial e implica el conocimiento de realidades institucionales y sociales de naturaleza no siempre racionalizables, de muy compleja estructura y de dinámica bastante delicada»<sup>139</sup>.

Las Reales Ordenanzas, aprobadas por Ley 85/1978 de 28 de diciembre, Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas (ROFAS), presentaban como novedad su inserción formal en el orden jurídico constitucional, manifestada en su articulado con la mención expresa de la misión de las Fuerzas Armadas, idéntica a la del texto constitucional (artículo 3 ROFAS-artículo 8 CE), así como de la subordinación de la Institución Militar a la Constitución. Estas Reales Ordenanzas eran parte del ordenamiento jurídico en el que estaban encuadradas como una obra más del legislativo; circunstancia que les confería un doble valor; jurídico-político, porque al ser aprobadas por ley se inscribían en el ámbito natural de supremacía civil propio del Estado de Derecho, y moral, porque el hecho de ser aprobadas en las Cámaras por los representantes legítimos del pueblo, expresaba una clara identificación con este en el sentido del artículo 4 ROFAS<sup>140</sup>, ya que se sometieron al procedimiento legislativo ordinario y tras el correspondiente debate fueron aceptadas por todos los partidos<sup>141</sup>.

139. OLLERO GÓMEZ, C: «Constitución y Reales Ordenanzas», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* núm. 69, 1982, págs. 213-217.

140. Artículo 4 ROFAS: «La defensa nacional es deber de todos los españoles. Las Fuerzas Armadas, identificadas con los ideales del pueblo español, del que forman parte, al que sirven y del que reciben estímulo y apoyo, son elemento esencial de aquella, en su alerta permanente por la seguridad de la Patria».

141. Suárez Pertierra considera que la técnica de aprobación de las Reales Ordenanzas también expresa un apego a la tradición, puesto que «es una ley que aprueba las Reales Ordenanzas para las Fuerza Armadas», técnica dispositiva de artículo único que es frecuente en el caso de los reglamentos pero más extraña cuando se trata de normas jurídicas. Abundando en la cuestión subraya que «es, ciertamente, una ley, pero dispone de un cierto regusto a *carta otorgada*. Si fuera posible, que no lo es, en nuestro Derecho, pretendería tratarse de una ordenanza clásica sobre el carácter de

Las ROFAS fueron pioneras en más de un sentido, ya que era la primera ley promulgada tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y también la primera vez en nuestra historia constitucional en que un texto de esta naturaleza y alcance se votaba en Cortes, recogiendo explícitamente un catálogo de derechos y deberes para los militares <sup>142</sup>.

Las Ordenanzas, que en principio no eran más que una norma interna dirigida a regular el funcionamiento interno de la Institución militar, con pretensión de salvaguardar las peculiaridades de esta respecto al ordenamiento jurídico común, presentaban en este caso otra faceta y se engarzaban a la Constitución con abundantes referencias <sup>143</sup>, definían las obligaciones y derechos de sus miembros y sobre todo, se erigieron en regla moral, fundamento del código ético profesional para las Fuerzas Armadas. En este sentido, el Tratado Primero (Ordenes Generales) remitía al orden constitucional con unos preceptos de carácter general <sup>144</sup> y otros muy concretos <sup>145</sup>.

---

lo militar y la conducta de los militares concedida por la Corona y aprobada mediante ley. Esta técnica da la medida del anclaje de las *Reales Ordenanzas* en la historia». Véase SUÁREZ PERTIERRA, G.: «La significación de las Reales Ordenanzas en el contexto de la reforma militar», cit. pág. 265.

De hecho, según Salas Larrazábal «se pensó que fueran promulgadas por el Rey en su condición de jefe supremo de las Fuerzas Armadas [...] y refrendadas por el Ministro de Defensa, previo conocimiento y aprobación del Consejo de Ministros». SALAS LARRAZÁBAL, Ramón: «Las Reales Ordenanzas», en Hernández Sánchez-Barba, Mario y Alonso Baquer, Miguel (directores), *Las Fuerzas Armadas Españolas. Historia institucional y social*, Volumen 8, Ed. Alhambra S.A, Madrid, 1986, pág. 129.

142. Véase BASSOLS COMA, M: «La Constitución y las Fuerzas Armadas», *Primeras Jornadas Fuerzas Armadas-Universidad, Ceseden-Complutense*, Madrid, 1982, págs. 245-249.

143. Artículos 3, 11, 26, 34 168,169.

144. Artículo 11 ROFAS:«...la disciplina militar tiene su expresión colectiva en el acatamiento a la Constitución...».

145. Artículo 26 ROFAS: «...deber de conocer y cumplir exactamente las obligaciones contenidas en la Constitución». Artículo 34 ROFAS; que introduce el principio de corresponsabilidad en la ejecución de actos manifiestamente delictivos y «en particular contra la Constitución».

Lo que son estas ROFAS estaba definido en su primer artículo, «la regla moral de la Institución y el marco que define las obligaciones y derechos de sus miembros». En el primer sentido, no son una norma revolucionaria, porque no trasmudan la escala de valores vigente o le dan una orientación diferente, lo que sí hacen es aportar un nuevo enfoque más humanista y funcional. Así, recogen y recalcan aquellos preceptos tradicionales que aún tienen aplicación e incorporan otros nuevos. La importancia del ser humano late en todos sus preceptos<sup>146</sup>. La disciplina tiene su tratamiento específico y pormenorizado, porque su necesidad en los Ejércitos es indiscutible, pero siempre ha preocupado su práctica y en particular, los límites a su ejercicio, por eso es un punto delicado el de los límites de la obediencia, que ahora se pretende consciente y no ciega y, en todo caso, corresponsable<sup>147</sup>.

Es significativo que las ROFAS señalaran responsabilidades por funciones y no por empleos, de modo que las mismas recomendaciones de orden moral afectan a distintos niveles de jerarquía. Esto suponía un notable avance en la «democratización» de los Ejércitos, en el sentido de que las diferencias entre escalones jerárquicos habrá que buscarlas en las áreas de competencia y no en cuanto a los valores y exigencias fundamentales, que obligan a todos por igual.

La efectividad de las ROFAS como norma jurídica estaba garantizada, en los planos penal y disciplinario, por el Código Penal Militar y la Ley de Régimen Disciplinario vigentes.

Podría llamar la atención la escasa carga jurídico-normativa que contienen las ROFAS en beneficio de la rotunda enunciación de principios, valores o ideales, de tal modo que parecen más encaminadas a configurar unas pautas de comportamiento que a reglar funciones o relaciones en el seno

146. Artículo 136 ROFAS, sobre la conducta con el vencido. Artículo 170 ROFAS, sobre el uso legítimo de la fuerza.

147. Véase, en conjunto, DE SALAS LÓPEZ, F. y LAGUNA SANQUIRICO, F: «Las Reales Ordenanzas en el momento actual de la sociedad española», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 36, octubre-diciembre 1986.

de las Fuerzas Armadas<sup>148</sup>. Pero lo cierto es que la mayoría de esos principios o valores también son de plena utilidad para cualquier sector de la sociedad civil. El matiz está en que lo que es deseable para estos sectores, es una exigencia para el funcionamiento de las Fuerzas Armadas y, en ciertos casos, condicionante para su plena eficacia<sup>149</sup>.

La Ley 39/2007 de 19 noviembre, de la Carrera Militar, deroga los artículos de las ROFAS cuyo contenido viene a sustituir y actualizar esta LCM, mantiene los que se refieren a derechos fundamentales y libertades públicas, hasta tanto se publique la anunciada ley orgánica reguladora de derechos fundamentales de los militares, elimina algunos artículos y asigna rango de real decreto a los restantes<sup>150</sup>.

148. En este sentido, Guaita Martorell consideraba que las Reales Ordenanzas no son propiamente una ley, porque como sus predecesoras de Carlos III están plagadas de contenidos que si bien son muy valiosos en el ámbito moral, son impropios como preceptos jurídicos. Véase GUAITA MARTORELL, Aurelio: «Los derechos fundamentales de los militares», en Rafael Gómez Morant (Coordinador), *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*, Editorial Cívitas S.A., Madrid, 1989, pág. 582.

149. En este sentido se manifiesta Ollero Gómez «...lo que en el ámbito civil aparece como ideal deseable, pero difícilmente asequible, se convierte en el mundo castrense en algo por naturaleza indispensable y normalmente vigente». OLLERO GÓMEZ, C: «Constitución y Reales Ordenanzas», cit. pág. 222.

150. LCM. Disposición transitoria duodécima. Adecuación de rango normativo: «Hasta que se aprueben, por real decreto, las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas conforme a lo previsto en el artículo 4.3 de esta ley, los artículos 1 al 4, 6, 10, 14 al 19, 25, 27, 30 al 33, 35 al 48, 51 al 78, 80 al 83, 85, 86, 88 al 167, 189 y 191 de la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, tendrán el rango de real decreto».

LCM. Disposición derogatoria única. Derogaciones y vigencias: «1. Quedan derogados los artículos 5, 7 al 9, 11 al 13, 20 al 24, 26, 28, 29, 34, 49, 50, 79, 84, 87, 168, 170 al 173, 175, 176, 179, 183 al 184, 186 al 188, 190 y 192 al 224 de la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, quedando vigentes los artículos 169, 174, 177, 178, 180, 181, 182 y 185.[...]».

7.1.4.b) *Los Tratados Primero (Órdenes generales) y Segundo (Órdenes particulares)*

El contenido del derogado Tratado Primero (Órdenes generales) puede sistematizarse en torno a cuatro referencias: naturaleza y objeto de las ROFAS, Fuerzas Armadas, valores y virtudes que informan la relación institucional y la inserción de las Fuerzas Armadas en la comunidad nacional <sup>151</sup>.

Así, el artículo 1 ROFAS define las Ordenanzas como regla moral de la Institución y marco de las obligaciones y derechos de sus miembros. La Institución militar se caracteriza por la disciplina, jerarquía y unidad (artículo 10) y su razón de ser es la defensa militar de España (artículo 3) para lo que está al exclusivo servicio de la Patria (artículo 2). El ensamble con la comunidad nacional, se manifiesta en los artículos 2, 3, 4, 6, 11, 24 y 26 ROFAS.

El Tratado Primero, se estructura en dos Títulos, I «De la Institución Militar» (artículos 1 al 25) y II «Del Militar» (artículos 26 al 48).

En el Título I se perfila el concepto de la Institución militar, lo que se exige y se espera de ella. Hay dos ideas centrales, la de subordinación de las Fuerzas Armadas al servicio de la Patria, quehacer común de los españoles, y la voluntad de afrontar situaciones de guerra. Las Fuerzas Armadas son un instrumento del Estado para la defensa nacional y una Institución que exige disciplina (cuya expresión máxima está en el acatamiento constitucional), jerarquía y unidad para conseguir máxima eficacia.

El artículo 2 ROFAS recoge la atribución al Rey del mando supremo de las Fuerzas Armadas, cuestión esta no exenta de controversia doctrinal, como ya se ha indicado.

El artículo 3 ROFAS introduce el concepto de «defensa militar», como razón de ser de los Ejércitos, no coincidente con el de «defensa nacional», que debe englobarlo. Reitera la misión institucional de las Fuerzas Armadas, su «razón de ser»,

151. Se ha utilizado el texto de MILLÁN GARRIDO, Antonio: *Ordenanzas Militares*, Editorial Trivium S. A, Madrid, 1993.

que puesta en relación con el citado artículo 2 y los artículos 10 y 201 ROFAS, ha suscitado una interpretación de la llamada «garantía militar del ordenamiento constitucional»<sup>152</sup>.

El artículo 4 configura la defensa nacional como deber de todos los españoles, del que las Fuerzas Armadas son su elemento esencial, como parte del pueblo español, a cuyo servicio están.

El artículo 9, en la fecha lejana de 1978 parece que ya preveía la actual participación española en misiones de mantenimiento de paz y seguridad internacionales, que si bien técnicamente no son operaciones de combate, sí pueden derivar en acciones de guerra<sup>153</sup>.

El Título II (Del militar) contiene los principios éticos que deben informar la actuación profesional del militar y que conforman un código de conducta peculiar<sup>154</sup>. Se dirige a todos

152. Según la cuál, el Rey, «como comandante en jefe de dichos Ejércitos, y a ello responde su empleo de capitán general, es también, y como tal, responsable institucional del ordenamiento constitucional». HERRERO DE MIÑÓN, M.: «El Rey y las Fuerzas Armadas», cit. pág. 53.

153. «... en un escenario estratégico como el actual, caracterizado por la ausencia de amenaza clara y definida a nuestro territorio y por la aparición, sin embargo, de riesgos asimétricos, crisis y conflictos que comprometen la paz, la seguridad y la estabilidad en muchas regiones del mundo que pueden afectar a nuestra seguridad y, en consecuencia, requerir una respuesta por parte de España, [...] las FAS actúan cada vez con mayor frecuencia, en tareas de ayuda humanitaria o en operaciones de gestión de crisis o de prevención de conflictos...». Directiva de Defensa Nacional 1/2000, enero 2001.

154. Que el Tribunal Constitucional ha tenido en cuenta al delimitar el bien jurídico protegido en los delitos contra el honor militar, señalando que «bajo el epígrafe de «delitos contra el honor militar», [...] los bienes jurídicos protegidos guardan relación directa con la peculiar naturaleza y singulares valores de la organización castrense, dentro de la que destaca la condición o *status* de militar, como particular manera de ser y actuar en pro de altos fines, que comporta la sujeción a un sistema normativo en que se imponen de forma muy significativa determinados valores, que no permiten su lesión sin originar un sensible desvalor, cual sucede con el honor profesional e inmaterial de una institución como la militar, que no acepta los móviles que estima deshonorosos y que inciden en el sistema de disciplina y respeto por que se rige, y que es preciso preservar...». Auto del TC 446/84 de 11 julio, FJ 6.

los que prestan servicio bajo la Bandera, sin distinciones, y su articulado resalta las virtudes esenciales predicables de todo militar: valor, exactitud en el servicio, disciplina, obediencia, sentido del honor, abnegación, lealtad, respeto, ejemplo, cortesía, sólida formación, discreción, objetividad, orgullo.

El derogado artículo 34<sup>155</sup> merece atención por sus antecedentes históricos, trascendencia e interés general<sup>156</sup>. Aportaba novedades significativas, al sustituir el antiguo principio de obediencia ciega e introducir el de corresponsabilidad con quien ordena, para quien obedezca cuando lo que se manda sea manifiestamente delictivo o contrario a los usos de la guerra. En las derogadas Ordenanzas de Carlos III, se resolvía la cuestión apelando a tomar el partido «más digno de su espíritu y honor», en los «lances dudosos»; es decir, recurriendo a la conciencia individual, aunque la actuación fuese revisable posteriormente en vía penal o disciplinaria<sup>157</sup>.

155. Artículo 34 ROFAS: «Cuando las órdenes entrañen la ejecución de actos que manifiestamente sean contrarios a las leyes y usos de la guerra o constituyan delito, en particular contra la Constitución, ningún militar estará obligado a obedecerlas; en todo caso asumirá la grave responsabilidad de su acción u omisión».

En los debates del Congreso fue objeto de dos enmiendas, por parte de los Grupos Parlamentarios Socialistas de Cataluña y comunista, en el sentido de incluir en el texto propuesto una referencia específica a la Constitución. Pese a que el Grupo Parlamentario Popular estimaba que era una reiteración innecesaria, se admitió finalmente intercalar, tras la palabra «delito», la frase «en particular contra la Constitución». Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 146, 20 diciembre 1978, págs. 5869-5873.

156. Conviene recordar que el concepto de la obediencia debida ya había sido debatido con particular interés en durante la elaboración de la Ley Constitutiva del Ejército de 9 junio 1821.

157. Salas Larrazábal señala que las ROFAS no determinan la conducta a seguir en caso de que las órdenes recibidas sean ajenas al servicio y estima que, en beneficio de la disciplina, las órdenes deben cumplirse, sin perjuicio de manifestar la queja razonable y siempre que no entrañen actos manifiestamente injustos, humillantes o atentatorios contra la dignidad de quien las recibe. SALAS LARRAZÁBAL, Ramón: «Las Reales Ordenanzas», cit. pág. 136.

Este tratamiento de la obediencia, esta institucionalización del derecho a desobedecer, si bien excepcional, fue uno de los contenidos de las nuevas Reales Ordenanzas que más llamó la atención, porque en los ejércitos occidentales de hoy, la disciplina sigue siendo un valor innegable e indiscutible<sup>158</sup>. Pero la obediencia tiene ahora una importante matización o correctivo, porque aunque no se admite la discrepancia en cuanto a la valoración técnica u oportunidad de la orden recibida que, emitida formalmente, debe ser puntualmente obedecida y cumplida sin perjuicio de su posterior o simultánea impugnación, en paralelo se advierte la responsabilidad jurídica (penal y disciplinaria) en que incurre el que cumpla una orden de contenido delictivo, imponiéndole el deber de desobedecer. Esta corresponsabilidad en las consecuencias de una orden se extiende a todos los niveles de la jerarquía militar.

No obstante, el juego entre la ya superada obediencia ciega y el establecimiento de excepciones a este deber es sumamente delicado por la dificultad para discernir, entre la confusión y la tensión de una situación de combate, si la orden que se ha recibido es o no legal. En algunos casos el carácter contrario a la ordenanza será evidente (aunque el sentido de lo «manifiesto» no es igual para todas las personas); en muchos otros no lo será tanto y, en cualquier caso, el subordina-

158. Antes de la Primera Guerra Mundial, se desarrolló en el antiguo Estado Mayor Alemán el principio de corresponsabilidad, que se fortaleció durante el desarrollo de este conflicto. Consistía en que la responsabilidad de una orden no alcanzaba únicamente a quien la dictaba, sino también al inferior inmediato que facilitaba su ejecución impartiendo las órdenes necesarias para el cumplimiento de la primera. La supresión de este principio, que avocaba a un concepto de la obediencia como ciega, no eximió a quienes se acogieron a esta, de ser juzgados y condenados tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, por lo que de algún modo volvió el viejo principio de la corresponsabilidad en forma más exigente, no limitada al inmediato inferior. El ejecutor de ciertas órdenes compartirá la responsabilidad de quien las dictó, lo que en este punto de firme exigencia puede obligarle a oponerse a su ejecución, verse en el deber de desobedecer. Véase GARCÍA MARTÍNEZ DE MURGUÍA, P: «La disciplina corresponsable y las nuevas Reales Ordenanzas», *Revista Ejército núm. 479*, diciembre 1979.

do asume el grave riesgo penal de desobedecer una orden legítima, desobediencia agravada por la circunstancia de producirse «frente al enemigo». Probablemente, la vía sea la convicción interna de la necesidad de obedecer en el inferior jerárquico, la consciencia de lo que es legítimo mandar, en el superior, y la responsabilidad correspondiente que ambos asumirán <sup>159</sup>. Para desobedecer, la orden recibida ha de ser ilegítima y además esta ilegitimidad debe resultar evidente, sin que esté justificada la desobediencia por otras causas. Así, las ROFAS perfilaban un ejercicio del mando caracterizado por la plenitud de su autoridad, pero también de su responsabilidad <sup>160</sup>, aunque basado en el convencimiento, la información a los subordinados y la lealtad mutua <sup>161</sup>.

El problema planteado es el de la capacidad del ejecutante para dilucidar la legitimidad o ilegitimidad de una orden <sup>162</sup>. Se trata de señalar desde la normalidad, condiciones para algo que se decidirá o ejecutará en un escenario o situación anormal y bajo la presión de factores que distorsionan un juicio sereno, aunque ante la duda, lo natural sea obedecer.

159. En esta línea véase FERNÁNDEZ CAMPO, Sabino: «Las Reales Ordenanzas y la obediencia debida», *Memorial de Infantería, núm. 36*, Toledo, 1997, págs. 52-57.

160. Artículo 84 ROFAS. «Todo mando tiene el deber de exigir obediencia a sus subordinados y el derecho a que se respete su autoridad, pero no podrá ordenar actos contrarios a las leyes y usos de la guerra o que constituyan delito».

161. Artículo 87 ROFAS: «El que ejerce el mando tratará de inculcar una disciplina basada en el convencimiento. Razonará en lo posible sus órdenes para facilitar su comprensión y aceptación. Con ello y con la lealtad y confianza que deben existir entre todos los miembros de las Fuerzas Armadas, evitará que el subordinado obedezca únicamente por temor al castigo».

Artículo 102 ROFAS: «Mantendrá informados a sus subordinados del desarrollo de las operaciones y ejercicios en curso, así como de los planes y proyectos que les puedan afectar, en la medida que las circunstancias y la conservación del secreto lo permitan. Fomentará entre ellos, hasta donde le sea posible, el intercambio de información adecuada».

162. Véase PUGA CRUZ, E: «¿Disciplina corresponsable?», *Revista Ejército núm. 487*, julio 1980.

Lógicamente, este derecho (y deber) a la desobediencia de órdenes es excepcional y restringido a sus justos términos, porque los preceptos del Código Penal Militar y las mismas ROFAS refuerzan la idea de disciplina y si se admite esta excepción es para robustecer aquella desde la moral y la ética profesional<sup>163</sup>. Lo que se hace es afinar más aún el concepto de disciplina, al contemplar dentro de sus límites los resortes necesarios para evitar casos indeseables y excepcionales, pero no inverosímiles.

Actualmente está generalizada la exclusión de la obediencia debida entre las circunstancias modificativas de la responsabilidad penal<sup>164</sup>.

El artículo 39 ROFAS contiene la previsión, en cierto modo contraria al orden jerárquico, de que un superior jerárquico obedezca las indicaciones de un inferior, en acto de servicio.

El Tratado Segundo (Órdenes particulares), se estructura en el Título III (De los niveles de la jerarquía militar), artículos 49 a 76 y el Título IV (De las funciones del militar), artículos 77 a 167. Comprende las obligaciones de todo militar según su empleo, puesto ocupado en la jerarquía militar, o en razón de la función que desempeñe. Estas «órdenes particulares» tienen la finalidad de articular todos los niveles de la jerarquía militar con una asignación coherente de deberes u obligaciones.

Sorprendentemente, en el Título III (De los niveles de la jerarquía militar), que trata las categorías de soldado o marinero, cabo, suboficial, oficial y oficial general, introduce entre las dos primeras una «Del centinela», que no es un empleo jerárquico, sino un cometido circunstancial por razón de servicio.

163. Las ROFAS dedican tres artículos a la desobediencia legítima (núm. 7, 34, 84) y doce a la disciplina, al cumplimiento de las órdenes (núm. 11, 28, 29, 32, 50, 53, 67, 69, 73, 89, 93, 79).

164. El Código Penal Militar aprobado por Ley Orgánica 13/1985 de 9 de diciembre, recogía en su artículo 21 la dicción del artículo 34 ROFAS, excluyendo como circunstancias atenuantes o eximentes el obrar en virtud de obediencia debida «cuando la orden entrañe la ejecución de actos contrarios...». El vigente Código Penal común aprobado por Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre, no recoge expresamente la obediencia debida entre las eximentes, si bien incluye al que obre en cumplimiento de un deber.

El Título IV (De las funciones del militar), que con sus noventa y un artículos es el más largo, es novedoso en las Ordenanzas, porque se aparta de la línea tradicional del tratamiento de obligaciones y deberes por empleos, como en el Título precedente y señala estas en razón de la función que se desempeña en cada momento.

Entre los cometidos propios del «Ejercicio del mando» (artículos 77 a 108), destaca la capacidad de decisión como condición esencial, el prestigio, la responsabilidad, la previsión de sucesión en el mando, la prohibición de ordenar actos delictivos o contrarios a las leyes y usos de la guerra (artículo 84), la iniciativa, la disciplina basada en el convencimiento, la exacta obediencia (artículo 89), el modo de ejercer la autoridad, la prudencia en las decisiones, la importancia de la organización; el valor inestimable de las vidas de sus hombres a quienes evitará, además, fatigas innecesarias; el cuidado de sus subordinados, el espíritu de equipo, la necesidad de granjearse el aprecio y confianza sobre la base de su competencia y discreción, las recompensas y castigos, la administración íntegra y ponderada.

Los artículos dedicados a los auxiliares del mando «Apoyo y asesoramiento al Mando» (artículos 109 a 121), recogen para estos la exigencia de lealtad y apoyo incondicional, de velar por el prestigio del mando, de dar información objetiva, de discreción y secreto, de potenciar la moral de las unidades, de fidelidad a la decisión, de exactitud, claridad y concisión, de vigilancia de lo ordenado, de análisis de resultados y el trabajo en equipo.

«En el combate» (artículos 122 a 142), señala como cualidades del combatiente, el valor, la acometividad, la serenidad y el espíritu de lucha; le exige plena entrega, sacrificio y energía; debe agotar todos los medios para conservar su puesto; valor y serenidad, enlace ascendente, descendente y colateral; prevención ante la acción psicológica enemiga; vigilancia constante; mantener la capacidad combativa; trabajar a favor de la finalidad general de las operaciones; conocer y aplicar tácticas y técnicas; definición de acciones distinguidas; disciplina en la victoria; protección a la población civil; aceptar la ren-

dición incondicional y respetar los pactos; no causar daños inútiles y dar trato humanitario a los no combatientes; respeto a los muertos; actitud en caso de caer prisionero.

«En la instrucción, adiestramiento y enseñanza», (artículos 143 a 150), señala como inquietud constante de todo mando la preparación para la guerra; ajustar los planes a los plazos; la ejemplaridad y prestigio como imprescindibles; la búsqueda de la madurez en el alumno; el empleo de los procedimientos formativos adecuados; la obligación de aprovechar los medios y oportunidades de formarse.

«En el trabajo técnico» (artículos 151 a 158), precisa que se realizará con entrega, conocimientos adecuados y precisión; de la abnegación y espíritu de sacrificio dependerá en parte la eficacia de la unidad; el esfuerzo en profundizar y aumentar conocimientos; aumentar el rendimiento; cuidado y conservación del material; cumplimiento exacto de las normas técnicas; perfección en la ejecución; asunción de trabajos extraordinarios y de sus riesgos y fatigas inherentes; respeto de áreas de responsabilidad.

«En la administración y logística» (artículos 159 a 167), la finalidad de estas actividades es asegurar el apoyo para que las fuerzas cumplan sus misiones; actuar con abnegación y espíritu de sacrificio; voluntad de administrar de forma irreprochable <sup>165</sup>; eficacia y discreción; velar por el bienestar del personal; ejecución esmerada; informar al mando de las repercusiones en los planes y variaciones en las capacidades; formular propuestas; no entregar, recibir o consumir sin orden o sin las condiciones requeridas; vigilancia de los niveles de recursos y su reposición.

165. El Grupo Parlamentario PSC formuló enmienda al artículo 164 ROFAS, que fue aprobada, para añadirle, «...y cumplirá su deber dando parte de las irregularidades que observe». Diario de Sesiones del Congreso del Congreso de los Diputados núm. 146, 20 diciembre 1978 núm. 146, págs. 5877-5878.

7.1.4.c) *El Tratado Tercero (De los deberes y derechos)*

El Tratado Tercero, consta también de dos Títulos, el V «De los deberes y derechos del militar» (artículos 168 al 205), y el VI «De los deberes y derechos del militar de carrera» (artículos 206 al 224). El mero enunciado de sus dos Títulos diferencia dos situaciones, la «del militar» del Título V, genérica, que considera al militar en cuanto ciudadano; y la del Título VI «del militar de carrera», más específica, considerándolo como profesional.

El Título V contiene puntos centrales para el estatuto del militar, en los artículos 168 a 185 «De los deberes y derechos civiles y políticos».

La distinción que hace el Título V entre los «deberes y derechos civiles y políticos» (artículos 168 a 185) y los «deberes y derechos de carácter militar» (artículos 186 a 194), es una delimitación de aquellos que corresponden a todo ciudadano y los que son específicos del militar.

Lo novedoso de las Reales Ordenanzas, no es que recogieran derechos y deberes, sino la amplitud con que lo hacen y el esquema que se emplea, ya que derechos y deberes se habían tratado tradicionalmente, pero de forma fragmentaria y dispersa, en disposiciones de distinto rango, de manera incompleta o con una eficacia práctica dudosa<sup>166</sup>.

El Tratado Tercero planteó dos cuestiones iniciales que hubo que decidir. La primera era identificar quienes eran sus destinatarios, si solo los profesionales o también la tropa de reemplazo. Esto exigía delimitar el concepto legal de militar profesional, eventual o de reemplazo, cuestión que no estaba clara ya que la legislación vigente en ese momento no aportaba datos para saber cuando se obtenía el *estatus* jurídico de militar y qué requisitos se precisaban para ello, aunque final-

166. La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Constitución Española en preparación, fueron la guía para la redacción de los Títulos V y VI ROFAS. DE SALAS LÓPEZ y LAGUNA SANQUIRICO: «Las Reales Ordenanzas...», cit. pág. 130.

mente se decidió que debía afectar a todo militar, a todo el que vistiera uniforme<sup>167</sup>. La segunda cuestión era decidir si este Tratado debía contener solo derechos, solo deberes o ambos. Para la Comisión redactora de las Ordenanzas esto era importante, en razón de su preocupación por la eficacia real de lo que allí se escribía. Se contempló la posibilidad de recoger los derechos y deberes en otro texto diferente, porque la inclusión de estos podía parecer un cuerpo extraño en un texto de moral militar, pero adoptar esta decisión encerraba el riesgo de perder la ocasión de hacerlo en las ROFAS, pese a que quizás no fuera el lugar idóneo. También estaba por decidir la extensión, porque si se trataban en detalle parecería algo fuera de lugar y si se hacía de manera general se corría el riesgo de no profundizar lo suficiente, quedando duda de su eficacia real. Así que se escogió una solución ecléctica, que permitiera recoger todos los derechos y deberes con el detalle suficiente para guiar la legislación posterior que habría de desarrollarlos, aunque esto planteaba el problema de la efectividad del articulado como tal, o de si sería necesario un desarrollo normativo pormenorizado y posterior para su aplicación.

En cualquier caso, las Reales Ordenanzas impulsaron el cambio en la legislación militar y en el estatuto jurídico de sus miembros<sup>168</sup>.

En este Tratado se definen los deberes y derechos civiles, políticos y de naturaleza estrictamente militar, de los que el primero, con carácter vinculante y preceptivo, es respetar la Constitución (artículo 168 ROFAS), «si bien hay que subrayar que la efectividad de dichos derechos no deriva de las Reales Orde-

167. DE SALAS LÓPEZ y LAGUNA SANQUIRICO: «Las Reales Ordenanzas...», cit. pág. 131.

168. Cuestiones como la anteriormente necesaria autorización previa para solicitar pasaporte o para contraer matrimonio, quedaron en el pasado. No obstante, asuntos como el de la protección por Ley (artículo 176 ROFAS) de los componentes de las Fuerzas Armadas contra amenazas, ultrajes o difamaciones que traigan causa de su condición o actividad militar, quedaban sin desarrollo. DE SALAS LÓPEZ y LAGUNA SANQUIRICO: «Las Reales Ordenanzas...», cit. pág. 132.

nanzas, sino de la propia Constitución, por lo que solo podrá prevalecer el texto del las primeras cuando sean conformes con aquella»<sup>169</sup>.

En una lectura rápida del Título V, que afecta a todos los militares, profesionales o no, observaremos como en el epígrafe «De los deberes y derechos civiles y políticos» (artículos 168 a 185), se encuentran las referencias a los derechos fundamentales. Comienza imponiendo la obligación de respetar la Constitución y de cumplir de manera ejemplar los deberes ciudadanos y reconoce al militar los derechos constitucionales, con limitaciones; uso legítimo de la fuerza; dignidad y derechos inviolables de la persona; libertad y propiedad; detención, juicio y prisión; intimidad, domicilio y correspondencia inviolables; lugar de residencia y ausencias; protección legal contra amenazas, violencias, ultrajes o difamaciones; libertad de pensamiento, conciencia y religión, con posibles limitaciones; libertad de expresión, también limitada; posesión y utilización de medios de comunicación social, con posibles limitaciones; libertad de reunión para fines lícitos; prohibición de sindicación, asociación y huelga; deber de neutralidad política y sindical; libertad de matrimonio, con posibles limitaciones legales en circunstancias extraordinarias; derecho de voto; prohibición de discriminación.

El aún vigente artículo 169 ROFAS, se arroga la potestad de limitar los derechos civiles y políticos de los militares, junto con la propia Constitución y las disposiciones que la desarrollen, por lo que en principio, la situación del militar no difiere de la de un ciudadano ordinario, como titular de derechos civiles y políticos reconocidos constitucionalmente. El problema es que las ROFAS aumentan el listado de derechos fundamentales cuyo ejercicio se limita, superando a la propia Constitución, que no es excesivamente estricta en fijar limitaciones al militar<sup>170</sup>.

169. BASSOLS COMA, M: «La Constitución y las Fuerzas Armadas», cit. pág. 247.

170. Artículos 28.1 CE sobre libertad de sindicación, 29.2 CE derecho de petición y 70.e CE, incompatibilidad e inelegibilidad.

Los artículos 180, 181, 182, 178 ROFAS, tratan respectivamente el derecho de reunión, de sindicación, de participación política y de libertad de expresión. Las ROFAS añaden posibles limitaciones a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión en su artículo 177, así como al derecho a la posesión y utilización de medios de comunicación social en su artículo 179. Subyace un conflicto entre bienes jurídicos, de orden individual y colectivo o comunitario, con una tendencia clara a la prevalencia de los segundos, por más que esta solo debiera producirse en situaciones excepcionales de grave daño a la disciplina o la defensa nacional, siempre respetando su contenido esencial, pero nunca en un contexto de vida ordinario.

El epígrafe «De los deberes y derechos de carácter militar» (artículos 186 a 194), fija como el primer y fundamental deber la permanente disposición a defender la Patria; el uso del idioma castellano; uso del uniforme; medios de identificación; reglas de precedencia; trato con miembros de ejércitos extranjeros; autorización previa y posible limitación de la tenencia de cámaras fotográficas y similares en recintos militares; deber de ayudar en catástrofes y calamidades; actividades de tiempo libre y permisos.

El artículo 193 ROFAS imponía al militar el deber (entendemos que personal) de prestar ayuda, en caso de catástrofe o calamidad, salvo orden superior en contra <sup>171</sup>.

Los derogados artículos 195 y 196, «De la acción social», trataban cuestiones de esta índole referentes al militar y su familia.

Los derogados artículos 197 y 198, «De las recompensas y sanciones», trataban de las conductas extremas en sentido po-

171. La Ley Orgánica 6/1980 (LODNOM), en su artículo 22.1, para estos mismos casos establecía una colaboración de las Fuerzas Armadas potestativa, sujeta además al requerimiento de la autoridad civil y prestada conforme a lo que determine la ley para estos casos. En cambio, el artículo 2.1.º de la Ley 2/1985, de 21 de enero sobre protección civil, fijaba que las Fuerzas Armadas, en tiempo de paz, cuando la gravedad de la situación lo exija y a solicitud de la autoridad competente, colaborarán en la protección civil. La vigente LODN 5/2005, es menos precisa.

sitivo o negativo. En los derogados artículo 199 al 205, «De los recursos y peticiones», se mantenía el «llegar hasta el Rey en representación de su agravio» junto a la posibilidad de interponer recurso por vía administrativa o judicial.

El Título VI, que comprende desde el artículo 206 al 224 (todos derogados), afectaba solo al militar de carrera y contenía una cierta mezcla de disposiciones, definiciones, cuestiones organizativas, etc. Como la definición de quienes son militares de carrera, distinguiéndolos de otros militares profesionales; la selección de aspirantes conforme al principio de igualdad de oportunidades; la propiedad del empleo militar; situaciones básicas; participación en asuntos públicos; formación y orientación profesional; ascensos, destinos y calificaciones; permisos y licencias; retribuciones e incompatibilidades; adquisición y tenencia de armas; situaciones pasivas.

La Disposición Final Segunda, que emplazaba al Gobierno para que en el plazo de tres meses dictara «las normas de desarrollo relativas al ejercicio de deberes y derechos individuales», indujo a pensar que para que los derechos contenidos en el Tratado Tercero pudieran ejercerse era necesario esperar al desarrollo que anunciaba esta Disposición; pero por el contrario también existía la opinión de que la eficacia de la norma constitucional, en este concreto campo, era inmediata y que los derechos y deberes del Título V debían interpretarse y aplicarse únicamente conforme a la Constitución sin que ese anunciado desarrollo de las ROFAS pudiera traducirse en otras limitaciones. El Tribunal Constitucional así lo interpretó<sup>172</sup>.

172. Véase STC 21/1981 de 15 de junio, en particular el Fundamento Jurídico 15. Sostiene la absoluta prevalencia del artículo 24.1 CE, sin que esto perjudique el ejercicio de la potestad disciplinaria sino al contrario, la refuerza en el sentido de las garantías del sancionado y la justifica y legitima, manteniendo las atribuciones del sancionador. (El recurso fue interpuesto por el capitán Pitarch Bartolomé que había sido arrestado por una falta disciplinaria). El TC estima que las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos sometidos a una relación de sujeción especial solo son admisibles en cuanto resulten estrictamente indispen-

7.1.4.d) *La vigencia de las normas preconstitucionales y el caso de las Reales Ordenanzas de 1978*

Por la Disposición Derogatoria, todas las normas preconstitucionales que se opongan a la CE han quedado derogadas sin necesidad de que el Tribunal Constitucional lo declare expresamente, ya que tal derogación puede ser comprobada de oficio por el juez ordinario.

Según doctrina del TC, la relación de la CE con las leyes preconstitucionales se apoya en dos criterios, uno jerárquico por el que la Constitución será una ley superior y otro temporal por el que la CE es una ley posterior, de manera que la coincidencia de este doble criterio determinará la inconstitucionalidad sobrevinida e invalidez de las leyes preconstitucionales y su derogación<sup>173</sup>.

El ordenamiento debe interpretarse de acuerdo con los principios generales del derecho incluidos en la CE, que tienen carácter informador pero que también participan de su fuerza derogatoria, cuando la oposición entre las leyes preconstitucionales y estos principios generales plasmados en la Constitución sea irreductible.

El TC tiene el monopolio para enjuiciar la conformidad con la Constitución de las leyes posteriores a la CE. Respecto a las preconstitucionales, el juez ordinario no debe aplicarlas si considera que han quedado derogadas, aunque solo la declaración de inconstitucionalidad hecha por el TC tiene plenos efectos frente a todos. Por otra parte, puede aplicar directamente los preceptos constitucionales y debe plantear la

---

sables para el cumplimiento de la función o misión que es causa de la especialidad. Y que la limitación de las garantías procesales en actuaciones disciplinarias que culminen en un expediente judicial, no implica que la resolución de este sea firme. Al contrario, en este ámbito constitucional de actuación, es necesario la existencia de un sistema de tutela judicial que posibilite al inculcado ejercitar plenamente su derecho a la defensa, durante la revisión que ejecute un órgano jurisdiccional.

173. Véase STC 4/1981 de 2 febrero FJ 1.

cuestión de inconstitucionalidad solo en caso de normas con rango de ley aplicables al caso, de cuya validez dependa el fallo (artículo 163 CE).

El TC no entiende de posibles derogaciones de normas sino de contradicción de la CE con las vigentes, por lo que la cuestión de la derogación debe resolverla el juez ordinario, de manera previa. El problema se presenta en cuanto a la extensión de esta contradicción, es decir, si basta una contradicción cualquiera con alguna norma o principio constitucional, para extender el efecto derogatorio a toda la legislación anterior. Por otra parte, la reserva de ley no tiene carácter retroactivo y el que el legislador no derogue una normativa anterior no significa que la haya asumido como propia<sup>174</sup>.

El Tribunal Constitucional ha declarado que la Constitución no puede tener un efecto retroactivo para exigir un rango determinado a normas anteriores a ella y ha admitido la validez de estas normas en cuanto no sean contrarias a la Constitución y mientras no se dicte una nueva regulación. Por otra parte y aunque sin marcarle plazos, también ha exigido al legislador la elaboración de las pertinentes leyes orgánicas que permitan derogar explícitamente las normas preconstitucionales<sup>175</sup>.

174. Véase STC 11/1981 de 8 abril FJ 2.

175. STC 11/1981 de 8 abril FJ 5:»...-la constitucionalidad o inconstitucionalidad del Real Decreto-Ley 17/1977- exige plantearse, [...] si, después de la entrada en vigor de la Constitución, el derecho de huelga, que es un derecho consagrado por el art. 28, puede quedar regulado válidamente por medio de un Real Decreto-Ley [...]. Podría así pensarse que el Real Decreto-Ley no cumple la cláusula de reserva del art. 28 y menos todavía la del art. 81. [...] se ha alegado con acierto que no es posible exigir la reserva de ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el Derecho anterior, especialmente cuando la fuente de Derecho que se cuestiona se produjo respetando el sistema de creación jurídica vigente en el momento de su promulgación. Lo anterior quiere decir que no existen motivos para considerar que el Real Decreto-Ley 17/1977 sea inconstitucional por razones referentes a su forma de producción. No quiere, en cambio, decir que el Real Decreto-Ley pueda en lo sucesivo considerarse plenamente asimilado a una ley orgánica o investido

En este punto, es conveniente hacer un inciso para recordar algunos detalles del proceso de elaboración y configuración de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas (Ley 85/1978 de 28 de diciembre), que fueron preconstitucionales, al menos en cuanto a su proceso de elaboración.

El 1 de agosto de 1978 se publicó el texto del proyecto de ley en el Boletín Oficial de las Cortes, que fue estudiado por una Ponencia que elevó a la Comisión el preceptivo informe, el 24 de octubre. Las ligeras variaciones de redacción que se proponían fueron aceptadas en gran parte por la Comisión, que dictaminó el proyecto el 13 de diciembre<sup>176</sup>. El proyecto se debatió y aprobó en Pleno del Congreso de los Diputados de 20 de diciembre de 1978, en el que no hubo un gran debate, como tampoco oportunismo político y solo se introdujeron algunas enmiendas de escasa entidad<sup>177</sup>.

---

del carácter de ley orgánica, ni tampoco que pueda cumplir el papel de la norma de integración a la que la Constitución se remite, pues esta tendrá que ser siempre una Ley Orgánica y el legislador, para dar cima al desarrollo de la Constitución, habrá de confeccionar y elaborar esa Ley Orgánica.

Con las anteriores salvedades puede decirse que la regulación legal del derecho de huelga en nuestro país está contenida en el mencionado Real Decreto-Ley, en cuanto no sea contrario a la Constitución y en tanto no se dicte una nueva regulación por medio de Ley Orgánica».

También STC 101/1985 de 8 noviembre FJ 4: «...como el Decreto-ley de 17 de julio de 1947 es preconstitucional y como la Constitución no puede tener efecto retroactivo para exigir un rango determinado a las normas anteriores a ella, no es obstáculo para la constitucionalidad de la norma aplicada en este caso su rango formal...».

176. El 28 de junio se presentó el proyecto de ley a la Comisión de Defensa, que estaba presidida por D. Enrique Múgica Herzog y compuesta por D. Emilio Martín Villa, D. Joaquín García Romanillos, D. César Llorens Bargués, D. Jose Antonio Bordes Vilá, D. Luis Solana Madariaga, D. Julio Busquets Bragulats, D. Gregorio López Bravo y de Castro, D. Simón Sánchez Montero, D. Gerardo Bujanda Sarasola y D. Jordi Pujol Soley. (Según DE SALAS LÓPEZ y LAGUNA SANQUIRICO: «Las Reales Ordenanzas...», cit.).

177. «Ni un solo grupo Parlamentario, ni un solo Diputado ha dejado traslucir en sus intervenciones la menor demagogia ni la más mínima concesión a un oportunismo político de cortos vuelos. El tema era y es lo suficientemente trascendental como para que nadie se permita subirse a la

Pese a conocer, naturalmente, todos los grupos parlamentarios el texto de la nueva Constitución, no se hizo la más mínima referencia al defecto de forma evidente en la configuración de esta ley, aunque suscitó controversia la Disposición Final Segunda, que autorizaba al Gobierno a desarrollar las normas para el ejercicio de los derechos y deberes en un plazo de tres meses desde la entrada en vigor<sup>178</sup>. Se confió en que este defecto se corregiría en el Senado, pero no fue así, ya que en su Pleno de 27 de diciembre de 1978 aprobó por unanimidad y sin variaciones el texto remitido por el Congreso, que el siguiente día 28 fue sancionado por el Rey.

El paralelismo temporal en el proceso de tramitación y aprobación de ambas normas, se tradujo en la imposibilidad práctica de adecuar la Ley 85/1978 a unos requisitos constitucionales que aún no eran vigentes<sup>179</sup>. Pero los redactores de las ROFAS sí tuvieron presente en sus preceptos la inminente entrada en vigor de la Constitución, reflejándolo en su articulado<sup>180</sup>.

---

sensible tribuna que significa esta ley para que a sus expensas se haga pequeña política». Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 146, pág. 5865, 20 diciembre 1978. Intervención del Sr. Solana Madariaga.

El PSC propuso como enmienda técnica intercambiar el orden de los artículos 2 y 3 (rechazada). El Grupo Socialista propuso enmienda al Art.18 para distinguir «...la Bandera de España y demás símbolos de la Patria...» (rechazada). Los Grupos PSC y Comunista presentan enmienda al Art.34 más una enmienda «*in voce*» de UCD «...en particular contra la Constitución...» (aprobada). El PSC formuló una enmienda de adición de tres artículos al Art.57 (se rechazaron dos) y presentó también enmienda al Art.164 (aprobada). Se formuló una enmienda «*in voce*» a las Disposiciones Finales (aprobada). Diario de Sesiones Congreso, núm. 146, 20 diciembre 1978, págs. 5863-5885.

178. Martín Villa intentó una enmienda *in voce* cuya discusión impidió el Grupo Popular. El Grupo Comunista votó en contra de esta remisión a norma reglamentaria para la regulación de derechos fundamentales.

179. La secuencia temporal fue: el 27 diciembre el Rey firma la CE, el 28 diciembre el Rey firma las ROFAS, el 29 diciembre se publica en BOE la CE y entra en vigor, el 12 enero 1979 se publican las ROFAS en BOE y entran en vigor el 1 febrero 1979.

180. En forma de «cuñas» que, según Cotino Hueso, parecen algo forzadas, por ejemplo los artículos 3, 11, 26, 34 o 168. Véase en COTINO HUESO, L.: «El principio de supremacía civil...», cit. pág. 114.

Por tanto, parece claro que las ROFAS fueron posteriores a la CE y sin embargo no se adaptan por entero a ella, porque aunque pueda argumentarse que su elaboración fue anterior y simultánea, es indudable que la Ley entró en vigor con posterioridad a la CE.

Lo inadecuado de esta ley para regular derechos fundamentales no ha pasado desapercibido a la doctrina <sup>181</sup>; porque sien-

181. En opinión de Martínez Martínez, podría argumentarse que se trata de una Ley preconstitucional, que será válida salvo dictamen de inconstitucionalidad sobrevenida del Tribunal Constitucional, que no se produjo. Tampoco se aprovechó la oportunidad que brindó el artículo 33.1 y la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de Octubre, del Tribunal Constitucional, por la que se constituía este Tribunal y en la que se fijaba un plazo de tres meses para interponer recursos de inconstitucionalidad a leyes previas a esta LO 2/79.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Rafael: «Las Reales Ordenanzas ¿Una norma inconstitucional?», en Ramírez Jiménez, Manuel (Editor): *La función militar en el actual ordenamiento constitucional español*, Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales «Lucas Mallada» y Academia General Militar, Editorial Trotta S.A., Madrid, 1995, págs. 505 ss.

Cotino Hueso entiende que también hay un supuesto de inconstitucionalidad formal por incumplimiento del artículo 8.2 CE (regulación de las bases de la organización militar), ya que en las Reales Ordenanzas se desarrollan no solo los derechos y libertades del militar sino también los «niveles de la jerarquía militar» o «las funciones del militar». Añade que un sector minoritario de la doctrina ha entendido que las ROFAS son inconstitucionales por su contenido, no por el carácter ordinario con que se aprobaron. Véase en COTINO HUESO, L.: «El principio de supremacía civil...», cit. pág. 113.

López Ramón considera que tampoco es tan evidente la violación de la reserva de ley, porque en la fecha de aprobación parlamentaria y de sanción regia, la CE no estaba en vigor, por lo que no eran exigibles formalidades que no estaban vigentes. Por otra parte, esa infracción de reserva de ley podría afectar solo a algunos artículos ROFAS (168 a 185), en cuanto no hayan sido sustituidos por las referencias hechas en leyes orgánicas posteriores. Advierte asimismo, que la eventual inconstitucionalidad de la regulación de derechos y libertades en las ROFAS, podría obligar a recuperar la vigencia de la regulación anterior, inequívocamente preconstitucional, contenida en el Real Decreto-Ley 10/1977 de 8 febrero, sobre el ejercicio de actividades políticas y sindicales por los componentes de las Fuerzas Armadas. Véase LÓPEZ RAMÓN, F.: «La evolución democrática de la defensa nacional», cit. págs. 43-47.

do una ley posterior a la entrada en vigor de la CE, que desarrolla restricciones a los derechos fundamentales, de los incluidos en la Sección 1.<sup>a</sup>, Capítulo Segundo del Título I, está clara la exigencia de ley orgánica<sup>182</sup>.

Pero las ROFAS se continúan aplicando y parece que sólo una —ya tardía— autocuestión del TC, sobre la base del artículo 55.2 LOTC, podría declararlas inconstitucionales.

En resumen, puede decirse que la Ley 85/1978 (ROFAS) es formalmente inconstitucional porque, habiendo entrado en vigor después de la CE, no se regulan mediante ley orgánica restricciones a los derechos de la Sección 1.<sup>a</sup>, Capítulo Segundo, Título I CE, en contra de la exigencia del artículo 81.1 CE; aunque también es cierto que en el momento de su tramitación parlamentaria no le era exigible la adopción de la forma de ley orgánica, puesto que en el sistema de creación jurídica vigente entonces no existía esta modalidad<sup>183</sup>. En cualquier caso, aún reconociendo las especiales circunstancias del proceso de elaboración y aprobación de las ROFAS, parece clara su inconstitucionalidad al menos en la parte que regula los derechos y libertades de los militares que, en una porción significativa, aún continúa vigente<sup>184</sup>.

182. Peñarrubia Iza entiende que en una interpretación histórica, debe mantenerse la validez de las normas sobre derechos fundamentales y libertades públicas contenidas en las ROFAS, en razón de que si cronológicamente se sancionan después de la CE, su tramitación fue paralela y era intención del legislador que fueran conformes con la misma CE. PEÑARRUBIA IZA, J. M.: *Presupuestos constitucionales...*, cit. págs. 146-148.

183. No obstante, hay quien defiende que las ROFAS son plenamente constitucionales sobre otros argumentos. Así, Martínez Martínez critica en este sentido la opinión de Casado Burbano, defensor de la capacidad de una ley orgánica para «irradiar» su carácter orgánico a una ley ordinaria. A propósito del artículo 26.1 de la derogada LODNOM, que remitía a las ROFAS para los derechos y deberes de los miembros de las FAS, hecho que, según Casado, «elevatoria» el rango legal de las ROFAS a ley orgánica. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R.: «Las Reales Ordenanzas ¿Una norma inconstitucional?», cit. pág. 510.

184. De esta opinión es, entre otros, BLANCO VALDÉS, Roberto L: *La ordenación constitucional de la Defensa*, Tecnos S.A., Madrid, 1988, pág. 92.

Aunque las leyes orgánicas que han desarrollado los derechos fundamentales mencionan al militar, lo habitual es hacerlo para remitir su caso a la legislación militar específica, que son las Reales Ordenanzas de 1978, por lo que estas siguen siendo aún hoy un elemento clave del estatuto del militar de carrera, a falta de mejor solución<sup>185</sup>.

Sobre el problema de la vigencia de estas Reales Ordenanzas, es de gran interés lo sentado en la STC 11/1981 de 8 de abril (FJ 5), según la cual, los jueces ordinarios pueden no aplicar aquellas normas anteriores a la Constitución que consideren derogadas por esta y pueden también plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Asimismo, que el legislador no derogue una normativa anterior no significa que la haya asumido como propia pero, en cualquier caso, la regulación del ejercicio de derechos fundamentales mediante una norma constitucionalmente inadecuada, servirá en cuanto no sea contraria a la CE y hasta tanto no se regule mediante la correspondiente ley orgánica.

#### 7.1.5. *Las nuevas Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas (2009)*

En el Consejo de Ministros del viernes 6 de febrero de 2009 se aprobó el Real Decreto 96/2009 que recoge las nuevas Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.

El Real Decreto completa la labor emprendida con la Ley 39/2007 de 13 de noviembre, de la carrera militar (LCM), en cuya Disposición transitoria duodécima se adecuaba al rango normativo de real decreto una serie de artículos de la Ley 85/1978 ROFAS; al tiempo que en su disposición derogatoria única, derogaba otra batería de artículos dejando vigentes únicamente ocho: 169, 174, 177, 178, 180, 181, 182 y 185, relativos

185. Ley Orgánica de Régimen Electoral General, Art.6.1.i; Ley Orgánica de Libertad Sindical, Art.1.4; Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Petición, Art.4; Ley Orgánica de Desarrollo del Derecho de Reunión, art. 2.e.

a derechos civiles y políticos, cuya vigencia durará lo que tarde en aprobarse la futura ley orgánica de derechos fundamentales de los militares.

El Real Decreto deroga así los artículos cuyo rango había sido rebajado a real decreto, por lo que los Títulos I, II y IV ROFAS quedan completamente derogados; el Título III, conserva en vigor únicamente los artículos 59 al 64 relativos a los deberes del centinela, con rango de real decreto; el Título V (de los deberes y derechos de militar) conserva en vigor y con su rango legal los mencionados ocho artículos referidos al reconocimiento de derechos civiles y políticos al militar (169), intimidad e inviolabilidad del domicilio y correspondencia (174), libertad de pensamiento, conciencia y religión (177), expresión (178), derecho de reunión (180), asociación (181, 182) y no discriminación (185). Asimismo, continúa en vigor el artículo 189 relativo a la tarjeta de identidad militar, con rango de real decreto.

En el aspecto formal, las nuevas ROFAS tienen menos artículos (ciento veintinueve) y se estructuran en un título preliminar y cinco más. En cambio, las anteriores de 1978 tenían doscientos veinticuatro artículos divididos en tres tratados y seis títulos.

El contenido es sustancialmente diferente. Las nuevas ROFAS se ciñen al desarrollo de los principios éticos y reglas de comportamiento del militar español, que es el campo a que las ha reducido la LODN 5/2005 y, significativamente, la LCM. En cambio, las antiguas eran mucho más ambiciosas, basta con recordar que según la Directiva dada a la Comisión redactora, se pretendía que con aquellas nuevas ordenanzas se hiciera innecesario legislar en el futuro el «Estatuto del Militar»; o bien observar su derogado artículo 1 en el que se las definía como la «regla moral de la Institución militar», carácter que ahora conservan monográficamente; pero también eran el marco que definía las obligaciones y derechos de sus miembros, aspecto que ahora ha desaparecido, con la salvedad de los artículos citados, conservados en su rango legal original hasta tanto se apruebe la prevista ley orgánica de derechos y deberes de los militares.

Como aspectos más novedosos respecto a las anteriores, subrayaremos que ya no se distingue entre niveles jerárquicos o empleos para su aplicación, que afecta por igual a cualquier militar. Se introducen conceptos como la vela por la igualdad efectiva y la prevención de la violencia de género (artículo 13), la acción conjunta (artículo 27), la conciliación de la vida profesional y familiar (artículo 39), el cuidado de la salud y aptitud psicofísica (artículo 40), el respeto al Derecho Internacional Humanitario (artículo 56), la no discriminación en la convivencia (artículo 73), la seguridad y prevención en el trabajo (artículo 76); en el Título IV, la actuación en misiones de paz y de ayuda humanitaria (Capítulo III), las actuaciones en beneficio de la seguridad y bienestar ciudadanos, así como en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Capítulo IV), actuación en operaciones de evacuación y rescate (Capítulo V), normas de conducta en las operaciones en el exterior (Capítulo VI); en el Título V, el ejercicio de la función docente (Capítulo II).

En síntesis, las Reales Ordenanzas, constituyen el código deontológico de los militares, que ha sido necesario reformar, sólo treinta años después (frente a los 210 años de vigencia de las de Carlos III), en razón de los importantes cambios sobrevenidos dentro y fuera de nuestras fronteras, para fijar las reglas de conducta de los Ejércitos españoles del siglo XXI. Cambios tales como la desaparición del enfrentamiento entre bloques y la potenciación de las misiones internacionales de paz sustentadas en la Carta de Naciones Unidas, junto con la ampliación en las funciones y cometidos de nuestras Fuerzas Armadas en el ámbito interno; por lo que las Reales Ordenanzas incluyen un cuerpo de reglas de conducta relacionadas con las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas en el exterior. Asimismo, entre otros aspectos, incluyen la necesidad de que los militares conozcan la dinámica del mundo; las reglas de comportamiento en su relación con los militares extranjeros; el deber de conocer y respetar la cultura y las costumbres propias de las áreas de actuación; así como la colaboración con las autoridades civiles y las organizaciones humanitarias. Es singular la dedicación de un capítulo al Derecho Internacional Humanitario y a los principios básicos de la Ética en Operaciones de Paz

que incluye, entre otros, el principio de distinción, que obliga a diferenciar entre combatientes y no combatientes; así como entre objetivos militares e instalaciones civiles, y el principio de limitación, por el que se excluye el uso de ciertas armas y tácticas. Además, las nuevas Reales Ordenanzas incluyen las quince reglas esenciales de comportamiento ya definidas en la Ley de la Carrera militar, al tiempo que mantienen y actualizan ciertos aspectos tradicionales de gran arraigo <sup>186</sup>.

## **7.2. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LAS LIBERTADES PÚBLICAS DEL MILITAR**

Para completar este capítulo parece necesario tratar, siquiera de manera esquemática, el estado actual del ejercicio de los derechos fundamentales por parte de los militares.

La Constitución establece precisiones respecto a estos en cuatro derechos: vida, participación, libertad sindical y derecho de petición.

Siguiendo la pauta de nuestro entorno, en 1995 se abolió la pena de muerte establecida para tiempos de guerra, que era el único supuesto constitucionalmente posible de excepción al derecho a la vida. No obstante, se ha subrayado que la posibilidad para el retroceso continúa abierta, porque la supresión de la pena de muerte es solo legal y no constitucional.

El derecho de sufragio pasivo se les niega explícitamente a los militares profesionales en servicio activo, lo que se ha visto como una prueba del carácter restrictivo de su estatuto, porque a los inconvenientes que se pudieran oponer al acceso a la carrera política, se añaden los que para la carrera militar conlleva la mera participación en un proceso electoral. No obstante, la configuración del necesario pase a la «situación administrativa que corresponda» para optar a esta participa-

186. Véase en su totalidad el Discurso de la Ministra de Defensa, doña Carme Chacón Piqueras, pronunciado en el Acto de la Pascua Militar, el martes 6 de enero de 2009.

ción política, ha ido cambiando favorablemente en las sucesivas leyes de personal, desde la situación de retirado a la actual de servicios especiales, pasando por la anterior de excedencia voluntaria; suavizando así esta *disuasión* legislativa.

En la opción del legislador por la exclusión del derecho de sindicación, ha pesado la finalidad de preservar la neutralidad, la jerarquía y la disciplina de las Fuerzas Armadas. En cuanto al derecho de huelga, generalmente los ordenamientos prohíben su ejercicio a los militares, y las Reales Ordenanzas de 1978 lo hacen en cualquiera de sus formas (directa o indirecta) porque, como ha subrayado la doctrina, este ejercicio choca frontalmente con la disciplina.

Los militares padecen limitaciones en el ejercicio del derecho de petición, en lo relacionado con la condición o ejercicio profesional.

El ejercicio de este derecho esta sometido a ciertas formalidades fundadas en la salvaguardia de la disciplina, por el deterioro que para esta pueden ocasionar las reclamaciones y quejas formuladas al margen del conducto reglamentario o vía jerárquica; además del efecto que puede ejercer una petición hecha por militares colectivamente. Razones por las que el texto constitucional impone el ejercicio individual y conforme a la legislación específica.

Existe un grupo de derechos que, pese a carecer de mención constitucional expresa en lo relativo a su ejercicio por los militares, están restringidos o modulados en las leyes orgánicas de desarrollo, que remiten a la legislación específica. Son estos los llamados derechos políticos, respecto a cuyo ejercicio por el militar, el legislador siempre ha manifestado una cierta prevención.

El artículo 178 ROFAS afirma el derecho a la libertad de expresión, pero fija una limitación como es la necesidad de autorización previa en dos supuestos; uno objetivo, por la manera, medios o circunstancias en que se han obtenido los datos, por razón de destino o cargo; y otro de concreción más difícil, cuando se trate de cuestiones que «pudieran perjudicar» la seguridad nacional.

La necesidad de autorización previa, significa que los militares se mueven en un campo más reducido que el delimitado por el artículo 20 CE. También existe mayor severidad en los tipos penales y disciplinarios relacionados con la libertad de expresión.

Respecto a las demás opiniones, como las meramente técnicas, rige el sistema general común a todos los ciudadanos.

La Constitución no establece limitación al ejercicio del derecho de reunión por los militares, pero la ley orgánica de desarrollo remite a la legislación específica, que se concreta en los artículos 180 y 182 ROFAS, en dos casos.

—Por razón del lugar, cuando la reunión se celebre en recinto militar, será preceptiva la autorización expresa del jefe de la unidad, buque o dependencia; los fines de la reunión deberán ser lícitos y tampoco podrá tomar parte en manifestaciones de tipo político, sindical o reivindicativo.

—Por razón de uso de la *condición* de militar, bien por asistir de uniforme o por mostrarla de otra forma. En este caso está prohibida su asistencia a cualquier reunión pública o manifestación si tienen carácter político o sindical.

En los demás casos, al militar le es aplicable el régimen del ciudadano común.

La ley orgánica del derecho de asociación también remite a las normas específicas militares, que están materializadas en los artículos 181 y 182 de las Reales Ordenanzas. El primero impide a los militares la participación en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa, entendiéndose que la prohibición de sindicarse es absoluta mientras que la de asociarse lo es en función de la finalidad «reivindicativa». El segundo impone la obligación de respetar cualquier opción política o sindical y el deber de mantener la neutralidad, y si en el anterior prohibía «participar», ahora añade no estar «afiliado o colaborar», de manera que es indudable el carácter restrictivo.

Es conocido el recelo con que históricamente se ha visto el ejercicio de este derecho por los militares, como también es cierto que, a su amparo, se puede intentar implantar asociaciones con marcado carácter reivindicativo. No obstante, el Tribunal Constitucional (STC 219/2001 de 31 octubre), negó

la equiparación de las asociaciones con fines reivindicativos a la categoría de sindicatos.

Hay también un grupo de derechos y libertades cuyo ejercicio puede resultar afectado para el militar, pese a no estar específicamente limitado por previsión constitucional ni desarrollo orgánico alguno, como es el derecho fundamental a la igualdad.

El TC considera que es posible dar un tratamiento penal diferente a los militares, porque este «*plus*» de punibilidad no será discriminatorio o desproporcionado siempre que tal diferencia esté fundada en la voluntad de proteger la peculiar naturaleza y funciones de la institución militar.

Pero la existencia de una relación jerárquica de subordinación o la disciplina militar no son, por sí solas, razones suficientes para infringir el principio de igualdad. Porque ni la disciplina ni el principio jerárquico, deben exceder su propio ámbito que es el de la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

Un aspecto singular del derecho a la igualdad lo constituye la no discriminación por razón de sexo, que es un área de interés en el derecho europeo que se refleja en la legislación militar; ya que permite a los Estados cierto margen para modular la aplicación de esta normativa en aquellas actividades profesionales en las que, por su naturaleza o condiciones de ejercicio, el sexo constituya una condición determinante.

La Ley 39/2007 de la carrera militar se ha fijado entre sus objetivos el de alcanzar la igualdad efectiva de mujeres y hombres en todos los aspectos de acceso, formación y carrera; para lo que recoge medidas específicas, subrayando que el principio de igualdad de trato y de oportunidades, «estará especialmente presente en el desarrollo y aplicación de esta ley».

Respecto al derecho a la libertad personal, los militares han tenido tradicionalmente un régimen específico para su detención y arresto.

El Constituyente quiso dotar a este derecho de una garantía específica frente a posibles vulneraciones, como es el procedimiento de *habeas corpus*.

En el ámbito de la jurisdicción militar, conocerá la solicitud de *habeas corpus* el Juez Togado Militar de Instrucción, especialidad que ha sido criticada por la doctrina por considerar que estos Juzgados no son tribunales ordinarios, sino jurisdicción especial, poniendo asimismo en cuestión su independencia. No obstante, el Tribunal Constitucional considera que el Juez Togado militar es juez ordinario a estos efectos.

Entre los supuestos tasados de privaciones de libertad que recoge el artículo 5.1 CEDH, no hay mención a la disciplina militar. Pero el TEDH ha reconocido que los Estados gozan de cierto margen de apreciación para organizar su sistema disciplinario y además España hizo reserva de aplicación de este artículo 5 CEDH, por lo que, sin vulnerar el Convenio, es posible imponer sanciones disciplinarias que impliquen privación o restricción de libertad.

No obstante, la privación de libertad en el ámbito disciplinario militar se interpreta de distintas maneras.

El TEDH distinguió entre lo que es privación de libertad, como equivalente a arresto muy riguroso o con internamiento en unidad disciplinaria, y los arrestos normales, que no serían privación sino restricción.

En cuanto a la distinción entre restricción y privación de libertad que encierra el arresto por falta leve; por una parte el Tribunal Supremo, como el TEDH, distingue entre sanciones restrictivas y privativas de libertad y sostiene que «el arresto por falta leve de uno a treinta días, a cumplir en el domicilio o en la Unidad, sin perjuicio del servicio, no constituye privación de libertad, sino simple restricción de la misma». Por otra parte, el Tribunal Constitucional considera que las sanciones de arresto, cualquiera que sean, incluso el arresto domiciliario, son verdadera privación de libertad.

En la evolución del derecho a la libertad personal en el ámbito militar, la jurisprudencia del TC se muestra más avanzada que la del TS.

El derecho al honor es uno de los derechos clásicos de la personalidad.

El concepto de honor tiende a apreciarse desde puntos de vista subjetivos. En nuestro ordenamiento, el concepto «de-

recho al honor» no está positivizado, por lo que el honor queda jurídicamente indeterminado; su contenido es cambiante y depende de las normas y valores sociales de cada momento.

La jurisprudencia ha reconocido la existencia del honor como valor específico militar, entendido como una primordial y «depurada actitud moral» que ha de servir al militar como presupuesto para el más exacto cumplimiento de su deber, traducido en un «*plus*» ético superior al exigible al ciudadano común y en una mayor exigencia profesional.

La recepción legislativa del honor militar se ha hecho en el campo de los principios, como uno de los inspiradores del exacto cumplimiento del deber, y en el ámbito disciplinario, ya que impregna sus previsiones, en forma de un *estándar* mínimo de dignidad o conducta apropiada exigible a todo militar, que se materializa en tipos sancionadores de conductas como el comportamiento escandaloso o la realización de actos contrarios a la condición militar.

En su momento se consideró que la disciplina o la relación jerárquica, podrían resultar afectadas por la aplicación estricta de las garantías procesales asociadas a la tutela judicial efectiva, por lo que al ratificar el CEDH, España consignó su reserva en este sentido.

La posibilidad de recurrir las sanciones disciplinarias en vía jurisdiccional tampoco es una cuestión pacífica.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional expresa la importancia de separar el ámbito disciplinario y el penal, porque está en juego el disponer de un procedimiento con las debidas garantías. Ha considerado que, por su propia naturaleza, el procedimiento disciplinario militar no puede quedar sometido a las garantías procesales generalmente reconocidas para los procesos judiciales, pues su razón de ser reside en la prontitud y rapidez de la reacción frente a las infracciones de la disciplina; pero que no obstante, se aplicarán las garantías procesales constitucionalmente exigibles, respetando al menos su contenido básico, para evitar que se produzca indefensión.

El TC ha ido depurando los preceptos de la ley procesal militar que se separaban del criterio de extender el control jurisdiccional a los procedimientos por sanciones disciplina-

rias, con tendencia a favorecer las posiciones procesales del militar.

Tanto el derecho a la tutela judicial efectiva como el principio *non bis in ídem* son dos aspectos relevantes en las relaciones de sujeción especial, porque las sanciones disciplinarias son frecuente objeto de recurso.

La jurisprudencia constitucional ha ido evolucionando en cuanto a la justificación de la vigencia de este principio. El TC ha establecido que «el núcleo esencial de la garantía material del *non bis in ídem* reside en impedir el exceso punitivo en cuanto sanción no prevista legalmente». Es decir, que lo que se prohíbe es «la reiteración sancionadora de los mismos hechos con el mismo fundamento padecida por el mismo sujeto» (STC 2/2003 de 16 enero).

En la vigente ley disciplinaria se aprecia una mayor consolidación del concepto y en sus preceptos se percibe la preocupación del legislador por preservar la inmediatez de la sanción disciplinaria.



## CONSIDERACIONES FINALES

Terminaremos estas páginas con una breve recapitulación sobre algunos aspectos de interés especial, la síntesis de otros y el esbozo de alguna cuestión que puede quedar abierta.

Desde el inicio de los procesos revolucionarios del primer liberalismo, existe una antigua relación entre Constitución y fuerza militar que se plasmó en los textos fundamentales.

La adaptación de la fuerza militar al nuevo marco político que configuraba la puesta en práctica de los principios liberales, era observada con atención, ya que sobre aquella pesaba una larga tradición de adhesión inquebrantable al monarca absoluto. Así, los sucesivos constituyentes consideraron esencial que la posición de la fuerza militar o fuerzas armadas quedara suficientemente clara en el contexto jurídico-político, para lo que actuaban en varios frentes.

- El político-constitucional, mediante las previsiones contempladas en los textos fundamentales respecto al papel de la fuerza militar y a la distribución de competencias sobre ella, entre el poder ejecutivo y el legislativo.
- En el ámbito legislativo, generando la legislación de desarrollo para fijar lo que se esperaba de la fuerza militar, sus misiones, los criterios básicos de organización, su composición, el alcance de su jurisdicción especial, etc. Esta era la función de las sucesivas leyes constitutivas del ejército o de las posteriores leyes orgánicas para la defensa nacional. Simultáneamente, en el ámbito administrativo se ha pugnado por reducir las especialida-

des de la administración militar para integrarla lo más posible en la general del Estado, sea en sus aspectos de administración económica o de formación académica y profesional.

- En el plano individual, el personal militar está sujeto a un estatuto específico configurado por sus propias leyes penales, procesales y disciplinarias, al tiempo que presenta especialidades en el ejercicio de sus derechos fundamentales y libertades públicas. En este ámbito también se observa una atención especial hacia los aspectos éticos del ejercicio profesional, que históricamente se han regulado en las Ordenanzas militares.

Como medida para contrarrestar la necesaria presencia del ejército permanente, en Cádiz se diseñó un nuevo modelo de fuerza militar nacional sobre la base de su división en ejército permanente y milicia nacional. Aquel, representaba el recuerdo del ejército estamental, de mando aristocrático y férrea disciplina, configurado como un instrumento preparado para obedecer y combatir. En cambio, se esperaba que la milicia fuera la expresión viva del pueblo en armas que defiende las conquistas políticas y sociales materializadas en la Constitución. La balanza se inclinó a favor del ejército permanente, que presentaba una mejor posición respecto a la milicia en tanto que aquel era una fuerza profesional, con unas relaciones jerárquicas firmemente establecidas, con dedicación plena, con una jurisdicción propia cuya aplicación era estricta, unas misiones bien definidas y con recursos materiales asegurados; además, se apoyaba en una sólida y antigua tradición militar. Como reflejado en un espejo, todos estos factores eran puntos débiles de la milicia nacional, en la que sí sobresalía el entusiasmo constitucionalista.

El fracaso del modelo podría ser una de las explicaciones de que la fuerza militar no acabara de tener un encaje constitucional nítido y mucho menos una puesta en práctica acorde con este, según se diseñaba en la CE1812. Así, no se pudo conseguir que, en la distribución práctica de cometidos entre ejército permanente, para defensa exterior, y la milicia nacio-

nal como fuerza afín para sostener el nuevo sistema constitucional, esta respondiera a las expectativas. Este fracaso de la milicia, quizás por graves defectos de diseño, abocó a la soledad del ejército permanente como única fuerza militar, que había mantenido en gran parte su estructura y sistema de funcionamiento como en el Antiguo Régimen.

Durante la Restauración, bajo la influencia de las circunstancias políticas y sociales, se fue creando un espíritu de cuerpo que incidía sobre la normativa y legislación específica militar y que pretendía las adecuadas adaptaciones en la civil. Actitud que se manifestaba claramente en el ejercicio por la jurisdicción militar de una potente *vis atractiva* o tendencia a la tutela sobre la ordinaria, en algunas materias.

Se fue configurando así una especie de *cuarto poder* (militar), no previsto por la Constitución ni compatible con la más laxa comprensión del sistema político liberal. El referente de este poder se personalizaba en el monarca que, ahora como titular del ejecutivo, conservó amplias competencias sobre la fuerza militar, entre las que figuraba el mando supremo y la concesión de destinos y nombramientos, con matices diversos según la época y el texto constitucional vigente. En la práctica se configuraba así un poder potente que tensionaba con el de las Cortes, representantes de la soberanía nacional, que no contaban con más armas para contrapesar aquel poder real y efectivo, que su labor legislativa; de ahí su reiterado intento por conseguir disponer de una fuerza militar fiable que les sostuviera contra los intentos «de algún ambicioso» contra el sistema constitucional.

Posteriormente, este equilibrio inestable se irá transformando en un escenario donde hay unas Cortes y un Presidente del Consejo de Ministros que protagonizan el juego político, junto a un monarca titular del ejecutivo y Jefe del Estado que además mantiene cerca de sí la fuerza militar, de la que es su jefe nato y con la que estrecha su relación personal. Este binomio rey-ejército irá evolucionando para elevarse sobre el juego político y convertirse en una instancia vigilante de este, que acabará por sentirse legitimado para intervenir con la finalidad de corregir lo que considere desviaciones de los cau-

ces por los que, a su juicio, debe discurrir la política. Es decir, que el Ejército asumirá así una función política.

Las explicaciones sobre la actitud intervencionista del Ejército en España son diversas, según se ha expuesto en las páginas anteriores, actitud de la que conviene retener algunos aspectos.

Hay intervenciones marcadas por la personalidad del militar inflamado de patriotismo que ha luchado en una guerra en la que un pueblo abandonado por sus instituciones ha conseguido salir adelante con su solo esfuerzo y cuyo único punto de apoyo fue el recordar —para poner en práctica— las antiguas leyes fundamentales de la monarquía española. Militar que —lógicamente— se niega a admitir que tanto sacrificio haya resultado vano, si consiente en la restauración íntegra del sistema absolutista.

También se da el tipo del militar político, que es buscado o entra en relación con los grupos liberales para cooperar en la defensa o recuperación del sistema constitucional, asumiendo un papel variable, bien en los primeros pasos de la confrontación, bien como cabeza visible —militar o política— de la misma.

Ampliando el espectro de colaboración, también se produce la coalición cívico-militar, ya en un escenario con mayor grado de evolución de los partidos políticos que, asumiendo un sentir generalizado, se sublevan y derrocan el régimen mismo con la finalidad de sustituirlo por otro. Así el destronamiento de Isabel II y el posterior ensayo de la Primera República federal.

Tras el agotamiento de estos procedimientos, materializado en el pronunciamiento de Martínez Campos en Sagunto restaurando la monarquía en Alfonso XII, el Ejército se retira a sus cuarteles, de los que no saldrá (en sentido político) hasta el reinado de Alfonso XIII, espoleado por los ataques que recibe desde varios frentes. Desde el político, por su estrecha relación con el monarca del que se le considera su más firme apoyo; desde el social y mediático, por la mala imagen que va acumulando como consecuencia de su utilización para reprimir disturbios de orden público y la impopularidad de la recluta para las guerras extrapeninsulares. Como consecuencia, el Ejército se va replegando sobre sí mismo, se endurece su espíritu

de cuerpo ante las agresiones exteriores, y se convierte en un grupo de presión que consigue reformas legislativas ampliando las competencias de la jurisdicción militar.

Con Primo de Rivera se escenifica el poder militar en su plenitud, de tal manera que cuando cede, cae la monarquía. La inacción militar en defensa de aquella, favorece la llegada de la II República. Pero el afán por desarraigar de una vez por todas la monarquía en España, que pasaba por la liquidación de la influencia de la Iglesia y la anulación del poder militar, se apoyó en una gestión de los asuntos castrenses que favoreció que un buen número de los componentes del Ejército se posicionaran a favor o en contra, no de la república como opción, sino de la política seguida por sus gobiernos y la descuidada aplicación de las medidas de reforma.

Tras la posterior reacción y la guerra civil, el poder militar llegará a su más cumplida expresión con el régimen del general Franco; durante el que además se articula una original doctrina sobre la función política del Ejército. Doctrina cuyos reflejos llegaron hasta los trabajos de la Comisión constituyente de 1978 y cuyas adherencias aún pueden apreciarse. De ahí la preocupación de algunos autores sobre la posibilidad de que se intentara constitucionalizar de alguna manera una especie de *poder militar*.

En cierto modo, el tratamiento de las Fuerzas Armadas en la Constitución de 1978 enlaza con la visión de la fuerza militar de los liberales de 1812 y retoma cuestiones tratadas durante la vigencia de la Constitución de 1931. La accidentada y corta vida del texto de Cádiz y el traumático final del republicano de 1931, impidieron ver el desarrollo de las posibilidades constitucionales en esta materia. En 1978 se retoma la cuestión militar siguiendo algunos de aquellos planteamientos pero, como todo texto supremo que inicia su andadura, era difícil prever su desarrollo final (recordemos la cuestión de las Comunidades Autónomas) por lo que los actores del momento procuraban aventajar posiciones, de cara al futuro. Así, la ubicación del artículo 8 en el Título Preliminar conteniendo la composición y misiones de las Fuerzas Armadas, junto a la previsión de la regulación de su organización por vía de ley

orgánica. O la asignación al Rey del mando supremo de las Fuerzas Armadas. En cambio, precisiones aparentemente más inocuas como la atribución al Gobierno de la dirección de la Administración militar y la defensa del Estado (artículo 97 CE) han demostrado posteriormente que tenían mayor calado y recorrido legislativo.

La cuestión de la obediencia, que provocó encendidos debates en las Cortes constituyentes de 1812, volvió a retomarse con fuerza en 1978. La razón es clara, en un régimen absoluto o autoritario, la obediencia es ciega; pero en uno liberal-democrático esto no es posible, porque es necesario ponerle ciertos impedimentos a su formulación absoluta para evitar que sirva de justificación para amparar conductas delictivas, en particular contra la propia Constitución. No obstante, existía un substrato común, porque en ambos casos estaba bien presente en la tradición militar española la prohibición de dictar y obedecer órdenes contra las leyes de la guerra, el derecho de gentes o el derecho internacional humanitario; de manera que la cuestión se ceñía a las ordenes que colisionaran con la legislación del nuevo régimen político.

La principal dificultad consistía en fijar claramente el límite para impedir que la exigible obediencia fuera empleada de manera interesada. Se trataba de proporcionar al militar un apoyo legal para desobedecer órdenes injustas, pero sin que el sistema arbitrado permitiera la deliberación de la fuerza militar. El punto de inflexión está en que la orden recibida presente un carácter manifiestamente delictivo o contrario a las leyes y usos de la guerra, lo que legitima para desobedecer, asumiendo responsabilidad en caso contrario.

Esta debatida cuestión de la obediencia militar, incluso se recogió antes de la entrada en vigor del Texto constitucional, en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, formulada con el carácter de obediencia responsable.

Las Reales Ordenanzas eran el instrumento del que se valía el rey absoluto para ordenar todo lo concerniente a sus ejércitos.

En los debates constituyentes de 1812 se observan dos posiciones contrapuestas respecto al entendimiento de lo que

debían ser las Ordenanzas. Para los nuevos liberales, equivalían a la norma que reglaba el funcionamiento de la fuerza militar en sentido técnico, señaladamente para el mantenimiento de la disciplina, pero también en aspectos de organización y administración; por lo tanto su conservación obedecía a necesidades prácticas y tendrían un rango legislativo menor o reglamentario, naturalmente tras la oportuna revisión y adaptación a los nuevos tiempos. En cambio, para buena parte de los militares y diputados menos avanzados ideológicamente, las Ordenanzas eran la expresión del fuero militar, según la visión estamental que asociaba fuero a privilegio, por lo que debían ser mantenidas a todo trance. Posteriormente, en la primera etapa de la Restauración se procuró un mayor control de la fuerza militar por esta vía, para lo que durante años se insistió en revisar las Ordenanzas. Pero los intentos fracasaron, lo que dio lugar a un desmembramiento normativo que las fue vaciando de contenido, materializado en el Código de Justicia Militar (1890), el Reglamento para el Servicio en Campaña (1882) o el Reglamento provisional para el Detall y Régimen Interior de los Cuerpos. En consecuencia, las viejas Ordenanzas de Carlos III llegaron hasta 1978 con una vigencia bicentenaria, pero como una norma bastante vacía de contenido práctico; no obstante, las nuevas de 1978 conservaron algunos preceptos arraigados en el ejercicio profesional del militar español.

Alguno de los objetivos perseguidos con su redacción y aprobación (en 1978) se nos antoja hoy un tanto ingenuo y poco claro en cuanto al camino a seguir. No olvidemos que, hasta el final, la Comisión redactora debatió si promocionar el texto como ley votada en Cortes o no. Pero, si una de las líneas que marcaba la Directiva dada a la Comisión era la de hacerlas tan completas que hicieran innecesario, en el futuro, elaborar un Estatuto del Militar, cabe preguntarse cómo pensaban que podía conseguirse esto sin dotarlas de carácter legal insertándolas en el ordenamiento jurídico. Volvemos así a tropezar con la consideración de lo militar como una esfera autónoma que tiene sus vías al margen de lo civil. Probablemente, lo que movió el impulso reformista del general Gutiérrez Mellado en este as-

pecto fue el *horror al vacío* que podía producirse si se mantenían las referencias antiguas en el nuevo contexto o se suprimían estas sin poner nada en su lugar.

Las Reales Ordenanzas de 1978 fueron una obra hija de las circunstancias, y por tanto imperfectas, pero cumplieron una importante función, como la de sostener el marco jurídico del estatuto personal de los militares y la base ética del ejercicio profesional durante treinta años. Función que, aun criticada por doctrina y jurisprudencia, todavía se mantendrá en el primer aspecto hasta la aprobación de la prevista ley orgánica de derechos y deberes de los militares, que regulará el ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas en este ámbito personal. La razón última de tan larga vigencia, pese a sus defectos, cabe buscarla en su utilidad para llenar un vacío cuya regulación resultaba particularmente incómoda para el poder ejecutivo y también para el legislativo.

De manera parecida al caso de las Ordenanzas de Carlos III, el contenido de las Reales Ordenanzas de 1978 también ha ido perdiendo vigencia a lo largo de estos años. En este sentido, resultó decisiva la aprobación de la Ley Orgánica de Defensa Nacional 5/2005 y de la Ley 39/2007 de la Carrera Militar, que han reducido las materias de ordenanza; de manera que las nuevas ROFAS (2009) han quedado limitadas a conformar el «código deontológico, compendio de los principios éticos y reglas de comportamiento del militar español», para el ejercicio profesional.

Finalmente, conectando el tratamiento de la fuerza militar en la Constitución de Cádiz con el desarrollo que observamos en la vigente de 1978, podría apreciarse cierta paradoja en cuanto a la evolución del concepto y composición de la fuerza militar.

En el Antiguo Régimen el Ejército se reclutaba, por los sistemas de levas, voluntariado y quintas, admitiendo extranjeros. Con el Texto de Cádiz, esto cambió radicalmente, porque la fuerza militar había de ser nacional, del pueblo en armas como defensor de sus conquistas políticas, sobre la base de la desconfianza hacia un ejército permanente.

En cambio, partiendo de una situación que (en 1978) objetivamente coincidía más con la visión de los liberales de

Cádiz, como era el servicio militar obligatorio y generalizado, durante la vigente Constitución se ha evolucionado hacia un ejército profesional nutrido por voluntarios (incluso extranjeros) que, según la primitiva idea gaditana, era lo que había que evitar. Es decir que, en cierto modo, la configuración del ejército como profesional se contrapone a la idea de ejército nacional del primer liberalismo español.



## ANEXO A

### ÍNDICE DE LAS REALES ORDENANZAS DE 1768 (CARLOS III) <sup>1</sup>

#### Tratado Primero.

Título 1.º Fuerza, pié y lugar de los regimientos de Infantería.

Título 2.º Saca de granaderos.

Título 3.º Fuerza y pié de los regimientos de caballería y dragones.

Título 4.º Método que ha de seguirse para el cobro, custodia y distribución de la gratificación de recluta y remonta.

Título 5.º Regla con que el entretenimiento de la fuerza ha de atenderse: método que para el ajuste de gratificaciones de gente y fondos de caja ha de observarse.

Título 6.º Entrega de compañías y escuadrones vacantes al común, y del común a los provistos.

Título 7.º Fondos de armamento.

Título 8.º Método con que ha de procederse al abono del haber de prest y pagas de la tropa y Oficiales que se embarquen para América.

Título 9.º Del Oficial habilitado para el manejo de intereses.

#### Tratado Segundo.

Título 1.º Del soldado.

Título 2.º Del cabo.

Título 3.º Del soldado y cabo de Caballería.

Título 4.º Del Sargento.

<sup>1</sup> Extraído de MUÑIZ Y TERRONES, J.: *Reales Ordenanzas de Carlos III*, Madrid, 1880.

- Título 5.º Del Sargento de caballería.
- Título 6.º De los Alféreces.
- Título 7.º Del Alférez de Caballería.
- Título 8.º De los Tenientes.
- Título 9.º Del Teniente de Caballería.
- Título 10.º Del Capitán.
- Título 11.º Del Capitán de caballería.
- Título 12.º Del comandante Jefe del Detall.
- Título 13.º Del Comandante Mayor ó Jefe del Detall de Caballería.
- Título 14.º De los Tenientes Coroneles.
- Título 15.º Del Teniente Coronel de Caballería.
- Título 16.º Del Coronel de un regimiento.
- Título 17.º Ordenes generales para Oficiales.
- Título 18.º Forma y distinción con que han de ser los Cadetes admitidos y considerados.
- Título 19.º Funciones de los Abanderados.
- Título 20.º Funciones de los Ayudantes.
- Título 21.º Del maestro de cornetas.
- Título 22.º Modo en que han de admitirse los Médicos, y su obligación.
- Título 23.º Modo en que han de admitirse los Capellanes, y sus obligaciones.
- Título 24.º Proposición de empleos vacantes.
- Título 25.º Formalidades que deben observarse para poner en posesión de sus empleos á los Oficiales y demás individuos de las tropas.
- Título 26.º Forma en que se han de reglar las antigüedades.
- Título 27.º Juntas de Capitanes.
- Título 28.º Visita de hospital.
- Título 29.º Guardia de prevención.
- Título 30.º Licencias temporales.
- Título 31.º Orden y sucesión del mando de los cuerpos.

### Tratado Tercero.

- Título 1.º Honores militares.
- Título 2.º Honores por cuerpos enteros formados en las plazas al entrar y salir de ellas personas Reales y Capitanes Generales de los Ejércitos y de distrito.

Título 3.º Honores que deben hacer la tropas campadas á las personas que los tienen cuando pasen por las líneas.

Título 4.º Guardias y honores con que por sus dignidades han de distinguirse algunas personas que no son del cuerpo militar del Ejército ni Armada.

Título 5.º Honores fúnebres que han de hacerse a las personas reales, Oficiales generales y particulares, y demás individuos de mis tropas, que murieren empleadas en mi Real servicio.

Título 6.º Tratamientos.

Título 7.º Distinciones de uniformes para conocimiento de los grados.

Título 8.º Funciones de los Directores é Inspectores generales de Infantería y Caballería.

Título 9.º Revistas de Comisario.

Título 10.º Bendición de banderas y estandartes.

#### Tratado Cuarto.

Formación, manejo del arma y evoluciones de Infantería.

Ocupa éste lugar en las ORDENANZAS el asunto indicado, dividido en diez y ocho títulos.

(Claro es que sería ocioso insertarlo, puesto que rigen otros reglamentos tácticos).

#### Tratado Quinto.

De los ejercicios de Caballería y Dragones, en que se explican sus formaciones y maniobras.

Dividido en once títulos, contiene lo que expresa el epígrafe.

(Se suprime por la misma razón manifestada en el tratado anterior).

#### Tratado Sexto.

Título 1.º Autoridad de los Capitanes generales de distrito.

Título 2.º Funciones del Gobernador de una plaza y sucesión del mando accidental de ella.

Título 3.º Funciones del Teniente de Rey.

Título 4.º Consideraciones á que ha de arreglarse el servicio de guarnición.

Título 5.º Funciones de los Sargentos mayores de las plazas y Jefes de los cuerpos en el servicio de ellas.

Título 6.º Formalidades que han de observarse para cerrar las puertas de las plazas.

Título 7.º Formalidades para dar el santo y orden, hacer y recibir las rondas y practicar el servicio de patrullas.

Título 8.º Formalidad con que se ha de hacer la descubierta y abrir las puertas de la plaza.

Título 9.º Destacamentos.

Título 10.º Modo en que los Gobernadores de las plazas deben expedir libramientos para la pólvora.

Título 11.º Salvas que han de hacerse con la Artillería de las plazas, y casos en que corresponde ejecutarlas.

Título 12.º Reglas que deben observarse para la persecución y aprehensión de desertores, y obligación de las justicias para su descubrimiento y conducción.

Título 13.º Reglas que deben observarse en la marcha de las tropas.

Título 14.º Regla que ha de seguirse en el alojamiento de las tropas cuando marchen.

#### Tratado Séptimo. DEL SERVICIO DE CAMPAÑA.

Título 1.º Asamblea del Ejército prevenido.

Título 2.º Clases en que se compone el Estado Mayor del Ejército.

Título 3.º Sucesión del accidental mando del Ejército y lugar de los Oficiales generales y Brigadieres en las líneas.

Título 4.º Pié, fuerza y servicio de la tropa de a pié y montada que ha de formarse en dos cuerpos separados para guardias de Generales y escolta de equipajes.

Título 5.º Funciones del Cuartel maestro, Junta de campamento y distribución del terreno por mayor.

Título 6.º Funciones del Mayor general de Infantería.

Título 7.º Del Mayor general de Caballería y Dragones.

Título 8.º Del Aposentador.

Título 9.º Funciones del Conductor general de equipajes, y orden en que han de marchar los del Ejército.

Título 10.º Modo de campar, con sus medidas y circunstancias.

Título 11.º Servicio de campaña por brigadas.

Título 12.º Distribución del santo y orden general.

Título 13.º Modo de recibir la ronda de generales y Oficiales de día.

Título 14.º Sobre destacamentos.

Título 15.º Movimiento de un campo a otro.

Título 16.º Alojamiento en cuarteles ó cantones, y modo en que ha de distribuirse el forraje que haya en ellos.

Título 17.º Ordenes generales para el servicio de campaña.

Título 18.º Funciones del Intendente y sus dependientes.

Tratado Octavo. DE LAS MATERIAS DE JUSTICIA.

Título 1.º Exenciones y preeminencias del fuero militar, y declaración de las personas que lo gozan.

Título 2.º Casos y delitos en que no vale el fuero militar.

Título 3.º Casos y delitos en que la jurisdicción militar conoce de reos independientes de ella.

Título 4.º Casos cuyo conocimiento corresponde á los Capitanes generales de las provincias.

Título 5.º Consejo de Guerra ordinario.

Título 6.º Consejo de Guerra de Oficiales generales.

Título 7.º Delitos cuyo conocimiento pertenece al Consejo de Guerra de Oficiales generales.

Título 8.º Del auditor general de un Ejército en campaña y de los de distrito (provincia).

Título 9.º De las formalidades que se han de observar en la degradación de un Oficial delincuente.

Título 10.º Crímenes militares y comunes, y penas que á ellos corresponden.

Título 11.º De los testamentos.



## ANEXO B

### COLECCIÓN LEGISLATIVA DEL EJÉRCITO. AÑO 1931

N.º 140. Colección Legislativa del Ejército. Año 1931 (CLE1931), págs. 198-199. Decreto «Gaceta» de 14 abril.- Fijando el **Estatuto jurídico del Gobierno provisional** de la República.

GOBIERNO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA. «[...] En virtud de las razones antedichas, el Gobierno declara:

1.º [...], someterá su actuación colegiada e individual al discernimiento y sanción de las Cortes constituyentes [...] llegada la hora de declinar ante ella sus poderes.

2.º [...] adopta como norma depuradora de la estructura del Estado someter inmediatamente, en defensa del interés público, a juicio de responsabilidad los actos de gestión y autoridad pendientes de examen al ser disuelto el Parlamento en 1923, así como los ulteriores, y abrir expediente de revisión en los organismos oficiales, civiles y militares, a fin de que no resulte consagrada la prevaricación ni acatada la arbitrariedad, habitual en el régimen que termina.

3.º El Gobierno provisional hace pública su decisión de respetar de manera plena la conciencia individual mediante la libertad de creencias y cultos, [...].

4.º El Gobierno provisional orientará su actividad, no sólo en el acatamiento de la libertad personal y cuanto ha constituido en nuestro régimen constitucional el estatuto de los derechos ciudadanos, sino que aspira a ensancharlos, adoptando garantías de amparo para aquellos derechos, y reconociendo como uno de los principios de la moderna dogmática jurídica el de la personalidad sindical y corporativa, base del nuevo derecho social.

5.º El Gobierno provisional declara que la propiedad privada quede garantida por la ley; en consecuencia, no podrá ser expropiada, sino por causa de utilidad pública y previa la indemniza-

ción correspondiente. Más este Gobierno, sensible al abandono absoluto en que ha vivido la inmensa masa campesina española, el desinterés de que ha sido objeto la economía agraria del país, y a la incongruencia del derecho que la ordena con los principios que inspiran y deben inspirar las legislaciones actuales, adopta como norma de su actuación el reconocimiento de que el derecho agrario debe responder a la función social de la tierra.

6.º El Gobierno provisional, a virtud de las razones que justifican la plenitud de su poder, incurriría en verdadero delito si abandonase la República naciente a quienes desde fuertes posiciones seculares y prevalidos de sus medios, pueden dificultar su consolidación. En consecuencia, el Gobierno provisional podrá someter temporalmente los derechos del párrafo cuarto a un régimen de fiscalización gubernativa, de cuyo uso dará asimismo cuenta circunstanciada a las Cortes Constituyentes». (De la *Gaceta* núm. 105).

\* \* \*

N.º182. CLE1931, págs. 223-225. Decreto 22 de abril.- Relativo a **promesa de fidelidad** a l a República por el Ejército.

»La revolución del 14 de abril, que por voluntad del pueblo ha instaurado la República en España, extingue el juramento de obediencia y fidelidad que las fuerzas armadas de la Nación habían prestado a las instituciones hoy desaparecidas. No se entiende en modo alguno que las fuerzas de mar y tierra del país estaban ligadas en virtud de aquel juramento, por un vínculo de adhesión, a una dinastía o persona. La misión del Ejército —dice el artículo segundo de la ley Constitutiva— es sostener la independencia de la Patria.

Esta doctrina, tan sencilla y tan clara, sobre la cual fundará la República su política militar, va a tener ahora un desarrollo completo y su perfección. El Ejército es nacional, así como la Nación no es patrimonio de una familia. La República es la Nación que se gobierna a sí misma. El Ejército es la Nación, organizada para su propia defensa. Resulta, pues, evidente que tan sólo en la República, puedan llegar el Estado y sus servidores en armas a la identidad de propósitos, de estímulos y de disciplina en que se sustenta la paz interior y, en caso de agresión, la defensa eficaz de nuestro suelo. Al tender hoy la República a los Generales, jefes y oficiales de su Ejército la fórmula de una promesa de fidelidad, de obediencia a sus leyes y de empeñar su honor en defen-

derla con las armas, les brinda la ocasión de manifestar libre y solemnemente los sentimientos que, como a todos los ciudadanos españoles, dirigen hoy su conducta. El Gobierno de la República se complace en declarar su satisfacción por el comportamiento de los militares en los días que acaban de transcurrir, y asegura a cuantos desde ahora la sirven que en el régimen y gobierno del Ejército seguirá las mismas normas de legalidad y responsabilidad, de severa disciplina, de benigna consideración a los sentimientos, respetables, y de recompensa a las virtudes cívicas que se propone aplicar en todos los organismos e Institutos del Estado. Respetuosa la República con la conciencia individual, no exige la promesa de adhesión. Los que opten por servirla, otorgarán la promesa; lo que rehusen prestarla, será que prefieren abandonar el servicio. La República es para todos los españoles; pero solo pueden servirla en puestos de confianza los que sin reservas y fervorosamente adopten su régimen. Retirar del servicio activo a los que rehusen la promesa de fidelidad no tiene carácter de sanción, sino de ruptura de su compromiso con el Estado.

Fundado en estas consideraciones, y a propuesta del Ministro de la Guerra, el Gobierno provisional de la República decreta:

Artículo 1.º Todos los Generales en situación de actividad o reserva, y todos los jefes, oficiales y asimilados que no estén en la de retirados o separados del servicio habrán de prestar, en el plazo de cuatro días, contados desde la publicación de este decreto en la *Gaceta de Madrid*, solemne promesa de adhesión y fidelidad a la República.

Art. 2.º El texto de la promesa se ajustará a la siguiente fórmula: «Prometo por mi honor servir bien y fielmente a la República, obedecer sus leyes y defenderla con las armas».

Art. 3.º En todos los Cuerpos, centros o dependencias militares se dispondrán pliegos enteros, encabezados con la fórmula prescrita en el artículo anterior.

Los Generales, jefes, oficiales o asimilados de los Cuerpos, centros o dependencias militares estamparán su nombre, dos apellidos y rúbrica en los pliegos dispuestos, mencionando el Cuerpo, centro o dependencia en que estén destinados.

Firmará primero el jefe del Cuerpo, centro o dependencia, y ante él, o ante el jefe en quien delegue, irán firmando los Generales, jefes y oficiales de plantilla o agregados a su unidad o establecimiento.

El personal en situación de reemplazo, disponibilidad, reserva o supernumerario firmará en los pliegos dispuestos en el Go-

bierno militar del lugar de su residencia. La misma norma se aplicará a los transeúntes o en uso de licencia o permiso, utilizándose pliegos distintos para los de cada empleo y Arma o Cuerpo.

Los que se encuentren en el extranjero con destino, comisión o licencia, comparecerán a firmar en la Embajada o Consulados de la Nación. El plazo concedido en el artículo primero del presente decreto se entenderá prorrogado para este personal lo mismo que para las Islas Baleares y Canarias, Posesiones españolas de Africa y Zona del Protectorado de Marruecos, hasta el tercer día en que la fórmula sea conocida oficialmente en las Embajadas o Consulados o por la Autoridad militar superior respectiva.

A los hospitalizados se les invitará a firmar por el Director del Hospital militar en que se encuentren.

A los que estuvieran en clínicas particulares o de baja en su casa por enfermedad, los jefes de los Cuerpos, centros o dependencias les harán llevar los pliegos de firmas.

Entre las Autoridades y jefes de Cuerpos, centros o dependencias militares se darán los debidos conocimientos del personal no presente en sus destinos que hubiera estampado su firma en lugar distinto al de su residencia.

No tendrán validez los pliegos con firmas que carezcan del encabezamiento prescrito en este artículo tercero.

Art. 4.º Las Autoridades regionales remitirán sin dilación al Ministerio de la Guerra, los pliegos con las firmas del personal a sus órdenes y una relación de los que voluntariamente no hubieran firmado, así como de los que, por hallarse en ignorado paradero, no cumplan tampoco lo dispuesto en el artículo anterior.

Los pliegos de firmas y relaciones se pasarán a las respectivas secciones del Ministerio de la Guerra para la debida anotación en las hojas de servicios de los generales, jefes, oficiales y asimilados.

Art. 5.º Los generales, jefes, oficiales y asimilados, que en uso de la libertad que se les confiere, no otorguen la promesa con las formalidades prescritas y dejen, por tanto, de figurar en los pliegos de firmas, causarán baja en el Ejército, pasando los generales a la situación de separados del servicio, que define la ley de 29 de junio de 1918, y los jefes y oficiales, a la de retirados, con el haber pasivo que les corresponda.

Art. 6.º Cuando el Ministerio de la Guerra lo determine, las autoridades regionales darán las órdenes e instrucciones precisas para demandar la promesa a las clases e individuos de tropa de los Cuerpos, centros o dependencias de la región. A ello que-

da igualmente obligado el personal, con asimilación de militar, que sirve en fábricas, talleres, parques y laboratorios, aunque no estén considerados como clases e individuos de tropa».

Dado en Madrid a veintidós de abril de mil novecientos treinta y uno.- El Presidente del Gobierno provisional de la República, Niceto Alcalá-Zamora y Torres.- El Ministro de la Guerra.- Manuel Azaña y Díaz.

\* \* \*

N.º 195. CLE1931, págs. 231-233. **Retiros.** Decreto de 25 de abril.- Concediendo el pase a las situaciones que se expresan, con el mismo sueldo que disfruta en sus actuales empleos, al personal del Ejército que se indica.

MINISTERIO DE LA GUERRA.

»Las reformas que el Gobierno de la República se propone introducir en la organización y régimen del Ejército, habrán de llevarse a cabo en dos partes; una, más urgente y sencilla, la acometerá, desde luego, el Gobierno, en virtud de los Poderes que la Revolución ha puesto en sus manos; otra, que ha de comprender las bases legales de la institución militar, está diferida a las Cortes. Votarán, en su día, éstas una nueva Ley constitutiva; fundarán sobre algo más que en el papel de la *Gaceta* la instrucción premilitar que permita, con ventaja del Tesoro público y de la producción nacional, la reducción del tiempo de servicio en filas; fijarán las normas del reclutamiento e instrucción de la oficialidad y la tropa, así como la selección del Estado Mayor General; darán una Ley de cuadros para establecer las plantillas, según las necesidades que la técnica profesional determina, y una Ley de efectivos, que substraiga la importancia y cuantía de cada unidad táctica a las arbitrariedades administrativas de los licenciamientos anticipados, rebaja del servicio y otras combinaciones reprobables, ajenas, cuando no contrarias, a la buena preparación de la tropa para la guerra; proveerán las Cortes al armamento de las fuerzas que el País necesita, y a la eventualidad de una movilización; revisarán los principios en que se basa nuestra Justicia militar, corrigiendo los defectos de un Código penal arcaico y durísimo; votarán el primer presupuesto de Guerra que revele exactamente nuestra organización armada y su costo, que, con otras innovaciones que no son de analizar en este preámbulo, dotarán a España de la capacidad defensiva propia de un pueblo libre y pacífico, e infundirán en la

clase militar aquella seguridad de Justicia y buen gobierno en su carrera, no solo conciliables, sino estrechamente ligadas al respeto de los derechos inherentes a la ciudadanía. Los soldados de España, sujetos por el deber a una disciplina rigurosa, quedarán, merced a la obra legislativa de la República, libres para siempre, como todos los españoles, del despotismo ministerial. La debilidad en que habían caído las Cortes, en virtud de los motivos pertenecientes al problema general político de la Nación, nos tenían sometidos al arbitrio sin freno de los Ministros, últimamente concentrado en una sola persona, sobre al cuál ha caído ya la cólera del pueblo y la sanción de la Historia. Pero el despotismo ministerial, pernicioso en todos los servicios del Estado, en ninguno lo ha sido tanto como en el Departamento de la Guerra, porque a la indefensión en que estaban todos los ciudadanos, se junta, respecto del personal militar, la fuerza de la disciplina. El Ejército, obediente a la Ley, se calla.

Abusos de autoridad, que trasladan a las funciones de administración y Gobierno encomendadas al Ministro de la Guerra, las atribuciones de mando, que también le pertenecen por su grado superior en la jerarquía, han servido demasiadas veces para entronizar el favoritismo, formar clientelas, obscurecer el mérito y sembrar en los ánimos el descontento, con lo cual el militar se desmoraliza, porque la entereza de cada uno sólo puede fundarse en el cumplimiento del deber y en la certidumbre de que los demás también lo cumplen. La obra legislativa de la Revolución impedirá que los errores antiguos reaparezcan, y el Gobierno provisional cuenta con poner a las Cortes ante esa tarea, complicada y difícil, sin duda, pero perfectamente dominable por el trabajo asiduo y el desinterés.

En tanto que las Cortes no estatuyan sobre el régimen definitivo del Ejército, incumbe al Gobierno provisional adoptara ciertas disposiciones de conocida urgencia y utilidad, que supriman organismos, servicios y personal innecesarios, reduzcan los gastos del presupuesto y sin perjudicar la obra de las Cortes, la faciliten. El presente decreto tiende a resolver, cuando menos en parte, un problema específico que no depende de la organización futura, antes la estorba o imposibilita. Sea cualquiera en efecto, la orientación de las leyes orgánicas militares es manifiesto que en todas las escalas del Ejército hay un enorme sobrante de personal y en ningún caso podrá ser utilizado. Figuran en las escalas retribuidas del Ejército (exceptuada la de segunda reserva de Generales), según el Anuario militar del presente año, 258 generales y 21.996 jefes, oficiales y asimilados.

Baste consignar las cifras para que sea notoria la gravedad de la situación. A esto se ha llegado por consecuencia de las guerras civiles y coloniales, en virtud de un sistema erróneo en el reclutamiento de la oficialidad. Todos padecen los efectos de este mal. Los Jefes y oficiales por la paralización de las escalas; y el servicio público, porque el exceso de personal no sólo ha detenido hasta ahora los intentos de reforma del Ejército, sino que ha llevado a muchos Ministros de la Guerra a inventar servicios y destinos de utilidad dudosa con el propósito de colocar a la oficialidad sobrante. Tal situación ha de concluir y el gobierno se halla resuelto a que concluya. Por este primer decreto se implanta un régimen transitorio para que los militares en activo puedan pasar a la situación de reserva o de retirado sin quebranto de su haber. Ellos no son responsables de las dificultades presentes y nada está mas lejos del ánimo del Gobierno que menoscabarles la posición legalmente adquirida en el curso de su carrera. Por eso se adopta en este decreto el principio de voluntariedad para acogerse a los beneficios que ofrece, y el de permanencia y consolidación de las remuneraciones.

Con la amortización total de las vacantes que se produzcan, el Tesoro Público no sufrirá ninguna carga nueva y si se calcula el volumen de la operación, desde que el decreto comience a surtir efectos hasta que se extinga el último oficial de cuantos se acojan a sus preceptos, al Estado reportará ventajas de orden económico, además de las que resulten, desde luego, en la Organización del Ejército. No puede predecirse desde ahora la importancia del resultado que se obtenga con esta disposición. Conocida que sea y fijadas las plantillas definitivas, el Gobierno proseguirá con vigor la obra que hoy se inicia, respetando, como es natural, lo que legalmente puede y deba respetarse.

Fundado en tales consideraciones, a propuesta del Ministro de la Guerra, el Gobierno provisional de la República decreta:

Artículo primero. Se concede el pase a la situación de segunda reserva, con el mismo sueldo que disfruten en su empleo de la escala activa, a todos los Oficiales generales del Estado Mayor General, a los de la guardia Civil y Carabineros, y a los de los Cuerpos de Alabarderos, Jurídico Militar, Intendencia, Intervención y Sanidad, en sus dos secciones de Medicina y Farmacia, que lo soliciten del Ministerio de la Guerra, dentro de los treinta días siguientes al de la publicación de este decreto.

Artículo segundo. Se concede el pase a la situación de retirado, con el mismo sueldo que disfruten actualmente en su em-

pleo, y cualesquiera que sean sus años de servicios, a todos los jefes, oficiales y asimilados, así en situación de actividad como en la de reserva retribuida de las distintas Armas y Cuerpos del Ejército, incluso los oficiales menores y Guardias de Alabarderos, que lo soliciten del Ministerio de la Guerra, dentro del plazo señalado en el artículo anterior.

Artículo tercero. Los Generales, jefes, oficiales y asimilados que se acojan a los beneficios ofrecidos en los artículos precedentes, podrán obtener y perfeccionar sus derechos para la Gran Cruz, Placa y Cruz de San Hermenegildo, con las pensiones correspondientes, en todo el tiempo que permanezcan en la situación de reserva o de retirado.

Los jefes y oficiales que tengan derecho al percibo del premio del veinte por ciento, inherente al diploma de aptitud para prestar el servicio de Estado Mayor, y los que tengan derecho al percibo del veinte por ciento por títulos aeronáuticos, con arreglo a la legislación vigente, continuarán en el disfrute de ellos durante los dos años siguientes a su pase a la situación de retirado.

Artículo cuarto. No podrán obtener los beneficios ofrecidos en los artículos primero y segundo de este decreto quienes, en el día de su promulgación, hayan de pasar reglamentariamente por razón de edad, a la situación de reserva o de retirado, dentro de los plazos siguientes:

Generales o asimilados: dentro de un año o menos.

Coroneles, tenientes coroneles, comandantes y asimilados: dos años o menos.

Capitanes, tenientes, alféreces y asimilados: tres años o menos.

Artículo quinto. Todas las vacantes que se produzcan en virtud de este decreto, se amortizarán sin excepción alguna.

Artículo sexto. Los que deseen acogerse a los beneficios de los artículos primero y segundo, elevarán una instancia, por conducto reglamentario, al Ministerio de la Guerra, el cual dictará las disposiciones convenientes para la ejecución de este decreto.

Artículo séptimo. Transcurrido el plazo de treinta días, señalado en los artículos primero y segundo, y visto el resultado que ofrezca la aplicación de sus preceptos, el Ministro de la Guerra propondrá al Gobierno las normas complementarias que hayan de observarse para la amortización forzosa y sin opción a beneficio alguno del personal que todavía resulte sobrante, con relación a las plantillas definitivas del Ejército activo».

Dado en Madrid a veinticinco de abril de mil novecientos treinta y uno.- El Presidente del Gobierno provisional de la República, Niceto Alcalá-Zamora y Torres.- El Ministro de la Guerra, Manuel Azaña y Díaz.

\* \* \*

N.º 699. CLE1931, págs. 674-676. **Ley 16 de septiembre.**- Concediendo fuerza de ley, con carácter retroactivo desde la fecha de su promulgación, a diferentes decretos expedidos por el Ministerio de la Guerra.

»[...] LAS CORTES CONSTITUYENTES, en funciones de Soberanía Nacional, han decretado y sancionado la siguiente LEY

Artículo único. Se concede fuerza de Ley, con carácter retroactivo desde su fecha de promulgación, a los decretos expedidos por el Ministerio de la Guerra que a continuación se expresan.

Decreto de 22 de abril del año actual sobre la promesa de adhesión y fidelidad a la República por los Generales en situación de actividad o reserva, y todos los jefes y oficiales y asimilados que no estén en la de retirados o separados del servicio.

Decreto de 25 del citado mes determinando que los responsables de la falta grave de deserción y los prófugos a quienes alcanzan los beneficios de primero del mismo mes, sólo prestarán servicio en filas cuando se encuentren en ellas los de su reemplazo, debiendo, en otro caso, pasar a la situación militar en que se encuentre el reemplazo de su alistamiento.

Decreto del 25 del mismo mes sobre concesión del pase a situación de segunda reserva o retirado, con el sueldo que disfruten en su empleo, a los Generales, jefes y oficiales y asimilados que lo soliciten en el plazo que se determina.

Decreto de 29 del citado mes aclarando el anterior, por lo que respecta a las ventajas y sueldo de que disfrutarán los que se acogan a los beneficios del decreto que antecede.

Decreto de igual fecha suprimiendo las Ordenes Militares de Santiago, Montesa, Alcántara y Calatrava, y disolviendo el Tribunal de las mismas.

Decreto de 11 de mayo del año actual disponiendo que la jurisdicción de los Tribunales de Guerra queda reducida a los hechos o delitos esencialmente militares de que aquella conoce por razón de la materia, desapareciendo la competencia basada en la calidad de la persona o el lugar de ejecución, y suprimiendo el Consejo Supremo de Guerra y Marina.

Decreto de 13 de igual mes creando un Consejo director de las Asambleas de las Ordenes Militares de San Fernando y San Hermenegildo, que tendrán, respecto de ellas, todas las facultades y atribuciones conferidas al disuelto Consejo Supremo de Guerra y Marina.

Decreto de 15 de mayo del año actual concediendo ingreso en el Cuerpo de Inválidos Militares a los jefes y oficiales declarados inútiles por pérdida total de la visión.

Decreto de igual fecha concediendo a los oficiales menores y guardias del Cuerpo de Alabarderos el retiro en las condiciones que expresa.

Decreto de 18 del mismo mes reorganizando los Colegios de Huérfanos de María Cristina, Santiago, Santa Bárbara y San Fernando e Inmaculada Concepción.

Decreto de 25 del mismo mes reorganizando el Ejército activo permanente de la Península e islas adyacentes.

Decreto de 2 de junio del año actual respecto de la jurisdicción de los Tribunales de Guerra y atribuciones de los auditores.

Decreto de 16 de dicho mes de junio suprimiendo las Zonas de Reclutamiento y Depósitos de Reserva, y creando los Centros de Movilización.

Decreto de igual fecha suprimiendo la dignidad de Capitán general y la categoría de Teniente general y determinado sueldo e insignias que ha de ostentar el General de división a quien se designe para mando e inspección de tropas, sobre unidades superiores a la división.

Decreto de la misma fecha derogando el artículo quinto del de 24 de febrero de 1930, que establecía igualdad de sueldo para jefes y oficiales colocados y disponibles, estableciendo, como consecuencia, la mitad de su haber para los disponibles voluntarios; el 80 por 100 para los Generales, jefes y oficiales disponibles forzosos, y estableciendo la amortización total de las vacantes donde exista excedente.

Decreto de igual fecha suprimiendo las Regiones militares y estableciendo atribuciones de los Generales de división y de brigada sobre tropas y servicios no divisionarios que se determinan.

Decreto de la misma fecha reorganizando las Cajas de Recluta.

Decreto de 18 del mismo mes suprimiendo las categorías de asimilados a General de división en los Cuerpos Jurídico, Intendencia, Intervención y Sanidad Militar, y determinado cuáles han de ser las categorías superiores en estos Cuerpos.

Decreto de 23 de junio concediendo beneficios para el retiro a las clases de tropa de segunda categoría y asimilados y personal que no esté comprendido en los de 25 de abril y 28 de mayo ya citados.

Decreto de 24 de igual mes concediendo los beneficios de retiro, con el empleo que ostenten, a los Generales, jefes y oficiales ascendidos por méritos de guerra, de los sujetos a revisión.

Decreto de 30 de junio refundiendo las Academias Militares en tres, que son: de Infantería, Caballería e Intendencia; Artillería e Ingenieros y Sanidad, y determinado los Centros de perfeccionamiento que habrá: Escuela de Tiro, Escuela de Equitación Militar, Escuela Central de Gimnasia, Escuela de Automovilismo, Centro de Transmisiones y Escuela Superior de Guerra.

Decreto de primero de julio del año actual sobre concesión de abono de tiempo a las fuerzas del Ejército en el destacamento de Cabo Jubu.

Decreto de 4 de igual mes sobre funcionamiento del Ministerio público en el Ramo de Guerra.

Decreto de igual fecha reorganizando el Ministerio de la Guerra y creando el Estado Mayor Central y determinado las funciones del Consejo Superior de la Guerra, que también se crea.

Decreto de 10 de julio concediendo ingreso en Inválidos a las clases e individuos de tropa que durante su permanencia en el servicio activo hayan sufrido la pérdida total de la visión.

Decreto de 13 de julio suprimiendo la Escala de Reserva de las diferentes Armas y Cuerpos, y disponiendo se intercale el personal de la misma entre los de la Escala Activa.

Decreto de igual fecha determinando que los preceptos del decreto de indulto de 25 de abril pasado son también de aplicación a los del reemplazo de 1929 y anteriores que tenían legalizada su situación militar, quedando por tanto, dispensados de satisfacer las cuotas anuales los que estén exentos del servicio, por estar en la América española. (Decreto de 26 de octubre de 1927).

Decreto de 21 de julio, anulando, derogando y dando carácter de precepto meramente reglamentario a la obra legislativa de la Dictadura.

Decreto de 21 de julio creando el Centro de Estudios Superiores Militares y determinado cómo han de desarrollarse los cursos de preparación de coroneles para el ascenso a Generales.

Decreto de la misma fecha suprimiendo en el Ministerio de la Guerra el servicio de Cría Caballar, y transfiriéndolo al de Fomento.

Decreto de 28 de julio suprimiendo el Depósito de la Guerra y las Comisiones Geográficas, excepto la de Marruecos, y determinando cómo se han de regular y efectuar los trabajos cartográficos del Ejército, y creando la Sección Cartográfica en el Estado Mayor Central, Secciones Topográficas, Divisionarias y la Comisión militar de enlace con el Instituto Geográfico y Catastral.

Decreto de 30 de julio sobre modificación de los artículos primero y segundo del Reglamento del Cuerpo y Cuartel de Inválidos.

Por tanto: Mando a todos los ciudadanos que coadyuven al cumplimiento de esta Ley, así como a todos los Tribunales y autoridades, que la hagan cumplir».

Madrid, diez y seis de septiembre de mil novecientos treinta y uno.- Niceto Alcalá-Zamora y Torres.- El Ministro de la Guerra, Manuel Azaña y Díaz.

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- ABELLA, Rafael: *De la Semana Trágica al 20-N*, Plaza & Janés S.A., Barcelona 1979
- AGUADO, Emiliano: *Don Manuel Azaña Díaz*, Biblioteca de la Historia de España, Ed. SARPE, Madrid, 1986.
- AGÜERO, Felipe: «La cuestión militar», en *Memoria de la Transición*, Juliá, Santos; Pradera, Javier; Prieto, Joaquín (Coordinada por), Taurus, Madrid 1996.
- AGUILAR, Miguel Angel: «Ruido de sables», en *Memoria de la Transición*, Juliá, Santos; Pradera, Javier; Prieto, Joaquín (Coordinada por), Taurus, Madrid 1996.
- AJA, Eliseo: «Introducción al concepto actual de Constitución», en su estudio preliminar a LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Editorial Ariel S. A., Barcelona, 1984.
- ALONSO BAQUER, Miguel: *El modelo español de pronunciamiento*, Ediciones Rialp S.A, Madrid, 1983.
- ALONSO BAQUER, Miguel: «La reforma militar del siglo XIX», *MILITARIA. Revista de Cultura Militar* núm. 1. Edit. Univ. Complutense, Madrid 1989.
- ALONSO BAQUER, Miguel: *D. Manuel Azaña y los militares*, Editorial Actas S.L., Madrid, 1997.
- ALONSO IBÁÑEZ, Ana Isabel: *Las Juntas de Defensa Militares (1917-1922)*, tesis doctoral, Ministerio de Defensa, Madrid, 2004.
- ALPERT, Michael: *La reforma militar de Azaña (1931-1933)*, Estudios de Historia Contemporánea, Siglo XXI de España Editores S.A, Madrid, 1982.
- ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: *Derecho político español. Según la Constitución de 1978 (I)*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996.
- ALLI TURRILLAS, Juan Cruz: *La profesión militar. Análisis jurídico tras la Ley 17/1999, de 18 de mayo, reguladora del personal de las Fuerzas Armadas*, Ed. Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, Madrid, 2000.

- ANDÚJAR CASTILLO, Francisco: *Los militares en la España del siglo XVIII. Un estudio social*, Biblioteca *Chronica nova* de estudios históricos. Universidad de Granada, 1991.
- ARGÜELLES, Agustín de: *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
- ARTOLA GALLEGRO, Miguel: *La España de Fernando VII*, RBA Coleccionables S.A., Barcelona 2005.
- ASTARLOA VILLENA, Francisco: «Los derechos y libertades en las Constituciones históricas españolas», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 92, abril-junio 1996.
- ATAIDE BANAZOL, Teniente coronel Luis: *Portugal: el origen del Movimiento de las Fuerzas Armadas. Los Capitanes*, Juan Lliteiras, editor, Barcelona 1975.
- AYMES, Jean-René: *La guerra de la Independencia en España (1808-1814)*, Estudios de historia contemporánea, Siglo XXI de España Editores S.A., Madrid 1986.
- AZAÑA, Manuel: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, Crítica (Grijalbo Mondadori S.A.), Barcelona 1997.
- AZAÑA DÍAZ, Manuel: *Causas de la guerra de España*, Editorial Crítica S. L., Barcelona, 2002.
- AZAÑA, Manuel: *Diarios de guerra*, Editorial Planeta DeAgostini S.A., Barcelona 2005.
- BALMES, Jaime: «La preponderancia militar», en *Obras Completas*, VII, BAC, Madrid, 1950.
- BARCELONA LLOP, Javier: «Profesionalismo, militarismo e ideología militar», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* núm. 5, mayo-junio 1986.
- BASSOLS COMA, M: «La Constitución y las Fuerzas Armadas», *Primeras Jornadas Fuerzas Armadas-Universidad, CESEDEN-Complutense*, Madrid, 1982.
- BÉCARUD, Jean y LÓPEZ CAMPILLO, Evelyne: *Los intelectuales españoles durante la II República*, Estudios de historia contemporánea, Siglo XXI de España Editores S.A., Madrid 1978.
- BERENGUER, Dámaso: *De la Dictadura a la República*, (2.<sup>a</sup> edición) Tebas, Ediciones Giner, Madrid 1975.
- BERGARECHE GROS, Almudena: *El concepto de constitución interna en el constitucionalismo de la Restauración española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2002.
- BLANCO ESCOLÁ, Carlos: *La Academia General Militar de Zaragoza (1928-1931)*, Editorial Lábor S.A., Barcelona 1989.
- BLANCO VALDES, Roberto L.: *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*, Siglo XXI de España Editores S.A., Madrid 1988.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L: *La ordenación constitucional de la*

- Defensa*, Tecnos S.A., Madrid, 1988.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L: «Rey, Cortes y Fuerza Armada en el Trienio Liberal: Hacia la progresiva parlamentarización de la monarquía constitucional», en AA.VV, Edición al cuidado de Juan Cano Bueso, *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, Parlamento de Andalucía, Ed. Tecnos S.A., Madrid, 1989.
- BOLAÑOS MEJÍAS, Carmen: «Falseamiento de los principios liberales en la legislación del sexenio revolucionario», *Revista de Derecho Político*, núm. 43, 1997.
- BRAVO MORATA, Federico: *La República y el Ejército*, Editorial Fenicia, Madrid 1978.
- BUSQUETS BRAGULAT, Julio: *Pro-nunciamientos y golpes de Estado en España*, Editorial Planeta S.A., Barcelona, 1982.
- BUSQUETS BRAGULAT, Julio: *El militar de carrera en España*, Ediciones Ariel, S.A., Barcelona, 1984.
- BUSQUETS, Julio: «Los militares en el legislativo español (1810-1979)», en *Revista de las Cortes Generales* núm. 5, segundo cuatrimestre 1985.
- BUSQUETS, Julio: «La legislación militar en la transición española (1977-82)», *Revista de las Cortes Generales* núm. 22. Primer cuatrimestre, 1991.
- BUSQUETS, Julio: *Militares y demócratas*, Plaza & Janés Editores S.A., Barcelona 1999.
- CÁMARA VILLAR, Gregorio: *Nacional-catolicismo y escuela. La socialización política del franquismo (1936-1951)*, Editorial Hespéria, S.L., Jaén, 1984.
- CÁMARA VILLAR, Gregorio: «Análisis del franquismo: interpretaciones sobre su naturaleza», en *Política y Sociedad (Volumen I). Estudios homenaje a Francisco Murillo Ferrol*, CIS-CEC, Madrid, 1987.
- CARABIAS, Josefina: *Azaña. Los que le llamábamos don Manuel*, Plaza & Janés S.A. Editores, Barcelona 1980.
- CARDONA, Gabriel: *El problema militar en España*, Biblioteca Historia 16, núm. 23, Madrid, 1990.
- CARDONA, Gabriel: *El gigante descalzo. El ejército de Franco*, Santillana Ediciones Generales S.L., Madrid 2003.
- CARR, Raymond: *España 1808-1975*, RBA Coleccionables S.A., Barcelona 2005.
- CASADO BURBANO, Pablo: *Las Fuerzas Armadas en el inicio del constitucionalismo español*, Edersa, Madrid, 1982.
- CASADO BURBANO, Pablo: *Iniciación al derecho constitucional militar*, Edersa, Madrid, 1986.
- CASASSAS YMBERT, Jordi: *La Dictadura de Primo de Rivera. Textos*, Anthrosop, Editorial del Hombre, Barcelona 1983.
- CORRALES ELIZONDO, Agustín: «Introducción y presentación. El marco constitucional de las mi-

- siones de las Fuerzas Armadas», en *El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz*, Cuadernos de Estrategia núm. 116, febrero 2002, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid.
- CLAUSEWITZ, Carlos von: *De la guerra*, Ediciones Ejército, Madrid 1978.
- CLAVERO, Bartolomé: *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1986.
- CLAVERO, Bartolomé: *Manual de historia constitucional de España*, Alianza Editorial S.A., Madrid, 1989.
- COMELLAS, José Luís: *Historia breve de España contemporánea*, Ediciones Rialp S.A, Madrid, 1989.
- COTARELO, Ramón: «La transición política», en TEZANOS, José Félix; COTARELO, Ramón; BLAS, Andrés de (eds.): *La transición democrática española*, Editorial Sistema, Madrid 1989.
- COTINO HUESO, Lorenzo: *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*, INAP, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- COTINO HUESO, Lorenzo: «El principio de supremacía civil: perspectiva histórica y recepción constitucional», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* núm. 17, Valencia, 1996.
- COTINO HUESO, Lorenzo: «La resolución de un largo debate en España. La plena sujeción del derecho militar a la Constitución y la superación de clásicos dualismos sobre las Fuerzas Armadas», *Revista de Derecho Político*, núm. 50, UNED, Madrid, 2001.
- CHRISTIANSEN, C.: *Los orígenes del poder militar en España (1800-1854)*, Aguilar S.A, Madrid, 1974.
- CUENCA TORIBIO, José Manuel: «En los orígenes de la España contemporánea: 1836-1839. El nacimiento de los partidos políticos y de la idea de progreso», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, número 122, octubre-diciembre, 2003.
- DE BURGOS, Carmen (Colombine): *Gloriosa vida y desdichada muerte de Don Rafael del Riego*, Biblioteca Nueva, Madrid 1931.
- DE MIGUEL, Amando: *Sociología del franquismo. Análisis ideológico de los Ministros del Régimen*, Colección España: punto y aparte, Editorial Euros S.A., Barcelona, 1975.
- DEL ROSAL, Amaro: *1934: el movimiento revolucionario de Octubre*, Akal Editor, Madrid 1983.
- DE SALAS LÓPEZ, F. y LAGUNA SANQUIRICO, F: «Las Reales Ordenanzas en el momento actual de la sociedad española», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 36, octubre-diciembre 1986.

- DÍEZ-ALEGRÍA, Manuel: *Ejército y sociedad*, Alianza Editorial S.A., Madrid 1973.
- DORADO, Roberto; VARELA, Ignacio: «Estrategias políticas durante la transición», en TEZANOS, José Felix; COTARELO, Ramón; BLAS, Andrés de (eds.): *La transición democrática española*, Editorial Sistema, Madrid 1989.
- ESCRIBANO TESTAUT, P.: «La carrera militar tras la Ley 17/1989», *Revista Española de Derecho Militar* núm. 71, enero-junio 1998.
- ESTEBAN, Jorge de; LOPEZ GUERRA, Luís: *La crisis del Estado franquista*, Editorial Labor S.A., Barcelona 1977.
- ESTEBAN, Jorge de: «El proceso constituyente español, 1977-1978», en TEZANOS, José Felix; COTARELO, Ramón; BLAS, Andrés de (eds.): *La transición democrática española*, Editorial Sistema, Madrid 1989.
- FERNÁNDEZ SANTANDER, Carlos: *Los militares en la transición política*, Editorial Argos Vergara S.A., (1.ª edición), Barcelona, 1982.
- FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor: *Orígenes del régimen constitucional en España*, Editorial Labor S.A., Barcelona, 1976.
- FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor: *Historia del reinado de D. Alfonso XIII (I)*, Biblioteca de la Historia de España, SARPE, Madrid 1986.
- FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor: *Historia del reinado de D. Alfonso XIII (II)*, Biblioteca de la Historia de España, SARPE, Madrid 1986.
- FERNÁNDEZ BASTARRECHE, Fernando: *El ejército español en el siglo XIX*, Estudios de Historia Contemporánea, Siglo XXI de España Editores, primera edición, diciembre, Madrid, 1978.
- FERNÁNDEZ CAMPO, Sabino: «Las Reales Ordenanzas y la obediencia debida», *Memorial de Infantería*, núm. 36, Toledo, 1997.
- FERNÁNDEZ CAMPO, Sabino: «Las Fuerzas Armadas en la transición democrática española», *Revista de Derecho Político*, núm. 45, UNED, Madrid, 1999.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier: *UMD. Militares contra Franco. Historia de la Unión Militar Democrática*, Mira Editores S.A., Zaragoza 2002.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier: *Militares contra el Estado. España: siglos XIX y XX*, Taurus-Pensamiento, Santillana Ediciones Generales, S.L, Madrid, 2003.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: *Las Constituciones históricas españolas. (Un análisis histórico-jurídico)*, Cívitas (4.ª edición revisada, ampliada y corregida), Madrid, 1986.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «La jurisdicción castrense en Inglaterra, Estados Unidos e Italia», *Boletín de Información CESEDEN* núm. 224, 1992.

- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «El marco constitucional. La jurisdicción militar: su organización y competencia», *La Jurisdicción Militar*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1992.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «La posición constitucional de las Fuerzas Armadas», *Revista Española de Derecho Militar* núm. 67, enero-junio 1996.
- FISAS, Vicenç: *El poder militar en España*, Editorial Laia S.A., Barcelona, 1979.
- FISAS ARMENGOL, Vicenç: *Crisis del militarismo y militarización de la crisis*, Editorial Fontana S.A., Barcelona 1982.
- FONTANA LAZARO, Josep: *La quiebra de la monarquía absoluta 1814-1820. (La crisis del Antiguo régimen en España)*, Ediciones Ariel S.A., Barcelona 1971.
- FORTES, José; OTERO, Luis: *Proceso a nueve militares demócratas: Las Fuerzas Armadas y la UMD*, Editorial Argos Vergara S.A., Barcelona 1983.
- FERRANDO BADÍA, Juan: *Teoría de la instauración monárquica en España*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1975.
- GÁRATE CÓRDOBA, José María: «Rumbo y solera de las Ordenanzas Militares», en *Ciclos: Histórico militar y el Cádiz de la Ilustración (XX curso. Año 1982)*, Aula Militar de Cultura, Gobierno Militar, Cádiz 1985.
- GARCÍA COTARELO, Ramón; BLAS GUERRERO, Andrés de: *Teoría del Estado y sistemas políticos (II)*, UNED, Madrid 1987.
- GARCÍA DE LA SERRANA, José Luis: «Los intelectuales en la II República», en *Estudios sobre la II República*, Manuel Ramírez (Selección y presentación), Editorial Tecnos S.A., Madrid 1975.
- GARCÍA MARTÍNEZ DE MURGUÍA, Prudencio: *Ejército: presente y futuro. I. Ejército, Polemología y Paz Internacional*, Alianza Editorial S.A., Madrid 1975.
- GARCÍA MARTÍNEZ DE MURGUÍA, P: «La disciplina corresponsable y las nuevas Reales Ordenanzas», *Revista Ejército* núm. 479, diciembre 1979.
- GARRIDO FALLA, Fernando, CAZORLA, Luis M., GÁLVEZ, F. Javier, SANTAMARÍA, Juan A., ENTRENA, Rafael, RECORDER, Emilio, SANTAOLALLA, Fernando, ENTRENA, Ramón, SERRANO, José M: *Comentarios a la Constitución*, Editorial Cívitas S.A., Madrid, 1985.
- GIMÉNEZ CABALLERO, Ernesto: *Manuel Azaña. (Profecías españolas)*, Ediciones Turner S.A., Madrid 1975.
- GÓMEZ DE ARTECHE Y MORO, José: *Guerra de la Independencia. Historia militar de España de 1808 a 1814* (Tomo I), Imprenta General del Crédito Comercial, Madrid 1868.
- GUAITA MARTORELL, Aurelio: «Los derechos fundamentales de los militares», en Rafael Gómez

- Morant (Coordinador), *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*, Editorial Cívitas S.A., Madrid, 1989.
- GUDE FERNÁNDEZ, Ana: *El habeas corpus en España. Un estudio de la legislación y de la jurisprudencia constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- GUTIÉRREZ MELLADO, Manuel: *Un soldado de España*, Editorial Argos Vergara S.A., Madrid 1983.
- HARRIES-JENKINS, Gwyn & C. MOSKOS Charles, Jr: *Las fuerzas armadas y la sociedad*, Alianza Editorial S.A, Madrid, 1984.
- HEADRICK, Daniel R: *Ejército y política en España (1866-1898)*, Editorial Tecnos, S.A. (Traducción del inglés por Jaime Melgar Botasis), Madrid, 1981.
- HERNÁNDEZ GIL, Antonio: *La Constitución y su entorno. Obras Completas. Tomo 7*, (Ed. Inicial de Planeta, 1982), Espasa-Calpe, S.A, Madrid, 1988.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel: *El principio monárquico (Un estudio sobre la soberanía del rey en las Leyes Fundamentales)*, Editorial Cuadernos para el Diálogo, S.A. (EDICUSA), Madrid, 1972.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel: «El Rey y las Fuerzas Armadas», *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 7. Otoño. UNED, Madrid, 1980.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel: «Dimensión constitucional de la profesionalización de las Fuerzas Armadas», *Revista de Derecho Político*, núm. 43, 1988.
- JACKSON, Gabriel: *La República Española y la Guerra Civil*, Biblioteca Historia de España, RBA Coleccionables S.A., Barcelona 2005.
- JIMÉNEZ ASENJO, Enrique: *Antecedentes, texto y doctrina de la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1961.
- LACOMBA AVELLÁN, Juan Antonio: *La crisis española de 1917*, Editorial Ciencia Nueva, Madrid 1970.
- LAFUENTE BALLE, José M.<sup>a</sup>: «Sobre el carácter taxativo o declarativo de la relación de las misiones atribuidas a las Fuerzas Armadas en el Artículo 8 de la Constitución», *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992.
- LAFUENTE BALLE, José María: «De cómo opera en la práctica el mando militar del Rey», *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando: «La evolución democrática de la defensa nacional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, mayo-agosto 2007.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego: «La posición constitucional de las Fuer-

- zas Armadas», *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, 1983.
- LÓPEZ SÁNCHEZ, José: *Manifestaciones individuales de los delitos contra la disciplina militar*. Tesis doctoral. Universidad de Córdoba 2004.
- LÓPEZ-CORDÓN, María Victoria: *La revolución de 1868 y la I República*, Estudios de historia contemporánea, Siglo XXI de España Editores S.A., Madrid 1976.
- LOSADA MALVÁREZ, Juan Carlos: *Ideología del ejército franquista (1939-1959)*, Ediciones Istmo S.A, Madrid, 1990.
- LOZANO, Carmelo M.: *¡Hasta nunca! (Fernán Galán)*, Plaza & Janés S.A. Editores, Barcelona 1978.
- LLEIXA, Joaquim: *Cien años de militarismo en España. (Funciones estatales confiadas al ejército en la Restauración y el franquismo)*, Barcelona. Editorial Anagrama, 1986.
- LLORCA, Carmen: *Parlamentarismo y Constituciones en España*, Ediciones Istmo S.A, Madrid, 1988.
- MARICHAL, Carlos: *La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España: 1834-1844*, Ediciones Cátedra S.A., Madrid 1980.
- MARTÍN JIMÉNEZ, Hilario: *Ideología y política en las Fuerzas Armadas (Una visión psicológica desde Platón)*, Industrial Litográfica de Valladolid, Salamanca 1976.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Rafael: «Las Reales Ordenanzas ¿Una norma inconstitucional?», en Ramírez Jiménez, Manuel (Editor): *La función militar en el actual ordenamiento constitucional español*, Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales «Lucas Mallada» y Academia General Militar, Editorial Trotta S.A., Madrid, 1995.
- MARTÍNEZ QUINTEIRO, M.<sup>a</sup> Esther: *Los grupos liberales antes de las Cortes de Cádiz*, Ed. Narcea S.A, Madrid, 1977.
- MARTÍNEZ QUINTEIRO, M.<sup>a</sup> Esther: «En torno al primer constitucionalismo hispano. Estado de la cuestión», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, número 28, julio-agosto, 1982.
- MARTÍNEZ RUIZ, Enrique: «El reclutamiento militar y sus implicaciones sociales en el marco de la Constitución de 1845», *Revista de Derecho Político*, núm. 39, 1995.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: *La Constitución española de 1812 y el primer liberalismo español*, Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Facultad de Derecho, Valencia 1978.
- MARTÍNEZ YAÑEZ, Nora María: «Los derechos fundamentales en la Constitución de 1845 y en sus proyectos de reforma», en Puy Muñoz, Francisco (Coordinador), *Los derechos en el cons-*

- titucionalismo histórico español*, Ed. Universidad de Santiago de Compostela, 2002.
- MELLA MARQUEZ, Manuel: «Los grupos de presión en la transición política», en TEZANOS, José Félix; COTARELO, Ramón; BLAS, Andrés de (eds.): *La transición democrática española*, Editorial Sistema, Madrid 1989.
- MILLÁN GARRIDO, Antonio: *Ordenanzas Militares*, Editorial Trium S. A, Madrid, 1993.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio: *Manual de derecho constitucional. Volumen I*. Balaguer Callejón, Francisco (coordinador); Cámara Villar, Gregorio; López Aguilar, Juan Fernando; Balaguer Callejón, María Luisa; Montilla Martos, José Antonio. Tecnos (2.<sup>a</sup> edición), Madrid, 2007.
- MORALES, Antonio: «Los orígenes de la Administración Pública Contemporánea», en Morales Moya, Antonio y Esteban de Vega, Mariano (Eds.), *La historia contemporánea en España*, Primer Congreso de Historia Contemporánea, Ediciones Universidad de Salamanca, 1996.
- MOREIRA ALVES, Marcio: *La revolución de los militares portugueses*, Editorial Euros S.A., Barcelona 1972.
- MORILLAS CUEVAS, Lorenzo: «El militar ante el derecho penal», en Pérez-Serrabona González, José Luis (Ed.), *El estado profesional del militar del siglo XXI*, Universidad de Granada, 2002.
- MOSKOS, Charles C: «From institution to occupation: Trends in military organization», *Armed Forces and Society*, 4, 1978, págs. 41-50.
- MOZO SEOANE, A.: «Las Fuerzas Armadas y su ordenamiento jurídico (una relectura del debate sobre el artículo 8 de la Constitución)», *Revista Española de Derecho Militar* núm. 65, enero-junio 1995.
- MUÑIZ Y TERRONES, J.: *Reales Ordenanzas de Carlos III*, Madrid, 1880.
- NAVARRO SANCHIS, Francisco José: «Diez puntos de reflexión sobre la Ley Orgánica de la Defensa Nacional», *Revista Jurídica Militar. (Revista electrónica de Derecho Militar para profesionales)*, enero 2006.
- OEHLING, Hermann: *La función política del Ejército*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1967.
- OLMEDA GÓMEZ, José Antonio: *Las Fuerzas Armadas en el Estado franquista. Participación política, influencia parlamentaria y profesionalización, 1939-1975*, Orán S.A., Ediciones El Arquero, Madrid, 1988.
- OLLERO GÓMEZ, C: «Constitución y Reales Ordenanzas», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* núm. 69, 1982.

- PABÓN, J: «El régimen de los generales», en *La subversión contemporánea y otros estudios*, Narcea, Madrid, 1971.
- PABÓN Y SUÁREZ DE URBINA, Jesús: *Narváez y su época*, Colección Austral, Espasa-Calpe S.A., Madrid 1983.
- PAPELL, Antonio: *La Monarquía española y el Derecho constitucional europeo*, Editorial Labor S.A., Barcelona, 1980.
- PARADA VÁZQUEZ, José Ramón: «Toque de silencio por la justicia militar», *Revista de Administración Pública*, núm. 127, enero-abril 1992.
- PAYNE Stanley G.: *La Revolución Española*, Librería Editorial Argos S.A., Barcelona 1977.
- PAYNE, Stanley G.: *El Ejército, la República y el estallido de la guerra civil*. En CARR, Raymond y AA.VV.: *Estudios sobre la República y la guerra civil española*, Biblioteca de la Historia, SARPE, Madrid 1985.
- PAYNE, Stanley G.: *Los militares y la política en la España contemporánea*, Ruedo Ibérico, 1986.
- PEÑA GONZÁLEZ, José: «La cultura política en el Sexenio», en Número monográfico *El Sexenio Revolucionario. La Constitución española de 1869*, en *Revista de Derecho Político UNED* núm. 55-56, Madrid 2002.
- PEÑA GONZÁLEZ, José: «Manuel Azaña: el único estadista», en *Revista de Derecho Político UNED* núm. 68, 2007.
- PEÑARRUBIA IZA, Joaquín María: *Presupuestos constitucionales de la Función militar en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- PÉREZ DÍAZ, Santiago: «Las reformas de Gutiérrez Mellado», en *Memoria de la Transición*, Juliá, Santos; Pradera, Javier; Prieto, Joaquín (Coordinada por), Taurus, Madrid 1996.
- PÉREZ MADRIGAL, Joaquín: *España a dos voces. Los infundios de la historia*, Edición EASA, Madrid 1961.
- PÉREZ VILLALOBOS, M.<sup>a</sup> Concepción: «La configuración constitucional de las Fuerzas Armadas», *Revista Española de Derecho Militar* núm. 78, julio-diciembre 2001.
- POCH NOGUER, José: *El general Prim*, Biblioteca de la Historia de España, SARPE, Madrid 1986.
- PORRAS NADALES, A: «Ordenamiento de la Defensa, poder militar y régimen constitucional en España», *Revista de Estudios Políticos* núm. 35, septiembre-octubre 1983.
- PORRAS RAMÍREZ, José María: *Principio democrático y función regia en la Constitución normativa*, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1995.
- PRADERA, Javier: «La bola de nieve», en *Memoria de la Transición*, Juliá, Santos; Pradera, Javier; Prieto, Joaquín (Coordinada por), Taurus, Madrid 1996.

- PREGO, Victoria: «Manuel Gutiérrez Mellado», en *Memoria de la Transición*, Juliá, Santos; Pradera, Javier; Prieto, Joaquín (Coordinada por), Taurus, Madrid 1996.
- PUELL DE LA VILLA, Fernando: «Las Fuerzas Armadas en la crisis de la Restauración. Las Juntas Militares de Defensa», en Hernández Sánchez-Barba, Mario y Alonso Baquer, Miguel (directores), *Las Fuerzas Armadas. Historia institucional y social*, Volumen 5, Capítulo 19, Ed. Alhambra, Madrid, 1986.
- PUGA CRUZ, E.: «¿Disciplina corresponsable?», *Revista Ejército* núm. 487, julio 1980.
- PUY MUÑOZ, Francisco: «Los derechos humanos en las Leyes Fundamentales de España (1936-75)», en Puy Muñoz, Francisco (Coordinador), *Los derechos en el constitucionalismo histórico español*, Ed. Universidad de Santiago de Compostela, 2002.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel: «Crisis de la Segunda República Española (Un análisis objetivo 75 años después)», en *Revista de Derecho Político UNED* núm. 68, 2007.
- RAMOS ARGÜELLES, Antonio: *Agustín Argüelles (1776-1844). Padre del constitucionalismo español*, Ediciones Atlas, Madrid 1990.
- REINLEIN, Fernando: *Capitanes rebeldes. Los militares españoles durante la Transición: de la UMD al 23-F*, Ed. La Esfera de los Libros S.L., Madrid 2002.
- RODRÍGUEZ BOENTE, Sonia Esperanza: «Los derechos fundamentales en la Constitución de 1876», en Puy Muñoz, Francisco (Coordinador), *Los derechos en el constitucionalismo histórico español*, Ed. Universidad de Santiago de Compostela, 2002.
- RODRÍGUEZ-TOUBES MUÑIZ, Joaquín: «Los derechos fundamentales en la Constitución española de 1837», en Puy Muñoz, Francisco (Coordinador), *Los derechos en el constitucionalismo histórico español*, Ed. Universidad de Santiago de Compostela, 2002.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA PEREZ, Jorge: «La jurisdicción militar en el Art. 117.5 de la Constitución», en García Lozano, Carlos (Director), *Jurisdicción militar: aspectos penales y disciplinarios*, Estudios de Derecho Judicial 112, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2006.
- ROURA GÓMEZ, Santiago A.: *La defensa de la Constitución en la historia constitucional española (Rigidez y control de constitucionalidad en el constitucionalismo histórico español)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998.
- ROVIRA FLÓREZ DE QUINONES, María Carolina: «Los derechos humanos en la Constitución de 1869», en Puy Muñoz, Francisco (Coordinador), *Los dere-*

- chos en el constitucionalismo histórico español*, Ed. Universidad de Santiago de Compostela, 2002.
- RUBIO CABEZA, Manuel: *Crónica de la Dictadura de Primo de Rivera*, Biblioteca de la Historia de España, SARPE, Madrid 1986.
- SÁINZ MORENO, Fernando y HERRERO DE PADURA, Mercedes (Edición preparada por) *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, 4 volúmenes (2.ª edición), Madrid, 1989.
- SALAS LARRAZÁBAL, Ramón: «Las Reales Ordenanzas», en Hernández Sánchez-Barba, Mario y Alonso Baquer, Miguel (directores), *Las Fuerzas Armadas Españolas. Historia institucional y social*, Volumen 8, Ed. Alhambra S.A, Madrid, 1986.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Centro de Estudios Constitucionales, (4.ª edición revisada y ampliada), Madrid, 1984.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis: «Introducción» al *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812 de Agustín de Argüelles*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
- SÁNCHEZ FÉRRIZ, Remedio: «Derechos y libertades en el último tercio del siglo XIX español», en *Estudios de historia, política y derecho en homenaje a Joaquín Tomás Villarroya*, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol 9/10, Departamento Derecho Universitat de Valencia. 2.ª Epoca, núm. 9-10 (otoño 1994 invierno 1995), 1995.
- SÁNCHEZ FÉRRIZ, Remedio: «Cánovas y la Constitución de 1876», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, número 101, julio-septiembre 1998.
- SÁNCHEZ-TERÁN, Salvador: *La Transición. Síntesis y claves*, editorial Planeta S.A., Barcelona 2008.
- JULIÁ, Santos: *Manuel Azaña, una biografía política. Del Ateneo al Palacio Nacional*, Alianza Editorial S.A., Madrid 1990.
- JULIÁ, Santos: «Manuel Azaña Díaz. (La República española de Manuel Azaña)», en ANTÓN, Joan; CAMINAL, Miguel (coordinadores): *Pensamiento político en la España contemporánea (1800-1950)*, Editorial Teide S.A., Barcelona 1992.
- SECO SERRANO, Carlos: *Alfonso XIII y la crisis de la Restauración*, Ediciones Ariel S.A., Barcelona 1969.
- SECO SERRANO, Carlos: *Militarismo y civilismo en la España contemporánea*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984.
- SOLE TURA, Jordi y AJA, Eliseo: «Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)», *Estudios de Historia Contemporánea*, Siglo Veintiuno de

- España Editores S.A. (19.<sup>a</sup> edición), Madrid, 2002.
- SOUTO PAZ, José Antonio: «Las libertades públicas en la Constitución de 1869», en Número monográfico *El Sexenio Revolucionario. La Constitución española de 1869*, en *Revista de Derecho Político UNED* núm. 55-56, Madrid 2002.
- SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo: «La significación de las Reales Ordenanzas en el contexto de la reforma militar», *Revista de Derecho Político*, núm. 48-49, UNED, Madrid 2000.
- SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo: «Veinticinco años de Constitución y Fuerzas Armadas», en *Revista de Derecho Político UNED* núm. 58-59, Madrid 2003-2004.
- TAGÜEÑA LACORTE, Manuel: *Testimonio de dos guerras*, Ed. Planeta DeAgostini S.A., Barcelona, 2005.
- TEZANOS, José Félix: «La crisis del franquismo y la transición democrática en España», en TEZANOS, José Félix; COTARELO, Ramón; BLAS, Andrés de (eds.): *La transición democrática española*, Editorial Sistema, Madrid 1989.
- TIERNO GALVÁN, Enrique: *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Editorial Tecnos S.A, Madrid, 1979.
- TOMAS Y VALIENTE, Francisco: *Códigos y Constituciones (1808-1978)*, Alianza Editorial S.A., Madrid, 1989.
- TOMÁS VILLARROYA, Joaquín: *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, (8.<sup>a</sup> edición), Madrid, 1989.
- TORRES DEL MORAL, Antonio: *Constitucionalismo histórico español*, Átomo ediciones, Cuarta Edición, Madrid, 1991.
- TRILLO-FIGUEROA MARTINEZ-CONDE, Federico: «Las Fuerzas Armadas en la constitución española (Esbozo de una construcción institucional)», *Revista de Estudios Políticos* núm. 12, Noviembre-Diciembre, 1979.
- TUSELL, Javier: *Radiografía de un golpe de Estado. El ascenso al poder del general Primo de Rivera*, Alianza Editorial S.A., Madrid 1987.
- TUSELL, Javier: *La Dictadura de Franco*, Ediciones Altaya S.A., Barcelona, 1996.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín: *Política y Constitución en España (1808-1978)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2007.
- VIDARTE, Juan-Simeón: *Las Cortes Constituyentes de 1931-1933. Testimonio del Primer Secretario del Congreso de los Diputados*, Ediciones Grijalbo S.A., Barcelona 1976.
- VIDARTE, Juan-Simeón: *El bienio negro y la insurrección de Asturias. Testimonio del entonces Vicesecretario y Secretario del PSOE*. Ediciones Grijalbo S.A., Barcelona 1978.

VV.AA. *Derecho Político II. Unidad Didáctica 1*, redactada por el equipo dirigido por el Dr. Oscar Alzaga Villaamil, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid, 1980, pág. 10.

YNFANTE, Jesús: *El Ejército de Franco y de Juan Carlos*, Ed. Ruedo Ibérico, Francia, 1976.

***Sinopsis de Artículos de la Constitución Española de 1978***

(<http://www.congreso.es/constitucion/constitucion/index/index.htm>)

Sinopsis del Artículo 11 realizada por Sylvia Martí Sánchez. Letrada de las Cortes Generales. Diciembre 2003. Congreso de los Diputados.

Sinopsis del Artículo 62 realizada por José Fernando Merino Merchán, Letrado de las Cortes Generales. Diciembre 2003. Congreso de los Diputados.

Sinopsis del Artículo 117 realizada por Sylvia Martí Sánchez. Letrada de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Diciembre 2003.

***Otras fuentes***

Capitulacion entre S.M. el Rey de España y de las Indias de una parte y la dieta de la Confederación Helvética de la otra para los cinco regimientos suizos que sirven a s.m. concluida en Berna en 2 de agosto de 1804.

Reglamento para el Servicio en Campaña (1882)

*ORDENANZAS del EJÉRCITO. Armonizadas con la legislación vigente* (3.<sup>a</sup> edición corregida y aumentada), Imprenta y Litografía del Depósito de la Guerra. Madrid, 1899.

*La UMD y la Causa 250/75*, Ministerio del Ejército, Estado Mayor Central, Talleres del Servicio Geográfico del Ejército, Madrid 1976.

*Los Pactos de la Moncloa*, Servicio Central de Publicaciones/ Presidencia del Gobierno, Imprenta del BOE, Madrid 1977.

MUÑOZ NÚÑEZ, Pedro: *Índice cronológico de legislación (Leyes y Decretos 1940-1985)*, Gráficas DEHON, Servicio de Publicaciones del EME, Madrid 1986.

Documento «Principios del nuevo estilo de mando» dictado por el Jefe de Estado Mayor del Ejército (Teniente General Faura), en *Revista Ejército* núm. 684, noviembre-diciembre 1997.

Directiva de Defensa Nacional 1/2000, enero 2001.

OR7-004 (2.<sup>a</sup> Edición). *Orientaciones. El Derecho de los conflictos armados*, (tres tomos), Edita Ministerio de Defensa (MADOC). Imprime Centro Geográfico del Ejército, Madrid, 2007.

Discurso de la Ministra de Defensa, pronunciado en el Acto de la Pascua Militar, el martes 6 de enero de 2009.

Diccionario Real Academia de la Lengua (DRAE) 22.<sup>a</sup> edición.

