

---

# DEMOCRACIA EN ESPAÑA Y SUPREMACIA CIVIL \*

Felipe Agüero  
Duke University

---

**RESUMEN.** La consecución de la supremacía civil durante la década postfranquista se asienta, inicialmente, en las condiciones en que las fuerzas armadas enfrentaron la transición. Por una parte, carecían de cohesión y de un proyecto alternativo desde el cual oponerse a las reformas políticas. Por la otra, proveyeron ideas germinales de modernización a los primeros gobiernos de la transición, que recurrieron a ellas para iniciar la reforma militar. Las autoridades civiles profundizan la reforma con iniciativa propia a partir de 1981-1983, y la impulsan hacia niveles de supremacía civil insospechados por los iniciadores de la modernización.

## INTRODUCCION

La supremacía que las autoridades civiles ejercen sobre las fuerzas armadas en un régimen democrático puede ser mayor o menor. La delimitación

---

\* Versión revisada del trabajo presentado en el seminario «Fuerzas Armadas y Consolidación Democrática», organizado por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 25-28 de abril de 1988. Este trabajo es parte de un estudio más amplio que ha contado con el apoyo de las siguientes instituciones: National Science Foundation, Grant SES 8606733; Social Science Research Council, conjuntamente con The American Council of Learned Societies; Tinker Foundation, conjuntamente con el Centro de Estudios Internacionales de Duke University; Duke University Graduate School, e Instituto de Cooperación Iberoamericano. Numerosas personas han prestado su valiosa colaboración durante el desarrollo de esta investigación. Por razones de espacio, su mención aquí es, desafortunadamente, imposible. El autor agradece la colaboración de estas personas, así como de las instituciones mencionadas arriba, ninguna de las cuales tiene responsabilidad por las afirmaciones contenidas en este trabajo.

---

del campo de decisiones que compete exclusivamente a las fuerzas armadas o a las autoridades civiles siempre dejará un *área gris*, sometida a constantes redefiniciones y presiones. Esta *área gris* será más extensa, y la propia delimitación del campo de competencias será más desdibujada, en aquellos períodos de reestructuración de las relaciones civil-militares que normalmente va aparejada con la construcción de un nuevo régimen político. Hay, sin embargo, un límite para la extensión de la participación de las fuerzas armadas hacia esferas alejadas de las específicamente militares, o para la resistencia de las instituciones armadas a aceptar definiciones civiles sobre el campo de la defensa. La violación de este límite dificulta caracterizar la situación como una de supremacía civil.

Aquí partimos de la afirmación de que la estructura de relaciones que prevalece hoy en España se ajusta a la condición de supremacía civil<sup>1</sup>. A lo largo de los años transcurridos desde el inicio de la transición ha ido formalizándose un sistema que define con claridad las competencias del gobierno en la formulación y dirección de la política militar y de defensa. De la vaguedad y parcialidad que caracterizaron las disposiciones legales iniciales —incluida la Constitución— se ha avanzado a una definición global y precisa de las competencias de los órganos civiles y militares.

Más allá del acato formal, las fuerzas armadas han ido tolerando de hecho un sistema que otorga primacía a la potestad decisoria de las autoridades civiles. Basta destacar la diferencia entre la magnitud de la resistencia militar al establecimiento del pleno pluralismo político —la crisis en torno a la legalización del Partido Comunista en 1977— y la plena aceptación de la decisión del gobierno de reincorporar al Ejército a los miembros de la Unión de Militares Demócratas (UMD) en 1987. Estos dos hechos, situados en los extremos de la década de democracia española, son buen indicio de la magnitud de los cambios ocurridos<sup>2</sup>.

Este exitoso panorama puede parecer poco sorprendente, especialmente a la luz de los contundentes factores facilitantes con que se ha intentado caracterizar y diferenciar la transición española. Sin duda, ninguno de los otros

<sup>1</sup> Sobre control o supremacía civil, véanse Claude WELCH, «Civilian Control of the Military: Myth and Reality», en *Civilian Control of the Military*, editado por el mismo autor, State University of New York Press, Albany, 1976; Timothy COLTON, *Commissars, Commanders and Civilian Authority: the Structure of Soviet Military Politics*, Harvard University Press, Cambridge, 1979; Claude WELCH, *No Farewell to Arms?*, Westview Press, Boulder y Londres, 1987, y Alfred STEPAN, *Rethinking Military Politics*, Princeton University Press, Princeton, 1988. La aplicación al caso español de los criterios empleados en estos trabajos permite concluir en la existencia de supremacía civil.

<sup>2</sup> Hay que señalar, sin embargo, que, en el caso de la decisión del gobierno sobre los miembros de la UMD, el ministro de Defensa dio previamente garantías a los jefes de Estado Mayor de que ninguno de los beneficiados haría uso de su derecho a reincorporarse al ejército. Esto, junto al hecho de que no se comprometió a los jefes de Estado Mayor, pues la medida se adoptó durante las horas que transcurrieron entre el cese de los antiguos y la toma de posesión del cargo de los jefes entrantes, contribuyó a aplacar una eventual resistencia militar.

casos comparables de transición ha contado con el poderoso elemento de legitimidad proporcionado por la Corona. Este vínculo entre el viejo y el nuevo régimen facilitó la transferencia de la lealtad franquista de las fuerzas armadas hacia un compromiso con el nuevo orden sancionado por la Corona. La predeterminación del mecanismo sucesorio y la fórmula ideada para la reforma política restó preponderancia al elemento militar, en un contexto en el que además las fuerzas armadas estaban ya alejadas de la conducción directa del régimen. De este modo, las fuerzas armadas no tuvieron que participar directamente en las negociaciones por el cambio ni que someterse a un súbito y masivo abandono de posiciones de poder que no detentaban, en contraposición a las experiencias de transición en Sudamérica. La experiencia española de reforma desde adentro se distinguió, por otra parte, del destacado papel que el derrocamiento del régimen de Caetano asignó a las fuerzas armadas en Portugal. Más aún, el cambio en España pudo prescindir de elementos tan conflictivos como el de las «cuentas pendientes» por violaciones de derechos humanos, que ha dificultado la democratización en algunos países sudamericanos. Finalmente, por su condición de «pariente pobre» del franquismo, las fuerzas armadas españolas tenían mucho que ganar con el tránsito al nuevo régimen, por mucho que esto no fuera ni evidente ni prioritario para grandes sectores del estamento militar.

Sin embargo, el proceso de democratización en España enfrentó también numerosos problemas, algunos de los cuales le son distintivos. El diseño de una estructura para las autonomías consumió demasiadas energías de la emergente democracia y sin duda contribuyó a complicar la continuidad de la estructura de partidos con que se inició la transición, especialmente de aquellos partidos que mejor expresaban «la continuidad en el cambio». Por otra parte, el recrudecimiento de la ofensiva terrorista durante y luego de la transición abusó la paciencia de unas fuerzas armadas todavía fuertemente identificadas con el régimen anterior, durante el cual los niveles de violencia terrorista habían sido notablemente menores. Para las dificultades de la democratización en el terreno de la resistencia militar baste señalar que ninguno de los otros casos comparables ha enfrentado amenazas tan serias de reversión como las que se expresaron en España durante la crisis de abril de 1977 y la más espectacular de febrero de 1981.

En verdad, las condiciones que favorecieron la tolerancia al cambio por parte de los militares tuvieron mayor peso al inicio de la transición, mientras que los factores obstaculizadores fueron apareciendo durante el transcurso de los primeros años de vida del régimen democrático. Durante estos años, las fuerzas armadas aumentaron su incertidumbre, tanto frente a la dirección del cambio y las transformaciones de todo orden que experimentaba la sociedad española como frente a los ataques terroristas y las tendencias a la disminución de las prerrogativas de la institución militar. Importantes sectores dentro de las fuerzas armadas fueron afirmando una postura reactiva desde

la que se disponían a tomar la iniciativa, mucho más de lo que había sido el caso al comienzo de la transición<sup>3</sup>. Esta combinación de elementos favorables y desfavorables, y una cambiante postura de tolerancia/resistencia por parte de los militares, con un saldo general de éxito en la afirmación de la supremacía civil, es lo que otorga enorme interés al análisis del caso español.

## EL PROCESO DE AFIRMACION DE LA SUPREMACIA CIVIL: MODERNIZACION Y REFORMA MILITAR

El estudio de este proceso puede abordarse mediante el análisis de las disposiciones legales que lo han regido, o por medio del estudio de los cambios efectivos que han tenido lugar en la estructura de relaciones civil-militares. Ambos caminos son, en verdad, complementarios e indispensables para arribar a una explicación acabada. Con el propósito de desentrañar los factores que subyacen a los resultados del proceso, incorporando selectivamente tanto los elementos formales como los cambios efectivos, aquí preferimos comenzar el análisis a partir de las *condiciones que en las propias fuerzas armadas hacen posible la gradual afirmación de la supremacía civil*.

Nuestra elección está presidida por el supuesto de que el principal elemento subyacente al logro de la supremacía civil se encuentra en las condiciones en que las fuerzas armadas enfrentan la transición. Estas condiciones se refieren básicamente a dos aspectos diversos: 1) el primero es la incapacidad de las fuerzas armadas para oponerse de manera efectiva al sentido que fue tomando el proceso de democratización del sistema político; 2) el segundo es la existencia de un proyecto de modernización institucional dentro de las propias fuerzas armadas, que se origina antes del inicio de la transición. Una vez argumentada la validez de nuestro supuesto, demostraremos que es básicamente este proyecto, de origen militar, el que comienza a implementarse bajo los gobiernos de la transición y posteriores<sup>4</sup>. Finalmente, nos concentraremos en los esfuerzos de las autoridades civiles que, especialmente a partir del gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo, racionalizan y dan nuevo impulso y horizonte a las reformas encaminadas a hacer definitivamente

<sup>3</sup> Véase Pedro VILANOVA, «Spain: The Army and the Transition», en *Democratic Politics in Spain*, editado por David S. Bell, St. Martin's Press, Nueva York, 1983.

<sup>4</sup> Valga la precisión aquí de que el análisis del proceso de afirmación de la supremacía civil corre a través de los dos períodos cuya distinción analítica se ha argumentado adecuadamente: el período de *transición* del régimen autoritario al democrático y el período de *consolidación* de la democracia. Los avances sustantivos en el proceso que aquí analizamos, evidentemente, corresponden a este último período. Para diferentes criterios de demarcación de ambos períodos y los argumentos sobre su utilidad, véase Juan LINZ, «The Transition from Authoritarian Regimes to Democratic Political Systems and the Problems of Consolidation of Political Democracy», presentado en la mesa redonda celebrada en Tokio por la Asociación Internacional de Ciencia Política, 29 de marzo - 1 de abril de 1982.

te compatibles las estructuras de defensa y militar con la orientación democrática del nuevo régimen político.

Antes de entrar directamente en materia conviene, sin embargo, hacer un par de aclaraciones. Una es la necesidad de la reforma militar para la consecución de la supremacía civil. La otra es la distinción entre *reforma* y *modernización*. Aun cuando las fuerzas armadas habían sido ya subordinadas por largo tiempo durante el franquismo, el tránsito a la democracia requería la *reforma* para hacer esa subordinación compatible con el nuevo régimen. Tal compatibilidad necesitaba al menos dos tipos de medidas fundamentales: uno era la sustracción a las fuerzas armadas de algunas prerrogativas, principalmente en el terreno de la seguridad interior y las competencias de la justicia militar; el otro era la necesidad de interponer la autoridad del gobierno en la cadena de mando, estando el «mando supremo» radicado en la Corona.

La *modernización* de las fuerzas armadas obedece a una lógica distinta, que se refiere más bien a la necesidad imperiosa de recuperarlas del estado de atraso en que se encontraban y de transformarlas en un instrumento militar eficiente. La modernización encaja bien con el *ethos* modernizador con que se ha revestido el discurso de todos los bloques políticos a partir de la transición, y con el sentido europeísta y de integración internacional que acompañó la democratización<sup>5</sup>. En rigor, la modernización militar podría haberse implementado independientemente del tipo de régimen político. No obstante, la modernización requiere de la reforma, al menos en cuanto a la necesaria coordinación y unificación de los órganos superiores de planificación y conducción. En otras palabras, la modernización militar en España necesitaba de un Ministerio de Defensa.

Los sectores militares interesados en la modernización sólo podían acceder a los cargos de dirección mediante designación por los gobiernos de la transición. A su vez, éstos necesitaban de aquellos sectores militares para iniciar la reforma militar y avanzar en la reforma política. Y esta relación de mutua necesidad podía estabilizarse sólo sobre la base de la operación favorable de factores políticos más generales. Entre éstos se destacan la tendencia a la moderación de los principales actores políticos, el apoyo popular a las medidas de reforma y a los gobiernos expresado en referenda, elecciones y movilización organizada. Estos factores políticos, que son parte del análisis más general de la «transición a la democracia», no los trataremos aquí sino como apoyo a los argumentos centrados en el análisis del proceso específico de afirmación de la supremacía civil.

---

<sup>5</sup> Véase José María TORTOSA, *El «Cambio» y la Modernización*, Instituto de Estudios Juan Gil-Albert, Alicante, 1985.

*Las fuerzas armadas frente a la transición*

Las fuerzas armadas no tenían capacidad suficiente para oponerse con éxito a las transformaciones que se iniciaron tras la muerte de Franco en 1975<sup>6</sup>. Esta incapacidad se explica por su falta de unidad, por la ausencia de un proyecto político alternativo y, en menor medida, por sus debilidades organizativas.

Las fuerzas armadas no permanecieron inmunes a las trizaduras que se manifestaron dentro del franquismo desde mediados de la década de 1960 en torno a diferentes visiones sobre el futuro del régimen, que luego se agudizaron en la contraposición de aperturismo e inmovilismo. A estas desavenencias se sumaron movimientos contestatarios en la Iglesia y la judicatura a comienzos de los años setenta, movimientos que tomaban forma en medio de eventos como el asesinato de Carrero, el envejecimiento del Caudillo, las presiones del conflicto social y regional, y la crisis del Sahara, que demandaban decisiones de cierta urgencia<sup>7</sup>. Desde el exterior, el movimiento militar iniciado en Portugal en 1974 acentuó los temores de división en el Ejército. La vinculación de las fuerzas armadas con el régimen las hacía permeables a sus fracturas internas, y a esto se unía toda suerte de rencillas ideológicas, personales y generacionales que no podían sino pulular dentro de una sobrepoblada estructura de mandos<sup>8</sup>.

Diversos observadores han apuntado a la existencia de distintos sectores dentro del Ejército al iniciarse la transición. En general, puede concluirse en la existencia de un sector «duro», interesado en la continuidad estricta de las instituciones del Estado franquista; un sector liberal, bastante menor, dis-

<sup>6</sup> Para las dificultades que las fuerzas armadas españolas han tenido históricamente para resistir con eficacia el cambio político, véase Stanley PAYNE, «Modernization of the Armed Forces», en *The Politics of Democratic Spain*, editado por el mismo autor, The Chicago Council on Foreign Relations, Chicago, 1986, p. 183.

<sup>7</sup> Al respecto, véanse Juan Pablo FUSI, *Franco*, Ediciones El País, Madrid, 1985; Stanley G. PAYNE, *The Franco Regime 1936-1975*, The University of Wisconsin Press, Madison, 1987, y Raymond CARR y Juan Pablo FUSI, *Spain: Dictatorship to Democracy*, George Allen and Unwin, Londres, 1981.

<sup>8</sup> El Ejército de Tierra contaba con 328 generales en 1975. Véanse Rafael BANON, «The Spanish Armed Forces During the Period of Political Transition, 1975-1985», y José Antonio OLMEDA, «The Armed Forces in the Francoist Political System», en *Armed Forces and Society in Spain*, editado por Rafael Banon y Thomas Barker, Social Science Monographs, Boulder, Columbia University Press, Nueva York, 1988. El origen de ciertas rencillas internas estaba basado en factores como el haber hecho o no la guerra, haber ido o no a Rusia, la distinción entre militares más bien «profesionales» o militares más bien «políticos», el diverso origen de formación profesional, el acceso discriminatorio de ciertas armas a cupos en el generalato y otros elementos. También en las postrimerías del régimen comenzaron a tener relevancia diferencias ideológicas y visiones diversas acerca del sentido y modo de integración nacional de los ejércitos. Véase, al respecto, el trabajo de Miguel ALONSO BAQUER, «Los Problemas de la Defensa», en *España: Un Presente para el Futuro*, vol. 2 («Las Instituciones»), editado por Eduardo García de Enterría, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984, en que analiza dos criterios diferentes para la profesionalización militar, según los trabajos de los generales Cabezas Calahorra y Cano Hevia.

puesto a facilitar la acomodación de las fuerzas armadas en un régimen pluralista y democrático; y un sector dispuesto a tolerar transformaciones juzgadas inevitables pero fortaleciendo el «poder militar» en la eventual nueva institucionalidad. Ninguna de estas agrupaciones correspondía, en verdad, a corrientes organizadas y coordinadas y representaban más bien tendencias llenas de matizaciones. Naturalmente, estas divisiones se superponían a una mayoría fluctuante y expectante, imbuida de conservadurismo y muy sensible a las amenazas a las «esencias», que veremos más abajo. La única tendencia verdaderamente organizada era la clandestina UMD, compuesta fundamentalmente de capitanes, y cuyo descubrimiento contribuyó a reforzar la sensación, tanto fuera como dentro del Ejército, de que se estaba lejos de una situación de monolitismo. El propio tratamiento de la cuestión de UMD en 1975 fue motivo de fuertes tensiones entre los mandos superiores del Ejército, lo que reflejaba divisiones más profundas<sup>9</sup>.

El problema de la unidad era obviamente percibido dentro del Ejército. Una mirada a la revista *Ejército* durante los años 1975 y 1976 muestra la extendida preocupación por el tema de la unidad a través de artículos y editoriales que advierten sobre los peligros derivados de la politización, de la renuncia al pasado, del rumor, de las tendencias al sindicalismo militar y la objeción de conciencia, y otros factores. La Sección de Informaciones del Estado Mayor redobla su trabajo en este tiempo con el objetivo expreso de combatir la desunión en las agrupaciones del Ejército, y decide imponer la decisión de proceder judicialmente contra los miembros de la UMD como medida de escarmiento a un eventual crecimiento de las divisiones. Desde fuera de la institución, en particular desde el gobierno, se aprecia también la falta de unidad institucional. En parte, la decisión del primer gobierno de la Monarquía de crear una nueva vicepresidencia para Asuntos de Defensa, en enero de 1976, pretendía fortalecer la presencia militar en el gobierno

<sup>9</sup> Sobre la caracterización de diversos sectores dentro de las fuerzas armadas, véanse Carlos FERNÁNDEZ, *Los Militares en la Transición Política*, Argos Vergara, Barcelona, 1982; Manuel GUTIÉRREZ MELLADO, *Un Soldado de España (Conversaciones con Juan Picatoste)*, Argos Vergara, Barcelona, 1983; Enrique GOMÁRIZ, «Los Militares ante la Transición. I. El Franquismo», *Zona Abierta*, núm. 18, 1979. Es de destacar, también, la participación del teniente general Manuel Gutiérrez Mellado en el Simposio sobre la Transición realizado por la Fundación Ortega y Gasset, Toledo, 1985. Sobre la UMD, véanse Francisco CAPARRÓS, *La UMD: Militares Rebeldes*, Argos Vergara, Barcelona, 1983, y José FORTES y Luis OTERO, *Proceso a Nueve Militares Demócratas: Las Fuerzas Armadas y la UMD*, Argos Vergara, Barcelona, 1983. De gran importancia, por la recopilación documental y por el intento de proporcionar la visión institucional sobre el caso, es *La «UMD» y la Causa 250/75*, de difusión limitada, publicado por el Estado Mayor Central, Ministerio del Ejército, Madrid, 1976. De otra parte, los diversos servicios de información militares y del gobierno habían logrado cooptar a un gran número de destacados oficiales, relacionándolos con corrientes del aperturismo, la «semioposición» e incluso la oposición, proyectando al interior de las fuerzas armadas, limitadamente, la diversidad que reinaba en el contexto. Sobre la amplia gama de servicios de información, véase Jesús YNEFANTE, *El Ejército de Franco y de Juan Carlos*, Ruedo Ibérico, Chatillon-sous-Bagneux, 1976. También de utilidad es José Ignacio SAN MARTÍN, *Servicio Especial*, Planeta, Barcelona, 1983.

y dotarla de mayor coordinación. Sin embargo, la vicepresidencia del general De Santiago no logró proporcionar una voz única a las inquietudes militares. Poco más tarde, según el estudio de Charles Powell, el presidente Suárez caería en cuenta de que «no había un líder militar que representara el pensamiento del conjunto de las fuerzas armadas»<sup>10</sup>.

Es claro, entonces, que *no existía un proyecto alternativo* coherente que fuese capaz de aglutinar al conjunto de las fuerzas armadas en la oposición a las reformas que se iniciaron con la transición. En parte esto se debe a las divisiones señaladas arriba. En parte, también, a que los sectores «duros», los más interesados en promover tal oposición, no contaban para ello más que con el fundamento del pasado y el ideal de su prolongación, y carecían, por otra parte, de una idea clara del sentido en que irían desarrollándose las reformas. En otras palabras, sólo podían desarrollar una postura reactiva frente a las «sorpresas» que iba proporcionando la reforma política.

Se sumaban a esas insuficiencias las debilidades organizativas, en particular la descoordinación en las estructuras superiores, donde proliferaban órganos de dirección con competencias difusas. Los distintos ejércitos funcionaban con plena autonomía y a veces con gran desconocimiento mutuo acerca de sus respectivas actividades. A la falta de claridad sobre las variables competencias de autoridad entre los ministros de cada ejército y sus respectivas jefaturas de Estado Mayor, a veces complicadas por las competencias de los capitanes generales, y a la precaria capacidad de coordinación del Alto Estado Mayor, se sumaba ahora la también difusa autoridad de la vicepresidencia para Asuntos de Defensa.

Es en atención a estos factores que puede concluirse que las fuerzas armadas carecían de suficiente *capacidad* para oponerse con éxito al cambio político. En este respecto es útil la comparación con los ejércitos de Sudamérica, que potenciaron sus capacidades de intervención política en base al desarrollo de la cohesión doctrinaria que otorgó la orientación del «nuevo profesionalismo» alrededor de las doctrinas de *seguridad nacional*. Estas proporcionaban una visión de la sociedad dividida en frentes cuya coordinación correspondía principalmente a los órganos encargados de la seguridad. Las fuerzas armadas reaccionaron frente a las presiones pretorianas provenientes del contexto social, equipándose doctrinaria y profesionalmente para englobar a la sociedad bajo el prisma unitario de la seguridad. Esta reacción implicaba una propuesta de las fuerzas armadas para terminar con las condiciones de pretorianización, y suponía la capacitación de los órganos armados para dirigir tanto una estrategia de desarrollo económico como de rearticulación de las estructuras políticas. Este proceso de *capacitación* de las fuerzas armadas sudamericanas fue por completo ajeno al desarrollo militar español bajo el franquismo, que quedó subsumido bajo planes de desarrollo que privilegia-

<sup>10</sup> Tomado de Charles T. POWELL, *Reform From Above: Political Change in Spain, 1973-1978*, D. Phil., Oxford University, 1988.



ron otras esferas y que fueron exitosos en sus efectos modernizadores y de elevación del nivel de vida de la sociedad española<sup>11</sup>.

Desde esta situación, las fuerzas armadas no estaban dispuestas a asumir un rol protagónico y más bien se preparaban para una postura observadora y vigilante. El ministro de Marina resumía bien esta posición en octubre de 1975: «Estamos firmes para que los políticos hagan su política. Nosotros velamos por la seguridad de la Patria y porque no se alteren sus esencias, de las que somos depositarios»<sup>12</sup>. Desprendidos de todo sentimiento de superioridad sobre el mundo político civil, los militares, sin embargo, sí se veían como portadores de valores diferentes y depositarios del legado franquista, desde el cual velarían por la continuidad de las instituciones. Las «esencias» a que las fuerzas armadas se sentían comprometidas eran objeto de diversas definiciones, pero básicamente se referían a la unidad territorial de España con sus efectos sobre la bandera y el idioma, el anticomunismo y, vagamente, el respeto al pasado (o al orden institucional). La transgresión de estos límites era sentida como motivo suficiente de intervención<sup>13</sup>.

Los jefes militares más avezados sí tenían clara conciencia que, por la propia naturaleza y conocidas orientaciones de las fuerzas armadas, éstas se desempeñarían como una fuerza conservadora de moderación, como un factor de estabilidad. Tácitamente, por mera presencia, las fuerzas armadas ejercerían una especie de disuasión frente a intentos de alteración institucional, disuasión que se haría más explícita con mención a los «valores permanentes» cuya defensa estaría encargada a la institución militar. De este modo, se impondría una suerte de techo militar natural a las reformas<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Véase Fernando RODRIGO, «The Role of the Armed Forces in the Dismissal of an Authoritarian Regime: The Case of Spain 1975-1977», trabajo presentado a la reunión del Inter University Seminar on Armed Forces and Society, Chicago, 8-10 octubre 1987. Sobre el «nuevo profesionalismo» y la *seguridad nacional* en los ejércitos sudamericanos, véase Alfred STEPAN, «The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion», en *Authoritarian Brazil*, editado por el mismo autor, Yale University Press, New Haven y Londres, 1973. El concepto de *capacidad* que aquí usamos se basa en el excelente análisis proporcionado en Guillermo O'DONNELL, «Modernization and Military Coups: Theory, Comparisons, and the Argentine Case», reproducido en *Armies and Politics in Latin America*, editado por Abraham Lowenthal y J. Samuel Fitch (ed. revisada), Holmes & Meier, Nueva York y Londres, 1986.

<sup>12</sup> Citado en Jesús YNFANTE, *op. cit.*, p. 137.

<sup>13</sup> Para una exposición de las condiciones de intervención, con una defensa del derecho a intervenir, véase el artículo del comandante José FRÍAS OVALLE, «Los Militares y la Política», *Ejército*, núm. 420, enero 1975. Aquí se afirma que «las FAS no están subordinadas ciega e incondicionalmente al poder civil... Sus lealtades están puestas más altas: Patria y bien común». «Las Fuerzas Armadas tienen el deber y el derecho a la intervención cuando sea lo permanente lo que esté en peligro» (pp. 15-16).

<sup>14</sup> Enrique GOMÁRIZ, en «Los Militares ante la Transición. 2. El Posfranquismo», *Zona Abierta*, núm. 19, marzo-abril 1979, se refiere a la idea del «techo militar». Gomáriz afirma que había una «idea general del cambio propia de la cúpula castrense (rey, canciller de hierro, parlamento sin apenas izquierda)» (p. 73). Si bien puede decirse que estos elementos formaban parte de la idea general de algunos jefes, no existía un planteamiento colectivo unitario a ser formulado ante los gobiernos de la transición, como parece sugerir Gomáriz.

Si bien los políticos podrían hacer su política con la anuencia militar, los militares evidentemente no sospechaban cuál era la política que terminarían haciendo. Y como no contaban con un proyecto alternativo coherente, no podían más que *reaccionar* con sorpresa y perplejidad ante el desenvolvimiento de la reforma. Tanto su opción preferencial como su hipótesis de hecho era que nada sustancial cambiaría por varios años tras la muerte de Franco. La primera sorpresa, por tanto, fue la abundancia de trajines reformistas durante el mismo gobierno de Arias Navarro, frente a la cual debían ser permanentemente tranquilizados<sup>15</sup>. De allí en adelante, las ocasiones de sorpresa y perplejidad se suceden con rapidez: la legislación sindical, que provoca la renuncia del vicepresidente De Santiago; la legalización de la actividad partidaria; el reconocimiento del Partido Comunista; la fuerza electoral de la izquierda; las actividades en las regiones y la generalización (constitucionalización) de las «nacionalidades»; el llamado «destape» en la sociedad y la cultura, etc. De la suma de reacciones a estos desarrollos iría cimentando y engrosándose, más tarde, la postura más agresiva de parte del sector militar más recalcitrante.

### *Modernización y reforma desde las fuerzas armadas*

Las primeras ideas que se aplican sobre la reforma y modernización militar venían concebidas desde dentro de las fuerzas armadas, y su implementación facilitó las transformaciones que, a la larga, contribuyeron a la supremacía civil. El origen militar de las reformas tiene diversos antecedentes. Desde luego, muchas de las reformas se asientan en la experiencia que la Armada venía reuniendo en el campo del perfeccionamiento organizativo, de personal y de planificación a partir de fines de los sesenta. Las ventajas inicialmente obtenidas de los convenios hispanonorteamericanos y la relación atlántica más estrecha exigió de la Armada una modernización más temprana que en el resto de las fuerzas. A mediados de los sesenta, la Junta de Almirantes trató diversas ponencias de estudios estratégicos sobre las que luego se asentaría el Programa Naval, consistente en un plan de adquisiciones y construcciones navales. Simultáneamente, se crearon la Comisión de Estudios del Personal (COMESPER) y la Comisión de Estudios y Planes (COMESPLAN). De aquí saldrían las bases de la Ley de Escalas y Ascensos de la Armada, de 1969, incorporando criterios de selectividad distintos de la estricta antigüedad, y la Ley Orgánica de la Armada, de 1970. Esta última introdujo distinciones como la «Fuerza» y los órganos de apoyo a la Fuerza

<sup>15</sup> Numerosas referencias a las preocupaciones militares y a reuniones informales sostenidas con el ánimo de informar y apaciguar aparecen en las memorias de Manuel FRAGA IRIBARNE, *En Busca del Tiempo Servido*, Planeta, Barcelona, 1987, en especial pp. 34 y 40.

(servicios u órganos auxiliares de mando), que posteriormente presidirían las reformas de otros ejércitos y de la organización global de la defensa <sup>16</sup>.

De otra parte, el Alto Estado Mayor comienza también por la misma época a tomar mayor iniciativa en la promoción de actividades conjuntas de estudio entre los diversos ejércitos. Algunas de éstas coinciden con el campo de reflexión que desarrolla la Armada por separado, y se potencian con la creación en 1964 del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), dependiente del Alto Estado Mayor. El Centro integra los órganos de enseñanza militar superior de las fuerzas armadas (Escuela de Altos Estudios Militares y Escuela de Estados Mayores Conjuntos) y crea el Instituto de Estudios Estratégicos, que promueve jornadas de reflexión con la alta burocracia civil y militar. Comenzaron aquí a gestarse incipientes lazos inter-ejércitos e inter-armas en torno al trabajo común en temas que enfatizaban la necesidad de mayor coordinación <sup>17</sup>. El trabajo en estos órganos y en diversas comisiones transitorias con participación del CESEDEN, el Alto Estado Mayor y, en ocasiones, de representantes de ministerios, tendió a unificar visiones y produjo una gradual acumulación de estudios. Estos abordaron problemas de coordinación militar, de personal, de plantillas, de ordenación territorial, y de organización general, donde resueltamente germinó la idea de la necesidad de un Ministerio de Defensa, o de algún órgano superior de coordinación, como la vicepresidencia de Defensa. Hacia mediados de 1970, algunas de estas ideas eran recogidas por grupos políticos, que las integran en sus proyectos globales de reforma <sup>18</sup>.

Las ideas de reforma y modernización, aún dispersas, alcanzaban sólo a un reducido número de jefes y oficiales vinculados a estos órganos centrales. Muchos se oponían a ellas, y la estructura política acarrea una inercia que manifestaba la falta de voluntad política de abrirles camino. La idea central del Ministerio de Defensa claramente no tendría lugar en vida de Franco. Incluso propuestas de menor alcance fueron de plano rechazadas. En 1974, el Alto Estado Mayor, a cargo del teniente general Díez Alegría, logró que el

---

<sup>16</sup> *Ley Orgánica de la Armada (y disposiciones relacionadas con ésta)*, Ministerio de Marina, EMA - Reglamentos, Madrid. Véase, también, la intervención del almirante jefe del Estado Mayor de la Armada, Enrique Barbudo Duarte, en la celebración de la pascua militar, *Revista General de Marina*, febrero 1971. La Armada también especificó las funciones del almirante jefe del Estado Mayor como primera autoridad de la cadena de mando naval, resolviendo las ambigüedades en la relación con el ministro de Marina, al que quedó sólo políticamente subordinado, a diferencia de la situación en los otros ejércitos.

<sup>17</sup> Véanse *Breve Información sobre el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional*, Madrid, octubre 1985, y los diversos números del *Boletín de Información* del Centro y el Índice de trabajos realizados por el CESEDEN.

<sup>18</sup> Por ejemplo, el *Libro Blanco para la Reforma Democrática*, publicado por GODSA (Imprenta Cervantes, Madrid, 1976), recoge estos elementos en un capítulo dedicado exclusivamente a la Defensa Nacional. Un tratamiento bastante más vago y general, enfatizando también la creación de un Ministerio de Defensa, aparece en las resoluciones del 27 Congreso del PSOE, en 1976.

Consejo de Ministros considerase un proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional que expresaba la necesidad de mayor coordinación central. El proyecto creaba la Junta de Jefes de Estado Mayor, presidida por el jefe del Alto Estado Mayor, quien propondría los objetivos de la política de defensa y coordinaría la acción de los Estados Mayores de los Ejércitos para el desarrollo conjunto de los planes militares. El proyecto no llegó lejos, y una vez presentado a las Cortes, fue retirado por el Consejo de Ministros<sup>19</sup>.

Es claro, entonces, que existían planes de reforma y modernización generados casi exclusivamente dentro de las fuerzas armadas, con excepción de algunos importantes capítulos. Su implementación requería, sin embargo, del cauce político adecuado. Este lo proporciona el gobierno de la reforma política.

### *Los inicios de la reforma militar*

La dimisión del general De Santiago abrió la posibilidad para que el presidente Suárez nombrara al teniente general Manuel Gutiérrez Mellado, asociado a las ideas reformistas del general Díez Alegría, en el cargo de vicepresidente para Asuntos de Defensa, quien, con la creación del Ministerio respectivo, asumió luego como ministro de Defensa. Con el apoyo del Rey, Suárez confirió amplias facultades a Gutiérrez Mellado para iniciar las reformas. Desde entonces comienza el despliegue de una serie de medidas incubadas ya en la reflexión militar, y que se procesan en comisiones compuestas por miembros de las fuerzas armadas. El gobierno de Suárez dio salida así a la contraparte militar de las transformaciones políticas<sup>20</sup>.

Bajo la dirección de Gutiérrez Mellado se desarrollan básicamente dos tipos de medidas. Uno se refiere a medidas internas destinadas a resolver problemas parciales y a preparar reformas de más largo alcance. Otro se refiere a medidas orgánicas generales tendentes a promover la centralización de los órganos superiores y la coordinación entre las fuerzas. Obviamente, la más importante de estas últimas es la propia creación del Ministerio de Defensa.

Entre las primeras destaca el Real Decreto-Ley 10/1977, que regula las actividades políticas y sindicales de los miembros de las fuerzas armadas,

<sup>19</sup> El texto del proyecto de ley aparece en *Boletín de las Cortes Españolas*, núm. 1340, de 23 abril 1974, p. 32614. Una fuerte crítica pública al proyecto aparece en el periódico *El Alcázar*, 10 junio 1974, en el artículo «La Defensa Nacional», firmado por JERJES, pseudónimo del general Luis Cano Portal.

<sup>20</sup> Véase Fernando RODRIGO, «Las Fuerzas Armadas y la Transición», *Revista de Occidente*, núm. 54, noviembre 1985. Para una exposición de los principios que orientan la acción del general Gutiérrez Mellado, véase la transcripción de su comparecencia en la Comisión de Defensa del Congreso el 10 de enero de 1978, reproducida en el suplemento de la revista *Ejército*, núm. 459, abril 1978.

orientado a promover la neutralidad política y el respeto a las autoridades de gobierno y militares<sup>21</sup>. También se promovió la dedicación exclusiva al empleo militar, para lo que el aumento de las remuneraciones fue sin duda un aliciente. Otro campo importante de medidas fue la creación en septiembre de 1978 de la Comisión de Estudio de las Escalas y Régimen de Ascenso en el Ejército de Tierra, que prepararía abundante material para legislación posterior. Finalmente, es de destacar la creación por la Junta de Defensa Nacional de la Comisión redactora de las Nuevas Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, que culmina sus trabajos casi simultáneamente con la Comisión redactora de la Constitución, con la que se coordinó para aspectos específicos<sup>22</sup>.

En el campo de las medidas orgánicas generales se avanza por dos caminos. Uno, mediante la institucionalización de la Junta de Jefes de Estado Mayor, se encamina a establecer las bases de la coordinación de los ejércitos. Otro, mediante la creación del Ministerio de Defensa, pretende centralizar la dirección política de la defensa nacional. Los logros iniciales son, sin embargo, bastante pobres. Entre la vieja y la nueva estructura de los órganos superiores de la defensa nacional se sucede una serie de disposiciones transitorias que van desarmando agencias a medida que se establecen las nuevas. Entre las más importantes de estas disposiciones está el desmantelamiento de los antiguos ministerios militares, cuyas funciones y dependencias principales no fueran traspasadas, paradójicamente, al nuevo Ministerio de Defensa, sino a los Estados Mayores de cada ejército.

Esta situación de transición generó, entonces, un fortalecimiento de los cuarteles generales de los ejércitos frente a las nuevas estructuras del gobierno para dirigir el área de defensa. Tal situación fue producto, por una

<sup>21</sup> El Decreto ha sido, por lo general, evaluado como excesivamente restrictivo. Véanse, por ejemplo, los trabajos contenidos en *Libertades Públicas y Fuerzas Armadas*, editado por Luis Prieto y Carlos Bruquetas, Ministerio de Educación y Ciencia e Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Complutense, Madrid, 1985. También, Pablo CASADO BURBANO, «La Despolitización de los Militares Profesionales en la España Democrática», trabajo presentado a las II Jornadas de Sociología de la Asociación Castellana de Sociología, Madrid, 5-8 mayo 1983. Es posible que los aspectos más restrictivos de la Ley, aún vigente, sean revisados en la nueva Ley de la Función Militar.

<sup>22</sup> La principal novedad introducida en la actualización de las Ordenanzas se refiere a los límites de la obediencia: ningún militar está obligado a obedecer órdenes que impliquen actos contrarios a las leyes o que constituyan delito, «en particular contra la Constitución». Véase Fernando DE SALAS LÓPEZ y Francisco LAGUNA SANQUIRICO, «Las Reales Ordenanzas en el Momento Actual de la Sociedad Española», *REVISTA ESPAÑOLA DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS*, núm. 36, octubre-diciembre 1986. También, véase la entrevista al presidente de la Comisión redactora, general de Infantería de Marina Francisco Martínez de Galinsoga, en *Ejército*, núm. 459, abril 1978, y los artículos del teniente-coronel Laguna Sanquirico en *Ejército*, núms. 529 y 530, febrero y marzo 1984, respectivamente. La Comisión estuvo compuesta exclusivamente por militares, representantes de todos los ejércitos, y fue presidida por Galinsoga, quien antes dirigió la Comisión de la Armada encargada de revisar las Ordenanzas. Sobre las medidas de reforma en este período, véase Manuel GUTIÉRREZ MELLADO, *Al Servicio de la Corona*, Ibérico-Europea de Ediciones, Madrid, 1981.

parte, de la mecánica de la reforma y, por otra, de los intentos de defensa corporativa de las instituciones frente a cambios de dirección incierta. De este modo, el nuevo Ministerio sólo absorbió inicialmente servicios secundarios desde el punto de vista de la política militar y de defensa, como los servicios sociales y de previsión. La precariedad del nuevo Ministerio se reflejó en la inexistencia de un centro físico propio de funcionamiento, lo que obligó a sus agencias a repartirse entre los despachos de los cuarteles generales. La timidez en la aserción orgánica del Ministerio obedeció, en parte, al propósito de Gutiérrez Mellado de vencer suspicacias y de ir gradualmente integrando dependencias paralelas de los diversos ejércitos en las áreas menos sensitivas a las prerrogativas previamente adquiridas por separado.

La importancia del fortalecimiento de los cuarteles generales, desde el ángulo que nos ocupa, es que arrojó una estructura en la que el instrumento de dirección del gobierno —el Ministerio— quedó desdibujado en sus capacidades frente a lo que aparecía como el eje orgánico principal: la relación directa de los Estados Mayores con el Rey, quien detenta el mando supremo de las fuerzas armadas. Frente a las funciones de la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM), en esta época «el órgano colegiado superior de la cadena de mando militar», al Ministerio se le instruye que, en el cumplimiento de sus funciones, «debe armonizarse con las responsabilidades que han recaído sobre la Junta de Jefes de Estado Mayor»<sup>23</sup>.

Es cierto que las disposiciones resaltan que la JUJEM depende políticamente del presidente del gobierno y que el Ministerio debe ordenar y coordinar la política general referida a la defensa nacional, y ejecutar la política militar correspondiente. Sin embargo, la ambigüedad aún pendiente respecto de las atribuciones de los nuevos órganos se refuerza en el marco del debate acerca de la ubicación de las fuerzas armadas en la Constitución y de las funciones que ésta establece en términos de la dirección de la política militar.

La «deferencia» que los constituyentes otorgaron a las fuerzas armadas al situarlas en los títulos preliminares, dio pie a que se promoviera el énfasis en el llamado «poder militar»<sup>24</sup>. De otra parte, la Constitución dejó plan-

<sup>23</sup> Véanse, entre otras, las siguientes disposiciones: Real Decreto (RD) 3026/1976; RD-Ley 8/1977; RD-Ley 5/1977; RD-Ley 11/1977; RD 241/1977; Orden Ministerial del ministro del Ejército de 20 de abril de 1977, por la que se asignan los organismos dependientes del general jefe del Estado Mayor del Ejército; Orden Ministerial del ministro del Ejército de 16 de mayo de 1977, por la que se aprueba el Reglamento del Consejo Superior del Ejército; RD 1558/1977, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración central del Estado (y crea el Ministerio de Defensa); RD 2723/1977; Orden Ministerial del ministro de Defensa de 24 de enero de 1979, por la que se regulan las funciones y composición del Consejo del Ministerio de Defensa; RD 826/1978; Proyecto de Ley por el que se regulan las funciones de distintos órganos superiores del Estado en relación con la Defensa Nacional (*Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 148, 15 septiembre 1978).

<sup>24</sup> Véanse Félix ARTEAGA MARTÍN, «Reflexiones sobre el artículo 8.º de la Constitución Española de 1978», trabajo presentado al 1.º Congreso Iberoamericano de Sociología

teada cierta ambigüedad respecto de las facultades de la Corona y del gobierno sobre las fuerzas armadas, que irían resolviéndose en favor de este último sólo en legislación posterior. En el intertanto, no era extraño que cundiera la sensación en las fuerzas armadas de que su relación privilegiada con la Corona justificaba cierto oscurecimiento de las facultades expresas del gobierno en materias militares. Con todo, el ensamblado orgánico que tomó cuerpo durante esta etapa sentó las bases para la posterior afirmación de la autoridad de los futuros ministros civiles en el área de defensa.

Otras iniciativas que inciden sobre las fuerzas armadas tienen lugar en esta fase. Una es ciertamente la Constitución, que establece las dependencias jerárquicas fundamentales y define la función de las fuerzas armadas. La Constitución separó las funciones policiales de las militares, ordenó la elaboración posterior de la Ley Orgánica de Defensa Nacional y definió principios para legislar en el terreno de la justicia. En este período se inician, con lentitud, los trabajos de reforma del Código de Justicia Militar<sup>25</sup>.

La Ley Orgánica de Defensa Nacional se tramita y aprueba durante la gestión del ministro Agustín Rodríguez Sahagún. Esta es el hito principal de su gestión, aparte de la importancia simbólica nada desdeñable de ser el primer civil a cargo del Ministerio, aunque Gutiérrez Mellado siguió de cerca la continuidad de las medidas desde su nuevo cargo de vicepresidente para Asuntos de Seguridad. El conjunto de estudios e iniciativas siguió recayendo sobre equipos militares en el Ministerio o en los cuarteles generales. Los intentos de dar sustancia a los nuevos organismos encargados de promover la coordinación y planificación conjunta quedaron atrapados, sin embargo, en resistencias corporativas y burocráticas: el Plan General de Defensa y el Plan Estratégico Conjunto todavía eran más buenas intenciones que realidad. Las reformas todavía iban en pañales<sup>26</sup>. La densa legislación de reformas tocaba muy superficialmente a los ejércitos, que en su gran masa continuaban aún más pendientes de los efectos de los cambios políticos que de la modernización y la reforma.

## DEBILIDAD POLITICA Y CRISIS MILITAR

El debilitamiento del liderazgo del presidente Suárez en su propia coacción y frente a las fuerzas armadas, ciertamente afectó al líder militar de

---

Militar, Madrid, septiembre 1985, y Federico TRILLO FIGUEROA, «Las Fuerzas Armadas en la Constitución Española: Esbozo de una Construcción Institucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 12, noviembre-diciembre 1979.

<sup>25</sup> Véanse Manuel BALLBÉ, *Orden Público y Militarismo en la España Constitucional (1812-1983)*, Alianza Editorial, Madrid, 1985, y Jesús VALENCIANO ALMOYNA, «La Reforma de la Justicia Militar en España durante la transición», *REVISTA ESPAÑOLA DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS*, núm. 36, octubre-diciembre 1986.

<sup>26</sup> Sobre las realizaciones y proyectos en este período, véase Informe General 1/79 y 1/80 del ministro de Defensa.

---

la reforma. Las fuerzas armadas hicieron pagar a Gutiérrez Mellado el precio de su asociación con el gobierno de la reforma política.

La figura del presidente quedó notable e irreversiblemente debilitada entre los militares con la materia y la forma de la decisión de abril de 1977. Luego de la reunión con Suárez en septiembre de 1976, los Consejos Superiores de los ejércitos quedaron con la impresión de que el Partido Comunista no formaría parte de la nueva institucionalidad. Su intempestiva legalización quedó grabada en la conciencia militar como una traición del presidente. El nombramiento real de Suárez —un ex funcionario franquista— había sido motivo suficiente para su aceptación en medios militares. A poco andar, sin embargo, diversos incidentes —la dimisión de De Santiago, entre ellos— fueron gradualmente minando la confianza en Suárez. Sin embargo, fue la decisión de abril de 1977 la que rebasó los límites de la tolerancia militar. La reacción militar fue de tal magnitud que provocó el pronunciamiento oficial del Consejo Superior del Ejército de Tierra y la dimisión del ministro de Marina, en la más seria amenaza a la autoridad del gobierno en todo el período bajo estudio<sup>27</sup>. Suárez no recuperaría su ascendencia sobre las fuerzas armadas luego de este incidente.

Otros procesos asociados a la reforma extendieron la desconfianza militar a partidos y parlamentarios. El intento de incluir en la ley de amnistía a los oficiales de la UMD que habían sido procesados, fue una nueva ocasión de manifiesta presión militar, aunque esta vez sin trascender públicamente<sup>28</sup>. El debate constituyente y el texto final aprobado originó también nuevas desconfianzas militares, al constatarse la legitimidad que alcanzaba el uso del término *nacionalidades*, y otras inclusiones. Sin duda, las fuerzas armadas

<sup>27</sup> La secuela de renunciaciones de ministros militares, que era de esperar luego de la renuncia de Pita da Veiga, habría puesto al gobierno a merced de las fuerzas armadas, y en una situación difícil al Rey, que habría tenido que proponer un gobierno aceptable a ellas. La idea de que tal era precisamente el objetivo buscado por la renuncia de Pita da Veiga, anunciada antes de la reunión del Consejo Superior del Ejército, no deja de ser plausible. Tal eventualidad no se materializó porque los generales, en el caso de haber forzado la renuncia de Félix Álvarez-Arenas, descartaron las alternativas de un nuevo ministro, especialmente de un civil. Un reducido grupo de generales, que veían inevitable la legalización del Partido Comunista pero que igualmente objetaban la forma de la decisión de Suárez, jugaron un papel clave en calmar los ánimos, bajar de tono la declaración del Consejo y en hacer ver lo inconducente de las alternativas que surgirían de persistir en el rechazo a la medida del gobierno.

<sup>28</sup> Los parlamentarios habían acordado preliminarmente una amplia ley de amnistía, que incluiría también a los ex miembros de la UMD. Esta inclusión habría hecho posible la reincorporación de estos oficiales al ejército, cuestión inaceptable para los generales. Mientras se debatía en las Cortes en octubre de 1977, Rafael Arias Salgado, coordinador general de UCD y encargado de Relaciones con las Cortes, fue llamado desde la Moncloa por Fernando Abril, quien lo remitió a otro despacho donde se encontraba Gutiérrez Mellado acompañado de un gran número de generales de uniforme. Mientras éstos permanecían en silencio, Gutiérrez Mellado le hizo ver a Arias que no podría garantizar el orden en las fuerzas armadas si se daba curso a la posibilidad de reincorporación de los ex miembros de la UMD. (Entrevista con Rafael Arias Salgado, 23 noviembre 1987.) La información también aparece en Julio BUSQUETS, «Los Generales impidieron la Amnistía Militar», *Historia de la Transición - Diario 16*, cap. 34.



vivían este proceso con gran incertidumbre, pues el llamado «consenso» fue gestándose a lo largo del proceso de dar curso a la Ley para la Reforma Política y sobre todo durante el propio debate de la Comisión redactora del proyecto de Constitución. No hubo un pacto previo, que hubiera dado garantías a los militares sobre los límites de las decisiones posteriores, y un marco de referencia claro para la percepción del comportamiento militar<sup>29</sup>. Fue, en cambio, un proceso abierto que mantenía a las fuerzas armadas en estado de tensión frente a las «sorpresas» del proceso.

Las tensiones eran ciertamente estimuladas por el notable incremento de acciones terroristas que tenían a los militares por objetivo principal. La reacción militar, voceada públicamente con cada asesinato y cada funeral, aunque también soterradamente en las guarniciones, reforzaba la sensación, injusta por lo demás, de tolerancia gubernamental frente al terrorismo.

La corrosión de la imagen del gobierno entre los militares se extendía, además, por los efectos de las crecientes divisiones en la coalición gubernamental. Una vez establecida la democracia por la Constitución, los diversos grupos y personalidades empezaron a presionar por sus particulares intereses y opciones de política. De otra parte, el descontrol que predominó en la puesta en marcha del proceso de las autonomías desencadenó una sucesión de elecciones y una carrera por cuotas de poder en las nacientes y proliferantes burocracias regionales. La participación ciudadana decreció y emergió el llamado «desencanto». Tanto la crisis interna de UCD como la intensidad y urgencia con que la oposición de izquierda delineó su estrategia de acceso al gobierno determinó, por su parte, el fin del espíritu que se arrastraba desde los Pactos de la Moncloa. Pareció que los recalcitrantes demonios de España, advertidos por Franco, fatalmente retornaban sobre el horizonte político. Con ello, parecía que cobraba también nueva realidad el viejo *dictum* de Jaime Balmes: el poder militar se hace fuerte cuando el civil flaquea.

En este cuadro, ni Suárez ni Gutiérrez Mellado podían imponerse sobre las crecientes señales de descontento militar. Más aún, éste se sustentaba también en los efectos internos específicos de la política militar. El temor a las arbitrariedades y a la frustración de las aspiraciones personales que inevitablemente resultarían de ciertas medidas de reforma, para nada ayudaba a fortalecer el liderazgo de Gutiérrez Mellado. Este, además, se había expuesto a la crítica pública con ocasión de sus reuniones masivas con oficiales

---

<sup>29</sup> La diferencia del proyecto de Fraga y de la fórmula de reforma de Suárez estribaba precisamente en hacer que las nuevas Cortes fueran constituyentes. Véase Charles T. POWELL, «El Primer Gobierno de la Monarquía y la Reforma Suárez», *Revista de Occidente*, núm. 54, noviembre 1985. El carácter abierto de la reforma contrasta con otros casos, como el venezolano, en que los Pactos de Punto de Fijo, que se alcanzaron antes de la primera elección democrática en 1958, determinó el contenido de la Constitución de 1961. El proceso constituyente no depuró, aquí, sorpresas. (Esta comparación fue sugerida por Juan Linz en el curso de una conferencia dictada en la Fundación Juan March durante el segundo semestre de 1987.)

y suboficiales en las regiones militares, donde se le pedían explicaciones sobre la política general del gobierno. La desconfianza había crecido también a propósito de los criterios de ascensos y designaciones que legítimamente se orientaban a debilitar a los sectores más contrarios al cambio y la reforma, pese a que se aplicaron con moderación y con sujeción a las normas existentes<sup>30</sup>.

A la pérdida de legitimidad del presidente y vicepresidente entre los militares, se unió la sensación entre éstos de que el Rey, mientras tomaba una actitud de mayor distancia frente a Suárez, también prestaba mayor oído al descontento de los generales. Grupos militares extendieron esta sensación hacia la creencia de que el Rey apoyaba una actitud más asertiva de parte de los sectores más descontentos. En parte, esto se basó en el nuevo acercamiento del Rey hacia el general Armada y en su interés en que fuera destinado como subjefe del Estado Mayor del Ejército<sup>31</sup>. En el marco de la situación política general y de la percepción de tolerancia de sectores políticos opositores a la idea de una mayor aserción militar —provocada por reuniones de Armada que se hicieron públicas—, cundió la impresión de que el horno esta vez sí estaba para bollos. En parte, ésta es la situación que antecede a la asonada del 23 de febrero de 1981, que da salida, aunque defectuosamente, al resentimiento acumulado en un amplio sector de militares.

La pluralidad de tramas sediciosas que convergen, malamente, en el asalto al Congreso, dan cuenta, sin embargo, de la incapacidad de los sectores involucionistas de superar sus divisiones. Antes habían tenido ya oportunidades de afirmar sus posiciones de poder, pero fueron malogradas por los problemas de capacidad a que nos referimos al comienzo de este trabajo<sup>32</sup>.

## APACIGUAMIENTO Y MODERNIZACION MILITAR

No es éste el lugar para detenerse en la complejidad de los sucesos del 23-F. Baste destacar el insustituible papel que jugó el Rey, no sólo en frenar el movimiento militar, sino también en hacer ver sus responsabilidades a la clase política. Esta reacción moderando sus aristas más conflictivas, y

<sup>30</sup> Entre los casos más conflictivos está el ascenso del general Ibáñez Freire y el nombramiento, en 1979, de Gabeiras como jefe del Estado Mayor del Ejército, que implicó el pase a la reserva de varios generales. Véanse los argumentos de Gutiérrez Mellado en *Manuel Gutiérrez Mellado*, op. cit., pp. 97-98. Véase, también, la mención que Gabeiras hace de la situación provocada con su ascenso, en «Discurso del Teniente General JEME, don José Gabeiras Montero, en el Cuartel General del Ejército», *Ejército*, enero 1982.

<sup>31</sup> Véase el prólogo de José ONETO, *La Verdad sobre el Caso Tejero*, Planeta, Barcelona, 1982.

<sup>32</sup> Por ejemplo, en 1979, el Consejo Superior del Ejército, reunido para decidir sobre el nuevo jefe de Estado Mayor que sustituiría a De Liniers, no pudo llegar a una propuesta de consenso. Diversos voluntarios exigían el apoyo unánime del Consejo, que no lograron. En esta situación, Gutiérrez Mellado nombró a José Gabeiras, debiendo ascenderlo a teniente general.

tomando nuevas medidas en el campo de la acción antiterrorista y de la ordenación del proceso de desarrollo del sistema de las autonomías, tal como se expresó en la LOAPA.

El desmoronamiento de la sedición marcó el inicio de una nueva etapa en que el gobierno pudo ir recobrando gradualmente la iniciativa en el impulso de la reforma y la modernización. Como ha ocurrido también en otros casos, una revuelta fracasada provee la oportunidad de desarticular el liderazgo sedicioso al sorprenderlo en manifiesta ilegalidad. Con el apresamiento de los principales responsables de la asonada, lentamente empezó a darse vuelta la hoja del «problema militar».

Para desarmar la mística involucionista en el Ejército fue también importante el desalentador panorama que por varios meses presentaron los inculpados en el proceso seguido por el Consejo Supremo de Justicia Militar<sup>33</sup>. Las inculpaciones recíprocas, las pequeñeces, las técnicas de oscurecimiento de responsabilidades, decepcionaron a quienes desde las fuerzas armadas esperaban actitudes más compatibles con su propia visión del honor militar.

No obstante, durante todo el gobierno de Calvo Sotelo, la tensión en medios militares se mantuvo alta. En parte, ello se debió a las maniobras desatadas por el grupo de abogados defensores para obstaculizar el normal desarrollo del juicio. En parte, al desasosiego entre un vasto número de oficiales jóvenes, a la continuación de los golpes terroristas contra el Ejército, y a la organización de nuevas tramas sediciosas. La más grave, desarticulada a tiempo, que se conoció como 27-O, fue sorprendida con la planificación de operaciones contra la Zarzuela. En verdad, el Rey también vio su imagen algo debilitada en sectores del Ejército que, como los inculpados del 23-F quisieron publicitar, lo responsabilizaban de haber abandonado a medio camino el intento de febrero de 1981.

Este ambiente obligó al ministro de Defensa en ejercicio desde el 27 de febrero de 1981, Alberto Oliart, a destinar la mayor parte de su tiempo y esfuerzo a lograr que el juicio se llevase a cabo y bien, y a atender la amenaza de movimientos militares. Una importante medida en este campo fue el fortalecimiento del aparato de informaciones, el CESID, y en particular de su unidad de involucionismo. Muchas iniciativas de reforma militar que venían encomendadas por la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 1980, debieron ser postergadas.

Con todo, la gestión del ministro Oliart produjo algunas leyes de gran significación para la modernización militar. Una, de creación suya, fue la ley de dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las fuerzas armadas, que fijó los límites y ritmos de crecimiento del gasto. Básicamente, la ley otorgó criterios de realidad a los planes de desarrollo de los ejércitos,

---

<sup>33</sup> Véase Martín PRIETO, *Técnica de un Golpe de Estado*, Grijalbo, Madrid, 1982.

y sentó las bases para la programación racionalizada a largo plazo. Tales criterios tendieron a realzar la necesidad de definir más precisa, racional e integralmente los objetivos de fuerza. De otra parte, se dio salida a la ley que crea la situación de reserva activa y fija las edades de retiro para el personal militar profesional, que había sido elaborada por un equipo de militares durante la gestión de Gutiérrez Mellado. La ley creó una fórmula para ir despoblando la abigarrada estructura de mandos superiores y permitir mayor fluidez en los ascensos. También se aprobó la ley de clasificación de mandos y regulación de ascensos en el Ejército de Tierra, que básicamente generalizaba lo que antes se avanzó en la Armada, y fijó, además, tiempos de permanencia en los grados. Con estas medidas se avanzó en el esfuerzo de racionalización de la estructura de personal y de programación presupuestaria<sup>34</sup>. El despacho de estos proyectos dio oportunidad al ministro para incorporar destacados civiles. Hacia fines de 1981 asumió un economista civil como secretario general para Asuntos Económicos, que dependía de la Subsecretaría de Defensa, cargo que también, y por primera vez en la historia, se otorgó a un civil.

Finalmente, en este período el gobierno de Calvo Sotelo decidió la incorporación de España en la OTAN. Amplios sectores del Ejército, más vinculados a preocupaciones domésticas y al legado africanista, se oponían a la integración formal en la Alianza. La Armada, en cambio, había manifestado desde hacía tiempo su vocación atlántica. El Ejército del Aire mantenía una situación intermedia. Esta diversidad de opiniones se expresó con claridad en la reunión que el gobierno mantuvo con los Consejos Superiores inmediatamente antes de decidir su incorporación formal. Sin embargo, esta decisión, de tanta trascendencia para el curso futuro de la situación internacional de España y para sus fuerzas armadas, fue adoptada con plena autonomía.

La gestión de Alberto Oliart, pese al constreñimiento impuesto por el legado del 23-F, fue importante por la significación modernizadora de las leyes que se aprobaron, y por la demostración del efecto positivo que tuvo la incorporación de civiles para la gestión y administración de asuntos clave de la defensa. Además, dejó el campo claro y el terreno abonado para la intensa gestión que iniciaría el nuevo gobierno socialista<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Véanse «Ley de Dotaciones Presupuestarias de las Fuerzas Armadas», *Información Comercial Española* (Revista de Economía del Ministerio de Economía y Comercio), núm. 592, diciembre 1982; Ley 20/1981, de 6 de julio, y Ley 48/1981, de 24 de diciembre.

<sup>35</sup> El gobierno de Calvo Sotelo se distinguió, además, por ser el primero en no contar con ningún militar en el gabinete, pese al contexto del que surgió y las presiones que existieron. Fue significativa también la decisión del presidente Calvo Sotelo de apelar la sentencia del Consejo Supremo de Justicia Militar sobre los inculpados del 23-F. Calvo Sotelo fue partidario de que, independientemente de la severidad de las sentencias, fuese el Tribunal Supremo quien tuviera la última palabra sobre delitos de tanta trascendencia nacional.

## CONSOLIDACION DEMOCRATICA Y SUPREMACIA CIVIL

En los inicios de la transición circulaba entre los generales la preocupación de que pudiera llegar a haber socialistas en el Parlamento. Unos seis años más tarde se encontrarían bajo la autoridad de un ministro de esa corriente. La magnitud del triunfo socialista en las elecciones de 1982, en que obtuvieron mayoría absoluta, otorgó gran legitimidad al nuevo gobierno. El electorado se había pronunciado «por los cambios» como una reacción al descalabro de UCD, y como un deseo de estabilidad que el PSOE, entre las alternativas existentes, parecía especialmente capacitado para proporcionar. Los socialistas, además, en su estrategia de acceso al gobierno, habían moderado muchas de sus posturas anteriores, dejando atrás, por ejemplo, su identificación expresa con el marxismo. «Los cambios» se habían hecho sinónimo de modernización.

En este cuadro, los socialistas se habían hecho tolerables para los jefes militares. Numerosas declaraciones públicas de generales en esa época afirmaban el respeto a las normas constitucionales y al veredicto popular, y se pronunciaban por desterrar la imagen de unos militares «primitivos» y revoltosos. Por ejemplo, el general García Conde, jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire, afirmaba:

«Tenemos que ser un país serio y moderno, con unos ejércitos dedicados a su actividad profesional, formando un conjunto indivisible, fiel al cumplimiento de su deber, pero sin pensar que su deber es salvar o redimir al resto de sus compatriotas que no quieren ser salvados o redimidos de esta forma.»

Y agregaba:

«No nos estanquemos en discusiones sobre el predominio del poder civil. El poder es único, pero compuesto de ingredientes variados, de los cuales uno importante está constituido por las fuerzas armadas y las de seguridad, pero en las que el poder ha de apoyarse... Basta ya de insistir en el tema y de propagar la dicotomía entre el poder civil y el poder militar»<sup>36</sup>.

La voluntad de apoyar la democracia iba acompañada, no obstante, de una actitud de defensa de la autonomía y prerrogativas en materias institu-

---

<sup>36</sup> «El General Jefe del Estado Mayor del Aire a los Miembros de este Ejército», memorándum circulado internamente al día siguiente de conocerse el triunfo del PSOE. El mismo general, sin embargo, le hizo ver con claridad al nuevo ministro Serra, al asumir, la conveniencia de que éste respetara los criterios del ejército en la decisión sobre ascensos y destinos principales.

cionales. La tensión militar, bastante menor en este período, se desplaza a la cuestión de la definición de competencias en el área de la defensa.

El PSOE venía con una concepción vaga y precaria de lo que sería su política de defensa. Esta se había desarrollado a partir del interés de unos pocos dirigentes, que conocían de los problemas militares por contactos individuales esporádicos con oficiales, y por contactos más sostenidos con miembros de la UMD. En el gobierno, esto se hacía claramente insuficiente. La política del gobierno fue formulándose, en verdad, durante el verano de 1983, con la dedicación casi exclusiva del ministro Serra al estudio del área, con colaboradores militares y con el análisis de las experiencias europeas. Reuniones semanales del ministro con el presidente González para discutir en profundidad los temas de defensa y militares, produjeron hacia fines de 1983 una definición de las orientaciones básicas para la acción del gobierno. Estas mantenían una relación de continuidad con las orientaciones anteriores, aunque sin duda iban bastante más allá de los antecedentes militares originarios para la reforma y modernización.

Conviene recordar la distinción hecha al comienzo entre reforma y modernización, aunque sean de hecho dos aspectos de un solo programa. Para fines de brevedad, aquí nos concentramos sólo en los aspectos de reforma, que son los más relevantes para el tema que nos ocupa. Las medidas en este campo se han orientado, por una parte, a adecuar las estructuras militares a la configuración democrática del régimen y a sustraer responsabilidades civiles de las fuerzas armadas. Las reformas a la justicia militar expresan este aspecto. Por otra parte, se han orientado a reforzar la capacidad de dirección del gobierno sobre la política militar y de defensa. Lo principal aquí ha sido la reestructuración de los órganos superiores de la defensa y el fortalecimiento del Ministerio<sup>37</sup>.

La reforma de la justicia comienza por adecuar la jurisdicción militar a la Constitución, que estableció la unicidad del poder judicial, reservando la jurisdicción militar al área castrense específica y a las situaciones de estado de sitio. Desde esta óptica debía revisarse el Código de Justicia Militar, para lo que la Ley Orgánica de la Defensa de 1980 creó una Comisión para estudiar la reforma. La propia Ley Orgánica introdujo antes ciertas limitaciones a la competencia de la justicia militar, e introdujo algunas modificaciones

---

<sup>37</sup> No abordamos aquí las medidas de modernización propiamente tales, aunque ellas son de enorme importancia desde la óptica de la supremacía civil. En efecto, ellas revelan la capacidad de las autoridades civiles de tener un impacto sustantivo en la definición del sistema y las capacidades de defensa y de afirmar la necesidad de un estimulante externo a la propia voluntad de los sectores militares comprometidos en su modernización. Algunas de las medidas que dejaremos de lado incluyen la política presupuestaria; la política de armamento y material; la reestructuración de la organización militar del territorio (que tiene una dimensión democrática evidente, al adecuarla a la percepción de amenazas externas y no internas); el ciclo de política de defensa; el servicio militar, y algunos aspectos de la política de personal, aunque sea precisamente aquí donde se juegue gran parte del éxito de toda la política de reforma y modernización.

destinadas a homogeneizar los órganos judiciales militares con los civiles. El Código Penal Militar, aprobado a fines de 1985, tipifica delitos que atentan contra los fines y medios de las instituciones armadas, restringiendo el ejercicio de la jurisdicción militar a sus propios límites. El Código precisa mejor los agentes involucrados y distingue las normas de tiempo de paz de las de tiempo de guerra. Se especifica también que la rehabilitación sigue pautas de la legislación común, supeditada al Ministerio de Justicia. El régimen disciplinario de las fuerzas armadas complementa el Código Penal y define con precisión las infracciones disciplinarias. Se suprimen las sanciones degradantes o que implican prestación de servicios. Para ciertas sanciones graves se garantiza el derecho a la tutela judicial.

Finalmente, la reforma queda casi completa con la ley de competencia y organización de la jurisdicción militar, en la que ésta se integra al Poder Judicial del Estado. El Consejo Supremo de Justicia Militar es sustituido por la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo, que se compone de igual número de magistrados provenientes de la jurisdicción ordinaria y de los cuerpos jurídicos militares. Mientras esta Sala trata de procedimientos aplicables a oficiales en los grados superiores, se crea el Tribunal Militar Central para el caso de oficiales generales. Estas reformas terminan con la amplia extensión de la jurisdicción castrense heredada del franquismo<sup>38</sup>.

Fuera de lo judicial, los pasos más importantes se han dado en la rearticulación de los órganos superiores y en el fortalecimiento del Ministerio, como punto de partida elemental para garantizar tanto la capacidad de dirección civil como la eficiencia en la gestión unificada<sup>39</sup>. Las crecientes facultades del ministro y del jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) son los pilares básicos de estas transformaciones. Los cambios arrancan en 1984 con la reforma de la Ley Orgánica por la que se regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, de 1980 (LODN). Esta ley recogía el mandato constitucional de regular las bases de la organización militar, y realizaba la ley de 1978 que estableció las relaciones de los órganos superiores del Estado en relación con la defensa. Pero no fue, en verdad, más que la expresión de la situación existente, y básicamente refrendó a la JUJEM como órgano colegiado superior de la cadena de mando militar<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> La sustracción de actividades ajenas al quehacer profesional engranó con la decepción de muchos militares por haber visto su institución involucrada en problemas enojosos. Sin embargo, la reforma ha provocado también cierta frustración por los recortes de poder, especialmente en el ámbito jurisdiccional, de los capitanes generales. Sobre la reforma de la justicia, véase el cap. 8 de la *Memoria de la Legislatura (1982-1986)*, Ministerio de Defensa, Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica, Madrid, 1986.

<sup>39</sup> No es para nada pedestre destacar que, muy gráficamente, esta política comienza con la consecución de un edificio propio para el Ministerio, que logra reunir físicamente todas sus dependencias centrales, abandonando las oficinas que el ministro y su gabinete ocupaban en el Cuartel General del Aire.

<sup>40</sup> Véanse la *Memoria de la Legislatura*, antes citada, y *Defensa Nacional. Trabajos*

Hacia fines de 1983 era evidente la necesidad de reformar la LODN, en especial en relación a la configuración y rol de la JUJEM. Convergían aquí dos intereses distintos. Por una parte, los propios ejércitos cayeron en cuenta de la ineficacia de un órgano colegiado en el vértice superior<sup>41</sup>. La JUJEM no hacía más que de recipiente de las voces separadas de los ejércitos y no pudo ser el órgano de integración efectiva. Ni la definición del objetivo de fuerza conjunto, ni el PEC, ni el Plan General de Defensa podían despegar desde esta base. Por otra parte, el gobierno tenía interés en introducir firmemente su facultad directiva en la formulación y ejecución de la política de defensa y militar.

Estos intereses se plasman en la reforma de 1984 a la LODN, en la que trabajan por largo tiempo el ministro con los jefes de Estado Mayor. El resultado clarificó y potenció las facultades del presidente del gobierno y el ministro de Defensa, transformó la JUJEM en órgano *asesor* del ministro, quitándole el carácter de órgano colegiado superior y la función de formular el plan estratégico conjunto, y, finalmente, creó la figura del JEMAD, como colaborador principal del ministro, y responsable de las directivas combinadas. En tiempo de guerra, bajo la autoridad del presidente del gobierno, el JEMAD podría también conducir las operaciones militares como general jefe del Mando Operativo de las fuerzas armadas. A su cargo quedó la Dirección de Política de Defensa del Ministerio. Al ministro, aparte de elaborar, determinar y ejecutar la política militar,, de formular el PEC y determinar el objetivo de fuerza conjunto, se le agregaron nuevas funciones como las de «dirigir, coordinar y controlar la política de personal de las fuerzas armadas, supervisando la enseñanza militar...». Esta última adición explicitó una función sobre la que posteriormente se han basado importantes iniciativas.

La nueva ley de 1984 preparó el terreno para un mayor despliegue de las facultades del ministro, y dio pie para la promulgación de disposiciones que irían minando el modo de instalación de los cuarteles generales en el Ministerio. Como es natural, los ejércitos intentaron demorar los efectos de las reformas. Antes señalamos que, al terminarse con los ministerios militares, los cuarteles generales se habían fortalecido enormemente a costa de un flamante pero escuálido Ministerio de Defensa. Luego, con la LODN de 1980, los cuarteles generales pasaron a ser parte de la estructura del Ministerio, y al ir desarrollándose éste, empezaron a duplicarse funciones y servicios.

---

*Parlamentarios*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1984, y el *dossier* «Nueva Estructura de la Defensa Nacional», *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, núm. 521, mayo 1984. Para un buen análisis interpretativo, véase Joaquín LLEIXÀ, «Autonomía del Ejército y Organos Superiores de la Defensa Nacional en la Transición», *REVISTA ESPAÑOLA DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS*, núm. 36, octubre-diciembre 1986.

<sup>41</sup> Véase la presentación del teniente general Fernando Gautier Larrainzar, capitán general de la VII Región Militar, en la conferencia «Spain in the 1980s», The Woodrow Wilson International Center for Scholars e Instituto de Cooperación Iberoamericano, Washington, D. C., 25-27 septiembre 1985.



Por ejemplo, los órganos encargados de enseñanza o personal, en funcionamiento en el Ministerio, se replicaban en cada uno de los cuarteles generales. De este modo, surgió una sorda lucha de presiones y competencias entre los órganos centrales (esto es, vinculados al o dependientes del ministro o subsecretario) y los órganos integrados en los cuarteles generales. El primer logro, entonces, fue el establecimiento de relaciones funcionales efectivas, aun cuando se limitaren a establecer una mínima comunicación horizontal. El paso a una relación más jerárquica que efectivamente subordine los servicios de los cuarteles generales a los del órgano central es todavía dificultoso <sup>42</sup>.

Las facultades tanto del ministro como las del JEMAD se han fortalecido con sucesivas reestructuraciones del Ministerio. En 1984 se adscribieron al Ministerio de Defensa los Consejos Superiores de los Ejércitos como órganos *asesores y consultivos* del ministro, y se ampliaron las funciones del JEMAD. A éste se le asignó la formulación de la doctrina de acción unificada de los ejércitos; la proposición de creación de mandos unificados ejerciendo el mando de los mismos; la coordinación de los servicios de información de los ejércitos; la determinación de las necesidades a cubrir en la logística conjunta, y otras funciones. Se le asignó también la Dirección General de Política de Defensa. En 1987 se aprobó una nueva estructura orgánica del Ministerio por la que esta Dirección General pasaba a depender directamente del ministro. El órgano central para la enseñanza pasó de Subdirección a ser Dirección General, y se estableció el orden de procedencia de las autoridades superiores del departamento. Las funciones del JEMAD se ampliaron nuevamente para fortalecer sus capacidades de coordinación operativa. Esto ha sido en parte responsable de que los planes militares de defensa conjuntos efectivamente comiencen a integrarse. Es interesante destacar que la creación y fortalecimiento de la figura del JEMAD, segunda autoridad del Ministerio, ha tenido por resultado interesar y comprometer a un órgano militar en el fortalecimiento del órgano central frente a los, en ocasiones, recalcitrantes cuarteles generales.

La redefinición de funciones de los Consejos Superiores de los Ejércitos también ha tendido a fortalecer el rol del ministro. El RD 3/85, sobre los Consejos Superiores, derogó el artículo 12 de la Ley de Clasificación de Mandos y Regulación de Ascensos. Este artículo establecía que los ascensos a general se extraerían del cuadro de elección propuesto por el Consejo Superior. El nuevo RD establece que el Consejo Superior presenta a todos los que reúnen aptitud legal para el ascenso, con la sola ordenación de prelación e idoneidad. Se termina así con la presentación de ternas, ampliando

---

<sup>42</sup> Véanse el RD 135/84, de reestructuración del Ministerio de Defensa, y la Orden Ministerial 18/85, que faculta a las autoridades para solicitarse mutuamente informes y datos, intercambiar información y trasladar asuntos. En general, véanse los números iniciados a partir de 1985 de la *Colección Legislativa del Ministerio de Defensa*, publicados por la Secretaría General Técnica del Ministerio.

las posibilidades de elección facultativas del ministro. En el mismo sentido, la Orden Ministerial 24/1986 especifica que es el ministro de Defensa, previa propuesta de los jefes de Estado Mayor, quien nombra y destina a jefes de Estado Mayor de grado de coronel o capitán de Navío; a los mandos de unidades (regimientos o buques); a los directores de centros de enseñanza, y a los jefes de estudio de los mismos. Finalmente, otra serie de medidas marcan el intento de afirmar la autoridad ministerial hacia nuevos campos. En el área de enseñanza, por ejemplo, se han promulgado órdenes y decretos que fijan el tiempo máximo de permanencia continuada en el ejercicio del profesorado, o las condiciones para el ingreso en la enseñanza militar superior, ninguna de las cuales ha sido del agrado de los Consejos Superiores<sup>43</sup>. Es claro que el ministro de Defensa cuenta hoy con facultades muy por encima de las de sus antecesores, y que ciertamente eran insospechadas, no sólo por ellos, sino también por los propios jefes militares que, buenamente o no, han consentido a las reformas.

## NOTAS FINALES

Es evidente que en España se ha afirmado la supremacía civil. Aun con notable asistencia de los ejércitos, el gobierno formula y dirige la política de defensa y militar. Estos no plantean sus demandas corporativas más que en áreas institucionales, para lo cual emplean a lo más medios de negociación burocrática<sup>44</sup>. Es posible, incluso, que por precauciones del contexto, se haya ido más lejos de lo indispensable en materia de restricción de derechos políticos, o de frenar mecanismos legítimos de expresión institucional.

El origen de todo este proceso se encuentra en las propias condiciones con que las fuerzas armadas enfrentaron la transición, en sus propias divisiones y en sus propias definiciones modernizantes. Aquí hemos intentado mostrar cómo éstas fueron desplegándose, en medio de grandes dificultades, con la ayuda de factores políticos externos a la institución. Cuando éstos flaquearon, la incidencia negativa se expresó también en las fuerzas armadas. Finalmente, señalamos que las autoridades civiles han ido demostrando una capacidad creciente para afirmar su liderazgo en el sector de defensa y militar.

En los diez años desde la Constitución democrática, la relación civil-militar ha cambiado notablemente. Pero es evidente que pasará mucho tiempo

<sup>43</sup> Véanse RD 2078/1985, por el que se fijan las condiciones y las pruebas a superar para el ingreso en la Enseñanza Superior Militar, y la Orden Ministerial 66/1985, sobre destinos como profesor de Enseñanza Superior Militar. La lentitud con que se ha avanzado en el área de enseñanza parece obedecer tanto a la fuerza de la visión militar al respecto como a la genuina confusión que aún existe entre los órganos directivos del Ministerio, toda vez que el problema se enmarca en la definición más general de la carrera y la función militar. El problema es tanto de contenidos como de racionalización estructural.

<sup>44</sup> Para estas categorías, véase el trabajo de Timothy Colton citado en la nota 1.

po antes que pueda homogeneizarse con la del resto de Europa. Para ello será necesario culminar la transición en que se encuentran las fuerzas armadas, para que puedan quedar atrás las grandes cuestiones pendientes, como las de personal, por ejemplo, para concentrarse plenamente en la eficiencia profesional acorde con la integración en la OTAN. De paso, las relaciones civil-militares deberán enfrentar la inevitable crisis de identidad del Ejército, que ha venido surgiendo aparejada con la reforma, la modernización, la redefinición de amenazas y de misiones. La propia magnitud de las transformaciones en curso y de las que aún están pendientes parecen aconsejar la misma cautela que las ha presidido hasta ahora. Especialmente si se tiene en mente que se refieren a un ejército que aún mantiene fuertes vinculaciones con el *ethos* heredado del franquismo, y que sólo muy recientemente se ha volcado de verdad a la reflexión sobre las cuestiones profesionales.

El desarrollo de un marco analítico para la comparación del proceso español con otros casos que arrojan diversos grados de éxito en la afirmación de la supremacía civil después de períodos autoritarios, debiera contribuir a la mejor comprensión de las relaciones civil-militares en períodos de cambio, así como al desarrollo de la teoría de la transición y consolidación democrática. Este trabajo se orienta en esa dirección.