

Evolución de las relaciones cívico- militares en democracia

CARLOS GIL MUÑOZ*

El proceso de transición en España, iniciado a finales del año 1975, se caracterizó por la bifocalización de la atención por una parte hacia la nueva estructura política y social de la sociedad y por otra hacia el estamento militar, cuyo comportamiento democrático era, aparentemente, una incógnita que suponía un desafío no sólo para el gobierno constitucional, sino también para la sociedad en su conjunto.

Para comprender el papel de las fuerzas armadas durante la transición, no podemos limitarnos a detallar los comportamientos puntuales del sector militar, sino que es preciso analizarlos desde una perspectiva más amplia que comprende el estudio de la normativa legal y de las medidas llevadas a cabo por el poder político civil además de observar las reacciones que las mismas provocaron en los militares.

Es generalmente admitido que una democracia necesita que las instituciones controlen la actividad y cumplimiento de las misiones de sus fuerzas armadas, pues de lo contrario ni el poder ejecutivo ni el legislativo tendrían realmente la decisión política y convertiría al sistema en una democracia tutelada o vigilada.

Si bien el panteamiento puede servir como una meta a alcanzar, plenamente realizada en muchos países de nuestro entorno, el tradicional receio de los militares hacia los políticos tiene, en el caso español, una especial significación pues no hay que olvidar que nuestras fuerzas armadas han estado casi cuarenta años sin poder establecer una relación plural con las instituciones, ya que los partidos políticos estaban prohibidos y los conceptos de milicia y política eran considerados como antagónicos.

* Coronel de Infantería, Psicólogo.

Al inicio de la transición, la falta de comunicación entre políticos y militares, a niveles de decisión, hizo patente el desconocimiento de los dos ámbitos y el mantenimiento de una desconfianza mutua que no facilitaba la necesaria compenetración para el desarrollo de una sociedad en paz y en progreso. Dicha situación, que por la parte militar puede considerarse como expectante, reflejaba el aislamiento militar con respecto al nuevo ámbito político. Es por ello por lo que la iniciativa en las relaciones cívico-militares quedó desde los primeros momentos en manos civiles a cargo de un gobierno formado por personas de talante abierto, con un pasado no comprometido con la dictadura y en el que figuraba un militar como vice-presidente para asuntos relacionados con la defensa.

Pero este planteamiento, que se refleja ahora y que se tendía con prudencia a superar, no es nuevo. Ya a finales de siglo, nuestro tratadista Villamartin decía:

«Para satisfacer las necesidades de la guerra moderna, se hace preciso estudiar y aliar las instituciones militares con las políticas; referir a un solo principio el esfuerzo común de las fuerzas armadas y los poderes de la sociedad, y fijar la armonía entre el sistema militar de un país y el social de sus fuerzas armadas, pues de lo contrario, la sociedad militar no será coexistente con la civil, vivirá de una vida oficial prestada, y las fuerzas armadas serán un instrumento de débil fuerza para las cuestiones en las que debe tener, y de fuerza excesiva para cuestiones en que no debe tomar parte... »

La nueva situación política española hacía necesario establecer una política de defensa acorde con la Constitución pero sin rupturas traumáticas que pudieran dar paso a justificaciones de «salvadores de la patria». Por ello, la sucesión de las reformas produjo, a lo largo de estos años, un restablecimiento de las relaciones cívico-militares, partiendo de una realidad que, en principio, planteaba problemas de legitimidad y de renuncia a algunas de las misiones que las fuerzas armadas tenían encomendadas.

La transición a un sistema democrático, desde la perspectiva militar, tiene unas características que pueden ser generalizadas. Siguiendo a Prudencio Garcia, estas pueden ser:

Gradualidad - La institución militar configurada mental y doctrinalmente por un largo periodo de dictadura, no puede cambiar de repente a tener un sentimiento democrático, respeto al pluralismo político, a las libertades y subordinación al poder civil. La asimilación de estos valores requiere un cierto tiempo a nivel institucional y más tiempo aún en ser incorporados a sus componentes.

Ambigüedad y contradicciones - Coexiste inevitablemente las normativas legales democráticas y antidemocráticas produciéndose vacíos y contradicciones legales y una gran ambigüedad en la actuación de las instituciones y de sus componentes, enquistándose situaciones cuya resolución no está prevista y que se resuelven con generosidad y amplitud de miras.

Falta de experiencia y de hábitos democráticos en los estamentos civiles y militares

- Después de una larga dictadura, el ejercicio del diálogo requiere un aprendizaje tanto por parte del poder civil como del militar por la desconfianza y receios acumulados. Esto tiene un reflejo en muchas normativas legales que se ven con grandes dificultades para su realización y que solamente son superadas con un entendimiento y colaboración por ambas partes.

Intentos de retroceso a la situación anterior - Es frecuente que por parte de los sectores militares intolerantes, se intente presionar al poder civil para que modifique su política, por medio de asonadas militares o de golpes de estado. Como ejemplos, podrían citarse, los tres intentos de involucionismo en España, dos frustrados en su inicio y otro que alcanzó notable gravedad.

Lo que sí es evidente es que un equilibrio entre los estamentos civil y militar permite que las fuerzas armadas participen con las restantes fuerzas sociales en la reconstrucción democrática. Ya lo decía nuestro pensador Balmes: «el poder militar es fuerte porque es débil el poder civil». La transición española a la democracia no supuso una ruptura traumática porque fue el resultado de un pacto social, sin vencedores ni vencidos. Hubo una aceptación tácita de la supremacía del poder civil sobre las fuerzas armadas y la parte civil se comprometió a preservar el sistema nacional de defensa, la modernización de sus estructuras y la adecuación de sus efectivos a las necesidades reales de un Estado democrático.

Antecedentes del sistema militar español

Para situar convenientemente las relaciones cívico-militares en las últimas décadas, es necesario conocer y distinguir los distintos periodos de la reciente historia española.

- Período 1939-1960 final de la Guerra Civil hasta el comienzo de los planes de desarrollo;
- Período 1960-1975 despegue económico y muerte del general Franco;
- Período 1975-1982 transición democrática;

- Período 1982 hasta nuestros días: etapa democrática.

El primer período se caracteriza por una amplia intervención de las fuerzas armadas en los órganos del Estado y en un proceso de militarización de la sociedad, con la presencia de militares en los puestos claves de las instituciones económicas y políticas. Los efectivos militares se mantienen altos como consecuencia de la posible amenaza de invasión durante la II Guerra Mundial, y los militares son simultáneamente sujetos activos con fines propios y corresponsables políticos ya que actúan como variable del control político, en parte aceptado por el carisma del general que ocupaba la jefatura del Estado. En el año 1953 hubo atisbos de modernización organizativa militar - las estructuras pentómicas - y una progresiva mejora en el equipamiento a través de los acuerdos de cooperación con los Estados Unidos.

El segundo período se define como el final de la autarquía económica y la implantación por un equipo de técnicos en el Gobierno de los planes de desarrollo que llevó consigo la iniciación de una adecuación a ciertos valores de otras sociedades occidentales. Disminuye la presencia de militares en la política - Gobierno, Cortes y Administración. Se trata de reducir con algunas leyes, los cuadros profesionales de los ejércitos pero sin abandonar la misión que la Ley Orgánica de 1967 establece para las fuerzas armadas: «garantizar la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional».

El tercer período, que comprende desde la muerte del general Franco en noviembre de 1975 hasta las elecciones de 1982, se ha calificado como de transición democrática. Se caracteriza por una nueva legitimación de las fuerzas armadas, su integración en el nuevo contexto constitucional y por la creación de una estructura que prevé su control por el Gobierno. En este período se definen claramente las líneas de mando y las político-administrativas, que en la anterior etapa aparecían superpuestas, y se inicia una etapa de propuestas de normas legales que posteriormente se desarrollarían. A las relaciones entre el poder civil y los militares se las podría calificar como se citaba en las Ordenanzas militares de Carlos III, «de sostenidas y decentes».

El cuarto período, que se inicia con las elecciones de noviembre de 1982, es considerado por la mayoría de los tratadistas como el inicio de la etapa de normalización democrática. En él se desarrolla la legislación militar propuesta durante la transición. Se prorroga la Ley de Dotaciones de las Fuerzas Armadas, que regula, a largo plazo, la inversión del

presupuesto de defensa; también se aprueba la Reforma de la Ley de Criterios Básicos de la Defensa con tres objetivos: establecer la debida subordinación de los mandos militares al Gobierno; incorporar a los tres Ejércitos en la estructura del Ministerio de Defensa y la desaparición de la cúpula militar - JUJEM - como órgano decisorio, limitando su misión a la de asesoramiento.

Se puede concretar, brevemente, esa nueva reestructuración de la política militar entre otras, en las actuaciones del Gobierno en materia de defensa a partir de 1982 y que inciden no sólo en la dependencia del poder militar sino en la potenciación de las fuerzas armadas y en un mayor grado de profesionalización:

- Introducción de una nueva relación entre el poder ejecutivo y las fuerzas armadas que las ha vertebrado de forma homologable a la de cualquier democracia europea.
- Planificación de la política de defensa con un plan general de defensa y dentro de él, un plan estratégico conjunto.
- Reforma de los órganos superiores de la Defensa Nacional.
- Desarrollo del Ministerio de Defensa con la participación de civiles en la dirección de asuntos hasta ahora reservados a los militares.
- Modernización y mayor operatividad de las fuerzas armadas.
- Racionalización de la política de personal con criterios de mayor profesionalidad.
- Regulación de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense, de acuerdo con los principios de la Constitución.
- Reforma del servicio militar y regulación de la objeción de conciencia.
- Reordenación de la situación de unidades, centros y organismos.
- Incorporación de la mujer a las fuerzas armadas.
- Ley Reguladora del Régimen del personal militar profesional.

La gradualidad de las reformas en la evolución de las fuerzas armadas no hay que considerarla solo desde un punto de vista de modernización o adecuación a los nuevos tiempos sino como una transformación en profundidad de unas fuerzas armadas que eran consideradas emblemáticas del régimen político anterior y que había que insertarlas en la sociedad de donde procedían y a la que servían.

Puntos de referencia

Desde el punto de vista motivacional-militar, la situación para el militar profesional tiene unos puntos de referencia que hay que tener en cuenta para conocer las dificultades que hubo que superar en las relaciones de las fuerzas armadas con el poder civil y que de alguna manera conforman las actitudes de la institución.

No participación en alguna guerra mundial - La neutralidad española en las dos últimas guerras mundiales privó al ejército español de una experiencia de lucha contra un enemigo exterior. Las guerras en el norte de Marruecos en la década de los años veinte, y las Sidi Ifni y Sáhara en las de los sesenta, tuvieron unas características muy específicas que no implicaron en la lucha más que a unos pocos efectivos ya que, dado su carácter colonial y objetivos limitados, no pueden considerarse como conflictos internacionales.

La influencia política de la Guerra Civil - En el año 1936 el ejército español se dividió en dos partes y la vencedora fue la que constituyó la base de las fuerzas armadas en los años siguientes; su estructura se organizó hacia un enemigo interior como un arma política más y muchos militares, sobre todo los de alto rango, participaban en la vida social, política y administrativa del país. El servicio militar obligatorio, con distribución nacional, se consideró como un elemento homogeneizador y de control que se complementaba con un despliegue territorial ligado a las principales ciudades. Las propias fuerzas armadas, creadas en circunstancias bélico-políticas muy concretas, se presentaban ante la población como un bloque ideológico y como un pilar básico del régimen político. Los tratados hispano-americanos dieron una cobertura externa a la política militar, pero la organización militar siguió claramente orientada hacia el enemigo interior.

Aislamiento internacional - El aislamiento a que fue sometida España después de la Guerra Civil, roto en la década de los cincuenta por el Concordato con la Santa Sede y los Acuerdos con Estados Unidos, originó una política de autarquía económica y un afianzamiento del sentimiento nacional. Para las fuerzas armadas supuso el distanciamiento del modelo de un ejército moderno y la falta de planteamientos estratégicos, por lo que el sentimiento de neutralidad se dio como una consecuencia lógica de nuestra falta de integración internacional.

Aceptación de la transición hacia la democracia - La sensación de que era necesario un cambio en las estructuras y objetivos militares, hay que situarlo con el despegue económico de la década de los años sesenta. La apertura de las fronteras al turismo aún con el peculiar slogan de «España es diferente» empieza a considerarse como una transición hacia un

régimen político de libertades civiles. La salida de muchos oficiales a Europa y a Estados Unidos para cursos de perfeccionamiento militar, plantea a su llegada preguntas sobre la integración de las fuerzas armadas en la sociedad y una preocupación por conseguir incrementar su eficacia operativa.

La muerte del general Franco pone en evidencia la contradicción entre la preparación de las fuerzas armadas sin enemigo interno ni externo contra quién luchar, y la imposibilidad de oponerse a la democracia sin atacar al Rey y al proceso de cambio político e institucional realizado dentro de la legalidad vigente y con todas las legitimidades previstas.

La aceptación de la Constitución de 1978 implica no sólo el respeto a los deseos de la mayoría de la población civil sino que plantea la necesidad de una reestructuración de la política militar dentro de la política general y de la Defensa Nacional.

Posteriormente, la integración de España en la Comunidad Europea y en los tratados defensivos de la Alianza Atlántica y de la UEO dan una nueva perspectiva a la estructura militar y a sus relaciones con el poder civil y con la sociedad.

Transición democrática (1976-1982)

A partir de la muerte del general Franco en 1975, se inicia una etapa que la mayoría de los tratadistas llaman de *transición democrática* y que dura siete años.

Hasta el año 1977 no se inicia la promulgación de ninguna ley militar, manteniéndose el mismo organigrama administrativo y político, continuando la modernización de las fuerzas armadas iniciada en 1965 y que afectaba casi exclusivamente a la asignación de partidas del presupuesto para financiar programas de inversión o de adquisición de material bélico.

Los pasos legislativos que hay que considerar, y que permiten iniciar un proceso de cambio y de adaptación paulatina de las fuerzas armadas a la nueva realidad podemos fijarlos en:

Institucionalización de la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM) y reforma de los órganos superiores de la defensa. La creación en 1977 de la JUJEM, la definición de los órganos fundamentales de la Defensa en 1980 y una posterior reforma en 1984 marcan los hitos de la reforma de los órganos superiores de la defensa y la subordinación del poder militar al poder civil. Para un mayor entendimiento de la importancia de esta secuencia de dependencia hay que hacer referencia a la coordinación y funciones que tenían los máximos organismos militares durante el período franquista:

La *Junta de Defensa Nacional* - Creada en 1939 como máximo órgano jurídico de las fuerzas armadas era presidida por el propio Jefe del Estado y la integraban los ministros de los tres ejércitos, sus Jefes de Estado Mayor y el General en Jefe del Alto Estado Mayor. Posteriormente se le dió a la Junta el carácter de Comisión Delegada del Gobierno.

Según la Ley de 1967, dependía directamente del Jefe del Estado; representaba el enlace entre la jefatura del Estado y las fuerzas armadas; se constituía como órgano asesor y podía proponer al Gobierno las líneas generales sobre seguridad y defensa nacional.

El *Alto Estado Mayor* era un organismo técnico que asesoraba a la Presidencia del Gobierno en asuntos administrativos de las Fuerzas Armadas. Sus funciones quedarían posteriormente absorbidas por la JUJEM.

El *Consejo Superior del Ejército*, que agrupaba a los Tenientes generales, era el órgano en el que el Ejército de Tierra discernía los asuntos militares y políticos dentro de la propia institución. Este organismo nunca cumplió, sin embargo, una pretendida función de organizar profesionalmente al Ejército pues en la práctica no existía autonomía profesional de las fuerzas armadas.

Estos altos organismos serían mantenidos como asesores consultivos, perdiendo sus facultades organizativas y de decisión.

La creación en 1977 de una cúpula de mando supuso la coordinación de los tres ejércitos y un cambio sustancial en la unificación de la línea de mando de cada ejército que dependía directamente del Jefe del Estado sin ninguna conexión a nivel de estados mayores entre sí. La Junta de Jefes de Estado Mayor, como órgano colegiado superior de la cadena de mando sería posteriormente uno de los órganos superiores de la defensa, que trataremos más adelante. Inicialmente estuvo formado por cinco tenientes generales que tenían un elevado grado de autonomía frente al presidente del Gobierno y al ministro de Defensa, los cuales además, tenían sus competencias en materia militar muy reducidas y confusamente delimitadas. Este organismo, fue encargado de la elaboración del Plan Estratégico Conjunto (PEC) y de la determinación del objetivo Fuerza-Conjunto.

Creación del Ministerio de Defensa Después de 38 años de la existencia de tres ministerios militares, una de las primeras medidas tomadas después de las elecciones de julio de 1977 fue la creación en noviembre del mismo año, del Ministerio de Defensa, con una estructura orgánica que distinguía dos campos de actuación bien diferenciados. Uno, el militar, en el que se integraban los altos mandos y organismos de la cadena de mando militar (JUJEM), tanto en el aspecto operativo como en ciertos aspectos administrativos; y

otro, el político-administrativo, en el que se incluían las autoridades y organismos de apoyo al campo militar, proporcionando los recursos que precisan los ejércitos para el cumplimiento de su misión.

La fusión de los ministerios en uno solo, puede tener importancia desde el punto de vista económico (se centralizó el control presupuestario) y de eficacia, pero en este caso supuso que el Ministerio de Defensa se integrase como órgano de la administración central del Estado y que por primera vez se considerase a la política militar como un elemento más de la política de defensa nacional, a su vez, integrada en la política general del Gobierno. Esta concepción del Ministerio, definía las atribuciones del ministro como responsable de la capacitación a los ejércitos de tierra, mar y aire para poder cumplir sus misiones y al mismo tiempo las funciones de dirección de la política de defensa que no se reservara al presidente del Gobierno.

Esta estructura dual de una cadena de mando militar, integrada por los cuarteles generales de los ejércitos y la JUJEM y una rama político-administrativa a cargo de un subsecretario, que debía ser un general en activo, no integraba a los ejércitos propiamente dichos en el Ministerio lo que no permitía una ejecución única, centralizada y eficaz de las políticas de defensa y militar.

La normativa legislativa tanto del primer ministro de Defensa, Tte. General Gutierrez Mellado, como la de sus sucesores civiles, Agustín Rodríguez Sahagún y Alberto Oliart, con la regulación de las funciones y relaciones de los órganos superiores del Estado en relación con la defensa, en 1978, y la ley de criterios civiles de la Defensa Nacional y la Organización militar en 1980, no superaron la disfunción orgánica establecida.

Esa estructura, confusa e inoperante, mantuvo en la práctica cinco ministerios: los tres antiguos ministerios de los tres ejércitos (con el nombre de Cuarteles Generales), con la mayoría de las competencias anteriores, La JUJEM con su *staff* e el nuevo Ministerio de Defensa sin relaciones funcionales con los anteriores. Esta organización que resultaba además de disfuncional, poco beneficiosa para las fuerzas armadas se reestructuró en 1984.

Nueva Constitución en 1978 - Reestructurada la cúpula militar e integrada orgánicamente en la nueva organización del Ministerio de Defensa, la planificación de los objetivos, la dimensión y objetivos de las fuerzas armadas dependía del rol que el nuevo texto constitucional asignara a las mismas.

La Constitución aprobada en diciembre de 1978, ya en su preámbulo hace una regulación de los derechos fundamentales que condiciona el sistema de valores la organización y fines

de la administración pública al decir: *«La Nación Española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad, y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de:*

- Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de sus derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones.

- Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.»

Es el artículo 8 el que constituye la base y las misiones de la institución militar y su adecuación a un sistema democrático:

«Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.»

En el artículo 30, implica a todos los españoles en la colaboración a la Defensa Nacional:

«Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España». Y también prevé la objeción y otras causas de exención del servicio militar obligatorio estableciendo la posibilidad de una prestación social sustitutoria.

Pero es el artículo 97 el que determina el carácter de las relaciones cívico-militares y no sólo la dirección de la política general, sino la de la política de defensa y de la militar: *«El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar, y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes».*

La Ley de Criterios Básicos de la Defensa y la Organización Militar, sancionada en julio de 1980, dió cumplimiento al mandato constitucional y constituyó el elemento jurídico que determina el papel de las fuerzas armadas para la agresión externa únicamente y da unas pautas de cómo debe regularse la Defensa Nacional: *«La Defensa Nacional será regulada de tal forma que, tanto en su preparación y organización, como en su ejecución, constituya un conjunto armónico, que proporcione una efectiva seguridad nacional».*

De cuanto antecede, pueden extraerse algunas ideas básicas:

- La Defensa Nacional compete a todos y cada uno de los españoles. En este sentido, las fuerzas armadas constituyen un elemento, sin duda importante, pero no el único de esa defensa nacional que pretende proteger y conservar el modo de vida, la libertad y el modelo

político, social e económico que los españoles decidieron al refrendar con su voto la Constitución.

- La política del Gobierno en el campo de la Defensa Nacional es parte integrante de su política general; la política militar es, a su vez, componente importante de la primera. Compete al Gobierno la formulación de estas políticas con el control de su acción por las Cortes Generales y, a su Presidente, la dirección de su desarrollo, si bien esta última función está delegada en el ministro de Defensa

Reorganización y desmilitarización de la policía. La concepción de la defensa para neutralizar y eliminar al *enemigo interior* asignaba a los ejércitos una misión que estaba coordinada con las fuerzas del orden público. Su distribución territorial estaba orientada hacia las grandes aglomeraciones urbanas e industriales con el concepto de «guarnición» y la jurisdicción castrense, cuya máxima autoridad regional era el Capitán General, se aplicaba en defensa de las instituciones ya que tanto los ejércitos como las fuerzas de orden público estaban constituidas como brazos armados de la Patria. En 1967, según las normas legales, la misión de las fuerzas armadas era también garantizar la seguridad nacional y la defensa del orden institucional.

Una de las primeras consecuencias de la Constitución fue la de separar las misiones de las fuerzas armadas de las de las fuerzas de orden público. Las primeras, compuestas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tendrán como misión *«garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional»*. Para las segundas, que integran las fuerzas y cuerpos de seguridad, la misión será *«proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana»*.

Esta primera distinción entre fuerzas armadas y cuerpos de seguridad del Estado, sí bien fue un paso muy importante en la delimitación de misiones, no supuso la desmilitarización inmediata de la policía, pues según la ley orgánica de la policía, los cuerpos de seguridad del Estado estaban integrados por la Policía, formada por el Cuerpo Superior de Policía y por la Policía Nacional (antes policía armada, de estructura y organización militar), y por la Guardia Civil como institución de naturaleza mixta civil-militar.

Nuevas Ordenanzas Militares - Una de las reformas más trascendentes para la institución militar y que supuso un gran avance en la adecuación en los derechos y deberes de los militares a los nuevos tiempos fue la sanción de unas nuevas ordenanzas militares en diciembre de 1978.

La redacción del texto fue encargada por el entonces ministro de Defensa, Gutierrez Mellado, una veintena de oficiales designados por los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos, pasando posteriormente a la JUJEM para su envío al Parlamento donde los legisladores, a través de enmiendas conformaron un estatuto del militar en el que el acatamiento de la Constitución fue un tema prioritario.

Estas nuevas ordenanzas, que sustituían a las elaboradas hace dos siglos por los militares ilustrados de Carlos III, supuso una gran transformación en cuanto a la regia moral de la institución militar definiendo la característica del status militar en cuanto comparte su condición de ciudadano y lo que le diferencia por la especificidad profesional en cuanto a deberes y derechos del militar en general y del militar de carrera.

Precisamente la especificidad de la profesión militar es la que suscitó más polémica en el Parlamento. Se trataba de defender un modelo de integración social que pusiera el acento en el *carácter profesional del militar* y no en su diferenciación en cuanto a valores con relación a la sociedad civil. En efecto el proyecto del artículo 1.º definía como objeto preferente «*exigir y fomentar el exacto cumplimiento del deber, inspirados en el amor a la Patria y en el culto del honor*». Esta última referencia, fue modificada por «*...y en el honor, disciplina y valor*».

Las modificaciones más importantes que introdujeron las nuevas ordenanzas fueron las que se refieren al límite de la *obediencia debida* y el acatamiento a la Constitución. La obediencia ilimitada ha sido tradicional entre los militares y hay numerosos casos de actuación en todos los países. La jurisprudencia establecida en el Tribunal de Nieremberg, a la que se acogen las nuevas ordenanzas, establece que "las órdenes que entranan delito no deben ser obedecidas». Además, el acatamiento a la Constitución refuerza este límite a la obediencia debida en el artículo 34: «Cuando las órdenes entranen la ejecución de actos que manifiestamente sean contrarios a las leyes y usos de la fuerza o constituyan delito en particular contra la Constitución, ningún militar está obligado a obedecerías»

Reforma del Código de Justicia Militar - La reinserción constitucional de las fuerzas armadas pasaba por la nueva ordenación de la jurisdicción militar. Al estar pensada ésta en el derecho a definir y juzgar al enemigo interno, los tribunales castrenses entendían de las causas en las que se hallaban involucrados civiles presuntamente responsables de delitos políticos. En los primeros años de la transición, el Parlamento aprobó una ley en la que limitaba la actuación de los Consejos de Guerra ordinarios y de oficiales en tiempo de paz, a delitos exclusivamente militares, dejando su reestructuración definitiva a las

modificaciones que la aprobación de la Constitución introdujeran en el ordenamiento jurídico español.

La promulgación de la Constitución de 1978 supuso profundas modificaciones del concepto Poder Judicial, y muy especialmente, de la competencia y organización de la jurisdicción militar ciñéndola al ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio.

Estos criterios obligaron a una revisión en profundidad del Código de Justicia Militar de 1945, cuya competencia se extendía más allá del ámbito estrictamente militar. La reforma abordó una modificación de todas las normas (penales, disciplinarias, de organización de tribunales y procesales) que este texto contenía.

La ley de 1980 introdujo inicialmente las siguientes modificaciones:

- Limitación de competencia, cuya consecuencia fue que numerosas causas instruidas contra paisanos, fundamentalmente por presuntas injurias a las fuerzas armadas, pasaran a conocimiento de la jurisdicción ordinaria.
- Tecnificación de los órganos judiciales militares en el triple sentido de: suprimir el Fiscal Militar (no técnico en derecho), salvo en tiempo de guerra; dar entrada al defensor letrado, y crear los Juzgados Togados Militares de Instrucción, desempeñados por Jefes y Oficiales de los Cuerpos Jurídicos Militares que sustituyeron a los jueces militares.
- Introducción del recurso de casación, aunque con ciertos condicionamientos.

La ley de 1987 terminó con la reforma de la Justicia Militar cuyos aspectos más importantes resumimos:

- Separación entre el mando y la jurisdicción. La función jurisdiccional se atribuye exclusivamente a los órganos judiciales militares liberando a los órganos de mando de este ejercicio.
- Jurisdicción militar única. Desapareciendo las distintas jurisdicciones de cada ejército. Creación de una Sala de lo militar en el Tribunal Supremo, con régimen y estatuto similar a las demás Salas y compuesta por cuatro Magistrados del Cuerpo Jurídico de la Defensa y cuatro Magistrados de la Magistratura Ordinaria.
- Fiscalía jurídico-militar. Dependiente de la Fiscalía General del Estado.
- Defensa letrada y acusador particular.

Ordenamiento Constitucional de la Defensa - La sanción de la Ley Orgánica 1/80 prevista en el artículo 8.2 de la Constitución puso en curso el proceso de normalización del ordenamiento constitucional de la Defensa.

De acuerdo con la asignación de competencias que establece la ley para los distintos órganos superiores de la Defensa, es posible realizar la siguiente clasificación:

- Dirección de la política de defensa y política militar: competencia del Gobierno.
- Dirección de la guerra: competencia del presidente del Gobierno, asistido por la Junta de Defensa Nacional.
- Mando Supremo de las Fuerzas Armadas: función del Rey.

De lo anterior puede deducirse que la cadena de mando de las fuerzas armadas culmina en el presidente del Gobierno, sin vincularse orgánicamente a la jefatura de Estado. El «mando supremo» del Rey tiene el mismo carácter formal que en cualquier régimen parlamentario, sin que pueda interpretárselo en otro sentido que no sea la necesidad de referendo presidencial de sus actos, que establece el artículo 64 de la Constitución.

Los órganos fundamentales de la defensa en el sistema creado por la ley orgánica de 1980 eran y son el presidente del Gobierno, la Junta de Defensa Nacional, el ministro de Defensa y la JUJEM. El presidente del gobierno ha recibido a su favor una clara preeminencia jerárquica. El es quien dirige y coordina la acción en materia de defensa y ejerce la dirección de la guerra asistido por la Junta de Defensa Nacional. Esta última, se conformó a su vez como órgano superior asesor y consultivo del Gobierno. Presidida por el Rey, está compuesta por el presidente del Gobierno, los vice-presidentes, el ministro de Defensa, el jefe de la Junta de jefes de Estado Mayor, los Jefes de los Estados Mayores de cada Ejército y los ministros competentes en las distintas áreas del Gobierno. Su función es proponer al Gobierno las líneas generales sobre Defensa Nacional y formular y proponer la política militar. El ministro de Defensa, bajo la directa dependencia del presidente del Gobierno, es el segundo de los escalones jerárquicos de la Defensa. A él le corresponde la ordenación y coordinación inmediata de la política de defensa y la ejecución de la política militar correspondiente.

Inserción constitucional de los militares

A lo largo de siglo y medio, la intervención militar en la escena política fue una constante en la vida española. Durante el período franquista se creó una estructura de integración de

las fuerzas armadas en los órganos de ejercicio del poder político aceptada por el carisma del general que ocupaba la Jefatura del Estado.

A nivel orgánico, los diversos cuerpos de las fuerzas armadas se integraron en los ministerios de Tierra, Mar y Aire y por tanto en el Ejecutivo. A partir de 1967, también en otros órganos deliberantes, con la participación de mandos superiores de las fuerzas armadas en el Consejo de Regencia (suplente interino en la Jefatura del Estado), en el Consejo del Reino (máximo órgano consultivo de la Nación) y en las mismas cortes españolas.

Una de las primeras reformas (1977) dictadas en el período de transición democrática, fue la de regular el ejercicio de actividades políticas y sindicales de los profesionales de las fuerzas armadas en las que se les prohíbe estar afiliados a cualquier tipo de organización política o sindical, expresar públicamente sus opiniones de ese carácter, asistir a reuniones públicas de partidos o sindicatos y ejercer cargos públicos para los mismos. Así mismo se los prohibió a los militares colaborar o apoyar dichas organizaciones o aceptar candidaturas de las mismas.

Esta medida, complementada con la separación entre la línea de mando y la político-administrativa, centró a los militares en sus tareas profesionales y los apartó de cualquier participación política o sindical.

Hay que considerar, en este apartado, la diferencia entre «apartidismo» y «apolitismo», pues debe entenderse que la prohibición de pertenecer a un partido político no implica el aislamiento y el desinterés por la política del país. Ya Danoso Cortes decía del militar apolítico que era «un esclavo a plazo y de uniforme». Para Prudencio García el apolitismo de los militares es: *«un vacío intelectual rellenado por un conglomerado ideológico fomentado, cuando no creado, desde los mismos sectores interesados que aspiran a utilizar a la colectividad militar como un disciplinado ejecutor de la política»*. Para él, la formación socio-política del militar debe ser plural y apartidista: *«una forma de que las fuerzas armadas asumiendo intelectualmente los valores de la convivencia democrática y respetando voluntariamente las decisiones emanadas de la soberanía popular puedan permanecer al servicio de toda la comunidad nacional con pleno acatamiento a lo preceptuado en la Constitución y riguroso sometimiento al imperio de la ley»*.

La normativa legal pues, considera al militar como un ciudadano con derecho a tener sus preferencias políticas individuales y que puede expresarlas a través de un voto libre y secreto en cada convocatoria electoral. Desde 1983 se reguló el derecho de reunión de los militares de uniforme o haciendo uso de su condición de militar.

Cambios en la simbología

De todos es conocida la importancia de la simbología como fuerza legitimadora en la estructura y en la actuación de las fuerzas armadas. La custodia en las unidades de la bandera, banderines o estandartes, se rodea de una especial significación y de un trato exquisito, así como la ceremonia de su exposición en paradas y desfiles.

Aunque en 1981 se dispuso la modificación del Escudo de España, la realidad es que la mayoría de las unidades militares mantuvieron la anterior simbología en sus banderas. Con el fin de que la bandera tuviera oficialmente la nueva simbología se organizó un acto en el que las unidades cambiaron el escudo y presentaron las nuevas banderas con el escudo constitucional.

Otro cambio significativo fue la modificación de la fórmula de la jura de la bandera incluyendo la jura de la Constitución. La anterior fórmula de «soldados, jurais por Dios y prometeis a España, besando con unción la Bandera, respetar y obedecer siempre a vuestros Jefes, no abandonarles nunca y derramar, si es preciso en defensa del honor e independencia de España y del orden dentro de ella, hasta la última gota de vuestra sangre» fue modificada por: «soldados, jurais por Dios o por vuestro honor y prometeis a España, besando con unción su bandera, obedecer y respetar al Rey y a vuestros jefes, no abandonarles nunca y derramar si es preciso, en defensa de la soberanía e independencia de la Patria, de su unidad e integridad territorial y del ordenamiento constitucional, hasta la última gota de vuestra sangre».

El 22 de febrero de 1981, los soldados juraron la bandera con la nueva fórmula y a los actos de jura asistieron diputados en todos los campamentos de instrucción, reforzando con su presencia el refrendo de unas nuevas relaciones cívico-militares.

Rehabilitación militar del ejército republicano

La liquidación de las secuelas de la Guerra Civil española en cuanto a la rehabilitación de los militares del ejército republicano, era un imperativo ético y un deber de justicia. El proceso tuvo dos ámbitos diferentes, uno económico y otro de rehabilitación profesional. La aprobación de las normas legales tuvo grandes controversias en el Parlamento pues aún estaban vivas muchas heridas de la guerra fratricida.

En el aspecto económico, en 1978 se reconoció a los oficiales y suboficiales del ejército republicano su jubilación o retiro siendo este derecho económico extendido en 1980 a los

militares profesionales de la clase de tropa, es decir, a cabos, carabineros y guardias civiles. Para los colectivos militares, que se consideraban con plenos derechos en 1936, la medida no fue plenamente satisfactoria y siguieron luchando por su reivindicación total.

Hasta 1984 no se realizó la rehabilitación profesional de los militares profesionales ingresados antes de la guerra, o sea, la devolución de la carrera militar con derecho a vestir el uniforme, reconociéndoseles el grado que hubieran alcanzado, de haber continuado en el ejército sin interrupción. En 1986, se amplió esta medida a los militares ingresados durante la guerra dando fin a la escisión de las dos partes del ejército español consumada en 1939.

Desarrollo y consolidación de la democracia (1982-90)

Para ajustar este análisis a la evolución de las relaciones cívico-militares voy a limitarme a la descripción de dos actuaciones que inciden directamente en este aspecto desde una perspectiva doble: la jerarquización de la política militar y las nuevas normas legales que afectan a la política de personal. En otro orden de cosas, una breve referencia a la opinión que tienen los españoles de la aceptación democrática de los militares.

La ley de 1980 sobre criterios de la Defensa presentaba algunos vacíos y disfunciones que fueron modificados en 1984. Con la nueva ley se acentúa la subordinación del poder militar al poder civil aumentando las competencias del presidente del Gobierno y del ministro de Defensa en detrimento de la Junta de Defensa Nacional y de la JUJEM que quedan como órganos consultivos y asesores, por lo que pasa al poder ejecutivo, no solo el mando político sino también el mando militar de las fuerzas armadas en su conjunto.

La nueva ley presentaba las innovaciones de integrar a los tres ejércitos en la estructura del Ministerio con una dependencia funcional entre los distintos órganos con iguales funciones; la creación de una Secretaría de Estado para las cuestiones económicas y políticas de armamento, material e infraestructura y una Subsecretaría de Defensa para la política de personal y asuntos internos.

Es notable el incremento de las competencias que le han sido asignadas al Ministro de Defensa. Cabe destacar entre ellas, la facultad de supervisar el estado de adiestramiento y eficacia operativa de las fuerzas armadas y la de formular el plan estratégico conjunto, determinando el objetivo específico de fuerza conjunta. Se cercenaron así las funciones que tenía la JUJEM en esta materia.

El presidente del Gobierno, por su parte, no sólo dirige ahora la política de Defensa, sino que también ejerce su autoridad para ordenar, coordinar y dirigir la actuación de las fuerzas armadas.

Dado que el presidente del Gobierno sigue teniendo a su cargo la dirección de la guerra, cabe entender que al referirse a la actuación de las fuerzas armadas, la ley prevé su dirección para tiempo de paz.

A la JUJEM se le ha quitado la responsabilidad de mantener la máxima eficacia operativa conjunta de las fuerzas armadas, dejando a su vez de ser el órgano colegiado superior de la cadena de mando de los tres ejércitos. Su misión actual es actuar como órgano colegiado de asesoramiento militar del presidente del Gobierno y del ministro de Defensa, en todo lo referido a la evolución y conducción estratégica de las operaciones militares y las medidas necesarias para asegurar que los ejércitos mantengan, en todo momento, la máxima eficacia operativa.

Parece casi inevitable que cuando se inicia el paso de un sistema autocrático a otro democrático, una de las primeras medidas sea la determinación de una reducción de las fuerzas armadas ajustándose a las necesidades y a las nuevas misiones estrictamente profesionales. El Ejército español con una legislación dispersa en los tres ministerios militares hasta 1976 sufrió una falta de visión global y única de la política de personal. En 1980 se determina que sus efectivos y características deben responder al objetivo de fuerza-conjunto, a las provisiones de las dotaciones y a los presupuestos.

El reajuste de las plantillas, que implicaban las nuevas normativas supuso una reducción gradual de sus cuadros a lo largo de seis años de las edades de pase a la reserva (se la llamó «activa»). Esta reducción fue muy importante y ha sido llamada por algunos «reconversión militar». Se planteó también desde el punto de vista de establecer una nueva situación administrativa. A esta nueva situación, que mantenía los niveles económicos y otorgaba la posibilidad de un ascenso, se consideraba con carácter voluntario y se la llamó Reserva Transitoria, produciendo los efectos de reducción previstos.

Ambas medidas, de adelanto de la edad de pase a la reserva y el pase voluntario a la «transitoria» fue aceptada por los militares profesionales con gran disciplina y convencimiento de que un aumento de la operatividad de las fuerzas armadas pasaba por una reducción de las mismas. Si a esto se unen las normativas sobre ascensos y provisión de destinos completamos el cuadro de medidas que sobre política de personal han sido asumidas en aras de una mayor profesionalidad de los militares.

La dimensión política de los militares en cuanto a su aceptación de la democracia ha sido objeto de un reciente estudio entre la población española. La opinión generalizada es que los militares no solo no han limitado el desarrollo de la democracia sino que se identifican con ella y aceptan la Constitución. Su comparación con otras profesiones y estamentos resulta con unos niveles similares de integración en el sistema democrático. Esta apreciación puede ser un índice de confirmación de que las relaciones cívico-militares han encontrado un punto de equilibrio y de que esta cuestión no se incluye en la problemática nacional actual. Después de esta panorámica, necesariamente incompleta, sobre la evolución de unas fuerzas armadas en el proceso democratizador global y algunas pinceladas de las normas durante la consolidación de la democracia, solo queda por reflexionar sobre lo mucho que aún hay que realizar y modificar ante los nuevos retos de una sociedad en constante y rápida evolución.

La sociedad deberá reconocer la eficacia de las fuerzas armadas aún temiendo su hegemonía. El poder de éstas no residirá en la coacción sino en la unidad de doctrina de su organización. Deberá buscar el equilibrio entre una conducta autoritaria de subordinación, por otra de obediencia consciente y aceptada, y tendrá, por fin, que incorporar los elementos de legitimación propios de la sociedad democrática a sus símbolos y modos de vivir.

Es necesaria una simbiosis cívico-militar en que la enseñanza militar debe ser compatible con la enseñanza general en aquellas especializaciones que sean compatibles, considerando el binomio institución-ocupación como una organización equilibrada.

Los procesos de socialización profesional y la consolidación de los valores democráticos en el sistema español en defensa, permiten estar razonablemente seguros de que los procesos de transición además de irreversibles son ya parte de la historia, y de que las preocupaciones sobre posibles amenazas bélicas hay que enmarcarlas en un nuevo orden internacional.

Bibliografía

Martínez Paricio, J., *Militares y Mentalidades en la transición española*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense, 1990, Madrid.

García, Prudencio, *Mando y control de las Fuerzas Armadas en una sociedad democrática*, Cap. de «Hacia una nueva relación», National Democratic Institute for International Affairs, 1990, Washington.

García Rodríguez, J., «Necesidad del estudio de la Ciencia Política y Sociología para el militar profesional», 1988, Madrid.

Druetta, Gustavo, «*La defensa nacional en España*», Cepna, 1989, BSA, Buenos Aires.

Negretto, Gabriel «*La constitucionalización del poder en España*», Cepna, 1989, BSA.

Burquetas, Julio, «*Fuerzas Armadas y Política militar en la transición española (1975-1982)*», Sistema n.º 93/ 11-1989

Burquetas Galán, C., «*Percepciones, roles y brecha generacional en las Fuerzas Armadas españolas durante la transición*», XII Congreso Mundial de Sociología, 1990, Madrid.

Unidad de Estudios Sociales, «*La Imagen de la profesión militar en la sociedad española*», Ministerio de Defensa, 1990.