

LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS EN LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Beatriz Frieyro de Lara*

Recibido: 14 Septiembre 2006 / Revisado: 18 Octubre 2006 / Aceptado: 21 Octubre 2006

A penas habían transcurrido tres semanas desde la muerte de Franco cuando un periodista, especializado en temas militares, afirmaba que: “[...] en todas las hipótesis (sucesorias) hay una referencia clave: la actitud de las Fuerzas Armadas. Todas las asociaciones políticas en trance de constitución, todas las personalidades con clara vocación pública, todas las fuerzas políticas conceden atención primordial a los Ejércitos, porque nada será posible sin su consentimiento y mucho menos contra su concepción de las realidades nacionales”. Esta opinión, no la única por cierto, viene a ser una muestra de la creencia generalizada de que las Fuerzas Armadas estaban dispuestas a mantener un protagonismo activo ante los cambios¹.

Años más tarde, un estudioso de la transición afirmaba, creemos que con razón, que “el rasgo más llamativo de la transición política de la dictadura a la democracia en España es la forma pacífica en que sucedió la dejación del protagonismo formal de las Fuerzas Armadas en las instituciones y en la vida política y la instauración normativa de la supremacía civil” (Bañón Martínez, 1988, 312).

Este fenómeno, sin embargo, ni sucedió de una forma automática, ni estuvo exento de una alta dosis de tensión debida, en parte, a la existencia de un profundo desconocimiento del mundo militar que, a su vez, generaba una gran desconfianza en amplios sectores de la sociedad en general, y de la clase política en particular, hacia el comportamiento que las Fuerzas Armadas pudieran mantener en el proceso de la transición.

La desconfianza no era gratuita. Resulta evidente que en el régimen franquista, desde cuyo interior se gestiona la transición política a la democracia, las Fuerzas Armadas gozaban de una importante representación. De aquí resultaba fácil deducir que serían poseedoras de una gran capacidad para influir en las decisiones políticas que pretendieran adoptarse desde el Gobierno y, en función de su trayectoria histórica y su consideración de columna vertebral del franquismo, que estarían dispuestas a sacar partido de esa capacidad de influencia.

Es cierto que los órganos de poder del Estado franquista contaban con una fuerte presencia militar. Además de en el propio Gobierno —a través de la ocupación durante toda la dictadura de al menos las tres carteras ministeriales estrictamente militares y habitualmente de la de Gobernación—, y del control de los altos órganos de la propia administración militar, la presencia militar resultaba evidente en organismos de incuestionable importancia que tendrán asignado un papel clave en momentos concretos del proceso de transición. Tales son los casos del Consejo del Reino, las Cortes o el Consejo Nacional del Movimiento.

Pero la presencia a nivel particular (nominal) de militares en funciones propiamente políticas, sin dejar de ser significativa, no reviste la importancia, a los efectos que tratamos, de aquella que se producía a nivel institucional. Este tipo de participación se desarrollaba fundamentalmente en dos campos, el de la seguridad pública y el de la Justicia.

* Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad de Granada, España. E-mail: frieyro@ugr.es.

¹ Aguilar, M. A., “El Ejército ante el futuro”. *Posible*, 11 de diciembre de 1975, 8.

El papel que durante el franquismo jugaron las Fuerzas Armadas en el campo de la seguridad pública resulta incuestionable, tanto en lo referente a los altos puestos del Ministerio de la Gobernación, como a los propios miembros de esas fuerzas de seguridad que, en conjunto, sumaban un importante contingente próximo a los cien mil hombres. Es en este campo donde, en nuestra opinión, pudo dejarse sentir con más fuerza la influencia militar a nivel institucional, y desde donde más pudo verse condicionado el proceso de la transición. Entre otras cuestiones, no puede obviarse el hecho de que la pérdida de credibilidad de Fraga Iribarne como alternativa reformista se encuentra íntimamente relacionada con su paso por el Ministerio de la Gobernación en el primer Gobierno de la Monarquía. Adolfo Suárez, consciente de este problema, encargó al Ministro de la Gobernación, Martín Villa, el desmantelamiento del control que las Fuerzas Armadas ejercían sobre la política de orden público.

Un segundo campo de influencia a nivel institucional es el relacionado con el poder judicial; especialmente porque implicaba claramente a las Fuerzas Armadas en la represión de la libertad de expresión. Recuérdesse que el artículo 317 del Código de Justicia Militar atribuía competencias a los tribunales militares para enjuiciar a quienes “de palabra, por escrito o por cualquier otro medio de publicidad, injurien u ofendan clara o encubiertamente a los Ejércitos o a instituciones, armas o cuerpos determinados de los mismos”. Un ejemplo claro del uso que, dos años después de la muerte de Franco y habiéndose celebrado las primeras Elecciones Generales, seguía haciendo la autoridad militar de este poder lo tenemos cuando, el 15 de diciembre de 1977, es detenido en Barcelona (de donde era capitán general Coloma Gallegos) y sometido a un consejo de guerra, Albert Boadella, en relación con la representación de la obra teatral *La Torna*.

La gravedad de esta implicación en lo judicial deriva de la consideración de las fuerzas de seguridad como parte de las Fuerzas Armadas, por lo que la participación en una huelga o en una manifestación podía fácilmente derivar en delitos que entraban bajo la competencia de los tribunales militares. De esta forma, los militares disponían de un importante instrumento para actuar sobre la vida política del país.

Sin embargo, dando por sentado, como hemos dicho, que en el sistema franquista las Fuerzas Armadas gozaban de una importante represen-

tación en los órganos de poder gubernamentales, nuestra opinión es que ello no implica forzosamente que a nivel institucional esto se tradujera en una elevada capacidad para influir en las decisiones políticas que se adoptaran desde el Gobierno.

De hecho, una de las grandes preocupaciones de Franco, una vez asentado en el poder tras la contienda de 1936-1939, consistió en poner los medios para evitar que desde las filas del ejército pudiera surgir un líder que tuviera capacidad para cuestionarle como Jefe del Estado e intentara un golpe de fuerza que le eliminara políticamente. Para ello puso en marcha todo un proceso enfocado a conseguir una progresiva pérdida en la capacidad de intervención del Ejército que comienza con la sustitución de la Junta de Defensa Nacional por la Junta Técnica. Posteriormente procederá al relevo de los que fueron sus compañeros de armas y –más importante– de empleo, durante la contienda, por una generación de generales más jóvenes, sobre los que poseía una mayor ascendencia. Otra medida será la división del Ministerio de la Guerra en tres Departamentos a los que no se facilitan mecanismos de coordinación, etcétera.

Para algunos analistas (Rodrigo Rodríguez, 1985, 356) el régimen franquista no necesitó la participación política del Ejército gracias al complejo sistema jurídico-institucional de legitimaciones que había desarrollado y que lo apartaba, como institución, del poder, evitando su posible participación. Es decir, este complejo proceso de legitimaciones hizo cada vez más innecesario que el régimen se sustentara en acciones militares. A modo de ejemplo, la Ley Orgánica del Estado de 1967 aunque encomienda a las Fuerzas Armadas la defensa del orden institucional (art. 37), otorga la misión de decidir cuándo este orden es vulnerable y cuándo debe intervenir el Ejército al Jefe del Estado, lo que resultará años más tarde una de las claves para que la transición a la democracia en nuestro país se llevase a cabo sin intervención por parte de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, debemos pensar que la gran mayoría de los oficiales no sólo no participaba ni deseaba participar en política, sino que aspiraba al alejamiento del Ejército de la vida política y su dedicación a asuntos de índole estrictamente castrense (Mora, 1996, 131).

Pero fundamentalmente, lo que debemos tener en cuenta es el hecho de que no existían unos mecanismos que facilitaran la adopción de medidas

más allá de las decisiones individuales; es decir, el artículo 37 de la L.O.E. no especificaba de qué manera habían las Fuerzas Armadas de ejercer esa misión de defensa del orden institucional. La inquietud por una hipotética intervención del Ejército era más bien fruto de su particular trayectoria histórica en nuestro país, rematada por la guerra civil y el régimen franquista, en función de la cual se suponía al militar predispuesto a la defensa del orden establecido por el franquismo ante cualquier intento de sustitución por un sistema pluripartidista.

Pero la continuidad del régimen franquista no estaba garantizada. Franco pretendía haberlo dejado todo atado y bien atado con aquel entramado legislativo que condicionaba la acción militar a la decisión del Rey; pero si éste se inclinaba hacia los principios que inducían al cambio, incluso en esta línea seguiría siendo el punto de referencia de las Fuerzas Armadas. Ello no obstante, el futuro Jefe del Estado se dedicó, con una atención muy especial, a desarrollar una política de relaciones que le permitiera tener garantías de que en la actitud de los militares primaría la disciplina y lealtad al mando supremo por encima de cualquier otra consideración.

Esta política de acercamiento personal del actual Monarca al Ejército ya se había iniciado antes de su propuesta como sucesor, a través de contactos con diversos jefes que presumiblemente llegarían al generalato y permanecerían en él durante un período relativamente largo. Por supuesto, a partir de 1969 los contactos se intensificarán (Tusell, 1995: 520) y, llegado el momento de la sucesión, permitirán al Rey convertirse en una pieza fundamental del tránsito a la democracia en lo referente a la relación con los militares.

Resulta evidente que, dentro del concepto jerarquizado y disciplinado de la profesión de las armas, los militares aceptan al Rey. El Ejército acepta mayoritariamente la solución monárquica porque carece de una ideología propia y de un jefe indiscutible, y no se ha planteado la posibilidad de gobernar el país, por lo tanto, le parece que la solución más segura es apoyar a una institución que entiende neutral y capaz de establecer una concordia entre las diferentes fuerzas sociales y políticas del país (Comas; Mandeville, 1986: 74 y Agüero, 1995: 85).

Esta actitud fue intencionadamente reforzada por Don Juan Carlos en los momentos finales del

franquismo mediante una selectiva relación personal con las Fuerzas Armadas, buscando la confianza del Ejército a través de diferentes tipos de contactos. En todo este proceso de acercamiento resaltaríamos dos sucesos acaecidos días antes del 20 de noviembre de 1975 y que, creemos, marcan una importante pauta: el viaje del Monarca al Sahara y la reunión que a título personal mantuvo con los tres ministros militares el 13 de noviembre de 1975 (Fernández Santander, 1982: 47). Con respecto al primero hay que señalar que la visita se produjo en un difícil momento para la política exterior española, a raíz de la llamada "marcha verde". La aparición de Don Juan Carlos y su discurso en el que señalaba que "se hará todo lo necesario para que nuestro glorioso Ejército conserve intactos su prestigio y su honor", fue todo un éxito y se tradujo como una iniciativa personal del Príncipe, respaldada por el ministro del Ejército y el Jefe del Alto Estado Mayor, para salvar el honor de las Fuerzas Armadas, obligadas a retirarse de la zona (Armada, 1983: 112-113; Tusell, 1995: 625). El segundo suceso al que hacemos referencia es la reunión que don Juan Carlos mantuvo en la Zarzuela, sin que tuviera conocimiento el Presidente del Gobierno, con los tres ministros militares. En este encuentro el Jefe del Estado pone de manifiesto su total confianza en el Ejército y da a entender a los tres ministros que espera su apoyo y lealtad en la transición. Este hecho provocó que Arias Navarro, entonces presidente del Gobierno y de la Junta de Defensa, enterado del encuentro, presentara su dimisión, que finalmente retira (Tusell, 1995: 628).

Tampoco podemos olvidar algo muy importante desde la vertiente militar. Nos referimos a la especial relación que los altos mandos militares mantenían con la figura del Monarca, a quien veían como una instancia superior a la del Gobierno, a la que tenían acceso y les cabía la capacidad de recurrir en caso necesario. Aunque también es cierto que de esta especial relación, que podía contribuir a facilitar la política de transición, era igualmente posible que se generaran dificultades al constituirse en un obstáculo para las relaciones de los mandos militares con el ejecutivo.

Así pues, la trascendencia de cuestiones tales como la participación directa de las Fuerzas Armadas en materias tan importantes políticamente como el orden público o la administración de justicia, resultaba más aparente que efectiva, si queremos entenderla como una vía para la actuación

institucional del Ejército en política. Como hemos señalado, no existían mecanismos que facilitaran la toma de decisiones políticas de las Fuerzas Armadas a este nivel, limitándose esta capacidad al ámbito de las decisiones personales, como pudo observarse a lo largo del proceso de la Reforma Política, con el voto en contra o la abstención de los militares presentes en las instituciones que, caso del Consejo Nacional y de las Cortes Generales, habían de votar el Proyecto de Ley para la Reforma Política planteado por Suárez (Fernández Santander, 1982: 125-127). Recordemos que, entre los votos negativos al proyecto de Ley para la Reforma Política se encontraban, entre otros militares, los de los generales Barroso, Castañón, Galera Paniagua, Iniesta, Lacalle, Pérez Viñeta y Salvador Díaz-Benjumea. Hacer extensivo su voto a la institución sería tanto como identificar el voto igualmente negativo de monseñor Guerra Campos con la Iglesia católica española.

Pero es que además, al morir el dictador, no había en España ningún general con la suficiente fuerza como para aunar a su alrededor las voluntades de los demás generales que, por otra parte, no creemos que formaran un bloque compacto. Los acontecimientos que se sucedieron en los años setenta, como la muerte de Carrero Blanco, la Revolución portuguesa y la crisis del Sahara, influyeron decisivamente en la pérdida del "monolitismo" militar que se ha considerado característico de épocas anteriores (Mella Márquez, 1989: 164). Para algunos analistas el almirante Pita da Veiga podía considerarse un líder en la Marina (Rodrigo Rodríguez, 1989: 40), aseveración que se basa en la negativa de los almirantes en activo a ocupar el ministerio cuando Pita dimitió como consecuencia de la legalización del Partido Comunista. En nuestra opinión, la negativa se debería más a un planteamiento de rechazo al P.C.E., relacionado con uno de los mitos del franquismo sobre la guerra civil, y a sus dirigentes Santiago Carrillo y Dolores Ibárruri, que a un supuesto liderazgo de Pita da Veiga. Sobre esta dimisión se ha comentado (Jaúregui; Menéndez, 1995: 206; Osorio 1980: 186) que la verdadera razón estuvo en el hecho de que Pita quería la vicepresidencia vacante tras la dimisión de Fernando de Santiago y que le sería confia-

da a Gutiérrez Mellado, con lo que la legalización del P.C.E. pasaría a ser una excusa y los argumentos que señalan estos momentos como de verdadero peligro para el desarrollo del proceso democrático, perderían parte de su validez. Se ha venido afirmando que el Presidente Suárez prometió a los altos mandos militares que el P.C.E. no sería legalizado, en la reunión mantenida con ellos el 8 de septiembre de 1976. El Presidente, que no era partidario de consultar con los militares para no fortalecerlos, tenía prevista una reunión con los ministros militares para explicarles la funcionalidad de la Ley para la Reforma Política, pero el teniente general de Santiago se le adelantó, convocando a todos los tenientes generales y almirantes con mando de armas, decidiendo Suárez muy acertadamente asistir a esta reunión. Sobre lo ocurrido en ella, creemos más real la explicación de que el Presidente, a preguntas de algunos de estos mandos, aseguró que el P.C.E. no reunía las condiciones para ser legalizado (Rodrigo Rodríguez, 1989, 151-152; Agüero, 1995, 148-150; Prego, 1996: 659). Poco después, una oportuna reforma en sus Estatutos hizo viable esta legalización a la que, por otra parte, contribuyó el comportamiento del P.C.E. tras el asesinato de los abogados laboristas ocurrido el 26 de enero de 1977 (Osorio, 1980: 277). Al menos el Vicepresidente para asuntos de la Defensa y el Jefe del Alto Estado Mayor estaban informados de esta legalización y la habían aceptado. No hubo unanimidad en la nota del Consejo Superior del Ejército y ni siquiera ante un hecho tan emotivamente significativo para ellos los altos mandos militares fueron capaces de aunar posturas².

La ausencia de un líder era, pues, absoluta entre los altos mandos de las Fuerzas Armadas. Esto resulta tan evidente, que ni siquiera el nombramiento de un Vicepresidente para Asuntos de la Defensa en el primer Gobierno de la monarquía supuso un riesgo en este sentido, como quedó puesto de manifiesto en el escaso eco que encontró la dimisión del teniente general Fernando de Santiago en septiembre de 1976, como protesta por el proyecto de legalización de los sindicatos del primer Gobierno Suárez. Su sustitución por el teniente general Gutiérrez Mellado, después ministro de Defensa, tampoco supuso ningún tipo de liderazgo

² Recordemos que ni siquiera en el 23-F lograrían los activistas del inmovilismo establecer un liderazgo único y claro, y ello pese a la sangrienta campaña terrorista de ETA que, desde 1978, apuntaba muy directamente a las Fuerzas Armadas en un claro intento desestabilizador.

a niveles institucionales, pero sí privó a los sectores inmovilistas de gran parte de sus posibilidades para influir entre sus compañeros de armas.

En definitiva, una vez que se supo el camino por donde se orientaba la transición, a aquellos militares que no estaban dispuestos a aceptar el proceso de democratización no les quedaba otro recurso que apartarse del Rey, puesto que éste se definió como impulsor del cambio desde un primer momento. De ahí que uno de los planteamientos en determinados círculos militares consistiera en la descalificación del Monarca como vía para desautorizarlo, pero esta postura siempre quedaría reducida al nivel de las decisiones personales y, además, si se desentendían del Rey, los militares no tenían ningún camino para interpretar el papel que las leyes franquistas les encomendaban. Resultaba, pues, prácticamente imposible, una acción frontal a nivel institucional orientada hacia la neutralización de cualquier intento reformista.

Otro elemento, quizás difícilmente cuantificable pero ciertamente real, es la división de opiniones existente entre los altos mandos militares en estos momentos, en relación con la reforma política. Encontramos básicamente tres círculos de opinión: aquellos que se oponían frontalmente a la reforma anteponiendo su fidelidad a las leyes franquistas a cualquier otra consideración³; aquellos que daban prioridad a la fidelidad al Monarca sobre la estricta observancia de las leyes franquistas, mostrándose dispuestos a aceptar las líneas de reforma siempre y cuando contaran previamente con el beneplácito del Rey; y finalmente aquellos que estaban convencidos de la necesidad de una reforma, y colaboraron desde un primer momento con el Monarca y los políticos que la desarrollaron.

Tampoco hay que olvidar que las tensiones que se crearon por motivos profesionales contribuyeron a debilitar la aparente homogeneidad existente entre los generales. Un ejemplo claro lo tenemos en el comportamiento de Milans del Bosch a raíz del ascenso de Ibáñez Freire a teniente general para situarlo al frente de la Dirección General de la Guardia Civil en diciembre de 1976.

En algún momento ha sido traído a colación un informe, llegado al círculo de Don Juan con

posterioridad al verano de 1975, acerca de la situación del Ejército en vísperas de la muerte de Franco (Tusell, 1995: 631-634). Aunque de paternidad desconocida, ha sido atribuido a alguien con acceso a mucha información militar interna cuyas conclusiones plantean que el mando militar resultaba un peligro real para la transición. Confeccionar este tipo de informe, basado en un análisis del Ejército por niveles, era algo que podía realizar cualquier persona conectada al mundo militar —y no necesariamente militar ella misma—; el peligro estriba en que de la información interna podían deducirse conclusiones muy diversas basadas frecuentemente en apreciaciones personales, difícilmente válidas al intentar darles una traducción institucional. En este informe, al que el profesor Tusell concede una gran importancia, se habla de que en un plazo de 3 a 4 años se produciría “el cambio” de los generales: “En el plazo de tres o cuatro años el nivel más alto del Ejército empezaría a pasar a manos de generales que no tenían el grado de adhesión al franquismo de los del pasado” (Tusell, 1995, 633).

Sin embargo, si consultamos los *Escalafones de Oficiales Generales y Asimilados* de estos años podremos comprobar que tal “cambio” no existe. Desde Teniente General a General de Brigada, el generalato español se mueve en una franja cronológica muy estrecha. Si los Tenientes Generales en activo más significativos eran hombres nacidos hacia 1912/13, ingresados al servicio antes de empezar la guerra (julio de 1929 a enero de 1936), los Generales de División eran hombres nacidos entre 1914/15 en la primera mitad del escalafón y entre 1916/17 los de la segunda, todos ellos ingresados en el servicio en las mismas fechas que los tenientes generales. Por su parte, los Generales de Brigada no presentaban grandes diferencias con los mandos superiores en lo que respecta al primer 25 por ciento del escalafón. Sólo a partir de aquí comenzaban a aparecer hombres nacidos hacia 1918/19 que, en los casos más tardíos, habían ingresado en el servicio durante los primeros meses de la guerra. Hay que esperar a marzo de 1978 para que aparezca el primer general de brigada —entre más de cien— ingresado en servicio después de la guerra civil (Gustavo Urrutia García, nacido en 1923) y a septiembre de 1980 para encontrar un segundo caso

³ Fundamentalmente los militares que se encontraban en la reserva, habían ocupado cargos relevantes en el régimen o que eran procuradores en Cortes por designación directa de Franco. En términos generales, los militares en activo que ocupaban cargos de responsabilidad, ya fuera en el Gobierno o en otras instituciones, resultaban mucho menos radicales en sus planteamientos.

(José Tena-Dávila Marugán, nacido en 1921). Pero a 1 de enero de 1981 seguían siendo los dos únicos casos. Y ése, básicamente, es el generalato español desde el verano de 1975, fecha del citado informe, hasta inicios de los años ochenta.

En definitiva, aunque el Ejército detentaba un poder excepcional bajo el régimen de Franco, ramificado por las más diversas actividades de la vida cotidiana, carecía del empuje y los medios precisos para actuar institucionalmente. Frente a esta evidencia, parece indudable que el trato que desde los primeros Gobiernos de la transición reciben las Fuerzas Armadas, está descompensado con respecto a las posibilidades o a las intenciones de acción involucionista que éstas tenían o se les suponían.

Apunta Navarro Estevan (1995: 127) la idea de que pudo existir un pacto no escrito entre las cúpulas castrenses y el Gobierno que podía haber sido avalado por algunas importantes fuerzas de la oposición democrática a cambio de una cierta pasividad de las Fuerzas Armadas en el proceso de transición. El pacto comprendería tres aspectos básicos: a) una cierta autonomía militar ante el poder civil, b) una total autonomía en la disciplina interna y c) una absoluta independencia de la enseñanza y de la formación militar.

A la vista del desarrollo posterior de los hechos, podríamos pensar en que hubo efectivamente algo de esto. Primero porque se mantuvo una cierta autonomía de lo militar ante el poder civil, segundo porque se mantuvo la autonomía interna en materia de disciplina interior, y tercero porque no se abordó, ni siquiera en la época de Serra, el tema de la enseñanza militar.

Un primer hecho concreto que puede resultar indicativo lo tenemos en la ubicación de la misión de las Fuerzas Armadas, su significado en nuestro sistema político, en el Título Preliminar (artículo 8) de la Constitución de 1978. Este hecho se ha esgrimido, en ocasiones, como un defecto de la carta Constitucional, puesto que otorga un lugar privilegiado a una corporación que no es, ni debe ser, más que una parte de la Administración del Estado (Pérez Henares, 1989: 29; Navarro Estevan, 1995: 259). En nuestra opinión este razonamiento es bastante acertado, a pesar de los argumentos que se han esgrimido en sentido contrario, aduciendo que la Constitución de 1978 lo que pretende es “integrar constitucionalmente las grandes realidades institucionales contemporáneas, lo cual no implica en

absoluto que las Fuerzas Armadas sean entendidas como una esfera autónoma del poder real junto al Estado, sino en y del Estado” (Trillo-Figueroa, 1979: 115). Junto a estos razonamientos se ha intentado ofrecer una justificación de la regulación de las Fuerzas Armadas en un título específico basándose en una supuesta tradición constitucional (Trillo-Figueroa, 1979: 108). El hecho de que la Constitución republicana de 1931 suponga la única excepción es, en nuestra opinión, prueba suficiente de lo antidemocrático de este privilegiado orden en las cartas constitucionales de nuestra historia, lo cual no encuentra razón de ser cuando de la fecha de la que hablamos es de 1978.

Un dato que puede resultar significativo lo menciona entre otros Navarro Estevan (1995: 260) quien, al apuntar la carencia de explicación lógica para el hecho de que la regulación y las funciones de las Fuerzas Armadas se incluyeran en el Título Preliminar de la Constitución y no en el relativo al Gobierno y a la Administración, señala cómo en el primer borrador constitucional las competencias de las Fuerzas Armadas aparecían en el artículo 123, dentro del Título IV sobre el Gobierno y la Administración, sin que nadie diera explicaciones de por qué pasó al artículo 8º, siendo la única institución que aparecía en el título preliminar, junto a los principios y valores esenciales del ordenamiento constitucional, de la soberanía y de la forma de Gobierno. Al respecto se ha explicado cómo, conocido el texto del primer borrador constitucional, en las reuniones siguientes se decidió por unanimidad conceder un mayor protagonismo constitucional a las Fuerzas Armadas, pasando la referencia a las mismas del artículo 123 al artículo 8, dentro del Título Preliminar. Esta privilegiada situación constituye una auténtica novedad jurídica, ya que en las Constituciones actualmente vigentes en los países de la Europa occidental, la regulación de las funciones y competencias de los ejércitos figura enmarcada en el título que comprende a las restantes instituciones del Estado y no en el que se configuran los grandes principios de la soberanía o de la forma de gobierno (De la Cuadra; Gallego-Díaz, 1981: 45). Socialistas y comunistas realizaron algunas objeciones, pero finalmente accedieron.

Pero no es ésta la única cuestión dentro del texto constitucional que suscita dudas con respecto a su imparcialidad; analicemos pues cómo se expresa en lo referente a aquellos aspectos en los que la presencia del Ejército como institución transcendía

lo puramente militar durante el régimen franquista.

En primer lugar nos encontramos con el tema de la seguridad pública, con respecto al cual la Constitución se expresa de forma aparentemente tajante. Así, se separan las funciones y organización de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Con la Constitución se acentúa el carácter gubernamental de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, al incluirse su regulación en el Título IV “Del Gobierno y la Administración” (Ballbé, 1983: 459 y ss.).

A las Fuerzas Armadas (Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire) se encomienda “garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional” –artículo 8– (sin que ello suponga competencias de orden público en circunstancias normales; los casos excepcionales se contemplan en el artículo 55 de la Constitución) y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana –artículo 104–.

Casi de forma simultánea, la aprobación por las Cortes de una Ley de Policía, en diciembre de 1978, sirvió para superar las consecuencias que hasta entonces tenía para los ciudadanos la militarización de las Fuerzas de Orden Público y que ya hemos mencionado más arriba (Ballbé, 1983: 471).

Pero evidentemente, el necesario proceso de desmilitarización de estas fuerzas de seguridad requeriría recorrer un camino que no estaría exento de dificultades, aunque ya lo había iniciado Martín Villa desde su entrada en el Gobierno (Rodrigo Rodríguez, 1989: 140-142). Sin embargo, la promulgación de la Ley de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado no se produciría hasta 1986 y aún entonces no afectará plenamente más que a la Policía Nacional.

En segundo lugar, el artículo 117 de la Constitución señala el ámbito de la jurisdicción militar, reduciéndolo al campo estrictamente castrense. Pero la realidad nos remite a la existencia de amplios campos de contradicción en ésta, y en posteriores disposiciones legales. En 1977 la jurisdicción militar condenó a 124 civiles, en 1978 a 148 y en 1979 a 52 (Mella Márquez, 1989: 170). Así pues, en la

redacción de la Constitución no se consideró necesaria la abolición de la justicia militar en tiempos de paz y el Ejército mantuvo amplias parcelas de su poder jurisdiccional más allá de lo que hubiera sido deseable, en consonancia con los principios democráticos que se pretendían implantar.

En este orden de cosas se ha afirmado que sólo a partir de la aprobación de la Ley Orgánica de 1980, que reformó parcialmente el Código de Justicia Militar, remiten los conflictos entre jurisdicción militar y ordinaria y se refuerza el sistema de garantías procesales de los ciudadanos. En opinión de Navarro Estevan (1995), a lo largo del proceso español de democratización encontramos diversos ejemplos que ponen en serias dificultades la verificación de estas afirmaciones. El autor nos remite, así, al procesamiento de los llamados “desertores” de la Guerra del Golfo; al recurso presentado por la viuda de Grimau ante las irregularidades del procesamiento de su esposo que acabó con su ejecución en 1963, recurso que finalmente no prosperó; y las diversas causas abiertas a miembros de las Fuerzas Armadas (aunque no exclusivamente) en relación con escuchas ilegales, malversación y prevaricación. Esto confirmaría que aún quedaban entonces muchas cuestiones pendientes en la democratización de las funciones de las Fuerzas Armadas y en la determinación de su ámbito de acción.

Por la importancia y la polémica que aún hoy suscitan, queremos aquí hacer referencia a las Reales Ordenanzas. Algunos autores (Busquets, 1996: 362) consideran la Ley 85/78 que regula las llamadas Reales Ordenanzas un gran avance, ya que apuesta por la formación intelectual de los miembros de las Fuerzas Armadas, matiza y limita el sentido de la obediencia debida⁴, etcétera. Para otros autores (Jáuregui; Menéndez, 1995: 228) el hecho de que fueran aprobadas sólo un día después de la promulgación de la Constitución, el 28 de diciembre de 1978, implica en buena lógica que estuvieran preparadas con anterioridad, por los mandos militares que aún quedaban del régimen anterior. Así se explican ellos la pervivencia de cierto espíritu anterior en estas normativas, haciendo referencia especialmente al asociacionismo militar.

En otra línea, uno de los argumentos que apoya la tesis del temor e inquietud civiles durante la

⁴ Art.34: “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”.

transición por la posibilidad de que se planteara una alternativa involucionista dentro del Ejército ante el cambio, es el trato que a lo largo de ese proceso se dio a los que fueran miembros de la Unión Militar Democrática. No es nuestra intención hacer una valoración sobre el juicio militar llevado a cabo contra los miembros de la U.M.D. en marzo de 1976, ni comentar la dureza de la sentencia en comparación, por ejemplo, con las de los implicados en la “operación Galaxia” en noviembre de 1978. Creemos que estas condenas pretendían sancionar duramente a los implicados en la Unión Militar Democrática, para evitar que en lo sucesivo esta organización tuviera continuadores. Lo que nos preguntamos es qué razones llevaron a los dirigentes políticos españoles a no aceptar el reingreso en el Ejército de los militares que fueron procesados por pertenecer a la U.M.D. hasta el año 1986. Y por qué no se estudió esta cuestión, a pesar de las reiteradas peticiones de diversa índole, cuando en el mes de octubre de 1977 empezó a funcionar el nuevo Parlamento y se planteó como una de las primeras acciones a llevar a cabo, una amnistía general. La Ley de Amnistía que finalmente se elaboró trataba –tónica general a lo largo de todo el proceso de transición– de no soliviantar al Ejército, por temor –opinamos– a una posible reacción militar involucionista. Así se cometió, en palabras de Navarro Estevan, una de las mayores injusticias sociales de esta época. “No hubo ningún obstáculo para amnistiar a policías asesinos o torturadores ni a los “grapos” ni a terrorista alguno, del poder o contra el poder. Pero la cúpula militar impuso al Gobierno y a todas las fuerzas parlamentarias, contra el Derecho y contra la razón, la exclusión de la Unión Militar Democrática. Los “delitos” de sus miembros consistían, todos ellos, en luchar pacíficamente, como ciudadanos-militares que eran, por la instauración en su país de un sistema democrático. Al parecer, no cabía perdón para tan gravísima conducta ‘criminal’ “. (Navarro Estevan, 1995: 258). No deja de ser curiosa, sin embargo, la distinta consideración que, a nivel público, se da al fenómeno de la U.M.D., comparativamente con las diferentes tramas conspiratorias de los sectores inmobiliarios. La U.M.D. llegó a aglutinar aproximadamente dos centenares de miembros, algo que ninguna de las tramas conspiratorias lograría. Sin embargo nadie analiza el fenómeno de los *ímedos* a nivel institucional. Si alguna de las tramas conspiratorias hubiera alcanzado el grado de organización de estos, estamos seguros de que el tratamiento hubiera sido muy diferente.

El desarrollo que siguió la reforma militar en la transición resulta, *per se*, una razón más que desvela los verdaderos motivos del favoritismo en el trato a las Fuerzas Armadas a lo largo de todo este proceso. Habría que comenzar resaltando que no se promulga ni una sola ley militar desde la muerte del dictador hasta las primeras elecciones democráticas, el 15 de Junio de 1977. Se mantuvieron los tres Ministerios militares, la organización de mando, el despliegue enfocado hacia las ciudades, hacia el “enemigo interior”, el Código de Justicia Militar que hacía comparecer a ciudadanos civiles ante consejos de guerra, los servicios de información orientados a la oposición. La política militar llevada a cabo en esta época se ha definido como “una combinación del ensalzamiento de los generales “liberales” y “moderados” con la adulación al conjunto del aparato militar y la timidez a la hora de sancionar los cada vez más frecuentes –sobre todo hasta 1982– actos de indisciplina” (Jáuregui; Menéndez, 1995: 204).

Los verdaderos y más serios intentos de reforma militar comienzan cuando el teniente general Gutiérrez Mellado es nombrado Vicepresidente primero y encargado de los asuntos para la Defensa, el 21 de septiembre de 1976. Bajo su mandato se unificaron los tres Ministerios militares, se reestructuró la Jefatura del Alto Estado Mayor, creándose la Junta de Jefes de Estado Mayor, y se dieron progresivos intentos por conseguir la “neutralidad” de los Ejércitos, todo ello sin modificar significativamente su estructura interna ni controlar a los mandos más identificados con la dictadura. Especialmente importante fue el Real Decreto Ley de 8 de febrero de 1977 que regulaba el ejercicio de actividades políticas y sindicales por parte de los componentes de las Fuerzas Armadas. Entre otros aspectos, esta disposición establecía un plazo de seis meses para que los militares que en ese momento ocupaban algún cargo público, lo abandonaran o pidieran la baja en el Ejército.

Pero la realidad apunta a que la reforma militar no sólo se realizó parcialmente, sino de forma moderada y bastante lenta. Hasta el año 1980 seguirá vigente el espíritu de la Ley de Jurisdicciones de 1906 y se mantendrán sin concretar las restricciones a la obediencia debida que fueran ya esbozadas en las Reales Ordenanzas. En 1982, cuando gana el Partido Socialista las elecciones generales, son muchas las cuestiones que quedan pendientes de la reforma militar: enseñanza, juris-

dicción, insumisión y objeción de conciencia, reducción de personal, etcétera.

En resumen, la reforma militar llevada a cabo en la transición se define por la lentitud y templanza con que se abordan ciertos temas, por el objetivo siempre presente de no irritar a las Fuerzas Armadas como institución, la ausencia de una depuración militar similar a la efectuada con los mandos de la U.M.D., el respeto de los derechos adquiridos por los militares en el anterior régimen y la utilización del Decreto de Gobierno más que la Ley del Parlamento (Busquets, 1996: 365) por razones de rapidez, eficacia y –sobre todo– de coste político, puesto que implicaba menor difusión y suscitaba menos el debate. En definitiva, se procuró alejar al Ejército del poder político, someterlo a la dirección civil del Estado y que se centrara exclusivamente en sus actividades profesionales.

Otro de los lastres que la transición arrastró es el de la permanencia de mandos militares en cargos desde los que era posible ejercer una cierta presión política. No hablamos ya del Gobierno Arias Navarro, en el que se creó una vicepresidencia primera, encargada de los asuntos de la Defensa, al frente de la cual se situó al teniente general Fernando de Santiago, hasta entonces jefe del CESEDEN. Junto a ella, además, subsisten los tres ministerios militares. La existencia de este vicepresidente pudo constituir un punto de referencia para los militares que no estaban dispuestos a aceptar cambios políticos, lo que puede considerarse negativo desde una óptica reformista. Lo positivo sería que al situar a Fernando de Santiago en este punto de referencia, se potenciaba a un militar que no destacaba especialmente por su fuerza o influencia en el seno de las Fuerzas Armadas. Mantenido inicialmente por Suárez en su primer gabinete, intenta desmarcarse del Presidente en la reunión que éste mantiene con los altos mandos el 8 de septiembre, a la que nos referimos con anterioridad. Como dijimos, la legalización de las centrales sindicales llevará a de Santiago a presentar su renuncia, siendo jaleada su postura por los círculos involucionistas que encontraban sus tribunas en medios de difusión como *El Alcázar*.

Es significativo, para la tesis que sustentamos, que en la carta que de Santiago envía a los generales hay un párrafo que dice: “Mi íntimo convencimiento de que el protagonismo político de las Fuerzas Armadas, sólo produciría a corto plazo situaciones indeseables me indujo a no adoptar pos-

turas de intransigencia, pero también considero que personalmente, como en mi calidad de portavoz en el Gobierno de nuestras Fuerzas Armadas, la comprensión tiene el límite de las interpretaciones equívocas que algunos pudieran atribuirle”. Queda claro que, aun estando en desacuerdo con los proyectos de Suárez en lo referente a la legalización de las centrales sindicales, se manifiesta en contra del protagonismo político de las Fuerzas Armadas. Su oposición será a nivel personal, sin implicar institucionalmente a la institución armada.

Suárez, que ha mantenido la presencia militar del Gobierno Arias (un Vicepresidente y tres ministros militares) se verá en parte libre de este peso muerto tras las dimisiones de Fernando de Santiago y Gabriel Pita da Veiga. Sin embargo, tras el triunfo en las elecciones se considerará lo suficientemente fuerte como para prescindir de los militares en su Gobierno, salvo Gutiérrez Mellado, que pidió el pase a la reserva (Mella, 1989: 168).

Más conflictiva resultaba la política de destinos, tímida en muchos casos, contradictoria siempre, que podía transmitir una imagen de inseguridad sumamente contraproducente en momentos tan delicados. Si, por ejemplo, se nombró en diciembre de 1976 a Ibáñez Freire Director General de la Guardia Civil, ascendiéndolo antes que a Milans del Bosch, un año después se ascendió a éste, confiándosele la Capitanía General de Valencia, y se le mantuvo a su frente pese a que ya se había definido como claramente involucionista enfrentándose con Gutiérrez Mellado en el incidente con el general de brigada de la Guardia Civil, Atarés, en Cartagena a comienzos de 1979. Igualmente, el Gobierno mantuvo en Cataluña a Coloma Gallegos desde marzo de 1976, pese a las tensiones que estaba generando, hasta que cumplió la edad, en octubre de 1978. En otras ocasiones, la demora en decidir los nombramientos ponía de manifiesto la falta de decisión. Es lo que ocurrió cuando la jefatura del Alto Estado Mayor, que conllevaba también la Presidencia de la Junta de Jefes de Estado Mayor, quedó vacante por fallecimiento de su titular a finales de abril de 1977, dejando transcurrir varios meses hasta nombrar un sustituto que, muy significativamente, será un teniente general del Aire –Felipe Galarza–. Junto a esto, hubo decisiones que resultaron vitales. Tal fue el nombramiento que Gutiérrez Mellado propuso de Gabeiras como Jefe del Estado Mayor del Ejército, cargo al que aspiraba Milans del Bosch; o el de

Quintana Lacacci como Capitán General de la I Región Militar, puesto que también codiciaba Milans, o que la División Acorazada Brunete fuera puesta en manos de Pascual Galmés.

Nuestra conclusión, en definitiva, es que las posibilidades reales de una intervención militar a niveles institucionales se situaban cuando menos en el terreno de lo improbable. Otra cuestión sería si este análisis era posible sin la perspectiva histórica de la actualidad. Es decir, con las continuas declaraciones de corte ultraderechista en prensa por parte de importantes mandos militares, los ataques indiscriminados de la banda terrorista E.T.A., la falta de experiencia política (por parte de todos los protagonistas), o las amenazas golpistas que comienzan a concretarse desde el momento en que es conocido el texto constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

- Agüero, F. (1996), *Militares, civiles y democracia*. Madrid, Alianza.
- Armada, A. (1983), *Al servicio de la Corona*. Barcelona, Planeta.
- Ballbé, M. (1983), *Orden público y militarismo en la España constitucional, 1812-1983*. Madrid, Alianza.
- Bañón Martínez, R. (1988), “The Spanish Armed Forces During the Period of Political Transition, 1975-1985”, en R. Bañón Martínez; Th. M. Barker (eds.), *Armed Forces and Society in Spain. Past and Present*. New York, Columbia University Press.
- Busquets, J. (1996), “El ejército durante el franquismo y la transición”, en V.V.A.A., *Estudios sobre ejército, política y derecho en España (siglos XIX y XX)*. Madrid, Polifemo, 343-366.
- Comas, J. M^a; Mandeville, L. (1986), *Les militaires et le pouvoir dans l'Espagne contemporaine de Franco à Felipe González*. Toulouse, P.I.E.P.T.
- De la Cuadra, B.; Gallego-Díaz, S. (1981) *Del consenso al desencanto*. Madrid, Saltés.
- *Escalafones de Oficiales Generales y Asimilados. Subsecretaría del Ministerio de la Guerra. (1976-1981)*.
- Fajardo Terribas, Roberto (2000), *El Ejército en la Transición a la Democracia (1975-1982). Acercamiento a la Política Reformista de Gutiérrez Mellado*. Universidad de Granada (tesis doctoral inédita).
- Fernández Santander, C. (1982), *Los militares en la transición política*. Barcelona, Arcos Vergara.
- Jáuregui, I.; Menéndez, M.A. (1995), *Lo que nos queda de Franco*. Madrid, Temas de hoy.
- Martínez Paricio, J.I. (1990), “Ejército y militares: 1898-1998”, en S. Giner (dir.), *España: Sociedad y política*. Madrid, Espasa-Calpe, 397-448.
- Id. (1991), “Defensa nacional y militares en el umbral del nuevo siglo”, en J. Vidal Beneyto (ed.); F. J. Bobillo (coord.), *España a debate Vol. I: La política*. Madrid, Tecnos, 111-132.
- Mella Márquez, M. (1989), “Los grupos de presión en la transición política”, en J. F. Tezanos, *La transición democrática española*. Madrid, Sistema.
- Mora Rodríguez, F. (1996), “Ejército y transición política. Del franquismo al Ejército constitucional”, en *Congreso Internacional Historia de la transición democrática en España. Volumen I*. Madrid, UAM-UNED, 127-140.
- Navajas Zubeldia, C. (1996), “La política de defensa durante la transición y consolidación democráticas. 1976-1986”, en *Congreso Internacional Historia de la transición democrática en España. Volumen I*. Madrid, UAM-UNED, 177-194.
- Navarro Estevan, J. (1995), *Manos sucias*. Madrid, Temas de hoy.

La falta de conocimiento de la realidad militar y el temor que este mal conocimiento engendraba están en la base del comportamiento de los primeros Gobiernos de la transición, lo que, en buena medida, pudo servir para alimentar la decisión de grupúsculos muy concretos para plantearse seriamente la necesidad de una intervención de las Fuerzas Armadas que recondujera un camino equivocado, desde su particular perspectiva.

“Creí entonces -dice uno de los autores que hemos seguido- (y lo creo ahora con mayor convicción) que fue la actitud claudicante de muchos la que alimentó al que a la sazón era un simple cachorro de tigre, o un viejo paquidermo enfermizo, hasta convertirlo en una peligrosa bestia al acecho” (Navarro Estevan, 1995: 259).

- Osorio, A. (1980), *Trayectoria política de un ministro de la Corona*. Barcelona, Planeta.
- Prego, V. (1996), *Así se hizo la Transición*. Barcelona, Plaza & Janés.
- *Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas* (1979). Madrid, Talleres Geográficos del Ejército.
- Rodrigo Rodríguez, F. (1985), “El papel de las Fuerzas Armadas españolas durante la transición política: algunas hipótesis básicas”. *Revista Internacional de Sociología*, XLIII-2, 349-369.
- Id. (1989), *El camino hacia la democracia. Militares y política en la transición política*. Universidad Complutense de Madrid (tesis doctoral inédita).
- Trillo-Figueroa, M.; Conde, F. (1979), “Las Fuerzas Armadas en la Constitución española. Esbozo de una construcción institucional”. *Revista de Estudios Políticos*, nº 12, 105-140.
- Tusell, J. (1995), *Juan Carlos I. La restauración de la monarquía*. Temas de Hoy Madrid
- Urbano, P. (1982), *Con la venia... Yo indagué el 23-F*. Barcelona, Plaza & Janés.