

RAMÓN GÓMEZ MARTÍNEZ

CONSTITUCIÓN  
Y FUERZA MILITAR  
(1808-1978)

GRANADA

2010

© RAMÓN GÓMEZ MARTÍNEZ

© UNIVERSIDAD DE GRANADA

*Constitución y fuerza militar (1808-1978)*

ISBN: 978-84-338-5021-8 Depósito legal: Gr./4076-2010

Edita: Editorial Universidad de Granada

Campus Universitario de Cartuja. Granada

Fotocomposición: García Sanchis, M.J., Granada

Imprime: Imprenta Comercial. Motril. Granada

*Printed in Spain*

*Impreso en España*

*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.*

*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 autén- tica 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 relacion 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



CONSTITUCIÓN Y FUERZA MILITAR (1808-1978)

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 Bastarreche, 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 ruptura 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 presencié 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 direcciones.

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.