

V CONGRESO DE HISTORIA DE LA DEFENSA  
“EL LEGADO DEL GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO”

---

Editores:

Fernando PUELL DE LA VILLA

Silvia ÁNGEL SANTANO

Autores:

Isabel ADÉ PORTERO

Silvia ÁNGEL SANTANO

Rafael ARIAS-SALGADO MONTALVO

Vicente Juan CALAFELL FERRÁ

J. Ignacio CALDERÓN BALANZÁTEGUI

Javier CALDERÓN FERNÁNDEZ

Francisco José CORPAS ROJO

Roberto FAJARDO TERRIBAS

Javier FERNÁNDEZ LÓPEZ

Fernando FLORES JIMÉNEZ

Ramón GÓMEZ MARTÍNEZ

Fidel GÓMEZ ROSA

Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA

Santos JULIÁ DÍAZ

Ángel Luis LINARES SEIRUL-LO

Ángel LOBO GARCÍA

Rosario LÓPAZ PÉREZ

Ángel de LOSSADA Y DE AYMERICH

Juan Antonio MARTÍNEZ SÁNCHEZ

Francisco Manuel MEGÍAS DÍAZ

Nicolás de Bari MILLÁN CRUZ

José Luis MOLINERO NVAZO

Roberto MUÑOZ BOLAÑOS

Daniel MUÑOZ MARRÓN

Fernando PINTO CEBRIÁN

Gloria PRIEGO DE MONTIANO

Fernando PUELL DE LA VILLA

José Miguel QUESADA GONZÁLEZ

Manuel DE RAMÓN CARRIÓN

José Luis RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO

Verónica SÁNCHEZ MORENO

Narcís SERRA I SERRA

Gustavo SUÁREZ PERTIERRA

Enrique VEGA FERNÁNDEZ

Luis Enrique DE LA VILLA GIL

Antonio ZARZA RODRÍGUEZ

Editores:  
Fernando PUELL DE LA VILLA  
Silvia ÁNGEL SANTANO

## **V CONGRESO DE HISTORIA DE LA DEFENSA**

### **“EL LEGADO DEL GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO”**

**MADRID, 17-19 DE OCTUBRE DE 2012**



**INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO – UNED  
2013**

© Copyright by  
Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado  
de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa  
c/ Princesa 36  
28008 Madrid  
Teléfono: 91 7580011  
Fax: 91 7580030

[info@igm.uned.es](mailto:info@igm.uned.es)  
[www.iugm.es](http://www.iugm.es)

El IUGM aplica a sus procesos de producción editorial los criterios de calidad establecidos por la ANECA, la CNEAI y la ANEP. La política y la gestión editorial del IUGM garantizan un riguroso proceso de selección y evaluación de los trabajos recibidos.

Madrid, 2013  
ISBN: 978-84-616-4630-2  
Depósito Legal: M-15240-2013

Maquetación e Impresión:  
Doppel, S.L.  
c/ Bruselas 46 A - EURÓPOLIS  
28232 Las Rozas (Madrid)  
91 637 73 49  
[doppel@reprodoppel.com](mailto:doppel@reprodoppel.com)

## ÍNDICE DE COMUNICACIONES

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	7
FERNANDO PUELL Y SILVIA ÁNGEL	
<b>PRIMERA PARTE. EL ENTORNO POLÍTICO Y MILITAR</b> .....	13
Presentación. Unas palabras de homenaje.....	15
RAFAEL ARIAS-SALGADO MONTALVO	
La política militar del presidente Suárez.....	17
SANTOS JULIÁ	
La negociación del Tratado de Amistad y Cooperación de 1976.....	43
ÁNGEL LUIS LINARES SEIRUL-LO	
La UCD y el proceso de adhesión de España a la OTAN .....	61
JUAN ANTONIO MARTÍNEZ SÁNCHEZ y VERÓNICA SÁNCHEZ MORENO	
Las Fuerzas Armadas y la Defensa en la Constitución de 1978.....	81
FERNANDO FLORES JIMÉNEZ	
El presupuesto de Defensa (1977-1981).....	109
FRANCISCO JOSÉ CORPAS ROJO	
Entre el continuismo y la reforma: la política de orden público y seguridad ciudadana de los gobiernos de UCD (1976-1982).....	133
EDUARDO GONZÁLEZ CALLEJA	
Movimientos involucionistas y tramas golpistas.....	179
ROBERTO MUÑOZ BOLAÑOS	
El General Gutiérrez Mellado y el problema de la UMD.....	241
FIDEL GÓMEZ ROSA	

Gutiérrez Mellado: la fuerza de las circunstancias.....	263
FRANCISCO MANUEL MEGÍAS DÍAZ	
Liberal Lucini: figura clave en las políticas de seguridad y defensa de UCD .....	275
ANGEL LUIS LINARES SEIRUL-LO	
<b>SEGUNDA PARTE. LA FACETA HUMANA Y MILITAR .....</b>	<b>285</b>
Presentación. Manuel Gutiérrez Mellado: breve apunte biográfico.....	287
FERNANDO PUELL DE LA VILLA	
Expediente N.º 214.195: detención y puesta en libertad del teniente Gutiérrez Mellado .....	303
ANTONIO ZARZA RODRÍGUEZ	
Gutiérrez Mellado: la figura militar de la Transición.....	319
GUSTAVO SUÁREZ PERTIERRA	
Mentalidad y pensamiento militar del general Gutiérrez Mellado.....	347
FERNANDO PINTO CEBRIÁN	
El papel político de Gutiérrez Mellado .....	395
JAVIER FERNÁNDEZ LÓPEZ	
Las intervenciones parlamentarias del general Gutiérrez Mellado .....	431
ROSARIO LÓPAZ PÉREZ	
Las relaciones Suárez y Gutiérrez Mellado.....	453
ÁNGEL DE LOSSADA Y DE AYMERICH	
Memoria viva de un militar ausente.....	463
JAVIER CALDERÓN FERNÁNDEZ	
Que no se derrame sangre, que no se divida el Ejército, que no se divida España .....	485
ÁNGEL LOBO GARCÍA	
Manuel Gutiérrez Mellado: del militar más próximo al defensor de la democracia .....	507
MANUEL DE RAMÓN CARRIÓN	

El general Gutiérrez Mellado en la revista Cambio16 del año 1977.....	539
SILVIA ÁNGEL SANTANO	
Los orígenes de la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD) .....	549
J. IGNACIO CALDERÓN BALANZÁTEGUI	
Liderazgo en tiempos difíciles .....	561
DANIEL MUÑOZ MARRÓN	
El general Gutiérrez Mellado: retrato de la Transición Militar .....	573
ISABEL ADÉ PORTERO	
<b>TERCERA PARTE. LA REFORMA MILITAR .....</b>	<b>581</b>
Presentación. Notas sobre la reforma militar del general Gutiérrez Mellado.....	583
NARCÍS SERRA I SERRA	
Evolución de las estructuras básicas de la Defensa.....	589
ENRIQUE VEGA FERNÁNDEZ	
Aspectos de la política de personal en la reforma militar.....	613
ROBERTO FAJARDO TERRIBAS	
Cuadros de mando reservistas durante la Transición: la IMEC .....	643
JOSÉ MIGUEL QUESADA GONZÁLEZ	
1978: reforma moral y Reales Ordenanzas .....	661
JOSÉ LUIS MOLINERO NAVAZO	
Las Reales Ordenanzas de 1978 y el desarrollo de los derechos constitucionales de los militares.....	695
VICENTE JUAN CALAFELL FERRÁ	
Las Reales Ordenanzas de 1978 como instrumento para la reforma de las Fuerzas Armadas.....	711
RAMÓN GÓMEZ MARTÍNEZ	
La reforma de la Justicia Militar en España .....	731

JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO

El complejo proceso de implantación del ISFAS..... 765  
LUIS ENRIQUE DE LA VILLA GIL

Vigésimo quinto aniversario de la presencia de la mujer en las  
Fuerzas Armadas españolas: una mirada retrospectiva ..... 793  
GLORIA PRIEGO DE MONTIANO  
NICOLÁS DE BARI MILLÁN CRUZ



## INTRODUCCIÓN

El Instituto Universitario que se honra en llevar el nombre del capitán general Manuel Gutiérrez Mellado no podía dejar de conmemorar el centenario de su nacimiento con una contribución científica. Una contribución dirigida a mantener viva su memoria en las futuras generaciones y a dar a conocer las investigaciones y estudios multidisciplinares que, en los últimos años, han venido analizando su figura, su obra y la etapa histórica en que desempeñó la Vicepresidencia del Gobierno para Asuntos de la Defensa y fue el primer titular del Ministerio de Defensa.

Otro objetivo de este libro es poner de manifiesto la importancia del ámbito de la defensa en el proceso de la transición democrática, en el que la presencia del general Gutiérrez Mellado en el Gobierno y su labor en pro de la modernización de las Fuerzas Armadas contribuyeron decisivamente a su éxito. La incorporación del estudio de dichas contribuciones a la historiografía es una tarea especialmente necesaria, debido no sólo a la oportunidad de la conmemoración a la que antes se aludía, sino por la evidencia de que ese tiempo histórico constituyó un momento de especial protagonismo de la Historia de España en la historia del siglo XX, únicamente comparable con el tiempo de la Guerra Civil. Carentes los españoles de experiencia en guerras exteriores o revoluciones triunfantes, el proceso de transición se ha ido convirtiendo en un momento decisivo para nuestra memoria social, cultura política y, en definitiva, reforzamiento de nuestra identidad nacional y nuestro orgullo colectivo.

Con una perspectiva de un tercio de siglo, la transición puede ser ya considerada como el período histórico más fructífero y apasionante de la España del siglo XX, lo que justifica la continua y creciente atención que suscita su estudio en foros y publicaciones académicas y el que haya sido analizado desde las más variadas perspectivas. En su contexto, la llamada transición militar ha merecido menor atención, pese a la importancia que todos los analistas

conceden al hecho de que la actitud que pudieran adoptar las Fuerzas Armadas ante la reforma política fue uno de los problemas más serios que hubo que afrontar y que su eficiente resolución fue determinante para llevar a buen término el proceso.

La incorporación de la transición militar a la historiografía de la transición política implica detenerse no sólo en la discusión de los logros de sus protagonistas, sino también en el estudio del proceso en sí mismo, sin descuidar el sentido del tiempo que da significado al trabajo del historiador. A tal objeto, se ha procurado trascender del examen del papel del principal actor individual y abordar la posición del partido político que patrocinó el proceso, su vertiente internacional, su marco jurídico y presupuestario, así como varios de los problemas surgidos o sobrevenidos, todo lo cual permitirá sin duda dar un importante salto cualitativo en el conocimiento de estas cuestiones.

Algunos especialistas se niegan a aceptar el protagonismo exclusivo de un hombre *facedor* de historia. Sin embargo, no se puede obviar la importancia de figuras fundamentales en el devenir de los tiempos y el general Gutiérrez Mellado fue uno de esos hombres que ‘hicieron historia’. La hicieron y dejaron su impronta en ella, como acertadamente ha señalado el director de este Instituto: “Con toda certeza es a personajes como él a quienes sucesivas generaciones de españoles les deben el haber podido disfrutar del periodo más prolongado de democracia de nuestra historia” (Requena, 2012).

Además, tal como precoz y clarivamente observó Felipe Agüero, el proceso de transición y consolidación de la democracia en España sólo fue posible gracias a haberse logrado neutralizar la enraizada tendencia de los militares españoles a tutelar o intervenir en la vida pública (1995, 10 y ss.). Opinión mantenida igualmente por Narcís Serra —el ministro de Defensa que culminó la obra de Gutiérrez Mellado y homologó las Fuerzas Armadas españolas al modelo occidental—, quien advirtió de que el elemento más propenso a socavar un proceso de transición hacia la democracia es “el colectivo militar cuando se erige en poder tutelar o cuando crea un campo propio de autonomía que sustrae a los gobiernos áreas de decisión política” (2008, 34).

La relativa carencia de publicaciones dedicadas al estudio de la transición militar desde una óptica multidisciplinar justificaba sobradamente la decisión de sacar a la luz este trabajo colectivo. El producto final ha resultado de gran calidad y se corresponde con los objetivos inicialmente planteados, ya que se trataba de abordar los principales rasgos distintivos de la figura del general Gutiérrez Mellado y las características de su proyecto de modernización y reforma de la institución militar, enmarcado todo ello en el proceso de cambio político impulsado por el rey y por el presidente Adolfo Suárez.

A tal objeto, en la primera parte de la obra, se ha estudiado el proceso de transición política en cuantos aspectos tuviesen relación directa con la labor encomendada a Gutiérrez Mellado: política militar y de orden público de los gobiernos presididos por Suárez, reforma de la relación bilateral con Estados Unidos, encaje de las Fuerzas Armadas en la Constitución de 1978, actuaciones presupuestarias, y brotes de involucionismo e intervencionismo militar. La segunda parte se ha orientado íntegramente a desvelar la trayectoria vital del general Gutiérrez Mellado, contemplada desde distintos puntos de vista: biográfico, hemerográfico, ideológico, parlamentario, político y testimonial. Y por último, en la tercera se analiza detalladamente la trascendental reforma militar emprendida al hilo del proceso de transición, también desde diferentes y novedosas ópticas.

El criterio de selección de los autores que participan en la obra se rigió por su sólido conocimiento de la materia y del período contemplado. Sin embargo, una vez que se efectuó el proceso de selección de especialistas y se advirtió que su dispersión geográfica dificultaría el intercambio de conocimientos, se les brindó la oportunidad de reunirse para enriquecer los resultados finales. Este fue el motivo por el que se decidió convocar el V Congreso de Historia de la Defensa del 17 al 19 de octubre de 2012 y dedicarlo monográficamente al estudio de la época, de la figura y de la obra del general Gutiérrez Mellado.

El libro incluye la versión final de los estudios presentados por los ponentes invitados al citado Congreso y algunas de las más meritorias comunicaciones recibidas. Unas y otras, más el resto de las comunicaciones remitidas, aparecen grabadas en el CD que le

acompaña. Por ello, en nuestra condición de editores, nos complace presentar una publicación que ofrece a la comunidad científica, de forma mucho más trabada y armónica de lo disponible hasta el momento, prácticamente todas las facetas del tema, debidamente actualizadas e incluso enriquecidas con cuestiones nunca tratadas hasta hoy.

A lo largo de los últimos quince años, el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado ha constituido un lugar de encuentro de estudiosos e investigadores, nacionales y extranjeros, vinculados tanto a la Universidad como a las Fuerzas Armadas, interesados en los temas de la defensa, la paz y la seguridad. Buena prueba de ello ha sido la celebración de los Congresos de Historia de la Defensa, que han llegado a su quinta edición, de las siete Semanas Iberoamericanas de Seguridad y Defensa, de las cinco Jornadas de Estudios de Seguridad o del cerca del centenar de simposios, seminarios, mesas redondas, encuentros y conferencias que se han ido organizando con intervención de los más reputados especialistas y notable afluencia de público, y en los que no se han descuidado cuestiones como las relaciones internacionales, los aspectos jurídicos y legislativos, los problemas sociales o el debate teórico.

Todo ello no es óbice para continuar desarrollando esta labor y, en el concreto ámbito de la historiografía, contribuir paulatinamente a cubrir el notable vacío existente, que tanto diferencia a España de las principales naciones occidentales, donde se presta muy preferente atención al cultivo y estudio de la historia militar. Cultivo y estudio que no conviene descuidar, ya que el análisis y comprensión de los sucesos del pasado y de sus causas es uno de los métodos que más contribuyen a enriquecer nuestro conocimiento sobre los comportamientos de las sociedades, la identificación de nuestros intereses y la percepción de las amenazas. Y en consecuencia, mejor capacitados para poder, desde estas premisas, abordar con mayor conocimiento de causa cuantas reformas y mejoras hayan de hacerse en materia de política militar.

Madrid, abril de 2013

FERNANDO PUELL Y SILVIA ÁNGEL

**BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- Agüero, F. (1995), *Militares, civiles y democracia: la España posfranquista en perspectiva comparada*. Madrid: Alianza.
- Requena, M. (2012), “Gutiérrez Mellado en su centenario”:  
[http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-20120430&dsID=Transcripcion\\_del\\_documento.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-20120430&dsID=Transcripcion_del_documento.pdf) (consultada el 1 de marzo de 2013).
- Serra, N. (2008), *La transición militar: reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Barcelona: Debate.



**PRIMERA PARTE**

**EL ENTORNO POLÍTICO Y MILITAR**





## **PRESENTACIÓN**

### **UNAS PALABRAS DE HOMENAJE**

RAFAEL ARIAS-SALGADO

Siempre me ha gustado llamar al capitán general Gutiérrez Mellado “el militar de la Transición”, porque fue él, como cabeza visible y director de orquesta, quien sentó las bases para la más profunda reforma militar llevada a cabo en España desde Carlos III, acompasándola con un proceso de reforma política de carácter constituyente para instalar y asentar la democracia en nuestro país.

Fue también, por tanto, un reformador en sentido modernizador y creo que así pasará a la Historia, con mayúsculas.

Como compañero suyo en los Gobiernos del presidente Suárez —y entro ahora en un testimonio personal— percibí en el cuatro rasgos que entiendo que definen su personalidad. Dos de ellos los llamaría metodológicos o procedimentales y los otros dos tendrían carácter sustantivo.

Los dos primeros son, de una parte, paciencia, es decir, sabía aguantar, y de otro lado capacidad de diálogo, es decir, sabía escuchar.

Los rasgos sustantivos que le definían son, de un lado capacidad de análisis, es decir, sabía programar, y de otra parte capacidad de decisión, es decir sabía mandar.

Tengo un recuerdo imborrable de su persona, siempre afable y cordial al tiempo que sobrio en las formas.

Para hablar más de su figura contamos con los artículos que van a continuación de esta también sobria presentación de la primera parte del libro. A ellos les paso ahora la palabra.



## **LA POLÍTICA MILITAR DEL PRESIDENTE SUÁREZ**

SANTOS JULIÁ  
UNED

El título suscita de inmediato una inevitable pregunta: pero ¿es que el presidente Suárez tuvo alguna política militar? No hay ninguna intervención pública de Suárez en la que trazara no ya el detalle, ni siquiera las líneas maestras de lo que merecería llamarse una política militar o una política de defensa. Por eso, mejor será preguntarse, no por la política militar del presidente Suárez sino por la política que siguió Adolfo Suárez con los militares. Y en este punto, una evidencia salta a la vista desde las primeras semanas de su mandato como presidente: lo que pretendía Suárez en sus tratos con militares era neutralizar las posibilidades de que estos disfrutaban, como miembros de una institución dotada de poder propio, para obstaculizar y bloquear una política que él y su Gobierno continuaron llamando para la reforma, aunque en realidad condujera por medios legales a una ruptura, detalle que no pasó desapercibido a los militares que habían prestado altos servicios en los gobiernos de la dictadura.

La primera nota de esa política consistió en partir precisamente del supuesto de que los militares podían convertirse en un obstáculo infranqueable en el camino de la reforma, una barrera que nunca se podría salvar a no ser que se sorteara con astucia y habilidad. Consciente de esa posible amenaza, el propósito que guiará la política de Suárez será que la institución militar quede neutralizada, incapacitada para intervenir corporativamente en el proceso político, de modo parecido a lo que estaba ocurriendo con la vieja clase política del régimen, que de clase se transformó, durante el proceso mismo de transición, en grupos y personalidades de diversas tendencias y prácticas, con diversos grados de fidelidad en sus respectivos seguidores, con diferentes y enfrentadas maneras de concebir sus relaciones con el Gobierno y con la Jefatura del Estado, una clase

política atravesada por un alto grado de fragmentación que la condujo a la impotencia y a la inoperancia.

En resumen, el argumento que se quisiera desarrollar aquí es que la política de Suárez se encaminó a disolver la potencia de la institución militar como posible obstáculo a la reforma política, pero sin sustituirla por lo que habría de constituir el núcleo de una reforma militar digna de ese nombre: la subordinación de los ejércitos al poder civil, la conversión en pura y simple administración de una institución que gozaba de autonomía en su propia esfera y de un tácito derecho de veto en la toma de decisiones políticas. Suárez no finalizó su trabajo; lo tuvo que abandonar en la fase de mayor disolución del poder militar, la de más espectacular ausencia de mando, mostrada a la mirada del mundo en el asalto al Congreso de los Diputados por un grupo de guardias civiles armados, en un espectáculo de máxima degradación del poder y de la autoridad militar. Esa degradación, palmaria el 23 de febrero de 1981, había sido la causa principal de la ruina política del presidente pero lo será también de la incapacidad de los militares para revertir el proceso de consolidación de la democracia. De esto es de lo que se tratará en las páginas que siguen.

## **1. LAS FUERZAS ARMADAS, COMO INSTITUCIÓN Y EN EL GOBIERNO**

Y para empezar por el principio, es imprescindible recordar que Adolfo Suárez aparece en el primer plano de la política como una incógnita, como alguien de quien nadie sabe qué trae en sus alforjas, aunque en la presentación y defensa, el día 9 de junio de 1976 y ante el pleno de las Cortes, del proyecto de ley de Asociaciones Políticas ya hubiera mostrado algunos puntos fundamentales de su estrategia política al pronunciar un “auténtico discurso de presidente de gobierno, en el que abordó con claridad la cuestión de los partidos políticos por su propio nombre”, como escribió Eduardo Haro Tecglen; discurso que Juan J. Linz considerará como un adelanto de lo que unas semanas después será su programa de gobierno (Linz, 2009, 4, 404; Haro Tecglen, 1976, 7).

Suárez era en realidad un superviviente de un Gobierno que, en sus siete meses de existencia había cosechado, en todos los órdenes, un fracaso sin paliativos. No solo el presidente Carlos Arias, de manera personal, sino el Gobierno como órgano colegiado fue, por

decirlo con las palabras del Rey, un *unmitigated disaster*. Ese desastre se refiere al Gobierno como actor principal de la política; a la carencia de un programa de acción que obedeciera a una unidad de propósito; al propósito que alentaba su política: reformar varias leyes fundamentales de la dictadura como si se tratase de la reforma de una constitución; a su incapacidad para negociar con las fuerzas de la oposición, desde la democracia cristiana a los comunistas; y en fin a su torpeza para neutralizar los obstáculos que a esas reformas podrían oponer grupos políticos del mismo régimen, presentes en las instituciones de representación orgánica de la dictadura: el Consejo Nacional y las Cortes.

Fueron, en efecto, instituciones y fuerzas políticas del régimen las que bloquearon, en unos meses de fuerte movilización en la calle, el proyecto, mal definido en sus fines, de reforma de las leyes fundamentales, que solo de manera abusiva se puede entender como primera fase de una transición a la democracia, porque en realidad nunca pretendió eso sino lo que decía ser: mera reforma de la dictadura en una dirección autoritaria. Adolfo Suárez estaba allí, como uno de los testigos principales de ese fracaso del que rápidamente sacó una primera lección política: cualquier reforma, sea lo que fuere lo que con ese concepto se significara a mediados de 1976, y aunque de momento no significara más que un vago propósito de apertura o de ampliación del campo político para la participación de nuevos actores, debía superar ante todo los obstáculos que pudieran surgir de las filas del régimen, de sus grupos y familias políticas y de sus propias instituciones y burocracias.

¿Cuáles eran en 1976 las instituciones potencialmente peligrosas para una política de reforma que condujera a una democracia? No es lugar ni momento de entrar aquí y ahora en un debate sobre la naturaleza del régimen, pero si es necesario recordar que el origen del nuevo Estado radicaba en la decisión tomada por una Junta de Defensa Nacional, formada exclusivamente por militares, de investir al general de división Francisco Franco con todos los poderes del Estado que la misma Junta, rebelándose contra el poder legítimamente establecido, había asumido por decreto de 24 de julio de 1936. Aquel acto de investidura, del que se cumplirán exactamente cuarenta años tres meses después de que Adolfo Suárez accediera en julio de 1976 a la Presidencia del Gobierno, sirvió de cimiento sobre

el que se edificó una dictadura, sin límite de tiempo ni condición, concentrando en las manos del general Franco todos los poderes del Estado, ratificados por la ley de 30 de enero de 1938 que sustituyó la Junta Técnica por una administración central organizada en departamentos ministeriales y atribuyó al jefe del Estado “la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general”<sup>1</sup>.

Lo que interesa destacar en este contexto es que el general Francisco Franco ejerció esa suprema potestad sostenido en tres instituciones que en adelante dotaron a aquel Estado de personal político: la Institución Militar, el Movimiento Nacional y la Iglesia Católica. La técnica del ejercicio del mando consistió en distribuir entre esas instituciones diferentes parcelas de poder, vinculando directamente a la Jefatura del Estado la decisión sobre sus titulares. Franco mantuvo siempre la última palabra en el nombramiento de ministros, generales, jefes del Movimiento y obispos, que en conjunto le aseguraban, además de la lealtad personal de cada cual, la obediencia de las instituciones de las que ellos mismos eran dirigentes. Sin duda, el ejercicio del mando experimentó cambios con el transcurso del tiempo, pero ninguno de ellos afectó de manera sustancial a la “suprema potestad” de Francisco Franco, reconocida de nuevo en la ley orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, que atribuía además al jefe del Estado el mando supremo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, y asignaba a las Fuerzas Armadas, constituidas por los tres ejércitos, la policía y la Guardia Civil, la misión de garantizar “la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional”<sup>2</sup>.

Ciertamente, el régimen había cambiado, en sus leyes, en su entramado institucional y en su funcionariado, desde sus orígenes en la Guerra Civil hasta esa especie de culminación en esa especie de sucedáneo de constitución que fue la ley orgánica del Estado. La Iglesia, de donde procedía la identificación de aquel Estado como democracia orgánica, había sufrido una profunda transformación a

---

<sup>1</sup> Artículo 17 de la Ley organizando la Administración Central del Estado, *Boletín Oficial del Estado* (en adelante, BOE), Burgos, 31 de enero de 1938, 5515.

<sup>2</sup> Disposición transitoria primera, II; título II, artículo 6, y título VI, respectivamente, de la Ley 1/1967, de 10 de enero, Orgánica del Estado: BOE, 11 de enero de 1967, 466-477.

raíz del Concilio Vaticano II que liquidaba para el futuro la posibilidad de una política católica, esto es, una política desarrollada por miembros de organizaciones católicas en nombre y por mandato de la jerarquía eclesiástica, según aquel ideal de servir a la Iglesia como ella quería ser servida. La misma definición del Estado como católico, sugerida ya en el Fuero del Trabajo de 9 de marzo de 1938, introducida explícitamente en la ley de Sucesión a la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1947 y reafirmada en la ley de Principios del Movimiento de 17 de mayo de 1958, quedó abandonada en la ley orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, que no definía a España ni a la Nación española, sino únicamente al Estado como “suprema institución de la comunidad nacional”.

Así que, de la Iglesia como tal, y de las organizaciones católicas en particular, el presidente Suárez no debía temer nada. Más aún, su plan descansaba en la incorporación al nuevo Gobierno del grupo más activo de lo que, en ausencia de una auténtica democracia cristiana, fue llamado catolicismo político, encarnado en los hombres de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas, la “santa casa”, regida durante décadas por Ángel Herrera Oria. Como el mismo Suárez no dejó de observar, su primer Gobierno era en cierto sentido un trasunto o, más bien, un sucedáneo de lo que había sido la democracia cristiana en Italia al término de la Segunda Guerra Mundial. No fue difícil, por tanto, al flamante ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, levantar la hipoteca que pesaba sobre las relaciones de la Santa Sede con el Estado Español desde que, a raíz del Concilio Vaticano II, el papa Pablo VI hubiera dirigido en vano al jefe del Estado, por carta de 29 de abril de 1968, un llamamiento para que renunciara, “antes de una posible revisión del Concordato”, al privilegio de presentación de obispos [ápud Cárcel, 1997, apéndice III, documentos 4 y 5]. Tan solo tres semanas después de su nombramiento, el 28 de julio de 1976, Oreja firmó en la Ciudad del Vaticano un Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado Español que reconocía la “exclusiva competencia” de la Santa Sede en el nombramiento de arzobispos y obispos, declaraba derogados varios artículos del hasta entonces vigente Concordato de 1953 y anunciaba la regulación mediante nuevos “Acuerdos específicos” de todas las materias de interés común. El camino quedó así despejado para iniciar las negociaciones sobre asuntos jurídicos, sobre enseñanza y asuntos culturales, sobre asuntos económicos y, en fin, sobre asistencia

religiosa a las Fuerzas Armadas, que serán las materias de los cuatro Acuerdos entre el Estado Español y la Santa Sede firmados en la Ciudad del Vaticano el 3 de enero de 1979, aprobados por mayoría en sesión plenaria del Congreso de los Diputados el 13 de septiembre del mismo año y finalmente entrados en vigor el 4 de diciembre de 1979, tras el Canje de los respectivos instrumentos de ratificación<sup>3</sup>.

Si la Iglesia había dejado de ser, como lo había sido en la República, una institución con posibilidades de bloquear el proceso político, el Movimiento había dado todavía una última batalla en los años sesenta que se había saldado con su derrota en la crisis de 1969. Desde entonces, y a pesar de la relativa recuperación de 1973, se había fragmentado en facciones y grupos en torno a personalidades sin verdadero poder más allá de unas docenas de secuaces, todos dependiendo del Gobierno para mantener sus cargos en los organismos del Estado: jefaturas provinciales, gobiernos civiles, ayuntamientos, diputaciones, sindicatos. Falto de dirección, sin un proyecto político de futuro, con su poder circunscrito a redes clientelares, constituían un entramado de gentes fácilmente manipulables: no temían por sus cabezas, como había ocurrido en algún momento de 1945, pero sí por sus posiciones, siempre al albur de relaciones de fuerza fuera de su control.

Suárez, que solo un año antes había jurado el cargo de vicesecretario general del Movimiento vistiendo su camisa azul, conocía bien a la mayoría de ellos y no le costó mucho trabajo convencerlos de que debían votar su proyecto de ley para la Reforma Política, aunque no faltaran resistencias y lamentos, en ocasiones apocalípticos, procedentes de la vieja clase política, a la que ya solo le quedaba todo que perder y nada que ganar. Primero el Consejo Nacional del Movimiento, con algunas recomendaciones que el Gobierno tomó a beneficio de inventario, y luego las Cortes por abrumadora mayoría, aprobaron sus planes para la reforma sin mayor

---

<sup>3</sup> “Gana la concordia, manifiesta el ministro español”: *El País*, 29 de julio de 1976. Instrumento de ratificación de España al Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado Español, hecho en la Ciudad del Vaticano el 28 de julio de 1976: BOE, 24 de septiembre de 1976, 18664 y 18665. Debate sobre los cuatro Acuerdos y votación: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 13 de septiembre de 1979, 1671-1706. Canje de los instrumentos de ratificación y entrada en vigor: BOE, 15 de diciembre de 1979, 28781-28787.



problema y con plena conciencia de que esa aprobación implicaba su desaparición. El Movimiento Nacional, cuyos principios habían sido declarados permanentes e inmutables por ley fundamental de 1958, quedó disuelto, sin ofrecer ninguna resistencia, por un simple decreto publicado el día 1 de abril de 1977: sus poco más de 30.000 funcionarios, incluyendo en esta cifra los de la Organización Sindical, continuaron su vida laboral distribuidos por diferentes dependencias ministeriales.

Quedaba la Institución Militar, que no había atravesado, como la Iglesia, un proceso de conversión de sus mandos efectivos a la democracia, y que no había padecido, como el Movimiento, un proceso de disolución o fragmentación en grupos y camarillas. Sin duda, su poder en el ámbito de la política, de la economía y de la administración de justicia había experimentado una acelerada disminución desde la llegada en 1957 al gobierno del Estado de una nueva elite de poder, formada e integrada por miembros del *Opus Dei*, bien es verdad que de la mano de un almirante, Luis Carrero Blanco. En todo caso, si el poder político de los militares no era en 1976 ni sombra de lo que había sido en el origen del nuevo Estado y durante los primeros veinte años de dictadura, cuando ocupaban alrededor del 40 por ciento de todos los cargos del Gobierno y de la Administración, las sucesivas leyes, decretos o decretos-ley sobre delitos de bandidaje y terrorismo de 18 de abril de 1947, 21 de septiembre de 1960 y 16 de agosto de 1968, habían conferido a las Fuerzas Armadas, con la Guardia Civil y la policía comprendidas en esta denominación, un poder sin barreras en cuestiones de orden público, reforzado por la ley básica de Movilización Nacional promulgada en 1969. Todavía en enero de 1976, el vicepresidente del gobierno y ministro de la Gobernación, Manuel Fraga, promulgó sendos decretos por los que quedaron militarizados, sometidos por tanto a la autoridad militar y susceptibles de ser juzgados en consejo de guerra, los trabajadores de Correos y de Renfe: siete miembros de la “Comisión de los Ocho” que convocaron la huelga de Correos fueron detenidos en los primeros días de enero de ese año<sup>4</sup>.

Y así, cuando se puso en marcha el proceso de transición a la democracia tras la declaración ministerial de 16 de julio de 1976, la

---

<sup>4</sup> ABC, 15 y 20 de enero de 1976 para la militarización de Correos y Renfe, respectivamente.

limitación del poder político de la Institución Militar no se había acompañado, como en la Iglesia o en el Movimiento, de una fragmentación interna que hubiera dado lugar a la aparición de corrientes o grupos de distinta orientación política. Las Fuerzas Armadas blasonaban de su identidad como Institución Militar, autónoma y aparte de la Administración del Estado, con amplias atribuciones en el mantenimiento del orden público y, sin haber renunciado a su presencia en el Gobierno, con plena conciencia de la misión de vigilancia sobre el proceso político. Dicho de otro modo: la reafirmación de su autoridad jerárquica en cuanto “fuerzas armadas como institución” no había liquidado su poder en cuanto “fuerzas armadas como gobierno”<sup>5</sup>, o más exactamente como parte del Gobierno: eran una institución dotada de su propia autonomía y, a la vez, formaban parte del Gobierno.

A esa permanencia del pasado en el presente había contribuido de manera decisiva el hecho de que todos los miembros del alto mando militar hubieran compartido como oficiales la misma experiencia que fue origen de su poder, la Guerra Civil, y hubieran desarrollado muy parecidas carreras en las que lo político se fundía con lo militar en el desempeño de cargos públicos de diferente nivel al frente de ministerios, subsecretarías y direcciones generales y otros empleos en empresas y organismos autónomos, como el Instituto Nacional de Industria. Por supuesto, eran militares todos los altos cargos de los ministerios del Ejército, de Marina y del Aire, pero fue también muy numerosa su presencia como titulares y altos cargos de los ministerios de Gobernación y de Industria y Comercio y abundaban las empresas que contaban con militares en sus consejos de administración, asegurando por este mecanismo fuertes conexiones entre las elites militares y las elites económicas (Jerez, 1982, sigue siendo el mejor estudio sobre esta cuestión). A partir de estas experiencias construyeron una cultura, entendida aquí como conjunto de valores, creencias, ideologías y prácticas compartidas, derivada de una decisión crucial que tomaron cuando eran cadetes, tenientes o capitanes y que el teniente general Gutiérrez Mellado explicará semanas después de recibir su nombramiento como vicepresidente del gobierno con estas palabras en respuesta a una pregunta sobre su participación el 18 de julio en “el alzamiento contra la República”:

---

<sup>5</sup> Para la diferencia entre fuerzas armadas como institución y como gobierno, Linz, 2009, 325.

“Quiero aclararle antes de nada que el Ejército se sublevó contra una anarquía, que es lo que había llegado a ser la España de 1936 y que amenazaba con llevar a una desintegración total de la nación”<sup>6</sup>.

De esta convicción primera —la legitimidad de la sublevación contra la República en defensa de la unidad de la nación—, que permanecía inalterable en todos los titulares de mando militar después de la muerte de Franco, se derivaba una concepción del ejército como institución directamente vinculada al pueblo. Como se afirmaba en el real decreto-ley que desde febrero de 1977 regulará el ejercicio de actividades políticas y sindicales de sus miembros, las Fuerzas Armadas eran “una institución sustantiva fundamental en el orden de la sociedad, cimiento y garantía del Estado, de su supervivencia y de su vida [...] Están directamente unidas al pueblo, del que nacen, y a sus instituciones fundamentales y son depositarias de su confianza y seguridad.”<sup>7</sup> La unión directa con el pueblo situaba a la institución militar, como puede apreciarse en este mismo texto, como cimiento del Estado, una idea que se repite en las muy frecuentes declaraciones, entrevistas y discursos de tenientes generales publicadas en estos años, que transmiten la impresión de que los militares de más alta graduación percibían a la institución de la que formaban parte no dentro sino fuera del Estado, como su fundamento y como máxima garantía de su permanencia, una misión que les correspondía por ser ellos mismos emanación directa del pueblo. No son Estado, pero sin ellas sucumbe el Estado.

De ahí también que su vinculación con el Estado se realice directamente en su máxima jefatura: los ejércitos de Tierra, Mar y Aire, desdoblados en tres ministerios, se situaron “a las órdenes directas del Generalísimo de los Ejércitos” desde la ley de 8 de agosto de 1939<sup>8</sup>. Y directamente a las órdenes del Rey se mantenían en octubre de 1976: al presentarse al público, en la primera, muy detallada y muy larga entrevista concedida tras su nombramiento

---

<sup>6</sup> “Declaraciones del teniente general Gutiérrez Mellado”: *ABC*, 24 de octubre de 1976.

<sup>7</sup> Real Decreto-Ley 10/1977, de 8 de febrero: BOE, 9 de febrero de 1977, 3134 y 3135.

<sup>8</sup> En la exposición de motivos de la Ley de 8 de agosto de 1938 modificando la organización de la Administración Central del Estado establecida por las de 30 de enero y 29 de diciembre de 1938: BOE, 9 de agosto de 1939, 4326.

como vicepresidente del gobierno, el teniente general Gutiérrez Mellado decía: “soy un militar que amo a España y al ejército por encima de todo y que mi único deseo es servirlos lo mejor posible a las órdenes de nuestro Rey”. Poco después, el jefe del Alto Estado Mayor, teniente general Fernández Vallespín, expresaba ante el Rey el orgullo de los ejércitos al verlo “no solo como Rey sino como primer soldado, como cumbre de la cadena del mando militar”, un concepto que el ministro de Marina remachó en su discurso de saludo al Rey con ocasión de su visita a la base aeronaval de Rota con estas palabras: “Con el automatismo propio de la cadena de mando militar, el almirante jefe del Estado Mayor de la Armada con su Estado Mayor se encuentra a las órdenes directas de Vuestra Majestad”. Es claro que entre el jefe del Estado y el jefe del Estado Mayor de cada uno de los ejércitos, ni el ministro ni el jefe del Alto Estado Mayor reconocían ninguna otra autoridad, ni la del Gobierno ni la de su presidente, en la cadena de mando militar<sup>9</sup>. En verdad, resulta clamorosa la ausencia en estas declaraciones de cualquier referencia al Gobierno de la nación o a su presidente como eslabones, ya que no cima, de la cadena del mando, como órganos dotados de poder al que los militares debieran lealtad u obediencia.

Cimiento del Estado, emanación directa del pueblo, vigilantes del proceso político, autónomos en su propia esfera, con una función ya histórica de mantenimiento del orden público, con una cadena de mando cuya cumbre se situaba en la Jefatura del Estado, era lógico que los militares distinguieran dos clases de política que el ministro de Marina del Gobierno presidido por Carlos Arias definió de manera ejemplar. Los ejércitos, había afirmado el almirante Pita de Veiga en la fiesta de la Pascua Militar de 1976, “al orientar las virtudes heroicas del pueblo hacia el logro de los fines sustantivos y trascendentales del Estado, cumpliendo su misión hacen política en su más alta y noble acepción. Mas si confundidos fines y medios, se desviasen de lo sustantivo a lo adjetivo del quehacer político cotidiano, degradarían en ideologías los ideales”<sup>10</sup>. Atento siempre a la política sustantiva, la

---

<sup>9</sup> Declaraciones del teniente general Gutiérrez Mellado”, cit. “Felicitación oficial a los Reyes en el primer aniversario de la proclamación de don Juan Carlos”: *El País*, 23 de noviembre de 1976. “El Rey en la base aeronaval de Rota”: *Revista General de Marina*, 192, 1977, 89.

<sup>10</sup> “La Pascua Militar en el Ministerio de Marina”: *Revista General de Marina*, 190, 1976, 194.

política concebida en su más alta y noble acepción, el militar no puede sin embargo perderse en la política adjetiva, la política del quehacer diario, la política también llamada pequeña. Los militares no pueden ejercer la segunda pero están obligados a servir a la primera. El ejército, declarará el teniente general Gutiérrez Mellado con muy elocuente ingenuidad a su regreso de un viaje a México, en septiembre de 1977, “lo único que hace es política de Estado. La política pequeña se la dejamos a los políticos”<sup>11</sup>.

De una institución con esta posición separada en la estructura del Estado, y con una cultura política como la aquí muy sumariamente descrita, no podía esperarse —más valdría decir temerse— que tomara decisiones políticas, pero sí que dispusiera de suficiente poder para vetar las que tomara el Gobierno. En efecto, y como ya señaló Felipe Agüero (1994, 116-122), a partir de los últimos años cincuenta los militares no formaban parte del núcleo de poder en el que se decidía la política, afirmación a la que de todas formas habría que añadir un matiz no desdeñable: que en el núcleo de ese núcleo tenían asegurada una posición y un poder vitalicios dos militares, nada menos que el general Francisco Franco y el almirante Luis Carrero, y una presencia inexcusable los ministros militares cada cual con ministerios repletos de militares. Ciertamente, los militares como corporación o institución no podían tomar decisiones políticas, pero su doble capacidad para decidir acerca de la política militar como territorio propio, de su exclusiva incumbencia, y vetar políticas de ámbito general permanecía intacta cuando Adolfo Suárez se hizo cargo del Gobierno.

Era de temer, pues, que si la institución se mantenía unida bajo un mando autónomo respecto al gobierno del Estado, su capacidad de veto no sufriría merma alguna. Las Fuerzas Armadas, había repetido el mismo Pita da Veiga ante el Rey el 10 de mayo de 1976, deben permanecer “a resguardo del juego político de cada día, pero de ninguna manera ajenas a la andadura política de la nación”, en el bien entendido de que tal andadura era cuestión que les concernía directamente y sobre la que siempre tendrían algo que decir. Cuando las leyes fundamentales encomiendan a las Fuerzas Armadas la defensa del orden institucional, decía también el ministro de Marina

---

<sup>11</sup> Nota sobre “Fuerzas Armadas” publicada por *ABC*, 20 de septiembre de 1977.

“no las interponen como barrera frente a toda reforma, sino que depositan en ellas la garantía extrema de que el natural perfeccionamiento y la necesaria adaptación de las normas que lo configuran respondan al sentir auténtico de los gobernados y se alcancen por los cauces que las propias leyes establecen»<sup>12</sup>. Y tal era la función que respecto a la reforma se reservaban las Fuerzas Armadas, autoproclamadas intérpretes del sentir auténtico de los gobernados: ellas constituían la garantía de que los políticos no fueran más allá del perfeccionamiento y adaptación del orden institucional que habían jurado defender.

## 2. SORTEAR LA INSTITUCIÓN POR MEDIO DEL GOBIERNO

De manera que, aun desprovista de poder para decidir sobre cuestiones políticas, la Institución Militar no carecía de poder para vetar decisiones políticas. Y de eso era precisamente de lo que se trataba al iniciar Adolfo Suárez su presidencia en julio de 1976, de que las Fuerzas Armadas no estuvieran en condiciones de oponer un eficaz veto a ninguna de las medidas que el nuevo Gobierno consideraba fundamentales para abrir un proceso de transición a la democracia. Incorporados los católicos al Gobierno y superada la posible oposición del Movimiento, que quedó reducida a los grupos ultras y su recurso al terrorismo como arma para bloquear el proceso político, el único obstáculo en que podía tropezar el proyecto de reforma no podía proceder más que de la otra gran institución, la que servía —o esa era la convicción general entre sus miembros— de cimiento al Estado.

En el punto de arranque de los trabajos dirigidos a sortear el obstáculo, Adolfo Suárez se desprendió en la primera oportunidad posible de la presencia de Fernando de Santiago en el Gobierno, sustituyéndolo por Manuel Gutiérrez Mellado, a quien su antecesor intentó segar la hierba bajo los pies cuando en carta dirigida a los miembros del Consejo Superior del Ejército aseguró que ni su conciencia ni su honor le permitían asentir a la legalización de centrales sindicales “UGT, CNT y FAI, responsables de los desmanes cometidos en zona roja y de las Comisiones Obreras, organización

---

<sup>12</sup> Discurso de ministro de Marina en el acto conmemorativo del cincuenta aniversario de la creación de la Escuela de Guerra Naval: *El País*, 11 de mayo de 1976.

sindical del Partido Comunista” (ápod Puell de la Villa, 1997, 194 y 195). Elevando su rechazo de esta legalización a una cuestión de honor, De Santiago, con la inmediata solidaridad del general Carlos Iniesta en carta publicada en *El Alcázar*, daba por supuesto que el militar que las aceptase carecía de tanpreciado distintivo, una manera muy idiosincrática de trazar la primera línea divisoria entre militares: los que mantenían el honor, enemigos de la legalización de los sindicatos; los que habían perdido el honor, que la aceptaban. Los tres ministros militares, que permanecieron en sus puestos sin seguir al general De Santiago por los caminos de su peculiar concepción del honor, debieron de pasar un mal rato al verse metidos por sus compañeros de armas en semejante categoría.

Con su decisión de apartar a De Santiago y nombrar a Gutiérrez Mellado, el presidente del gobierno dirigía a los militares el siguiente mensaje: ustedes mantienen su naturaleza como institución autónoma en todo lo relacionado con los asuntos estrictamente militares a cambio de no intervenir en el proceso político, cuyos contenidos y tiempos son competencia exclusiva del Gobierno, en el que por lo demás gozan ustedes de una numerosa y muy cualificada representación. En eso consistió la política hacia los militares del presidente Suárez: no tocar la autonomía de la institución a cambio de impedir a sus miembros cualquier intervención que pudiera obstaculizar o bloquear el proceso político. Ese era, por cierto, el proyecto reformista del teniente general Gutiérrez Mellado, con su diferenciación expresa de la rama político-administrativa y la de mando militar, que aparece ya con absoluta claridad en el real decreto de 23 de diciembre de 1976 “por el que se regulan las atribuciones, funciones y responsabilidades del Jefe del Estado Mayor del Ejército”. El decreto, publicado pocos días después de la celebración del referéndum sobre la ley para la Reforma Política, definía al jefe del Estado Mayor del Ejército como “primera autoridad de la cadena de mando militar del Ejército de Tierra bajo la dependencia política del ministro”<sup>13</sup>. Evidentemente, el ministro del Ejército, que era también un militar, no aparecía como primera ni como segunda “autoridad de la cadena de mando”, competencia del jefe del Estado Mayor, que solo *políticamente* dependía del ministro. Si se recuerda lo que significa “política” y “políticamente” en el lenguaje militar de la

---

<sup>13</sup> Real Decreto 3026/1976, de 23 de diciembre: BOE, 11 de enero de 1977, 522 y 523.

época aparecerá con más claridad el hecho de que con ese real decreto quedaba por completo a salvo la autonomía de la institución en la elaboración de la política militar y en la cadena de mando. A cambio, los militares no tuvieron mayores dificultades en aceptar una dependencia *política* del ministro, en el bien entendido, por nadie entonces discutido, de que el ministro en cuestión, o sea, el ministro del que políticamente dependían, era también un militar.

Aceptaban esa dependencia siempre, claro está, que la política desarrollada por el Gobierno no entrañara algo que pudiera afectar a la unidad e independencia de la patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional, que eran las misiones encomendadas a las Fuerzas Armadas en la ley orgánica del Estado de 1967, todavía en vigor. Y será en este punto donde comiencen a aparecer diferencias dentro del mismo estamento militar, debidas a la posición ocupada por cada cual en los organismos del Estado. La primera había saltado a la luz pública con ocasión del debate y consiguiente aprobación por las Cortes de la ley para la Reforma Política. Aquella sonrisa del almirante Pita da Veiga cuando el proyecto de ley pasó el trámite con una aplastante mayoría, mientras los procuradores militares votaban en contra, fue tan elocuente y tan célebre que llegó hasta los oídos del embajador de Estados Unidos en España, Wells Stabler<sup>14</sup>. Los procuradores militares, que no formaban parte del Gobierno, habían engrosado la minoría de votos en contra, o no habían acudido a la sesión, mientras los ministros militares que sí formaban parte del Gobierno votaron a favor. Lo importante fue, en todo caso, que las Fuerzas Armadas como tales se mostraron incapaces de adoptar una decisión corporativa común en relación con una medida de lo que ellas mismas acostumbraban a llamar política sustantiva o gran política, o sea, la que afectaba a instituciones fundamentales del Estado del 18 de Julio, como eran el sufragio orgánico y las Cortes que de tal sufragio se derivaban. Sin duda, con una ley que introducía el sufragio universal, secreto y directo para la elección de un Congreso de los Diputados y de un Senado, se iniciaba la demolición de las instituciones de aquel Estado: los procuradores militares —entre ellos, cuatro ex ministros de la dictadura: Antonio Barroso Sánchez-Guerra, Juan Castañón de

---

<sup>14</sup> Wells Stabler, “Vicepresident Osorio on government plans for elections”, 24 de noviembre de 1976 [en línea]  
<<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=298423&dt=2082&dl=1345>>.



Mena, José Lacalle Larraga y Julio Salvador Díaz-Benjumea—votaron en contra; uno, también ex ministro y de los muy cercanos a Franco y a su familia, Pedro Nieto Antúnez, se contó entre los ausentes; sin embargo, ninguno de los ministros militares en ejercicio sintió la necesidad de abandonar su asiento en el banco azul.

De mayores consecuencias, porque habría de gravitar sobre el resto de la vida política de Suárez, fue la legalización del Partido Comunista de España (PCE), verdadero punto de inflexión del proceso de transición, punto en el que se hizo evidente que el proceso ya no era reversible. Es claro que, como dijo Alfonso Osorio a Zygmunt Nagorski, del Council on Foreign Relations, y este a Stabler, toda la alta jerarquía del ejército, incluyendo al teniente general Gutiérrez Mellado, se oponía a finales de noviembre de 1976 a la legalización del PCE, pero el Gobierno esperaba que esa actitud “sería diferente si y cuando la legalización del Partido Comunista de España fuera por unas Cortes elegidas por sufragio universal”, que era, por lo demás, lo que el mismo Osorio pretendía: demorar la legalización de los comunistas hasta que se hubieran celebrado las primeras elecciones generales. Sin embargo, el éxito cosechado por el Gobierno con el referéndum sobre la ley para la Reforma Política modificó los planes del presidente: después del terrible atentado contra el despacho laborista de la calle de Atocha de Madrid en la última semana de enero de 1977 y de sus conversaciones con Santiago Carrillo—cuando este, como decía Javier Pradera, cogió su maletín y se presentó en La Moncloa “a venderle a Suárez la fórmula Andreotti”<sup>15</sup>—Suárez debió de llegar a la conclusión de que el PCE tenía que presentarse con sus siglas históricas a las elecciones convocadas para el 15 de junio. Era necesario, por tanto, neutralizar la posible oposición militar.

Mucha tinta se ha derramado sobre lo dicho y lo sobreentendido aquel día, 8 de septiembre de 1976, en que Adolfo Suárez recibió en audiencia a algo así como un pleno ampliado de la cúpula de la institución militar para exponer relajadamente a la treintena de reunidos (29 quizá) sus planes de futuro, entre los que al

---

<sup>15</sup> “Javier Pradera en el balneario, ante la realidad desencantada”, entrevista de José Martí Gómez y Josep Ramoneda, *Por favor*, 16 de enero de 1978 (ápuđ Juliá, 2012, 376).

parecer no se encontraba en aquel momento la legalización del PCE. Tampoco es menuda la cantidad de recuerdos, no siempre coincidentes y en ocasiones claramente contradictorios, sobre la información transmitida por el vicepresidente del gobierno a los tres ministros militares, en los días de la Semana Santa de abril de 1977, sobre la inminente legalización del PCE<sup>16</sup>. Sin minusvalorar la importancia, tanto del encuentro personal de septiembre como del fiasco comunicativo de abril, para las futuras relaciones del presidente con los militares, lo que importa ahora es que, de nuevo, Suárez quiso sortear la cerrada oposición a una medida política sustantiva asegurándose el apoyo de los militares del Gobierno, con Gutiérrez Mellado a la cabeza, frente a los militares que ostentaban cargos en la institución; sortear, si así puede decirse, la cadena de mando militar con la ayuda de los militares que formaban parte del Gobierno.

La vieja táctica de dividir para vencer cosechó de nuevo el resultado apetecido, no sin antes pagar un alto precio. En su reunión de 12 de abril, el Consejo Superior del Ejército dio a conocer una nota oficial publicada el día siguiente en toda la prensa, en la que manifestaba la “repulsa general en todas las unidades del Ejército” a la legalización del PCE, al tiempo que admitía “disciplinadamente el hecho consumado”, mostrando de nuevo la incapacidad de la institución militar para bloquear una decisión política tomada por un Gobierno que contaba con cuatro militares: Manuel Gutiérrez Mellado en la vicepresidencia, Félix Álvarez Arenas en el Ministerio del Ejército, Carlos Franco Iribarnegaray en el del Aire, y Gabriel Pita da Veiga en el de Marina. Probablemente si el Gobierno hubiera sido exclusivamente civil, la Institución Militar se habría conducido de manera más compacta, sin fisuras entre sus altos mandos. No fue así, y la sucesión de comunicados, con la dimisión del ministro de Marina, pero no las de los del Ejército ni del Aire, por no hablar del vicepresidente para la Defensa, sirvió únicamente para poner de

---

<sup>16</sup> Tiene interés el reportaje de Jesús Duva sobre la legalización del PCE, “La hoz, el martillo y los sables”, con declaraciones de los generales Javier Calderón, Andrés Cassinello y Ángel de Lossada y del coronel Fernando Puell: *El País*, 1 de abril de 2012. Sabino Fernández Campo aseguraba en una entrevista concedida a Manuel Campo Vidal, primero, que en la reunión de 8 de septiembre Suárez había manifestado taxativamente su intención de no legalizar al PCE y, segundo, que en la Semana Santa de abril de 1977 nadie informó a los ministros militares: *El País*, 8 de noviembre de 2009.

manifiesto una vez más su división e impotencia. El PCE quedó legalizado, por decisión del Gobierno, y ante la repulsa públicamente manifestada por el Consejo Superior del Ejército, sin necesidad de esperar a la celebración de las primeras elecciones generales ni, por tanto, sin posponer la medida a un Congreso elegido democráticamente.

Entre los militares, la legalización del PCE provocó, por decirlo con palabras de Sabino Fernández Campo, subsecretario de Información y Turismo en aquel momento, una “desilusión enorme”. En realidad, al no solicitar su aprobación previa para una medida que contravenía lo que todos ellos consideraban parte esencial de la política sustantiva, o sea, del orden institucional que los ejércitos debían garantizar y defender, Adolfo Suárez les confirmaba su incapacidad para intervenir como tal institución en el proceso de reforma política: la legalización de los comunistas, contra los que militares situados en los más altos niveles de la cadena de mando creían haber hecho una guerra victoriosa, era la primera medida de gran calado que se tomaba en España contra el parecer unánime de la cúpula militar. A partir de entonces quedó claro que nada que se refiriera o tuviera relación no ya con el quehacer político del día a día, con lo que los militares entendían como pequeña política, sino con la gran política, con la política sustantiva, exigiría la consulta del Gobierno como tal a la Institución Militar como tal. El Gobierno había actuado con las manos libres también en lo relativo al “orden institucional” del que los ejércitos por ley eran garantes: esta era la lección que, al legalizar al PCE, Suárez impartía a una cúpula militar integrada por “antiguos combatientes” de una guerra civil que en el imaginario militar se había declarado con el fundamental propósito de borrar el comunismo de la faz de la patria. Nada de extraño, pues que la legalización, vivida en el proceso de su implementación como un engaño, se sintiera en su resultado como una traición: un Estado con organismos e instituciones en los que fuera posible la presencia legal de comunistas no era el Estado del 18 de Julio, al que los militares habían jurado defender contra cualquier *enemigo interior*.

### **3. FRENTE AL GOBIERNO DESDE LA INSTITUCIÓN**

Cuando los militares —o un considerable número de ellos— llegaron a la conclusión de que habían sido víctimas de un engaño

urrido por un traidor se replegaron, por así decir, a la trinchera que consideraron inexpugnable procediendo a reforzar la autonomía de su institución frente a un Gobierno que, desde junio de 1977, emanaba sin discusión posible de la soberanía popular expresada en elecciones generales. La obligada decisión de suprimir los tres ministerios militares (un invento del general Franco para evitar posibles conspiraciones de sus compañeros de armas) y fundirlos en el nuevo ministerio de Defensa, que pronto estaría en manos de un civil muy leal al presidente del gobierno, Agustín Rodríguez Sahagún, mientras Gutiérrez Mellado seguía como vicepresidente primero para asuntos de Defensa y Seguridad, liberó a los elementos más radicales de la cúpula militar de cualquier vínculo afectivo que pudiera quedar de lealtad u obediencia al Gobierno o a sus ministros: aquel Gobierno los había engañado y el único militar que en él permanecía comenzó a ser tildado de traidor.

La defensa a ultranza de un ámbito militar autónomo con la firme negativa a cualquier intromisión política la venía mostrando ya la cúpula militar en un asunto relativamente menor para el proceso general de transición, pero considerado de “extrema gravedad” por su carga simbólica: el veto a la amnistía de las penas accesorias impuestas en consejo de guerra a los miembros de la Unión Militar Democrática (UMD). Veto ejercido, primero, en el trámite parlamentario de la ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, cuando los militares de UMD quedaron excluidos de la posibilidad ofrecida a los funcionarios civiles de reintegrarse en sus puestos; y por segunda vez, votada ya la Constitución y celebradas las segundas elecciones legislativas, en el trámite de una proposición de ley presentada a las Cortes en julio de 1980, sobre “desaparición de la discriminación en el trato que reciben por la ley 46/1977, de 15 de octubre, los militares profesionales y los funcionarios civiles comprendidos en ella, con perjuicio de los primeros”. Este nuevo proyecto de ley disponía en su artículo primero que los militares profesionales a quienes afectaba la ley de Amnistía, “gozarán desde ahora de los efectos y beneficios que dicha ley prevé para los funcionarios civiles”, quedando por tanto reincorporados a las Armas, Cuerpos o Institutos de que fueron separados, anuladas las penas

acesorias y reconocidos los empleos que por su antigüedad les correspondieran<sup>17</sup>.

En la primera ocasión, el vicepresidente del gobierno para Asuntos de la Defensa, “rodeado de un numeroso grupo de generales, profundamente serios y que no abrieron la boca”, hizo saber a Rafael Arias-Salgado, portavoz de UCD en el Congreso, que “el ejército había aguantado mucho pero que no podía tolerar que se inmiscuyesen en su interior” y que él “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” [Busquets, 1984, 515]. Eran argumentos muy elocuentes por lo que indican sobre la autonomía militar —nadie, ni el órgano representante de la soberanía nacional, podía inmiscuirse en su interior— y sobre la debilidad del Gobierno para imponer orden en los ejércitos; dos argumentos, en todo caso, que bastaron para que las penas accesorias impuestas a los miembros de UMD no quedaran amnistiadas por la ley de 15 de octubre de 1977. En la segunda, casi tres años después, y con la Constitución ya promulgada, el mismo teniente general Gutiérrez Mellado, vicepresidente del gobierno para Asuntos de la Defensa, envió con fecha de 31 de agosto de 1980 una carta al ministro de Defensa, Agustín Rodríguez Sahagún, anunciándole su decisión de dimitir en el caso de que la proposición de ley siguiera su trámite y se debatiera en las Cortes<sup>18</sup>. La carta surtió el efecto deseado y la proposición de ley, a pesar de haber sido presentada conjuntamente por los grupos parlamentarios de UCD, PSOE, Socialistas de Cataluña, Socialistas vascos, PCE, Minoría Catalana y Minoría Andalucista, y haber sido publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes*, quedó en estado de hibernación durante seis largos años, hasta que finalmente, y tras no pocas vicisitudes, la aplicación íntegra de la amnistía a los miembros de UMD fue aprobada por ley 24/1986, de 24 de diciembre, de rehabilitación de militares profesionales, es decir, cuando recién había comenzado la segunda legislatura con mayoría absoluta del PSOE<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, 11 de julio de 1980, serie B. núm. 100-1.

<sup>18</sup> Carta del Vicepresidente primero del Gobierno al Ministro de Defensa, que se ha podido consultar gracias a la generosa colaboración de Fernando Puell.

<sup>19</sup> BOE, 30 de diciembre de 1986, 42370 y 42371. También, “A vueltas con la amnistía militar”: *El País*, 27 de julio de 1980, donde se contrasta “la

De un veto al otro, o sea, de octubre de 1977 a agosto de 1980, las relaciones entre el presidente del gobierno y un creciente número de jefes y oficiales de la Fuerzas Armadas no hicieron más que deteriorarse. Pero sería un error considerar la legalización del PCE, medida clave para el proceso de transferencia de poder por el electorado a un Gobierno elegido democráticamente, como causa determinante del deterioro, vinculando de esta manera las intenciones golpista a la política seguida por Suárez con los militares desde su nombramiento como presidente del gobierno hasta la celebración de las elecciones generales. Tanto la ley para la Reforma Política, como la legalización del PCE, a pesar de la manifiesta oposición militar, contaron con un amplio apoyo popular del que el Gobierno salió reforzado. Sin duda, los militares se sintieron engañados y traicionados, y decididos en consecuencia a salvaguardar a toda costa la autonomía de las Fuerzas Armadas en su relación con el Gobierno. Por eso, su cerrada negativa a reintegrar a los miembros de UMD en las filas de los ejércitos; por eso también la ley 65/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas de la Fuerzas Armadas, con su título primero elocuentemente dedicado a “la Institución Militar”; por eso, en fin, la ambigüedad en la definición de la cadena de mando sobre los ejércitos que caracterizó a la ley orgánica 6/1980, de 1 de julio —de dudosa constitucionalidad, (Ortega, 2008, 63-65)—, que atribuía al presidente del gobierno y al Gobierno *la dirección y coordinación* de la política de defensa, y al ministro de Defensa *la ordenación y coordinación* inmediatas de la política de defensa y la ejecución de la política militar correspondiente, al tiempo que constituía a la Junta de Jefes de Estado Mayor en “órgano colegiado superior de la cadena de mando de los tres Ejércitos”<sup>20</sup>. Dirección, ordenación y coordinación para el Gobierno; cadena de mando para la Institución, todo bajo el mando supremo en la Corona: ni el presidente, ni el ministro de

---

ampliación de amnistía a los militares que siguieron la carrera de armas en el campo republicano” mientras “todas las susceptibilidades y tensiones parecen aflorar en cambio frente a la reincorporación de los oficiales de la autodisuelta Unión Militar Democrática, que apenas sobrepasan la media docena”.

<sup>20</sup> Ley de Reales Ordenanzas: BOE, 12 de enero de 1979. Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y de la organización militar, arts. 9, 10 y 11: BOE, 10 de julio de 1980, 15751.

Defensa, ni el Gobierno como órgano colegiado contaban nada en la cadena de mando.

Ahora bien, el deterioro, antes mencionado, de la relación entre el presidente Suárez y los mandos militares no habría bastado para poner en marcha iniciativas de bloqueo e involución del proceso político si los atentados terroristas de los que muy pronto comenzaron a ser víctimas militares de diversa graduación, guardias civiles y policías no hubieran servido como caldo de cultivo de actitudes y conductas sediciosas en un sector de las mismas Fuerzas Armadas, azuzadas por grupos de la extrema derecha procedentes de las viejas burocracias sindicalista y del Movimiento. La autonomía respecto al Gobierno dio paso a una clara hostilidad por la actitud permisiva con la que altos mandos militares contemplaron las protestas colectivas, insultos, acusaciones de traición, conatos de manifestación de gentes uniformadas y gritos contra el Gobierno, que comenzaron a proliferar a raíz de los asesinatos de tres policías y un guardia civil en la última semana de enero de 1977, y que se agravaron con los gritos de “Mueran los traidores” con que cientos de militares y fuerzas del orden público despidieron al teniente general Gutiérrez Mellado al finalizar en el Cuartel General del Ejército el funeral por el comandante Joaquín Imaz, asesinado por ETA a principios de diciembre de 1977. Las protestas subieron al nivel de insubordinación cuando el general Juan Atares se enfrentó e insultó al vicepresidente en el acuartelamiento de Cartagena en noviembre del año siguiente y, unas semanas después, en la conducción del cadáver del general Constantino Ortín, gobernador militar de Madrid asesinado también por ETA, desde el Cuartel General del Ejército al cementerio de la Almudena. Elementos de ultraderecha mezclados con militares gritaron por las calles del recorrido «Suárez, cabrón, cantaste el *Cara al Sol*», «Suárez, traidor, irás al paredón», «Gutiérrez Mellado, estás acojonado» y “Gobierno dimisión” y “Ejército al poder”, sin que nadie con autoridad suficiente en los ejércitos ni en las fuerzas de seguridad fuera capaz de poner orden y silenciar a los manifestantes<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Puede verse, entre otros, y en orden cronológico: “Gritos contra el gobierno a la salida de los féretros”, “Gritos de mueran los traidores en el funeral militar por el comandante Imaz”, “El general jefe de la Guardia Civil de Levante, arrestado por el ministro de Defensa” y “La comitiva fúnebre se convirtió en una manifestación de extrema derecha”: *El País*, 30 de enero de

A esa permisividad, repetida una y otra vez que ETA avanzaba en su estrategia de terror contra soldados, oficiales y jefes de las Fuerzas Armadas<sup>22</sup>, se añadió pronto la lenidad de los tribunales militares en el juicio de aquellos hechos, con la absolución del general Atares, ratificada por el teniente general Jaime Milans del Bosch, que atribuía al ejército el deber de intervenir cuando se evidenciara que las leyes, la acción policial y judicial resultaran insuficientes o cuando “sea necesario garantizar la soberanía e independencia de nuestra Patria”, y a quien pareció una sentencia justa, como a “cualquier compañero que conozca las virtudes humanas y militares del general”<sup>23</sup>. Y entraba dentro de la misma lógica que el consejo de guerra que juzgó el intento de golpe de Estado conocido como “Operación Galaxia” impusiera a los culpables de un delito de conspiración y proposición para la rebelión, expresamente reconocido por el mismo tribunal, la mínima pena de las posibles, aunque no encontrara en la conducta de los condenados ninguna circunstancia o motivación atenuante. La sentencia era, como la calificó un editorial de *El País*, “significativa” si se comparaba con las peticiones fiscales para el periodista Miguel Ángel Aguilar por haber informado de “otra supuesta intriga de sables”, o con el caso de la directora de cine Pilar Miró, procesada por la jurisdicción militar por haber realizado una película sobre el crimen de Cuenca<sup>24</sup>. Significativa lo era, sobre todo, si se comparaba con el rechazo radical de la amnistía para los miembros de la UMD: los principales culpables de un delito de conspiración y de proposición para la rebelión, reconocidos por el consejo de guerra, el teniente coronel Tejero y el capitán Sáez de Ynestrillas, recibieron condenas de siete meses y seis meses y un día de prisión, con la posibilidad de reintegrarse a la carrera militar y siéndoles de abono el tiempo en que hubieran permanecido privados

---

1977, 7 de diciembre de 1977, 17 de diciembre de 1978 y 5 de enero de 1979, respectivamente.

<sup>22</sup> “Dieciséis militares, víctimas del terrorismo en los últimos cuatro años” fue el título de una crónica publicada en *El País*, 30 de julio de 1980, el día siguiente del asesinato del general Arturo Criado Amunategui, subinspector de Sanidad del Ejército.

<sup>23</sup> “Entrevista con Jaime Milans del Bosch”, por María Mérida: *ABC*, 23 de septiembre de 1979.

<sup>24</sup> “Una sentencia significativa”: *El País*, 9 de mayo de 1980.



de libertad. La sentencia, según comentarios de la prensa, causó sorpresa en distintos círculos del Congreso de los Diputados<sup>25</sup>.

La defensa a ultranza por la cadena de mando militar de su propia autonomía organizativa y operativa, además de fomentar esta permisividad y lenidad, tuvo el resultado de limitar cualquier intento de reforma militar en la dirección de asegurar el control de las Fuerzas Armadas por el poder civil. Como ya quedó indicado, la separación entre la rama político-administrativa y la cadena de mando había quedado plasmada con toda claridad en el decreto de 23 de diciembre de 1976 que regulaba las funciones del jefe del Estado Mayor del Ejército y, como también se ha indicado, formaba parte de la cultura política militar heredada de la dictadura la exclusiva vinculación, en lo que a mando se refiere, con la Jefatura del Estado. Pensar en un control civil de las Fuerzas Armadas por las Cortes o por el Gobierno, aunque hubieran sido elegidos por sufragio universal y representaran por tanto la soberanía de los ciudadanos, estaba excluido de la mentalidad militar de la época.

Sin duda, un Gobierno emanado de un Parlamento democrático no puede reservar un ámbito de la estructura del Estado a la autonomía de ninguna institución, ni militar, ni eclesiástica, ni de un partido-movimiento. Y en esta dirección de avanzar en la subordinación del mando militar al Gobierno y al Parlamento habrían ido las cosas si la pérdida de aquella especie de derecho de veto reclamado por las Fuerzas Armadas en función de su definición como garantes del “orden institucional” —tan evidente en la legalización del PCE— se hubiera completado con una ley orgánica que, desarrollando el texto constitucional, habría clausurado la larga historia de militarización del control del orden público, la extensión de la jurisdicción militar a supuestos delitos políticos cometidos por civiles, y, en fin, la autonomía de la cadena de mando respecto al Gobierno y a su presidente. Es claro que en esa dirección se situaba la creación por decreto 1558/1977, de 4 de julio, de un Ministerio de Defensa como órgano de la Administración Central del Estado encargado de la ordenación y coordinación de la política general del Gobierno en cuanto se refería a la defensa nacional, así como a la ejecución de la

---

<sup>25</sup> “Los organizadores de la ‘operación Galaxia’ condenados a siete y seis meses de prisión’: *La Vanguardia*, 8 de mayo de 1980.

política militar correspondiente. Y en idéntica dirección avanzaba, sobre todo, la Constitución española, promulgada en diciembre de 1978, con la reducción de las Fuerzas Armadas al Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, excluyendo las ahora llamadas “Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”; la atribución al Gobierno y al Parlamento de la declaración y autorización de los estados de alarma, de excepción y de sitio; la introducción del principio de unidad jurisdiccional como base de la organización y funcionamiento de los tribunales y, en fin, la subordinación de las Fuerzas Armadas a los órganos fundamentales del Estado<sup>26</sup>.

Pero el pleno desarrollo legislativo de la Constitución en todo lo que se refería a la defensa, frustrado en 1980 con la primera ley orgánica a la que antes se ha hecho referencia, tendría que esperar todavía unos años, en los que ocurrieron acontecimientos decisivos para el proceso de consolidación de la democracia: la dimisión del presidente Suárez; el intento de golpe de estado de febrero de 1981; el consejo de guerra a los culpables, con la posterior revisión al alza de las sentencias por el Tribunal Supremo; el triunfo por mayoría absoluta del PSOE en octubre del año siguiente. Solo la promulgación de la ley orgánica 1/1984, de 5 de enero, de reforma de la ley orgánica 6/1980, de 1 de julio por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, con su conocido desplazamiento de la Junta de Jefes de Estado Mayor de “órgano colegiado superior de la cadena de mando de los tres Ejércitos” a “órgano colegiado de asesoramiento militar del Presidente del Gobierno y del Ministro de Defensa”, puso fin a un proceso que a punto estuvo de descarrilar en alguna de sus vueltas y revueltas.

En resumen: que el “control civil democrático de las Fuerzas Armadas” —máximo nivel de reducción de la autonomía militar (Narcis Serra, 2008: 71)—, no culminara durante la presidencia de Adolfo Suárez en una ley orgánica que hubiera definido nítidamente, sin ambigüedad posible, la relación entre presidente, ministro de Defensa y Junta de Jefes de Estado Mayor, obedeció a una compleja mezcla de motivaciones entre las que es preciso contar la tradición militarista vigente en el Estado español desde al menos la ley llamada

---

<sup>26</sup> Constitución Española, arts. 8, 30, 62.h, 116, 117.5 y 149, 1.º, 4; BOE, 29 de diciembre de 1978, 29313-29424. Para lo que sigue: BOE, 7 de enero de 1984, 389 y 390.

de Jurisdicciones de 1906 y reforzada en las dos dictaduras del siglo XX; la cultura política compartida por los mandos de lo que las Reales Ordenanzas de 1978 aún definían como Institución Militar; los sentimientos de engaño y traición que sectores de las Fuerzas Armadas alimentaron al comprobar que el proceso político a la democracia desbordaba límites considerados infranqueables; la permisividad y lenidad ante las manifestaciones de protesta, los conatos de insubordinación y las conspiraciones y propuestas de rebelión; y en fin, aunque no en último lugar, la multiplicación de asesinatos de altos mandos militares por ETA tras la puesta en libertad de sus militantes en cumplimiento de la ley de Amnistía de 15 de octubre de 1977. En semejante contexto, y cuenta tenida de esta compleja mezcla de motivaciones, lo menos que puede decirse de la política militar del presidente Suárez (o mejor, de la política que el presidente Suárez siguió con los militares) es que logró impedir que la Institución Militar bloqueara el proceso político, pero quedó a mitad de camino en el propósito de subordinar las Fuerzas Armadas a los órganos del Estado democrático.

### **BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- Agüero, F. (1994), *Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada*. Madrid: Alianza.
- Busquets, J. (1984), “Los generales impidieron la amnistía militar”, en *Historia de la Transición. Diario 16*, vol II, cap. 34: 514-515.
- Cárcel Ortí, V. (1997), *Pablo VI y España. Fidelidad, renovación y crisis*. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos.
- Haro Tecglen, E. (1976), “Una salida y no una solución”, *Triunfo*, 702, 7.
- Jerez, M. (1982). *Elites políticas y centros de extracción en España, 1938-1957*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Juliá, S. (2012), *Camarada Javier Pradera*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Linz, J. J. (2012), *Obras Escogidas, 4, Democracias: quiebras, transiciones y retos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ortega Martín, J. (2008), *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED.
- Puell de la Villa, F. (1997), *Gutiérrez Mellado: un militar del siglo XX (1912-1995)*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Serra, N. (2008), *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Barcelona: Debate.



## **LA NEGOCIACIÓN DEL TRATADO DE AMISTAD Y COOPERACIÓN DE 1976**

ÁNGEL LUIS LINARES SEIRUL-LO  
UNIVERSIDAD CAMILO JOSÉ CELA

El incuestionable protagonismo de Manuel Gutiérrez Mellado en la reciente historia de España ha dejado sus más evidentes huellas en los cambios operados tanto en el seno de las Fuerzas Armadas como en la concepción, organización e implementación de la política de defensa durante la etapa del cambio democrático. Unas transformaciones en determinantes aspectos del modelo militar y defensivo que fueron iniciadas en el periodo en que Gutiérrez Mellado desempeñara altas responsabilidades en el campo militar y político, en lo que sin lugar a dudas constituye la mejor herencia del general a nuestra actual convivencia.

Indudablemente, el legado de Gutiérrez Mellado es extenso y está repleto de incontables contribuciones a los ejércitos españoles, así como de otras tantas aportaciones al objetivo de adecuar las estructuras de la defensa a los tiempos que sucedieron a la dictadura franquista. De ahí que sean múltiples las oportunidades que su figura brinda a los estudiosos de la política de seguridad y defensa de este periodo, indiscutible punto de inflexión en la historia de España. De entre todas ellas, estas líneas tienen como objeto una aproximación al papel que a Gutiérrez Mellado le correspondió jugar en una significativa vertiente de esta política, la referida a los compromisos internacionales en materia de seguridad y, dentro de éstos, a la principal, si no única, conexión española con la seguridad occidental hasta la definitiva consolidación de la democracia en los años ochenta: la resultante de las relaciones bilaterales con Estados Unidos.

Sobradamente conocido es que el papel atribuible a los acuerdos hispano-norteamericanos sobrepasó el ámbito estrictamente defensivo desde el momento mismo de su origen en el año 1953. Fue entonces cuando la revalorización geoestratégica de la Península

Ibérica, en el marco del comienzo de la guerra fría, determinó el acercamiento estadounidense a las autoridades españolas, firmándose en aquel año los Acuerdos o Pactos de Madrid. Desde el comienzo de esta relación bilateral y hasta la muerte de Franco, el vínculo estadounidense supuso el principal elemento de apoyo exterior para que el régimen franquista rompiera con el aislamiento al que los principales actores de la comunidad internacional le hubieran sometido tras la Segunda Guerra Mundial.

Estos primeros convenios entre la dictadura y Estados Unidos fueron sucesivamente prorrogados en los años 1963 y 1968, firmándose nuevos documentos bilaterales en 1970 y 1976, este último durante el primer gobierno de la Monarquía, en lo que igualmente constituyó un respaldo exterior de primer orden en el proceso de transición<sup>1</sup>.

Posteriormente, la relación entre España y Estados Unidos se revitalizó una vez establecida la democracia en España, manteniéndose vigente en nuestros días. Superándose el enfoque básicamente defensivo de la relación inicial, y ampliándose los campos de la colaboración bilateral a elementos culturales, educativos, comerciales o de colaboración industrial, España y Estados Unidos renovaron los acuerdos en 1982 y 1988, con respectivos nuevos documentos. Así, en la actualidad rige las relaciones en este ámbito el Convenio sobre Cooperación para la Defensa de 1988, con las modificaciones introducidas por el Protocolo de Enmienda de 2002.

Durante la etapa franquista, estas relaciones estuvieron fundamentadas en la posibilidad de uso por parte de Estados Unidos de diferentes instalaciones militares en España, además de otros derechos de carácter defensivo y facilidades operativas para sus ejércitos a cambio de la concesión a España de ayudas económicas en forma de créditos y donaciones. Ayudas económicas específicamente designadas para la modernización de las Fuerzas Armadas y la renovación de materiales, equipamientos e industrias auxiliares.

---

<sup>1</sup> Sobre las relaciones hispano-estadounidenses de seguridad durante el franquismo y la democracia: Powell, 2011; Viñas, 2003, y Marquina, 1986.

En este trasfondo general, las conversaciones para la renovación del Acuerdo de Amistad y Cooperación, firmado por cinco años en 1970, en buena medida se planteó desde Madrid como un intento por reorientar la política de seguridad española. El ‘avance conceptual’, bajo el que las autoridades diplomáticas y militares españolas quisieron encauzar la relación con Estados Unidos, fue plantear el establecimiento de un papel efectivo de España en la defensa occidental, más que en la tradicional concesión del uso de las bases a a cambio de ayuda militar en forma de créditos, cuya cuantía habría de ser próximamente determinada (Viñas, 2003, 411).

Partiendo de esta coyuntura, las negociaciones del texto de 1976 resultaron un proceso prolongado y caracterizado por un alto grado de intensidad, atribuyéndosele a Gutiérrez Mellado un destacado papel durante ellas. Concretamente, el general lideró el equipo militar en las conversaciones que, a la postre, resultarían en la firma el Tratado de Amistad y Cooperación de 1976, documento a partir del cual las relaciones entre España y Estados Unidos quedaron reguladas durante la transición a la democracia, prolongándose su vigencia hasta 1982, cuando tuvo lugar la firma de un nuevo documento entre ambos países: el Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación.

Así, a lo largo de un periodo, que se extendió entre noviembre de 1974 y enero de 1976, el equipo negociador español, encabezado por el subsecretario de Asuntos Exteriores, Juan José Rovira, contó con una destacada representación militar, como no podía ser de otro modo dada la naturaleza de los asuntos que se iban a abordar en las conversaciones bilaterales.

Junto a Rovira, entre los integrantes diplomáticos de la delegación española se encontraban el director general para América del Norte, Extremo Oriente y Pacífico, Luis Guillermo Perinat; el director del Gabinete Técnico del ministro de Asuntos Exteriores, Santiago Martínez Carro; el secretario de la delegación, Luis Cuervo, y el jefe de Asuntos Atlánticos y Canadá, José Pedro García-Trellas, quien actuaba como intérprete, a quienes había que añadir los componentes militares de la representación española, designados por el Alto Estado Mayor y por los Estados Mayores de los tres ministerios militares.

Por el Alto Estado Mayor, junto al general de división Gutiérrez Mellado, que como se ha dicho actuaba en calidad de máximo responsable del equipo militar, participaron: el capitán de navío, José Lorenzo; el teniente coronel, Francisco Veguillas, y el capitán Ángel Lobo. De parte de los ministerios, los representantes del Estado Mayor Central del Ejército fueron el general de brigada Rafael Guimerá y el comandante Ángel de Lossada. Por el Estado Mayor de la Armada, el contralmirante Ángel Liberal, el capitán de fragata Luis Torres y el teniente coronel auditor Juan José Duret, mientras que por el Estado Mayor del Aire, el general de división Carlos Dolz de Espejo, el coronel Luis Azqueta y el comandante Alfonso del Río (Linares, 2008, 263).

Quienes estén familiarizados con la trayectoria de Gutiérrez Mellado situarán sin duda al general en los destinos desde los que hubo de atender la jefatura del equipo militar en la renegociación del acuerdo de 1970. Si bien, lo cierto es que las responsabilidades de Gutiérrez Mellado en el Alto Estado Mayor y en la Comandancia General de Ceuta en absoluto interfirieron en su labor en el equipo negociador, compatibilizando sendos destinos con la jefatura militar dentro del mismo con sus característicos rigor y tenacidad.

Efectivamente, en el momento en que se iniciaron formalmente las conversaciones, el general Gutiérrez Mellado se encontraba destinado en el Alto Estado Mayor, al que había llegado en febrero de 1971 como principal colaborador de Díez-Alegría. Con la destitución de éste en 1974 y la llegada de Fernández Vallespín a la Jefatura del Alto Estado Mayor, Gutiérrez Mellado fue nombrado secretario general técnico del centro, constituyéndose entonces como verdadera *alma mater* del mismo, al recoger el testigo de quien había sido su mentor y referencia durante varios años. Meses más tarde, en el verano de 1975, asumió la Comandancia General y la Delegación del Gobierno de Ceuta, segundo de los destinos ocupados durante las negociaciones del Tratado de Amistad y Cooperación, donde permaneció hasta su ascenso a teniente general y su destino como capitán general de la VII Región Militar, con sede en Valladolid, en marzo de 1976 (Puell, 1997, 167-170 y 176).

No era novedosa en absoluto su participación en las relaciones hispano-estadounidenses durante las conversaciones iniciadas en



noviembre de 1975. Gutiérrez Mellado era buen conocedor del asunto desde los primeros pactos firmados en 1953, ya que, durante las negociaciones de aquellos primeros convenios, el entonces comandante ejerció un papel secundario. Destinado desde 1945 en la 3.<sup>a</sup> Sección del Alto Estado Mayor, dedicada a contraespionaje, Gutiérrez Mellado fue nombrado enlace entre el Alto Estado Mayor y el Ministerio de Asuntos Exteriores en el contexto de aquellas primeras conversaciones, puesto que desempeñó entre 1952 y 1955, cuando fue destinado a la Escuela de Aplicación y Tiro de Artillería.

Años más tarde, volvería a implicarse en las relaciones bilaterales con Estados Unidos, cuando, ascendido a coronel en 1965, pasó a mandar la 3.<sup>a</sup> Sección (Operaciones) del Estado Mayor Central, donde colaboró en la incipiente cooperación bilateral de las Fuerzas Armadas españolas con otras pertenecientes a la OTAN o en la participación de unidades españolas en diferentes ejercicios conjuntos con Francia y Estados Unidos (Puell, 1997, 137-139 y 149-151). Puestos ambos desde los que, en definitiva, pudo tomar conciencia tanto de la idiosincrasia de los militares americanos, de sus formas negociadoras y sus intereses en Europa, como de la precariedad y deficiencias del sistema militar español.

Con estas experiencias personales, el proceso negociador del futuro Tratado de 1976 se encararía con puntos de partida divergentes por cada una de las partes negociadoras, tal y como pronto se puso de manifiesto, reconociéndose la figura de Gutiérrez Mellado como verdadero referente en la delegación española. En su calidad de responsable de los componentes militares de la negociación, Gutiérrez Mellado respondió con la solidez y constancia propios de su carácter, al tiempo que transformó a los representantes de las Fuerzas Armadas en

[U]n equipo compacto, donde el interés común prevaleció sobre las apetencias particulares del departamento de origen. Todos sus miembros, la mayoría de los cuales no conocían al general, llegaron a identificarse plenamente con él y con sus planteamientos, siendo significativo que de aquel grupo surgieran muchas de las figuras que, tres años después, llegaron a ser sus más estrechos colaboradores en el Ministerio de Defensa (Puell, 1997, 172).

Lo cierto es que el debate sobre el inminente proceso negociador estuvo presente en las más altas instancias político-militares españolas desde momentos sensiblemente anteriores a su comienzo, quedando atisbada la posición del mismo Franco en la primavera de 1973, durante las sesiones del Consejo de Ministros. En ellas, el ministro de Asuntos Exteriores aprovechaba para exponer algunos de los aspectos previsiblemente ásperos que cabría encontrar en la futura negociación del acuerdo vigente, reaccionando algunos ministros en forma de rechazo hacia Estados Unidos, llegando a pedir incluso la denuncia de los convenios hispano-norteamericanos. López Rodó recuerda la reacción del jefe del Estado: “intervino para decir: Si no negociamos, ¿qué es lo que vamos a hacer? Estas palabras desarmaron a los impulsivos y se impuso el buen sentido: había que negociar con firmeza y con la sonrisa en los labios” (López Rodó, 1987, 29).

De este modo, indudablemente establecida la voluntad negociadora del Acuerdo de 1970, se establecieron del lado español las pautas básicas para la nueva negociación en diciembre de 1973. Esencialmente, los objetivos de partida propuestos desde el Ministerio de Asuntos Exteriores en esta fecha fueron los siguientes (Marquina, 1986, 866 y 867):

- 1.º Conseguir un tratado de mutua defensa, en la línea de los acuerdos fijados entre los integrantes de la OTAN. En caso de que ello no fuera posible, se perseguiría la firma de un texto con alguna forma de aprobación por parte del Congreso estadounidense o, en su defecto, un acuerdo orientado al establecimiento de una alianza bilateral contra la amenaza común, más que a la consecución del incremento de contrapartidas económicas.
- 2.º Rechazar la mera renovación automática del acuerdo de 1970, ya que ello significaría el mantenimiento de las prerrogativas de Estados Unidos a cambio de contrapartidas que se consideraban insuficientes. Igualmente, debía desaparecer la concepción de cesión de bases a cambio de ayuda militar en forma de créditos. De ahí que el acuerdo debiera contener algún compromiso de defensa común. España debía formar parte de la defensa de occidente, por lo que debía de concluir algún tipo de relación formal con la OTAN, aspiración para la que la negociación con la principal potencia aliada suponía una ocasión inmejorable.

Por parte del ejército también se pretendió delimitar algunos principios previos a las negociaciones. De este modo, a lo largo de 1973 el Alto Estado Mayor vino evaluando las contrapartidas militares que los representantes españoles creían necesario exigir al gobierno de Washington (Puell, 1997, 171). En esta línea, en abril de 1974, la Junta de Defensa Nacional determinó que, de cara al inicio de las conversaciones, se establecieran unas premisas negociadoras desde el punto de vista militar. Esta iniciativa apenas tuvo desarrollo efectivo. A pesar de que la Junta de Defensa Nacional tomó la decisión de que el jefe del Alto Estado Mayor, el general Díez-Alegría, estableciera contactos exploratorios con los norteamericanos, esta línea de acción hubo de abandonarse como consecuencia de su cese<sup>2</sup>.

Del lado estadounidense se pueden prospectar igualmente sus premisas básicas de cara a la negociación. El memorándum que Kissinger encargó al Consejo de Seguridad Nacional, que sería remitido por el secretario de Estado al presidente de la delegación negociadora, Robert McCloskey, constituyó la base de la estrategia inicial adoptada Estados Unidos en las conversaciones. El informe recogía el propósito fijado desde Washington para obtener la renovación del Acuerdo de Amistad y Cooperación firmado en 1970, sin variar su contenido en la medida de lo posible, al tiempo que expresaba algunas de las directrices sobre las que sustentar las posiciones estadounidenses. Entre ellas, el interés en mantener el disfrute de las facilidades militares existentes en España, haciéndose hincapié en no restringir su uso en caso de una eventual situación de crisis. Asimismo, respecto a la pretensión española de obtener una cláusula de garantía de seguridad, la delegación estadounidense habría de remitirse a los términos recogidos en la declaración conjunta de principios, firmada meses atrás (Linares, 2008, 258-260).

Igualmente, las indicaciones del memorándum hacían referencia a evitar la retirada de los aviones cisterna de la base aérea de Torrejón, añadiendo que debía quedar claro que Estados Unidos se haría responsable, moral y políticamente, de cualquier accidente nuclear que la presencia de unidades navales pudiera acarrear en

---

<sup>2</sup> “Reunión con el ministro de Marina, Pita da Veiga”, 18 de abril de 1974: Archivo de Ángel Liberal Lucini (Madrid).

territorio español, al tiempo que se subrayaría la inexistencia de incidencias de gravedad en este capítulo hasta entonces<sup>3</sup>.

En palabras del embajador McCloskey, las claves de los intereses estadounidenses en las próximas negociaciones se resumían en (1990, 17):

Approaching the negotiations we had no grand design other than to retain what we had in Spain: the naval base at Rota, the air base at Torrejon, and the air base at Zaragoza. [...] I think we had only a handful of people there for maintenance purposes, so essentially it was the three bases. Polaris submarines were stationed at Rota; at Torrejon there were large Air Force tankers; and Zaragoza was then used pretty much as a gunnery range for NATO aircraft.

La posición establecida por el Consejo de Seguridad Nacional fue expresada por la delegación estadounidense en las dos primeras rondas del proceso negociador, formalmente inaugurado en Madrid el 4 de noviembre, momento en que los representantes designados por ambas partes se vieron las caras por primera vez. En este sentido, cabe apuntar que la delegación estadounidense estuvo igualmente configurada tanto por personal civil como militar.

Así, su dirección recayó sobre embajador McCloskey, quien contó con el apoyo del director de Asuntos Ibéricos del Departamento de Estado y de otros diplomáticos de éste y del Departamento de Defensa. A su lado, la representación militar estuvo encabezada por el contralmirante Patrick J. Hannifin, director adjunto del Estado Mayor Conjunto y segundo jefe de Operaciones Navales del Pentágono, y por el general Edwin W. Robertson, vicecomandante en jefe de la 16.<sup>a</sup> Ala Táctica de las Fuerzas Aéreas (Linares, 2008, 264).

Por tanto, la postura inicial de Estados Unidos se concretaba en el deseo de conseguir una prórroga de cinco años del Acuerdo de Amistad y Cooperación, a partir de su expiración en septiembre de 1975, situación que su delegación calificó de equilibrada y equitativa.

---

<sup>3</sup> “Renegotiation of Bases Agreement with Spain, National Security Decision Memorandum 268, National Security Council”, Washington, 10 de septiembre de 1974 [en línea] <<http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/nsdmnssm/nsdm268a.htm>>.

De otra parte, la posición inicial española, formulada por Rovira en la ronda inaugural, descartaba prorrogar el convenio de 1970, proclamando su necesaria renegociación, de la misma forma que sostenía el propósito de obtener igualdad de trato respecto a los países de la OTAN, lo que indirectamente hacía referencia a la consabida demanda española de la cláusula de seguridad.

En esta misma línea apuntó Gutiérrez Mellado, quien, en su intervención inicial, planteó que el uso de las instalaciones militares en España era, de hecho, una utilización por parte de la OTAN, organización que no aceptaba a España, produciéndose por tanto una situación que le parecía cínica por parte de los aliados. Asimismo, señaló que España venía recibiendo un pago por el alquiler de las bases, aspecto que las Fuerzas Armadas querían modificar, significando que el ejército español no quería contrapartidas económicas, sino convertirse en un verdadero aliado del mundo occidental, apostillando que, aunque la Alianza Atlántica no admitiera a España, “llegado el momento de la verdad todos tendríamos que intervenir solidariamente”<sup>4</sup>.

El inmovilismo de las posiciones de partida quedó nuevamente evidenciado en la segunda ronda negociadora, mantenida en Washington del 9 a 12 de diciembre de 1974. Para McCloskey, la estrategia de la delegación española, manifestada en estos primeros contactos, no era otra que conseguir mayores contrapartidas en la negociación de las obtenidas en anteriores ocasiones, tanto en lo relativo al compromiso defensivo, como a la ayuda económica y militar (1990, 16).

El núcleo principal de las diferencias volvió a centrarse en las aspiraciones españolas respecto al establecimiento de una eventual cláusula de seguridad por parte de Estados Unidos. Esta parte subrayó las dificultades insalvables que existirían en el Senado para la aceptación de un texto con este contenido, insistiendo una vez más en la conveniencia de mantener la relación bilateral sobre la base del texto vigente.

---

<sup>4</sup> “Acta sobre la primera reunión entre las delegaciones española y americana para la revisión del Acuerdo de Amistad y Cooperación”, 4 de noviembre de 1974: Archivo de Ángel Liberal Lucini (Madrid).

La exposición de los aspectos militares nuevamente recayó en Gutiérrez Mellado, quien destacó la desinteresada colaboración española en los últimos años, que había permitido la llegada a Rota de los submarinos *Polaris*, equipados con armas nucleares, y los depósitos de armamento nuclear en aquella base sin pedir ni obtener nada a cambio. Concluyó señalando que para una cooperación en la defensa “EN SERIO” [sic] habría de precisarse algo más que una mera participación en ejercicios simulados y en el préstamo de la geografía española<sup>5</sup>.

Indudablemente, durante el invierno 1975 se produjo un endurecimiento de la postura española en la negociación, actitud que cogió un tanto por sorpresa a la delegación estadounidense, confiada en un principio en un satisfactorio desarrollo de las conversaciones, conforme a sus objetivos iniciales (Powell, 2011, 205). Quedó entonces claro que Madrid rechazaba la mera renovación del convenio, exigiendo uno totalmente nuevo que incluyese una cláusula de garantía de defensa de forma más explícita que la recogida en la declaración conjunta. Con el avance de las conversaciones, quedarían igualmente de manifiesto las demandas españolas hacia una regulación más equilibrada y participativa de España en los planes defensivos y en las estructuras de mando conjuntas, así como el planteamiento de una significativa reducción de la presencia estadounidense en instalaciones españolas.

Del rol jugado por Gutiérrez Mellado en las sesiones negociadoras da buena cuenta la documentación consultada, así como el testimonio de uno de sus principales colaboradores<sup>6</sup>.

De esta forma, delimitados los términos de partida y manifestadas las diferencias iniciales sobre el tipo de acuerdo al que aspiraba cada una de las partes, el centro de atención de las conversaciones se fijó en puntos concretos de la relación. En este sentido, Estados Unidos propuso en la tercera ronda, celebrada en Madrid del 10 a 12 de febrero de 1975, la creación de un Estado

---

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> En el curso de la investigación realizada, el almirante Ángel Liberal prestó testimonio sobre diferentes aspectos relativos a la política de seguridad de la transición, entre los que sobresalen los que hacían referencia al proceso negociador del Tratado de 1976 (Linares, 2008, 30).

Mayor Combinado (EMCO), entidad en la que se diseñarían de forma conjunta los planes de defensa hispano-norteamericanos para un área de interés común, estudiando los recursos disponibles, que serían los adecuados en aras de una máxima capacidad operativa.

Fue durante esta ronda cuando Gutiérrez Mellado expuso las ideas recogidas en un extenso documento elaborado por la comisión militar, en el que se retomaba la idea de la absoluta necesidad de que desapareciera de los nuevos acuerdos el concepto de concesión de facilidades de uso en suelo español a las Fuerzas Armadas estadounidenses a cambio de una subvención dineraria, materializada en la cesión o venta de material, créditos, adiestramiento y ayudas a la industria militar.

El documento, elaborado bajo su coordinación, igualmente apuntaba a que el nuevo acuerdo habría de hacer explícita la existencia de una amenaza común y la necesidad de defenderse conjuntamente de ella. Por todo ello, las negociaciones habían de concluir en un pacto justo y equilibrado con reparto de misiones y responsabilidades militares, en el que los planes de defensa conjuntos quedaran integrados en la estructura defensiva de la Alianza, argumentos que, en buena medida, explican la contrapropuesta estadounidense del EMCO, órgano que pretendía satisfacer las demandas españolas de participación efectiva en la defensa occidental al preverse su futura coordinación con los mandos aliados<sup>7</sup>.

En la siguiente ronda de reuniones, que tuvo lugar en Washington del 10 a 13 de marzo de 1975, se abordó por primera vez el asunto de las facilidades militares, señalando la parte estadounidense su contrariedad ante los planteamientos españoles, al querer negar el uso de sus instalaciones a las fuerzas de la OTAN, mientras que, al mismo tiempo, expresaban su interés en tener mayor peso en la defensa occidental. Por su parte, la delegación militar española presentó un análisis sobre la potencial contribución estadounidense a la actualización de nuestras Fuerzas Armadas, estimando que Estados Unidos debía estudiar y proponer la forma de concretar esta ayuda, aspecto que sus representantes se

---

<sup>7</sup> “Idea española sobre la cooperación en la defensa. Comisión Militar para el estudio de los convenios hispano-norteamericanos”, 11 de febrero de 1975: Archivo de Ángel Liberal Lucini (Madrid).

comprometieron a explorar y a comentar en las próximas conversaciones<sup>8</sup>.

Hasta el comienzo de la quinta ronda, las posiciones de fondo no habían variado sustancialmente desde el inicio de las conversaciones. Sin embargo, la duración e intensidad de sus sesiones celebradas en Madrid entre el 2 y el 4 de abril, convirtieron a esta ronda en la de mayor contenido de las que se habían celebrado hasta la fecha. En este sentido, al comprobarse por parte española que Washington no estaba dispuesto a ofrecer una garantía de seguridad, los españoles optaron por exigir que la relación bilateral se enmarcase en el contexto de la Alianza Atlántica, de la que se pretendía un reconocimiento explícito de la aportación española a la defensa occidental a través de sus bases, sin haber recibido contrapartida alguna por parte de los aliados europeos (Powell, 2011, 206).

En sus intervenciones, el equipo militar consideró muy positivas y tranquilizantes las ideas expuestas previamente por el almirante Hannifin sobre el EMCO, en las que se contemplaba su posible participación en el seno del Mando Atlántico de SACEUR. El grupo liderado por Gutiérrez Mellado formuló, sin embargo, alguna reserva sobre los planes de defensa a elaborar conjuntamente entre España y Estados Unidos, manifestando cierta preocupación ante la posibilidad de que quedaran superpuestos, más que verdaderamente integrados, con los de la OTAN, de modo que, en caso de eventual crisis y habiendo de escoger entre la aplicación de unos planes u otros, fueran los bilaterales los que se convirtieran en papel mojado.

En las argumentaciones del general Gutiérrez Mellado, la elaboración de planes superpuestos daría lugar a que el EMCO no fuera ni “siquiera un Estado Mayor de planeamiento, sino un Estado Mayor de adiestramiento para el planeamiento” y su interés sería lógicamente mucho menor. No obstante, añadía, los planes integrados presentaban para España ventajas positivas: la defensa de España participaría en la defensa de Europa y viceversa, Con o sin tratado o garantía de defensa, existiría implícitamente un principio de garantía de defensa de España y se daría lugar a la compenetración de las

---

<sup>8</sup> “Síntesis de la cuarta ronda de conversaciones sobre los convenios hispano-norteamericanos”, s/f: *ibidem*.



tropas y cuadros de mando españoles con los de los países de la OTAN, con sus lógicas positivas consecuencias de cara una futura adhesión española a la Alianza.

En esta misma ronda, España trasladó a la delegación estadounidense la que, en jerga negociadora, vino a denominarse “hipótesis tercera”. Esta propuesta consistía en la aceptación por España de un acuerdo sin cláusula de seguridad, exigiendo a cambio el cese de la utilización de las facilidades en España por parte de la OTAN, lo que en la práctica equivalía a la retirada de Rota de los submarinos con armamento nuclear; la retirada de todos los aviones cisterna de aprovisionamiento en vuelo de las bases españolas; el pase a situación de reserva de las facilidades norteamericanas en las bases de Torrejón y Morón; y el cese de la utilización del polígono de tiro de las Bárdenas Reales. Esta proposición fue recibida con profunda decepción, a lo que la parte española respondió puntualizando que su postura no era inflexible y que sólo perseguía alcanzar un mayor equilibrio entre las dos partes<sup>9</sup>.

A finales de mayo, algo antes de la sexta ronda, se reunió en Bruselas el Consejo de la Alianza Atlántica, en cuyo curso Estados Unidos trató de que los aliados reconociesen la aportación de España a la defensa occidental, como vía para apremiar la concreción de la negociación bilateral. Kissinger entendía que un respaldo aliado a la contribución española facilitaría avanzar en la firma del convenio, una vez que ello presupondría la futura coordinación de los planes de defensa hispano-norteamericanos con los de la OTAN.

Durante la reunión de jefes de Estado, el presidente Gerald R. Ford se refirió a España en términos favorables: “Debemos comenzar a considerar ahora la manera de establecer el acercamiento de España a la defensa de Occidente. España ha aportado, y continúa haciéndolo, una contribución importante a la seguridad militar occidental como resultado de sus relaciones bilaterales con los Estados Unidos” (Kissinger, 1999, 632 y 633; *ABC*, 28 de mayo de 1975).

---

<sup>9</sup> “Síntesis de la quinta ronda de conversaciones sobre los convenios hispano-norteamericanos”, s/f: *ibidem*.

No obstante, los resultados del planteamiento esgrimido por Ford no fueron los esperados. Estados Unidos no logró doblegar la oposición de los países nórdicos, ni tampoco la de Bélgica, Canadá, Holanda y Reino Unido, a permitir un acercamiento de la Alianza a España. La naturaleza del régimen franquista hacía inviable cualquier tipo de reconocimiento o puesta en valor de sus prestaciones defensivas (Powell, 2011, 213-220).

Sin embargo, a pesar de lo infructuoso de la gestión estadounidense en la cumbre de Bruselas, Ford decidió hacer una escala de veintidós horas en Madrid antes de su regreso a Washington, lo que se interpretó como un nuevo gesto de apoyo a Franco (Perinat, 1996, 158-160).

Las conversaciones se reanudaron con la aportación de nuevos elementos negociadores por parte de Estados Unidos. En la sexta ronda, mantenida en Washington del 16 a 19 de junio de 1975, McCloskey planteó la posibilidad de que el próximo convenio fuera un documento aprobado por dos tercios del Senado estadounidense, procedimiento fijado por el Congreso para el respaldo de acuerdos con rango de tratado. A su vez, enumeró distintas opciones en caso de mermarse el nivel de uso de las facilidades militares en las instalaciones españolas, ordenadas en función del perjuicio que su supresión conllevaría para sus intereses de seguridad en la región<sup>10</sup>.

Sin avances sustanciales y ante la expectativa de que las conversaciones se prolongaran hasta la fecha de expiración del acuerdo vigente, Kissinger y el ministro Pedro Cortina se vieron abocados a desbloquear la enrocada situación a través de contactos directos, una vez que las delegaciones dieran por concluidas las negociaciones formales.

Efectivamente, durante la séptima y octava ronda de negociaciones, llevadas a cabo respectivamente en Madrid y Washington durante los meses de junio y julio, quedó nuevamente de manifiesto la actitud de firmeza de la delegación española, quedando patente que el principal factor de distanciamiento no era tanto el nivel

---

<sup>10</sup> “Acta sobre la sexta reunión entre las delegaciones española y americana para la revisión del Acuerdo de Amistad y Cooperación”, s/f: *ibidem*.

de reducción de las facilidades estadounidenses en España sino la cuantía de la contrapartida de la ayuda militar, donde la cantidad de material y equipamiento con destino al ejército español y el montante del crédito necesario para adquirirlo presentaba valoraciones tremendamente dispares según fueran contabilizados por una u otra parte. En vista de la inminente caducidad del Acuerdo de 1970 y ante la falta de resultados concretos, las delegaciones consideraron apropiado limitar a diez el número de rondas, transcurridas las cuales trasladarían a sus respectivos gobiernos las diferencias que pudieran mantenerse, de modo que su resolución se abordara a mayor nivel de decisión político.

De esta forma, la presentación de propuestas y contrapropuestas sobre la reducción de facilidades ocuparon el grueso de las sesiones de la novena ronda, que tuvo lugar en Madrid del 16 al 21 de agosto de 1975, sin que se llegara a punto alguno de acuerdo entre ambas partes. Un mes más tarde, en la última ronda, celebrada en Washington, los representantes de Estados Unidos presentaron una nueva propuesta sobre el uso de las instalaciones españolas, poniéndose punto y aparte a unas conversaciones en las que ni unos ni otros habían dado su brazo a torcer (Powell, 2011, 229-235; Linares, 2008, 276-280).

Aunque se habían establecido algunos límites por ambas partes, la negociación se dio por finalizada sin haberse fijado los términos de la relación bilateral. La situación quedaba a expensas del encuentro programado entre Kissinger y Cortina en Estados Unidos a finales de septiembre, con motivo de la apertura de la Asamblea General de Naciones Unidas. Resultado de este encuentro fue la firma de un acuerdo-marco, que materializaba el deseo de Franco y Arias Navarro de mantener la relación defensiva a cualquier coste. Acuerdo que se entendió beneficioso por parte estadounidense, al mantener los principales activos de su relación con España: el mantenimiento del uso de las instalaciones españolas y la presencia militar en ellas (Viñas, 2003, 424).

La actitud de Cortina en esta etapa final no dejó de ser un tanto sorprendente. A instancias de Franco, el ministro actuó no solo al margen del equipo negociador español, sino del resto del Gobierno, evitando informar a Rovira y a Gutiérrez Mellado de los términos del

acuerdo marco. Esta actuación debilitó la posición española al reanudarse las conversaciones para la conclusión de los textos complementarios. Entonces se evidenció que los temas pendientes no habían sido abordados por el ministro, tomando desde entonces la delegación de Estados Unidos la iniciativa al redactar no solo el texto del acuerdo principal, sino también los puntos fundamentales de los acuerdos complementarios números 6 y 7, relativos a las facilidades y a la ayuda militar, sin que la delegación española pudiera modificar más que sus aspectos secundarios (Linares, 2008, 281-285).

El tramo final hacia la firma del nuevo acuerdo estuvo condicionado por el fallecimiento de Franco y la proclamación de don Juan Carlos como jefe del Estado. En esta situación, ambas partes propiciaron una rápida consecución del definitivo convenio, finalmente formalizado con rango de tratado (Powell, 2011, 304-320). De esta forma, se firmaba en Madrid el Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Estados Unidos, ratificado en los meses siguientes por parte del Congreso estadounidense y las Cortes españolas. El intercambio de los instrumentos de ratificación tuvo lugar el 21 de septiembre de 1976, siendo esta la fecha oficial de entrada en vigor del Tratado para los cinco años posteriores (Powell, 2011, 321-324; Viñas, 2003, 432-436).

Más allá de los términos concretos que finalmente quedaron recogidos en los ocho artículos, siete acuerdos complementarios, un acuerdo de desarrollo con dieciséis anexos de procedimiento y once intercambios de notas diplomáticas, que componían el Tratado, el principal objeto de estas páginas ha sido subrayar la capacidad negociadora del general Gutiérrez Mellado a todo lo largo de un proceso arduo y dilatado, aspecto relativamente poco conocido frente a otros de su fecunda trayectoria.

Si bien un buen tramo del camino recorrido durante las diez rondas negociadoras quedó desandado ante las perentorias necesidades de un régimen que daba sus últimos coletazos, el papel atribuible a los representantes españoles en la consecución de mayores réditos políticos y militares durante la negociación queda fuera de toda consideración. Efectivamente, parte de las cesiones a las demandas españolas que Estados Unidos terminó aceptando en el curso de las citadas rondas quedaron a la postre relegadas como consecuencia de

las más inmediatas urgencias políticas del momento, por lo que los términos finales del acuerdo resultaron sensiblemente más favorables a las expectativas estadounidenses que al horizonte atisbado por sus representantes durante el grueso de la negociación (Borek, 1990, 34).

No obstante, a tenor del estado de la cuestión sobre la materia, no cabe albergar duda alguna sobre el tándem formado por los equipos liderados por Rovira y Gutiérrez Mellado, que actuaron con declarada compenetración y manifiesta solvencia en el complejo entramado negociador. Un entramado del que Gutiérrez Mellado formó parte en la defensa de los intereses militares españoles con buenas dosis de vehemencia y calculada intransigencia cuando la situación lo requería, pero siempre con la extrema dedicación, conocimiento y competencia de la que el general hizo gala a lo largo de su servicio a España y a sus ejércitos.

#### **BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- Borek, T. A. (1990), "Legal issues in the 1975-1976 negotiations". En J. W. McDonald y D. B. Bendahmane (eds.), *U. S. Bases overseas: negotiations with Spain, Greece and the Philippines*. Boulder: Westview Press, 29-44.
- Kissinger, H. (1999), *Years of renewal*. New York: Simon & Schuster.
- Linares, A. L. (2008), *La política de seguridad en la transición española (1976-1982)*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- López Rodó, L. (1987), *Testimonio de una política de Estado*. Barcelona: Planeta.
- Marquina, A. (1986), *España en la política de seguridad occidental, 1939-1986*. Madrid: Ediciones Ejército.
- McCloskey, R. (1990), "The 1976 Treaty: overview of the negotiations". En J. W. McDonald y D. B. Bendahmane (eds.), *U. S. Bases overseas: negotiations with Spain, Greece and the Philippines*. Boulder: Westview Press, 16-28.
- Perinat, L. G. (1996), *Recuerdos de una vida itinerante*. Madrid: Compañía Literaria.
- Powell, C. (2011), *El amigo americano: España y Estados Unidos, de la dictadura a la democracia*. Barcelona: Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores.
- Puell de la Villa, F. (1997), *Gutiérrez Mellado: un militar del siglo XX (1912-1995)*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Viñas, A. (2003), *En las garras del águila: los pactos con Estados Unidos, de Franco a Felipe González (1945-1995)*. Barcelona: Crítica.



# LA UCD Y EL PROCESO DE ADHESIÓN DE ESPAÑA A LA OTAN

JUAN ANTONIO MARTÍNEZ SÁNCHEZ  
VERÓNICA SÁNCHEZ MORENO

## 1. INTRODUCCIÓN

El 12 de diciembre de 1946, la Asamblea General de la ONU promulgó la Resolución 39 (I)<sup>1</sup>, condenando el carácter fascista del régimen franquista y su apoyo a las naciones del Eje durante la II Guerra Mundial. Dicha resolución, aprobada por 34 votos a favor, seis en contra y catorce abstenciones, recomendaba a los países miembros la retirada de sus embajadores en España, así como la exclusión del Gobierno español de los organismos internacionales establecidos por la ONU. Comenzó así una década de profundo aislamiento internacional para nuestro país, que se prorrogaría hasta 1955, fecha de ingreso de España en las Naciones Unidas. A partir de este momento, España reinició el complicado camino de la reincorporación a la sociedad internacional, en el que resultaría fundamental el establecimiento de relaciones bilaterales con los EE.UU., plasmadas en la firma el 26 de septiembre de 1953 de los Acuerdos Hispano-Norteamericanos sobre las bases militares, posteriormente renegociados y prorrogados en sucesivas ocasiones.

En noviembre de 1974 se iniciaron las pertinentes negociaciones para la renovación de los acuerdos hispano-norteamericanos firmados en agosto de 1970. Dichas negociaciones se caracterizaron en esta ocasión por las fuertes exigencias de la delegación española (Wojna, 2004). Subyacía en dicha postura el

---

<sup>1</sup> Resolución 39 (I) de la Asamblea General de Naciones Unidas, “Relaciones de los Miembros de Naciones Unidas con España”, de 12 de diciembre de 1946.

creciente descontento existente por las condiciones de desigualdad y las escasas contrapartidas económicas y militares que conllevaban dichos acuerdos. España aportaba su territorio a la defensa de Occidente, permitiendo el despliegue de tropas estadounidenses en él, sin obtener a cambio un compromiso de defensa mutua por parte del país norteamericano. En consecuencia, el Gobierno español pretendía elevar la categoría de convenio a tratado, reclamando su inclusión en el sistema defensivo de la OTAN y la disminución de la presencia estadounidense en nuestro país (Powell, 2007). Sin embargo, la firma de un tratado con España exigía la autorización del Congreso norteamericano, poco dispuesto a comprometerse políticamente con un régimen dictatorial como el franquista. Por otra parte, el apoyo del Gobierno de los EE.UU. al ingreso de España en la OTAN estaba condicionado a la democratización previa del sistema político español (Powell, 2007). Esta situación condujo al estancamiento de las negociaciones.

Tras el asesinato de Carrero Blanco y la designación de Carlos Arias Navarro como nuevo presidente del Gobierno, el secretario de Estado norteamericano Henry A. Kissinger retomó las conversaciones con el nuevo ministro de Exteriores, Pedro Cortina Mauri, firmándose el 9 de julio de 1974 una Declaración Conjunta de Principios, en la que se subrayaba la contribución española a la defensa de Occidente. Sin embargo, esta Declaración no pareció satisfacer al Gobierno español, y en abril de 1975, la delegación que negociaba la renovación de los acuerdos bilaterales exigió formalmente la salida de los aviones cisterna norteamericanos de la base aérea de Torrejón de Ardoz, la retirada de los submarinos nucleares de la base de Rota y el repliegue de las fuerzas estadounidenses asignadas a la Alianza.

Motivado por las fuertes presiones españolas, el presidente norteamericano Gerald R. Ford se vio obligado a defender en la Cumbre de la OTAN, celebrada a finales de mayo de 1975 en Bruselas, la importancia de la integración española en la Alianza, en virtud de su importante contribución a la defensa colectiva de Occidente. Sin embargo, EE.UU. se encontró con la firme oposición de países como Noruega, Dinamarca, Islandia, Holanda y Gran Bretaña, que exigían la desaparición del régimen franquista y la democratización previa del país (Powell, 2007; Wojna, 2004).



Tras la muerte de Franco el 20 de noviembre de 1975, los EE.UU. reanudaron sus esfuerzos para conseguir la renovación de los acuerdos militares, consiguiéndolo finalmente el 24 de enero de 1976. En estos acuerdos se contemplaban una serie de medidas que encaminaban irremediamente a España hacia la Alianza, incluyendo la creación de un Consejo Hispano-norteamericano y la puesta en marcha de medidas de cooperación y asistencia militar al objeto de que España desempeñara un papel activo en la defensa de Occidente y preparar el camino para un adecuado ingreso en la OTAN (United States Department of State, 1976).

Días después, durante su discurso del 28 de enero de 1976 ante el Pleno de las Cortes para exponer su programa de gobierno, el presidente Arias Navarro declaró que “se están considerando las alternativas posibles con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, con el convencimiento de que la decisión que se adopte deberá contar con un análisis previo de los compromisos que nuestra eventual participación en los esquemas de dicha Alianza traería consigo” (Arenal y Aldecoa, 1984, 213). Sin embargo, en el programa de gobierno de Arias Navarro no se hacía ninguna mención a la cuestión de la adhesión a la OTAN, por lo que, como señala Aldecoa (1983), las anteriores palabras eran solo una declaración de buenas intenciones en relación con el tema.

La dimisión de Arias Navarro el 1 de julio marcó un punto de inflexión en la historia de la transición política española en general, y en la integración de nuestro país en Europa en particular. Dos días después, el 3 de julio de 1976, Adolfo Suárez se convertía en nuevo presidente del Gobierno.

## **2. LOS PRIMEROS GOBIERNOS DE LA UCD Y EL PROCESO DE ADHESIÓN.**

En el programa del primer Gobierno de UCD no se hacía referencia explícita a la OTAN. No obstante, el nombramiento de Marcelino Oreja como ministro de Asuntos Exteriores iba a resultar fundamental en los intentos de la diplomacia española de normalizar las relaciones con los países europeos e integrarse en el bloque occidental, lo cual incluía irremediamente abordar la cuestión de la OTAN.

En septiembre de 1976 entraron en vigor los acuerdos bilaterales con Estados Unidos en materia de Defensa, produciéndose un notable impulso al proceso de adhesión a la Alianza, debido en buena parte a un aumento del interés de los EE.UU. por el ingreso de España en esta organización (Marquina, 1986). Ello se tradujo en acercamientos como las manifestaciones del secretario general de la OTAN, Joseph Luns, a favor de la adhesión española; las reuniones celebradas entre el presidente del Comité Militar, almirante Hill-Norton, y el jefe del Alto Estado Mayor español, teniente general Fernández Vallespín; o la publicación de diversos artículos sobre el tema en la prensa especializada norteamericana<sup>2</sup>.

Estas muestras de simpatía mutuas entre España y la Alianza volvieron a toparse con las reticencias de algunos países aliados como Noruega, Dinamarca, Holanda y Reino Unido, que cuestionaban que España hubiera alcanzado la madurez democrática necesaria para su adhesión a la OTAN. Llegado este momento, España puso en marcha una estrategia de acercamiento a la organización con el objetivo de obtener el respaldo general a una eventual solicitud de ingreso. Así, el 9 de noviembre de 1976, una delegación española del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) visitó varias instalaciones de la Alianza en Europa, siendo recibida por el comandante en jefe de las fuerzas militares del Mando Supremo Aliado en Europa (SACEUR), el general norteamericano Alexander Haig. Fruto de este acercamiento fue también la puesta en marcha de un comité para el estudio de la cooperación con la Organización, así como la implantación en la Escuela Superior del Ejército de un curso sobre la OTAN.

Como era previsible, este acercamiento de España a la Alianza no fue bien recibido ni por los partidos políticos de la izquierda española ni por los países del Pacto de Varsovia. Durante el XXVII Congreso del Partido Socialista Obrero español (PSOE), celebrado en Madrid entre los días 5 y 8 de diciembre de 1976 bajo el lema

---

<sup>2</sup> A este respecto, destacan los textos del que fuera embajador norteamericano en España entre 1972 y 1975, el almirante Horacio Rivero, “Spain: Free World Asset”, *Strategic Review* (spring, 1976); y de Raymond A. Komorowski (1976), “Spain and the Defense of NATO”, *U.S. Naval Institute Proceedings*, 102 (may), 190-203.

“Socialismo es libertad”, se defendió un modelo de neutralidad activa que promulgaba el desmarque de la política de bloques militares, el desmantelamiento de las bases norteamericanas en territorio español y el establecimiento de relaciones permanentes con el movimiento de países no alineados (El Socialista, 1976). Por su parte, en una declaración firmada en Bucarest el 26 de noviembre de 1976, los países del Pacto de Varsovia expresaron su oposición a la ampliación de la OTAN y a la inclusión de nuestro país en la organización (Wojna, 2004). Dicha declaración fue rechazada por el Consejo del Atlántico Norte, celebrado el 9 y 10 de diciembre, y en el que la Alianza manifestó su disposición a admitir a nuevos miembros.

En enero de 1977, Luns declaró ante periodistas españoles la conveniencia de que España se integrase en la Organización, afirmación apoyada poco después por el vicepresidente norteamericano, Walter Mondale. Esta actitud favorable a la adhesión comenzó a chocar con la postura ambigua del presidente Suárez, más preocupado por las cuestiones de política interior que por las de exterior, dada la fragilidad de la joven democracia española. Ello le llevó por un lado a realizar actos contrarios a la integración; y, por otro, a intentar allanar el camino de cara al posible ingreso. De este modo, durante la visita oficial que realizó Suárez a Estados Unidos a finales de abril de 1977, y en la se entrevistó con el presidente James Carter y su secretario de Estado, Cyrus Vance, los mandatarios norteamericanos expresaron su claro apoyo al ingreso de España en la Alianza (Zúñiga, 1977). Sin embargo, Suárez consideró dicha iniciativa como contraproducente, dada la situación interna española y la necesidad de un debate nacional (Marquina, 1986). A pesar de ello, el presidente puso en marcha una estrategia de acercamiento a la organización, que se reflejó en varias medidas (Martínez Sánchez, 2011):

- a) El establecimiento de contactos formales con representantes de la Alianza, como los realizados por el entonces embajador en Bruselas, Nuño Aguirre de Cárcer, con el secretario general y con el presidente del Comité Militar, en enero y febrero de 1977 respectivamente.
- b) La elaboración por el Ministerio de Asuntos Exteriores de las directrices respecto al debate sobre la OTAN, con énfasis en el carácter europeo de la relación España-OTAN y en la inclusión de

la cuestión de Gibraltar dentro de las negociaciones para la adhesión.

- c) La unificación, mediante Real Decreto 1558/1977, de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire en el Ministerio de Defensa, lo que equiparaba en este sentido a nuestro país con los miembros de la OTAN.
- d) Los informes de la Dirección General de América del Norte y Pacífico, que subrayaban la implicación de España en la defensa de occidente a través de los acuerdos bilaterales con los Estados Unidos, al tiempo que desaconsejaban las fórmulas neutralistas por desestabilizadoras del *status quo* existente en Europa, status que según dichos informes se vería mínimamente afectado por la entrada de España en la OTAN.

Conforme con la línea de ambigüedad señalada anteriormente, el programa electoral de UCD para las elecciones del 15 de junio de 1977 hacía referencia a la necesidad de que nuestro país aceptara sus responsabilidades en la defensa de Occidente, aunque sin mencionar en concreto a la OTAN (Puente, 2003). Sin embargo, en la Declaración de su programa de gobierno del 11 de julio, Suárez incluyó entre los objetivos de la política exterior española la integración en la CEE y otras instituciones europeas, sugiriendo la apertura de un debate político de cara a la posible adhesión en la Alianza (Arenal y Aldecoa, 1984; Aldecoa, 1983). A este respecto, Suárez manifestó que: “El Gobierno contempla favorablemente la apertura de un debate por los representantes del pueblo legítimamente elegidos, con vistas a examinar la posible inserción de España en el Tratado del Atlántico Norte” (Aldecoa, 1983, 53).

El ingreso en la OTAN requería un necesario acuerdo parlamentario que preservara el frágil consenso político existente en aquel momento. Sin embargo, las notables diferencias entre Suárez y el ministro Oreja acerca de la estrategia y temporización a seguir para ello acabaron obstaculizando gravemente la adhesión y provocando tensiones entre ambos. Para Suárez, la adhesión a la Alianza no era una prioridad en política exterior (Barbé, 1990); para el ministro, en cambio, constituía un requisito imprescindible en el proceso de integración en el bloque occidental, proceso que requería sustituir la relación bilateral con Estados Unidos por otra multilateral con las

grandes democracias europeas. La adhesión a la OTAN suponía, en este sentido, grandes ventajas para nuestro país, como el refuerzo de la seguridad nacional, la modernización de las Fuerzas Armadas (FAS), el impulso a las negociaciones para el ingreso en la CEE y la posibilidad de firmar un acuerdo con el Reino Unido sobre Gibraltar. Estos fueron los argumentos utilizados por Oreja en un discurso sobre política exterior pronunciado ante el Pleno del Senado, en el que manifestó el rechazo de su Gobierno a cualquier tipo de neutralidad política por suponer una alteración del equilibrio europeo y defendió la adhesión a la Alianza, planteando la conveniencia de un debate nacional como fórmula adecuada para ello (Cortes Generales, 9 de marzo de 1978). Algunos autores señalan esta fecha como la primera toma de postura atlántica por parte del Gobierno de UCD (Barbé, 1981); opinión en cambio no compartida por otros autores para quienes UCD planteaba la adhesión a la OTAN más como cuestión a debatir que como objetivo a conseguir (Aldecoa, 1983).

La confirmación del apoyo de UCD al ingreso en la OTAN se produjo en su I Congreso Nacional, celebrado en octubre de 1978, y en cuyas conclusiones se establecía que “UCD es partidaria de la entrada de España en la OTAN en la forma y con las modalidades que más convengan a nuestros intereses” (Calvo-Sotelo y del Campo, 2005, 65). Esta postura se mantuvo en el programa electoral para las elecciones generales de marzo de 1979 y fue ratificada por Suárez en su Discurso de Investidura del 30 de marzo, al declarar que:

Unión de Centro Democrático [...] es partidaria de la adhesión de España a la Alianza Atlántica por coherencia con su vocación europea y occidental. Pero entiende que nuestro ingreso en la NATO debe planearse, en su caso, teniendo en cuenta los condicionamientos que derivan de nuestras peculiaridades y de nuestras exigencias de seguridad, así como la necesidad de un amplio respaldo parlamentario (Congreso de los Diputados, 1979, 43).

Sin embargo, a pesar de esta declaración de intenciones, Suárez mantuvo su política de ambigüedad durante esta primera legislatura de UCD, alternando los actos y declaraciones a favor y en contra de la adhesión. De este modo, España participó como país observador en la VI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países No Alineados, celebrada en La Habana en septiembre de 1979, y en la que Fidel Castro alabó públicamente la postura española por no dejarse

manejar por la OTAN y mantenerse independiente ante el imperialismo norteamericano (Rupérez, 1986). Por otra parte, la Directiva de Defensa Nacional 01/80, de abril de 1980, propugnaba la integración en la Alianza, resaltando los beneficios que tendría para nuestra política de defensa.

Algunos autores han justificado la actitud ambigua e indefinida de Suárez en base a su supuesta antipatía por los Estados Unidos o a un aparente sentimiento nacionalista, herencia de su pasado franquista (Val, 1996). Para otros autores, en el origen de dicha indefinición se encontraba la escasa importancia que el presidente concedía a las cuestiones estratégicas internacionales (Bray, 1988) o su mayor interés en las relaciones con Iberoamérica (Arenal, 1994). No obstante, una explicación más coherente se encuentra en la prioridad que Suárez concedía a los asuntos de política interior de cara a la consolidación de un sistema político democrático, y en su temor a que la falta de acuerdo en política exterior afectase el frágil consenso existente entre los distintos grupos parlamentarios (Wojna, 2004; Rodrigo, 1996; Aldecoa, 1983). Para Suárez el objetivo prioritario en política exterior, más que la integración en la Alianza, era la adhesión a la CEE, una cuestión sobre la que sí existía consenso entre todos los partidos políticos.

En la primavera de 1980 se produjeron varios acontecimientos que hicieron peligrar la futura adhesión de España a la Alianza. En primer lugar, los resultados de las elecciones autonómicas en Cataluña y País Vasco supusieron un fuerte varapalo para UCD, que pasó a ser la cuarta fuerza política en las dos comunidades, por detrás del PSOE. Por otro lado, la postura claramente anti OTAN del PSOE que en marzo llegó a defender en el Congreso de la Unión de Partidos Socialistas Europeos la neutralización y desnuclearización del Mediterráneo y a finales de mayo presentó una moción de censura al Gobierno de Suárez. Finalmente, hay que señalar el veto francés al proceso de ampliación de la CEE, que frustró una de las principales aspiraciones de España en política exterior, cual era la adhesión a dicha organización. Dicha medida podía acarrear graves consecuencias al país, como afirmó el ministro Oreja al diario *El País* el 15 de junio al señalar el riesgo de alterar la posición de España en el mundo, el desencanto de parte de la población que veía el ingreso en la CEE como un impulso al proceso democrático, o la “tentación

tercermundista y centralista de muchos españoles, que podría renacer como reflejo a un rechazo de la CEE” (Sebastián, 1980, 18). En este contexto, el Gobierno español comenzó a utilizar el ingreso en la OTAN como moneda de cambio para obtener la adhesión a la CEE. Según Oreja:

[...] considero que la solidaridad occidental está en la base de toda participación de España en su sistema defensivo. Por consiguiente, una actitud europea insolidaria hacia España no permitiría la presencia de nuestro país en la organización defensiva occidental. ¿Cómo podría hablarse de una concertación defensiva si no la hay en todo lo demás? Sería absurdo pensar que España puede incorporarse a la defensa organizada con una Europa que no le es solidaria en temas que le son vitales (Sebastián, 1980, 18).

De este modo, el Gobierno se mostraba “totalmente favorable a la pronta incorporación a la Alianza Atlántica” bajo dos condiciones: a) obtener garantías de que proseguirá el proceso de integración en la CEE; y b) impulsar la negociación para el traspaso de la soberanía de Gibraltar a España (Sebastián, 1980, 18-19). Como fecha para un posible debate político sobre la integración de España en la OTAN se planteaba 1981, año en que expiraba el tratado bilateral con los EE.UU. Estas declaraciones acentuaron las divergencias existentes entre Suárez y Oreja, divergencias que culminaron el 3 de septiembre con la destitución del ministro y su sustitución por José Pedro Pérez Llorca.

A finales de 1980 todo parecía preparado para la celebración del debate parlamentario sobre la adhesión, pero una vez más Suárez retrasó el momento, argumentando la fuerte oposición del PSOE y las consecuencias negativas que ello tendría para la estabilidad interna del país. Esta actitud ralentizadora comenzó a causar preocupación en los Gobiernos aliados, así como disensiones en el seno de la misma UCD, acentuando el clima de crisis interna existente que llevó finalmente al presidente Suárez a presentar su dimisión el 27 de enero de 1981. Sin embargo, unos días antes y tras informar al Rey, al vicepresidente Gutiérrez Mellado y al ministro Pérez Llorca, el 23 de enero Suárez comunicó al diputado Javier Rupérez y al ministro de Exteriores belga, Leo Tindemans, su decisión de integrar a España en la OTAN (Sarasqueta, 1985).

### 3. EL GOBIERNO DE CALVO-SOTELO.

Desde un principio, Calvo-Sotelo se mostró claramente favorable al ingreso en la Alianza, rompiendo la ambigüedad del Ejecutivo anterior. Fue en su discurso de investidura ante el Congreso de los Diputados el 18 de febrero de 1981 cuando apareció formulada formalmente por primera vez la decisión de adherir España a la OTAN como objetivo del Gobierno (Aldecoa, 1983). En su investidura, el presidente reafirmó la vocación atlántica del nuevo Ejecutivo, “expresamente manifestada por la Unión de Centro Democrático” y declaró su voluntad de “iniciar las consultas con los grupos parlamentarios a fin de articular una mayoría, escoger el momento y definir las condiciones y modalidades en que España estaría dispuesta a participar en la Alianza” (Cortes Generales, 18 de febrero de 1981, 9156-9157).

Como era de esperar, las palabras de Calvo-Sotelo suscitaron fuertes críticas y protestas entre la mayoría de los grupos parlamentarios -principalmente los de la izquierda- y constituyeron el punto de partida de la campaña anti-OTAN que se desató en los meses posteriores. Para el diputado del Partido Comunista Español (PCE), Santiago Carrillo, el discurso de Calvo-Sotelo estaba repleto de vaguedades y propaganda a favor de la OTAN, acusando al presidente de ser el “representante del partido norteamericano” y de hablar “con la voz del Departamento de Estado” norteamericano (Cortes Generales, 20 de febrero de 1981, 9223). Por su parte, Felipe González volvió a recalcar la oposición de su partido a la política de bloques y a la integración en la OTAN, advirtiendo que propondría la salida de la Alianza Atlántica cuando su partido gobernase si la integración no se realizaba mediante “un procedimiento refrendado por el pueblo español” (Cortes Generales, 20 de febrero de 1981, 9245). La postura de González podría resumirse en la siguiente afirmación: “no quiero que mi país se integre en la OTAN, porque no suma ningún beneficio y creo que aporta riesgos muy graves para la seguridad y el bienestar de nuestro pueblo” (Cortes Generales, 20 de febrero de 1981, 9237).

En julio, ya tomada la decisión de ingresar en la OTAN, arreció la oposición socialista, buscando apoyo tanto en la sociedad española como entre los partidos socialistas europeos. El PSOE interpretaba la postura del Gobierno como una “huida hacia adelante” que pretendía



impedir el debate público al que UCD se había comprometido desde 1977 por temor a perderlo (Powell, 2009, 49). A partir de ese momento el PSOE se embarcó en una campaña que pretendía movilizar a la opinión pública, utilizando el rechazo a la adhesión como arma política para obtener la victoria en las próximas elecciones. Esta estrategia, que se desarrolló bajo el lema “OTAN, de entrada no”, se plasmó en movilizaciones populares, campañas de recogida de firmas y declaraciones en la prensa, como las que realizó González a *El País* calificando el ingreso como “barbaridad histórica” y “tremendo error” (Llorens, 1981).

Aunque la decisión de incorporar España a la OTAN ha sido calificada por algunos autores de gratuita, irreflexiva, apresurada o inoportuna (Arenal, 1992), esta medida parece haber sido suficientemente meditada por el entonces presidente y motivada por varios factores:

1. En primer lugar, la necesidad de poner fin a la ambigüedad e indefinición que había caracterizado a los Gobiernos de Suárez (Powell, 2009).
2. Por otra parte, la mayor importancia que Calvo-Sotelo otorgaba a una política exterior de corte pro-occidental, así como su percepción de la estrecha relación existente entre la integración en la OTAN y la adhesión a la CEE (Rupérez, 1997). Para Calvo-Sotelo la política exterior era “ante todo, búsqueda de seguridad. Y es evidente que esa seguridad tiene un componente militar” (Cortes Generales, 18 de febrero de 1981, 9157), por lo que la adhesión a la Alianza constituía un factor clave en política exterior.
3. La necesidad de modernizar las FAS como medio de evitar que se repitieran futuras conspiraciones golpistas (Powell, 2009; Puente, 2003; Barbé, 1990; Pérez Llorca, 1984)<sup>3</sup>.
4. Para ciertos sectores de la oposición, tras la decisión de Calvo-Sotelo se ocultaba un intento de ocultar los fracasos de UCD en

---

<sup>3</sup> Sin embargo, un informe elaborado en 1982 por Allan S. Nanes para el Congreso de los EEUU mostraba la ausencia de relación causa-efecto entre la incorporación de España a la OTAN y la reorientación política de sus FAS. Véase al respecto: Viñas (1984), “Coordenadas de la política de seguridad española”, *Leviatán: Revista de hechos e ideas*, 17, p. 11.

materias de política exterior, como el ingreso en la CEE, la reivindicación sobre la soberanía de Gibraltar o la pérdida de influencia en el Magreb, Guinea y Sahara, tal como lo expresó el diputado socialista vasco Enrique Múgica ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso (Cortes Generales, 6 de octubre de 1981, 1858).

5. Un último motivo, reconocido por el mismo Calvo-Sotelo, fue la certeza de que no iba a ser reelegido en las siguientes elecciones generales, dada la “autodestrucción irreversible” hacia la que se encaminaba la UCD, que “hacía radicalmente impensable una reelección [...] en 1983” y le otorgaba una libertad de decisión que de otro modo no hubiera gozado (Calvo-Sotelo y del Campo, 2005, 73-74).

A pesar de la postura claramente pro-atlantista de Calvo-Sotelo, la incorporación de España a la OTAN hubo de demorarse unos meses debido a la desconfianza que aún suscitaba en los países aliados el proceso democratizador español. En mayo de 1981, durante una visita a la entonces República Federal de Alemania, el presidente del Gobierno confirmó el inmediato ingreso de España en la OTAN y su intención de no convocar un referéndum. A partir de entonces los acontecimientos se desarrollaron con celeridad.

El 20 de agosto de 1981 el Consejo de Ministros solicitó al Consejo de Estado el dictamen preceptivo sobre el ingreso de España en la OTAN, pronunciándose favorablemente el Consejo de Estado una semana más tarde y recomendando la vía del artículo 94.1 de la Constitución para su tramitación parlamentaria, es decir, la autorización de las Cortes Generales. Días más tarde, el 31 de agosto, el Gobierno presentó ante la Mesa del Congreso la solicitud para la autorización de adhesión a la OTAN, siendo admitida a trámite parlamentario el 2 de septiembre con los votos en contra de socialistas y comunistas. Un día después el PSOE presentó una moción solicitando la convocatoria de un referéndum, amparándose en el artículo 92 de la Constitución, que establece que las decisiones políticas de especial trascendencia pueden ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

El 15 de septiembre, el Pleno del Congreso decidió por 180 votos a favor, 126 en contra y dos abstenciones, que la Comisión de

Asuntos Exteriores era competente para tratar el proyecto de adhesión. Entre los días 6 y 8 de octubre se desarrollaron los debates en dicha Comisión, con la participación de los representantes de todos los grupos parlamentarios y del ministro Pérez Llorca, quien en su intervención del 6 de octubre desechó la opción de la neutralidad y subrayó las ventajas de la integración en la Alianza, que ofrecía mayores garantías de seguridad y participación que los acuerdos bilaterales firmados hasta entonces con Estados Unidos (Cortes Generales, 6 de octubre de 1981, 1807-1810).

Pese a la oposición de socialistas y comunistas, el 8 de octubre se aprobó el dictamen favorable a la adhesión, dictamen debatido posteriormente en el Pleno del Congreso entre los días 27 y 29 de octubre, y finalmente aprobado con los 186 votos a favor de UCD, Centro Democrático, Partido Nacionalista Vasco, Convergencia i Unió y Unión del Pueblo Navarro; y los 146 en contra del Partido Socialista Andaluz, PCE, Euskadiko Ezkerra, Izquierda Republicana de Catalunya, Partido Aragonés Regionalista, Unión del Pueblo Canario y PSOE<sup>4</sup>. En consecuencia, el Gobierno quedó autorizado a solicitar formalmente la adhesión a la OTAN, aunque bajo dos condiciones:

1. No aceptar compromisos que implicasen el almacenamiento o instalación de armas nucleares de la Alianza en nuestro país; y

---

<sup>4</sup> Especialmente beligerante fue la postura del PSOE que, durante la celebración de los debates parlamentarios introdujo dos propuestas con objeto de paralizar el proceso de adhesión: a) someter a consulta del Tribunal Constitucional una posible contradicción entre el texto del Tratado y la Constitución, y b) la realización de un referéndum sobre el tema. Esta postura era coherente con la mantenida durante la celebración de su XXIX Congreso del 21 al 24 de octubre, y en el que González se había comprometido a convocar un referéndum consultivo cuando su partido accediera al Gobierno. En este Congreso se elaboró además un documento titulado “*50 preguntas sobre la OTAN*”, que recalca las repercusiones negativas de la incorporación a la Alianza, entre ellas que no suponía una garantía para la democracia española, tal como lo demostraba la presencia en la organización de regímenes totalitarios como Grecia y Turquía; que tampoco garantizaba el ingreso en la CEE ni la devolución de la soberanía sobre Gibraltar; y que supondría la nuclearización del país y un considerable incremento de los gastos militares.

2. Obtener garantías para la defensa de todo el territorio peninsular y extrapeninsular, la recuperación de la soberanía sobre Gibraltar y el impulso de las negociaciones para el ingreso en la CEE (Aldecoa, 1983).

El 26 de noviembre, el Pleno del Senado ratificó la decisión del Congreso por 106 votos a favor, 60 en contra y una abstención. Consecuentemente, el 2 de diciembre el embajador español en Bruselas, Aguirre de Cárcer, entregó oficialmente al secretario general de la Organización el documento por el que el Gobierno español manifestaba su disposición a recibir la invitación de la Alianza y depositar, llegado el momento, el correspondiente instrumento de adhesión. El día 10 los ministros de Exteriores de los quince países aliados firmaron el Protocolo de Adhesión de España a la OTAN en una reunión ministerial del Consejo Atlántico en Bruselas, resaltando el impulso que ello supondría para la Alianza (Puente, 2003). A partir de ese momento se iniciaron los trámites de ratificación por los parlamentos de los países aliados, y España dedicó un esfuerzo considerable para convertirse en el miembro número dieciséis de la OTAN con la máxima rapidez posible. De esta manera, el 29 de mayo de 1982, Luns dirigió una carta al Gobierno español invitándole formalmente a adherirse a la Alianza. Ese mismo día, la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores emitió el comunicado que anunciaba la entrega del Instrumento de Adhesión del Reino de España a la OTAN (Boletín Oficial del Estado [BOE], 1982). El día 30, en una maniobra de anticipación a los obstáculos que el PSOE planteaba a la adhesión<sup>5</sup>, el encargado de negocios en Washington, Álvarez de Toledo, entregó el documento de adhesión al vicesecretario de Estado norteamericano Walter Stressel, convirtiéndose España en el decimosexto país miembro de la OTAN. El 4 de junio la bandera española era izada en el Cuartel General Militar del SACEUR, y el 9 de junio el presidente Calvo-Sotelo asistió a la Cumbre de la OTAN, celebrada en Bonn.

---

<sup>5</sup> El 28 de mayo el PSOE había presentado con urgencia una proposición no de ley ante la Mesa del Congreso, solicitando la suspensión de las negociaciones para la adhesión a la OTAN hasta que no quedara asegurada la soberanía de Gibraltar. Esta proposición no llegó a debatirse, al disolverse las Cortes el mes siguiente.

El 7 de julio de 1982, el entonces embajador de España ante la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), Javier Rupérez, fue nombrado primer embajador en la OTAN, y comenzó a preparar las negociaciones preliminares para la definitiva integración. En una serie de rondas de negociaciones, celebradas entre julio y octubre, se sentaron los principios básicos de entendimiento para la integración, abordándose temas como las posibles amenazas para nuestro país, la participación en la estructura de mandos y el estado de preparación de las FAS españolas. Estas conversaciones fueron intensas y complicadas debido a la urgencia española por completarlas en un corto espacio de tiempo (Rupérez, 1997), ya que pesaba sobre el Gobierno la amenaza de la progresiva disolución de la UCD y del adelanto de las elecciones generales, en la que las posibilidades de victoria eran escasas<sup>6</sup>. Como señala el mismo Rupérez (1997), en estas conversaciones se llegó a una serie de acuerdos provisionales, entre los que se encontraban:

- a) La integración de España en el Mando Aliado en Europa (ACE).
- b) La asignación de fuerzas españolas al SACEUR, no necesariamente comprometidas únicamente a la defensa del territorio nacional. Esta medida tenía un importante valor simbólico, como muestra visible de la solidaridad española.
- c) Las misiones y cometidos de las fuerzas españolas serían normalmente dirigidas hacia la Europa suroccidental, aunque sin excluir la posible intervención en otras zonas del ACE.
- d) El reconocimiento de la importancia del eje Baleares-Estrecho de Gibraltar-Canarias para la seguridad de España.

Como consecuencia de estas conversaciones y acuerdos, España se unió a varios organismos aliados, como el Comité de Planes de Defensa, el Grupo de Planes Nucleares y el Comité Militar.

---

<sup>6</sup> En agosto de 1982 Calvo-Sotelo anunció el adelanto de las elecciones generales y su convocatoria para finales de octubre.

#### 4. EL PSOE Y LA OTAN: DE LA PARALIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN AL REFERÉNDUM SOBRE LA PERMANENCIA<sup>7</sup>.

La primera medida adoptada por el Gobierno socialista tras la victoria en las elecciones generales del 28 de octubre de 1982 fue paralizar el proceso de integración en la OTAN. A partir de este momento España continuó formando parte de la organización como miembro de pleno derecho, pero adoptando una posición pasiva que solo rompió para defender los intereses nacionales (Ortiz, 1993). Sin embargo, esta actitud neutralista entraba en contradicción con los intereses españoles en política exterior y con la vocación europeísta y occidental de la que había hecho gala el partido socialista desde su fundación<sup>8</sup>. Por ello, lenta y hábilmente, el presidente del Gobierno Felipe González comenzó a adoptar una postura a favor de la adhesión, lo que le llevó a proclamar su apoyo en marzo de 1983 al despliegue de los misiles *pershing II* y *cruise* (euromisiles) en la República Federal de Alemania. En 1984 se produciría el definitivo giro atlantista en el Ejecutivo socialista, sucediéndose las declaraciones favorables de sus miembros en los medios de comunicación y enfatizándose la relación entre la permanencia en la OTAN y la integración en la CEE.

Durante el Debate sobre el Estado de la Nación de 1984, celebrado los días 23 a 25 de octubre, González expuso ante el Congreso de los Diputados un proyecto global de política de paz y seguridad que incluía su famoso “Decálogo”, compuesto por una serie de puntos encaminados a la búsqueda del consenso en política exterior, y en el que se defendía, entre otros objetivos, la permanencia en la OTAN fuera de la estructura militar de la organización, la reducción de la presencia norteamericana en España y la no nuclearización del territorio nacional (Cortes Generales, 1984). En su intervención parlamentaria, González expuso las líneas maestras de su política en relación con la Alianza: permanencia vinculada al ingreso en la CEE,

---

<sup>7</sup> El lector interesado en este apartado puede consultar: Martínez Sánchez, J.A. (2011), “El referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN”, *UNISCI Discussion Papers*, 26, 291-306.

<sup>8</sup> Cuando se constituyó la Alianza en 1949, el PSOE en el exilio defendió firmemente la incorporación de España a la OTAN una vez desaparecido el régimen franquista. Véase: El Socialista (abril, 1949), “El Partido Socialista Obrero Español se adhiere al Pacto del Atlántico”.

oferta de diálogo a las fuerzas políticas parlamentarias con vistas a la consecución de un adecuado consenso y anuncio de la celebración de un referéndum para principios de 1986.

El 7 de febrero de 1986 se publicó en el *BOE* el Real Decreto 214/1986, por el que se sometía a referéndum la permanencia en la Alianza y se fijaba la celebración de un referéndum de carácter consultivo, en base al artículo 92.2 de la Constitución. Dicho referéndum se celebró el 12 de marzo de 1986, obteniéndose un 52,49 por ciento de votos a favor, un 39,8 por ciento de votos en contra, un 6,53 por ciento de votos en blanco y un 1,11 por ciento nulos. A partir de ese momento, España pasó a integrarse en la OTAN bajo determinadas condiciones, en lo que se denominó el “modelo español” (véase: Martínez Sánchez, 2001, 306-309).

## 5. CONCLUSIONES

El proceso de integración en la OTAN se gestó y desarrolló en buena medida durante los gobiernos de UCD. En dicho proceso hay que destacar el importante papel desempeñado por diversos factores y actores. En primer lugar, señalamos la importancia de la situación geoestratégica de España y su vinculación a la defensa de Occidente a través de las relaciones bilaterales con EE.UU. en materia de Defensa. Ello convirtió al Gobierno norteamericano en unos de los principales valedores y defensores de la adhesión de España a la Alianza, muchos de cuyos miembros se mostraban reacios a admitir a nuestro país debido a la falta de las necesarias garantías democráticas. Relacionado con lo anterior se encuentra la imperiosa necesidad de nuestro país de integrarse en el mundo occidental, como medio de salir del aislamiento internacional al que la dictadura franquista le había condenado durante más de treinta años. En este proceso de reincorporación al bloque occidental resultaría clave la adhesión de nuestro país a organizaciones europeas como la OTAN y la CEE.

En el contexto de la Transición democrática, y de cara a la adhesión a la OTAN, el Gobierno de Adolfo Suárez trató de conjugar la vocación europeísta y occidental de su política exterior con la necesidad de obtener el imprescindible consenso en política interior que garantizara la entonces frágil democracia española. Ello le llevó inicialmente a otorgar menor prioridad a la adhesión a la OTAN que

su ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, lo que le llevó a una postura indefinida y ambigua que tuvo como consecuencia la ralentización del proceso de integración en la Alianza. No fue hasta el Gobierno de Calvo-Sotelo cuando se dio el impulso definitivo a dicho proceso, que se plasmó finalmente con la entrega del Instrumento de Adhesión el 30 de mayo de 1982. Poco después, la llegada del PSOE al Gobierno provocaría la paralización temporal de la incorporación de España a la OTAN.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldecoa, F. (1983), “Significado y efectos de la adhesión de España a la Alianza Atlántica en su proceso de participación activa en las relaciones internacionales”, *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. IV, nº. 1, 39-70.
- Arenal, C. del (1992), “La posición exterior de España”. En R. Cotarelo (ed.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 389-428.
- Arenal, C. del (1994), *La política exterior de España hacia Iberoamérica*. Madrid: Ediciones Complutense.
- Arenal, C. del y Aldecoa, F. (1984), *España y la OTAN. Textos y documentos*. Madrid: Tecnos.
- Barbé, E. (1981), *España y la OTAN*. Barcelona: Laia.
- Barbé, E. (1990), “La Transición española: cambio y continuidad en la política exterior y de seguridad”, *Papers*, 33, 103-120.
- Boletín Oficial del Estado (1982, 31 de mayo), “Instrumento de adhesión del Reino de España al Tratado del Atlántico Norte”, *BOE* nº. 129, 14393-14394.
- Bray, N. (1988), “España-Estados Unidos: las bases”, *Política Exterior*, II (5), 170-175.
- Calvo-Sotelo, L. y del Campo, S. (2005), *Sobre la transición exterior*. Discurso de recepción del Académico de Número Excmo. Sr. D. Leopoldo Calvo-Sotelo Bustelo, Marqués de la Ría de Ribadeo: sesión del día 16 de noviembre de 2005. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- Cortes Generales (1978, 9 de marzo), “Declaración del Gobierno sobre Política Exterior”, *Diario de Sesiones del Senado*, 9, 454-470.
- Cortes Generales (1979, 30 de marzo), “Discurso del candidato a la Presidencia del Gobierno, don Adolfo Suárez González, en el que expone el programa a desarrollar por el futuro Gobierno y solicita el voto de confianza de la Cámara”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 3, 39-57.
- Cortes Generales (1981, 18 de febrero), “Investidura del Presidente del Gobierno. Programa de Gobierno de Calvo Sotelo”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 143, 9149-9161.



- Cortes Generales (1981, 20 de febrero), “Investidura del Presidente del Gobierno”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 145, 9213-9258.
- Cortes Generales (1981, 6 de octubre), “Comisión de Asuntos Exteriores. Tema: Tratado del Atlántico Norte”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 41, 1801-1873.
- Cortes Generales (1984, 23 de octubre), “Discurso del presidente del Gobierno, Felipe González, en el Debate sobre el Estado de la Nación”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 157, 7070-7092.
- El Socialista (abril, 1949), “El Partido Socialista Obrero Español se adhiere al Pacto del Atlántico”.
- El Socialista (1976, 8 de diciembre), “Especial XXVII Congreso”.
- Llorens, I. (1981, 26 de julio), “«Si España entra en la OTAN, soportaría la colonia de un aliado en territorio propio». Declaraciones de Felipe González”, *El País*, consultado el 26 de julio de 2012, [http://elpais.com/diario/1981/07/26/espana/364946404\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1981/07/26/espana/364946404_850215.html)
- Marquina, A. (1986), *España en la política de seguridad occidental. 1936-1986*. Madrid: Ediciones Ejército.
- Martínez Sánchez, J.A. (2011), “El referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN”, *UNISCI Discussion Papers*, 26, 283-310.
- Ortiz, R.D. (1993), “El decimosexto aliado”, *Revista Española de Defensa*, 60, 60-62.
- Pérez Llorca, J.P. (1984), “De cómo y porqué entramos en la Alianza Atlántica”, *Ideas para la democracia*, n.º.1, *Cambio 16*, 311-320.
- Powell, C.T. (2007), “Estados Unidos y España, de la dictadura a la democracia: el papel de Henry A. Kissinger (1969-1977)”. En C.T. Powell y J. Jiménez (eds.), *Del autoritarismo a la democracia. Estudios de política exterior española*. Madrid: Sílex, pp. 19- 71.
- Powell, C.T. (2009), “Leopoldo Calvo Sotelo: corrigiendo el rumbo de una democracia amenazada”, *Revista de Occidente*, 336, 41-58.
- Puente, G. (2003), “España en la Alianza Atlántica: el proceso político de su incorporación”, *Foro Internacional*, Vol. XLIII, n.º. 2, 309-346.
- Rodrigo, F. (1996), “La inserción de España en la política de seguridad occidental”. En R. Gillespie, F. Rodrigo y J. Story (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*. Madrid: Alianza, pp. 77-103.
- Rupérez, J. (1986), *España en la OTAN. Relato Parcial*. Madrid: Plaza y Janés.
- Rupérez, J. (1997), “Cuando entramos en la OTAN...”, *Revista Española de Defensa*, 112, 18-21.
- Sarasqueta, A. (1985), *Después de Franco, la OTAN*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Sebastián, P. (1980,15 de junio), “Marcelino Oreja: «Podemos adherirnos a la OTAN en corto plazo»”, *El País*, pp. 10, 18-19.
- United States Department of State (1976), “Report of the Department of State, February 6, 1976”, *The Department of State Bulletin*, March 22, 362-364.
- Val, C. del (1996), *Opinión pública y opinión publicada. Los españoles y el referéndum de la OTAN*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociales & Siglo XXI de España editores.

- Viñas, A. (1984), “Coordenadas de la política de seguridad española”, *Leviatán: Revista de hechos e ideas*, 17, 7-33.
- Wojna, B. (2004), *La política de seguridad en España y Polonia en la transición hacia la democracia: un análisis comparado*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense.
- Zúñiga, A. (1977, 30 de abril), “Washington: Carter promete apoyar el ingreso de España en la OTAN”, *La Vanguardia*, p. 3

# **LAS FUERZAS ARMADAS Y LA DEFENSA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

FERNANDO FLORES  
UNIVERSIDAD DE VALENCIA

El estudio de las Fuerzas Armadas en relación con la Constitución de 1978, un texto que casi cumple treinta y cinco años, ha sido amplio y riguroso, y poco queda por saber e interpretar en la actualidad que no haya sido ya descubierto por los historiadores o comentado por los analistas de los distintos campos de las ciencias sociales.

Hay un enfoque, sin embargo, que no ha merecido tanta atención. Quizás porque depende de una concepción específica de lo que es la norma constitucional, y quizás porque era necesario el paso del tiempo para poder abordarlo desapasionadamente, con mejor perspectiva y mejor información acerca de las pequeñas y las grandes cosas que han jalonado aquella relación.

Este enfoque trata de analizar la constitucionalización de los ejércitos y el desarrollo normativo que ella provoca, su llegada a la democracia y su transformación hasta el día de hoy, partiendo de la idea de que la fuerza normativa de la constitución, de nuestra Constitución, es decir, su vigencia, su capacidad reguladora y transformadora de la sociedad, solo se produce si históricamente concurre una serie de factores, entre los que de forma decisiva se encuentra lo que se ha denominado “voluntad de Constitución”.

Puede decirse, además, que esta singular mirada constitucional está justificada por el contexto en el que se escriben estas líneas —el marco del V Congreso de Historia de la Defensa organizado por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado— y por el hecho de que el general Gutiérrez Mellado fue una de las personas fundamentales para la transformación democrática de nuestras Fuerzas Armadas (FAS) y, en consecuencia, de nuestro país. Una

transformación que fue alimentada por una voluntad de Constitución que en el citado general fue inagotable.

## **1. PLANTEAMIENTO**

### **1.1. Punto de partida**

A mediados del siglo XIX, concretamente en 1862, Ferdinand Lassalle pronunció en Berlín una célebre conferencia sobre la naturaleza de la constitución. Su tesis central consistía en defender que las cuestiones constitucionales no son primordialmente jurídicas, sino cuestiones de poder. Que lo que habitualmente llamamos constitución no es más que un trozo de papel y que, en realidad, lo que condiciona las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad son los poderes existentes en un país —en su contexto histórico estos fueron el poder militar del ejército, el poder social bajo influencia de los terratenientes, el poder económico de la gran industria y el gran capital, y el poder espiritual representado en la cultura general—, y las relaciones que se establecen entre ellos (Lassalle, 1976).

Esta postura fue compartida, cuarenta años después, por uno de los publicistas alemanes más influyentes de la época, Georg Jellinek, para quien las normas jurídicas, las constituciones en concreto, son incapaces de dominar efectivamente la distribución del poder político, pues las relaciones de poder, ajenas a lo jurídico, se manejan por sus propias leyes. Como es notorio, a día de hoy, ésta es una teoría no completamente abandonada en los Estados constitucionales.

Un siglo después de la conferencia de Lassalle, en 1959, el constitucionalista alemán Konrad Hesse escribió unas páginas decisivas sobre la fuerza normativa de la constitución, unas páginas que dan una respuesta moderada —alejada también del extremismo positivista kelseniano— a la idea de que lo fáctico, la realidad política, siempre tiene un poder mayor que las normas jurídicas.

Para Hesse no cabe duda de que la constitución jurídica, su vigencia, está condicionada por la realidad histórica, y es por ello que no puede ignorar las circunstancias concretas de la época en que se elabora y aplica. Ahora bien, dicho esto, también afirma que la constitución jurídica no sólo es un pedazo de papel que expresa la

realidad de cada momento, sino que, de acuerdo con su carácter normativo, también ordena y transforma la realidad social y política, es decir, es por sí misma una condición de realización de lo que ordena. En consecuencia, es de la coordinación entre el ser, la realidad, y el deber ser, lo ordenado, de dónde derivan las posibilidades y los límites de la fuerza normativa de una constitución.

En palabras del autor alemán, la naturaleza de la constitución estriba “en que pretende tener vigencia, es decir, realizar en la realidad el estado por ella normado”. Ciertamente, esa pretensión de vigencia “no puede desvincularse de las condiciones históricas de su realización que, manteniéndose en una interdependencia múltiple, crean los condicionamientos específicos de los que no puede hacer abstracción”. Por ello, deben tenerse en cuenta “las condiciones naturales, técnicas, económicas y sociales de cada situación, frente a las cuales la pretensión de vigencia de la norma jurídica sólo tiene éxito cuando toma en cuenta estas condiciones”, así como “los contenidos espirituales enraizados en un pueblo, las concretas opiniones y valoraciones sociales que condicionan decisivamente la conformación, la comprensión y la autoridad de las normas jurídicas” (Hesse, 1983, 68).

No obstante, no olvidando el contexto en que se sitúa, Hesse reivindica asimismo la tarea que la constitución plantea realizar. Una tarea que, y este punto es relevante para el enfoque de este artículo:

[S]e vuelve fuerza actuante cuando dicha tarea es asumida, cuando se está dispuesto a hacer determinar la conducta propia por el orden regulado por la Constitución, cuando se está decidido a imponer ese orden frente a cualquier cuestionamiento o ataque en base a circunstanciales consideraciones de utilidad, cuando, por tanto, en la conciencia general y concretamente en la conciencia de los responsables de la vida constitucional se halla viva no solamente la voluntad de poder sino, sobre todo, la ‘voluntad de Constitución’ (*Wille zur Verfassung*) (Hesse, 1983, 71).

En las páginas que siguen se va a exponer cómo se han ido conjugando estos elementos fundamentales del contexto constitucional español —la norma, las circunstancias, la sociedad, los poderes fácticos, las personas, y sus voluntades encontradas, las voluntades

constitucionales y anticonstitucionales— desde la transición (fundamentalmente en ella) hasta nuestros días. Y se va a repasar cómo esas voluntades se encontraron, se midieron, se vencieron, se superaron, y dieron finalmente (aunque este adverbio no implica que el proceso haya terminado) lugar a las FAS que conocemos hoy. Pero antes, quizás sea preciso perfilar algo mejor los contornos del concepto de constitución y de la voluntad constitucional.

## **1.2. Las raíces de la voluntad constitucional**

Puede decirse que la condición previa para que exista una constitución es que haya voluntad de que ella exista, y que exista para cumplir la finalidad para la que existen las constituciones.

Como es bien conocido, el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 es el que positiviza jurídicamente por primera vez el contenido constitucional, al determinar que “*toute société dans laquelle la garantie des droits n’est pas assuré, ni la separation des pouvoirs déterminée, n’a pas de Constitution*”. De este modo, se advierte que la finalidad de una constitución no es otra que la limitación, división y control del poder por el derecho, en aras de procurar la libertad y la garantía de los derechos a las personas. En otros términos, hay constitución cuando la ordenación política está construida al servicio de la libertad y partiendo de ella, siendo la propia constitución el instrumento que ha de garantizar la libertad, lo que sólo es posible si se limita el poder.

Así pues, si se acepta este punto de partida —el constitucionalismo defiende la limitación del poder con la finalidad de alcanzar la libertad— para abordar el caso constitucional español y, concretamente el ámbito de lo militar, puede resultar interesante considerar algunos de los hechos determinantes y de las acciones significativas que en los primeros pasos de la Transición fueron muestras de esa voluntad de constitución y que, a la postre, dieron lugar al resultado positivo, escrito, de lo que hoy es la norma fundamental de convivencia de los españoles, su contrato social. Pero antes de hacerlo resultará útil recordar lo que Hesse denomina como “triple raíz” de esa voluntad constitucional.

En primer lugar, la voluntad de constitución se basa en la

convicción de que es necesaria la existencia de un orden objetivo y normativo inviolable que aleje a la vida estatal de la arbitrariedad. En palabras del profesor García Pelayo, más allá del momento organizativo, de racionalización y planificación de la vida estatal que toda constitución supone, “afirmar la soberanía de la Constitución y relativizar la vigencia de los preceptos jurídicos a las normas constitucionales significa la eliminación de poderes arbitrarios, así como la negación de toda autoridad más allá de la establecida por las normas jurídicas precisas” (García Pelayo, 1991, 262).

En segundo lugar, la voluntad de constitución se fundamenta en la convicción de que el orden establecido por la norma fundamental es algo más que un orden fáctico. De una parte, se trata de un orden legítimo, pues procede de la soberanía popular; pero además, de otra parte —y esto es un punto esencial para la idea de voluntad constitucional—, es un orden necesitado de continua legitimación.

Por último, y estrechamente ligado con el comentario anterior, la voluntad de constitución se basa en la convicción de que este orden no puede aspirar a estar vigente solo por el hecho de ser una ley concebida por el intelecto. Si la norma constitucional está al margen de la voluntad humana quedará sin efecto. Sólo a través de actos de voluntad puede adquirir y conservar su vigencia.

Así pues, establecida la convicción de que el destierro de la arbitrariedad, la continua legitimación, y la vigencia fundamentada en la razón y en los actos de voluntad son elementos fundamentales para obtener la fuerza normativa de la constitución, la pregunta que cabe hacer es: ¿cómo operaron estos elementos antes de la aprobación de la Constitución de 1978, y han operado después de su entrada en vigor, en la relación con las FAS españolas?

## **2. LA VOLUNTAD DE CONSTITUCIÓN ANTES DE LA CONSTITUCIÓN**

### **2.1. Racionalismo, contexto y praxis constitucional**

En el apartado anterior se ha hecho referencia al momento organizativo, de racionalización y planificación de la vida estatal que toda constitución supone. Esa racionalización está directamente relacionada con la idea de “modernización de la sociedad”, y más

concretamente, con la modernización política de los Estados (Palombara, 1963, 39). Y se trata de una racionalización fundamentada en la idea de razón según la cual, de una parte, el orden político debe construirse sobre la base del reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de la persona; y de otra, dicho orden debe facilitar el desarrollo de un sistema político flexible, capaz de adaptarse y absorber los cambios sociales (Aragón, 2009, 15).

En España, la idea de modernización social que supone la elaboración de una constitución democrática tropezó, entre otras cosas, con los ejércitos españoles existentes al principio de la Transición. Sobredimensionados, de “edad avanzada”, partícipes del poder político, considerados por sí mismos como depositarios y defensores de los valores patrios así como garantes del orden institucional, anticomunistas, católicos practicantes, etc., sin duda los militares podían condicionar o entrar en conflicto con el proceso democratizador y constitucional emprendido tras la muerte del general Franco, como así sucedió (Serra, 2008, 119).

Ciertamente, esto no era una novedad. El intento de acoplar la democracia al mundo castrense ya fue una tarea emprendida por Manuel Azaña en 1931, y célebres son las primeras palabras públicas que pronunció como ministro de la Guerra, en su discurso del banquete celebrado en el Centro del Ejército y de la Armada el 27 de abril de ese año, donde decía:

El Ejército no tiene otra misión que la de la defensa nacional en tiempo de guerra, y en tiempo de paz de prepararse para la guerra, y ninguna otra más; repito que ninguna otra más. Estoy orgulloso, estamos orgullosos los hombres que hemos venido al Poder, porque a él hemos llegado pacíficamente, sin comprometer al Ejército como entidad, sin apoyarnos en él, y estamos orgullosos porque así conserva toda su fuerza moral, sometiéndose voluntaria y sinceramente a la voluntad majestuosa del pueblo (Azaña, 2007, 5).

Esta postura sin duda era coherente con el concepto de Estado de Azaña, el cual se apoyaba en la idea básica de Estado de Derecho regido por la inteligencia como instrumento de reforma social. Y asimismo era coherente con las reformas militares que propuso, las cuales fueron dirigidas fundamentalmente a eliminar la actuación política del Ejército (Azaña, 2007, 937) y, al mismo tiempo, a



estructurarlos con racionalidad y dotarlos materialmente para hacerlos capaces y competitivos desde el punto de vista técnico (Azaña, 2007, 497 y 498).

Sin embargo, quizás es la figura y actitud de Azaña la demostración —si se quiere demostración desgraciada—, de que la inteligencia, la razón y el idealismo, aun acompañados de la acción política, no son suficientes por sí solos para instalar la democracia en una comunidad y convertir una constitución en la fuerza normativa que la modele. Aunque resulte difícil realizar una valoración de la política de defensa de la Segunda República, la verdad es que los resultados visibles no fueron desde luego los esperados, pues no solo no se convirtió al ejército en un organismo completamente subordinado al poder civil, sino que fue precisamente el gran peligro que las autoridades republicanas habían tratado de conjurar durante cinco años —el golpe militar—, lo que provocó una guerra civil sangrienta que se prolongó durante tres años (Aroca, 2011).

“Pretender fundamentar la Constitución sobre la sola base de los principios de la razón y de los conocimientos es altamente peligroso”, decía Humboldt en 1813, y con esa frase trataba de perfilar ya en aquel momento los límites de la fuerza normativa de la constitución. La constitución jurídica, afirmaba el fundador de la Universidad de Berlín, “no puede tratar de construir el Estado de modo por así decir teórico-abstracto, sin consideración a las circunstancias y fuerzas históricas, si no quiere permanecer eternamente estéril”.

Pero ni siquiera teniendo presente las circunstancias es suficiente. La modernización de las actitudes y la modernización de las instituciones —idea constante en Azaña— en el ámbito militar no sólo requerían en la España de los años treinta de una constitución escrita y de una adaptación inteligente al contexto real. Esa constitución jurídica, para ser una fuerza actuante, para aparecer como efectivamente vigente y modeladora de la sociedad, debía encontrarse situada en “la disposición individual del presente” (Hesse, 1983, 69 y 70)

## 2.2. La legitimidad democrática

Pero ¿de qué hablamos cuando nos referimos a la disposición individual del presente? ¿Qué o quiénes representan esa disposición?

Ni la reforma militar que se planteó a partir de 1931 ni la que tuvo lugar a partir de la muerte de Franco fueron ajenas a los procesos de transición o reforma democrática de carácter general que en uno y otro momento tuvieron lugar en España. Probablemente, una de las diferencias más decisivas entre ambos, que dio lugar a finales tan distintos, tuvo probablemente que ver con la diferente disposición, con el modo de actuar, de quienes intervinieron en el proceso en uno y otro caso: por parte del gobierno y las instituciones democráticas; por parte de las FAS, y por parte de la sociedad civil. Ahí radica la disposición individual del presente.

El cambio político que se cimenta entre los años 1976 y 1978 tuvo como protagonistas a una sociedad más madura y expectante hacia la democracia y las libertades; al trabajo de la oposición democrática y su generosa disposición para el consenso; a la actitud abierta y democratizante de la Corona; a un contexto internacional favorable, y, obviamente, a la inteligencia y la audacia del gobierno Suárez, donde destacó para la reforma militar el general Gutiérrez Mellado. Ahora bien, frente a estos protagonistas del cambio se situaron los protagonistas del inmovilismo, los enemigos del sistema democrático, los artífices de los obstáculos que hicieron muy difícil la transición y sin duda condicionaron la rapidez y el alcance —todavía se padece hoy— con que los elementos fundamentales del Estado de Derecho se consolidaron en España. Fue mediante actos de voluntad, por el empeño y compromiso de algunas personas y colectivos sociales y políticos, que los obstáculos fueron superados, y fue así como, de paso, se fue configurando un régimen constitucional que con el transcurso del tiempo fue ganando en aceptación popular y, en consecuencia, en legitimidad democrática.

En relación con las reformas que habían de afectar a las FAS, este proceso de adaptación y consolidación es una etapa esencial de la transición. Como recuerda Narcís Serra:

[E]n la medida en que los militares perciben que la legitimidad de las nuevas instituciones se acentúa, están más dispuestos y preparados para aceptar los cambios que la democracia implica en sus relaciones con el Gobierno y la sociedad civil, cambios que incluyen cuestiones tan esenciales para ellos como su propia misión, su organización y muchos principios que consideraban como inmutables (2008, 65).

En cuanto al derecho, en este contexto de transición política y elaboración constitucional, se configura como un instrumento del cambio, pero también como expresión del cambio mismo. Sin duda, la legitimidad en una democracia es legitimidad legal, y por tanto racional, pues su fuente es la voluntad del pueblo cristalizada en la norma jurídica. Pero no debe olvidarse que la eficacia del derecho tiene unos límites, y que la legitimidad jurídica no opera adecuadamente si no encuentra apoyo en la legitimidad política (Aragón, 2009, 105). Como se verá, este argumento fue determinante en el proceso de reforma de los ejércitos.

### **2.3. El orden objetivo constitucional. El destierro de la arbitrariedad**

De hecho, en relación con el ejército, el principal problema con el que en la España posfranquista se encontraba esa voluntad constitucional previa a la propia elaboración de la norma fundamental, era el “atrincheramiento de los ejércitos en la autonomía militar” (Serra, 2008, 65). Las reservas de dominio castrense, los espacios de autonomía incompatibles con el Estado de Derecho, espacios de arbitrariedad en cuanto no deseaban someterse a las limitaciones propias de los estados constitucionales, tuvieron que sufrir una progresiva y difícil reducción hasta hacerlos desaparecer o acomodarlos al sistema democrático.

Durante la Transición, las posiciones de intervención de los militares en el ámbito del poder político y de autonomía respecto del gobierno elegido se manifestaron de diferentes formas y en distintos ámbitos. Así, entre otras, tratando de ejercer el poder político, al ocupar organismos colectivos militares de decisión —en aparatos de seguridad e inteligencia, por ejemplo. Asumiendo la salvaguardia de la “esencias nacionales” incluso por encima del gobierno, si fuera

necesario. Tratando de condicionar la política de los poderes constituidos, como sucedió cuando se legalizó el Partido Comunista (PCE), o con la aprobación de algunas leyes, como la de objeción de conciencia. Aceptando más formal que materialmente la supremacía civil sobre la militar, al acatar ciertas leyes y órdenes pero no ejecutándolas, o no haciéndolo de forma correcta —por ejemplo, imponiendo sanciones mínimas por insubordinación al Gobierno, o tratando de obtener indultos para los responsables del 23-F, que contrastaban con las sanciones rigurosas para quienes ejercían la libertad religiosa en su vertiente negativa. O tratando de controlar la educación y el acceso a la carrera militar (Serra, 2008, 66).

Obviamente, en la medida en que estas posiciones existieron y mantuvieron su fuerza, la efectividad y vigencia del Estado constitucional en materia militar se vio debilitada. En la medida que se fueron superando, el destierro de la arbitrariedad y el Estado de Derecho se hicieron realidad.

#### **2.4. La actitud preconstitucional. Los actos de voluntad hacia la Constitución**

Claro que esa costosa superación de reticencias no tuvo lugar de forma espontánea, sino que fue posible porque hubo “actos de voluntad” y actitudes favorables hacia la Constitución —y hacia lo que ella significa: a saber, búsqueda de la limitación del poder, soberanía del pueblo expresada en el Parlamento y el Gobierno, y garantía de los derechos fundamentales y las libertades públicas— por parte de los actores del proceso: la sociedad, las FAS, el Gobierno y el resto de actores políticos y sociales.

La sociedad española de los años setenta reunía dos condiciones fundamentales para una transformación como la que se produjo: por una parte, la convicción generalizada de que un cambio era necesario, y por otra, la expectación y la moderación de las actitudes ciudadanas para obtener ese cambio. Ciertamente, no debe olvidarse ni el “trabajo realizado por varias décadas por miles y miles ciudadanos de la oposición”, que habían debilitado muy considerablemente la dictadura, ni la relevancia del sector de la prensa democrática que iba concienciando a la población. En la Justicia, en la Administración, en los territorios de nacionalidades históricas

oprimidas por el franquismo, se sumaron fuerzas contra la prolongación de dictadura, fuerzas que si bien no eran suficientes para derribar al Gobierno, sí lo fueron para obligar a una transformación del mismo hacia el sistema democrático (Busquets, 1989, 17).

En cuando a las FAS, en torno a ellas se cernía la incógnita y la sospecha, pues una historia constitucional de pronunciamientos como la española no auguraba una transición fácil en ese sentido (Hernández Gil, 1988, 106; Esteban y López Guerra, 1977, 28). Ciertamente, hacia los setenta, el ejército albergaba, junto a un grupo conservador más abierto al cambio —mayoritario— y otro grupo de tendencia liberal —minoritario—, un sector ultraderechista y reaccionario. Pero en ese contexto era ya un hecho la toma de conciencia por parte de los militares ante la perspectiva de unos cambios inminentes.

La propia discusión en el seno de las FAS de la posición de subordinación de las mismas respecto del poder civil era un síntoma. Así, en esta época de debate interno, aparece la figura, entre otras, del general Díez-Alegría, quien, a finales de los sesenta, empezó a elaborar proyectos de reforma y reorganización militar —hacia la idea de la acción conjunta de los tres ejércitos—, y que postulaba la discusión sobre la apoliticidad de los militares; si bien ésta no de manera absoluta —“caso de que el mando del Ejército considerase que se han desbordado los cauces del sistema”—, es decir, cuando no fueran puestas en peligro “las esencias fundamentales”, esencias que en España eran naturalmente conservadoras. Y aparece también la manifestación del asociacionismo militar democrático, constitucional y defensor de los derechos humanos, que fue la Unión Militar Democrática (UMD), activa desde el verano de 1974 al verano de 1977 (Gómez Martínez, 2010, 271 y 276).

Puede hablarse, en consecuencia, de una época de transición interna también en el seno de lo militar; una transición que propició el cambio de actitud de una mayoría de militares, que asumió la transferencia definitiva del poder a los civiles “retirándose a los cuarteles en el marco de un ordenamiento constitucional cuya emergencia tutelaban” (García Cotarelo y Blas Guerrero, 1987, 379). Esa actitud mayoritaria no debe ser minusvalorada, pues contribuyó de forma importante a equilibrar los actos anticonstitucionales y

desestabilizadores del sector ultra del ejército, como la dimisión del vicepresidente del gobierno, el general De Santiago, por oposición a la ley sindical, en septiembre de 1976; la dimisión del ministro de Marina, almirante Pita de Vega; la nota emitida por el Consejo Superior del Ejército, a raíz de la legalización del PCE, en abril 1977; la presunta reunión de tenientes generales en Xátiva, para tratar de detener el proceso de cambio democrático, en septiembre de 1977, o las presiones en la Comisión Constituyente sobre la posición constitucional de las FAS.

En el ámbito estrictamente político, varios factores fueron relevantes para afianzar el camino constitucional de las FAS:

- 1.º La evolución política dentro del propio franquismo, más abierto hacia los cambios —sobre todo en lo que respecta al modo de organizar un ejército evidentemente anticuado e inoperante— en los últimos años de vida del dictador.
- 2.º La audacia del gobierno Suárez, que trató de llevar adelante desde el principio el diseño y la puesta en práctica de una reforma militar integral, reforma que había de dirigir y pilotar el general Gutiérrez Mellado. De este modo, decisiones como la unificación de los tres ministerios existentes y su propio nombramiento como ministro de Defensa en julio de 1977, o la intensa actividad reguladora impulsada por el Ejecutivo sobre el ejercicio de actividades políticas y sindicales por los miembros de las FAS; sobre adquisición de medios de difusión por organismos militares; sobre la difusión de ideas por los componentes de las FAS; sobre la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Defensa; etc., resultaron vitales para impulsar la transición militar.

Esta manera de actuar se reflejó en el modo en que se llevó a cabo, por ejemplo, la redacción de unas nuevas Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, que dio lugar a la ley 85/1978. Cuenta el general Francisco Martínez de Galinsoga, presidente de la comisión que las redactó, cómo unas normas que habían conseguido mantenerse intactas desde Carlos III fueron reformadas profundamente y sin mayores dilaciones en cuatro meses —entre noviembre de 1977 y abril de 1978—, demostrando con ello el grado de decisión y la claridad en la idea de cambio

que alimentaban al gobierno de Suárez y en especial al general Gutiérrez Mellado (1982).

- 3.º La disposición negociadora y constructiva de los actores políticos fue indispensable para favorecer la transición militar en el ámbito político y más allá del Gobierno. La voluntad de consenso de partidos y sindicatos resultó decisiva para alcanzar acuerdos en asuntos fundamentales de la política en general, y del ámbito militar en particular. Dicha disposición se manifestó en múltiples ejemplos, objeto de análisis en los abundantes estudios sobre la Transición, entre los que cabe destacar la ley para la Reforma Política de septiembre de 1976, la legalización del PCE en abril de 1977 y los Pactos de la Moncloa en octubre del mismo año.

### **3. LA VOLUNTAD CONSTITUCIONAL MILITAR EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

#### **3.1. El contexto y el primer alcance**

Las sumas y las restas de voluntades y planteamientos que tuvieron lugar entre los años setenta y seis y setenta y ocho dieron como resultado el texto constitucional que desde entonces sirve de contrato social en España. Pero sería un error pensar que la Constitución española es hoy la misma que la de más de treinta años atrás —aun permaneciendo prácticamente intacta su letra— y lo sería también leer de forma reduccionista o parcial lo que en ella se refiere a las FAS.

Como principio, una interpretación correcta de cualquier texto constitucional nos indica que la relación de las FAS lo es con toda la Constitución, no solo con los artículos que directamente las mencionan, porque la Constitución, en todo caso, no solo en relación con los ejércitos, debe ser interpretada de forma sistemática, integradora y progresiva.

Se decía al empezar este artículo que la constitución jurídica, su vigencia, está condicionada por la realidad histórica, y es por ello que no puede ignorar las circunstancias concretas de la época en que se elabora y aplica. De ahí que sea tan importante tener presente las circunstancias en que se elaboró la Constitución de 1978. De este modo, y admitiendo que la redacción en la materia militar no fue la

óptima desde el punto de vista jurídico–constitucional, al menos, de entrada, dos aspectos deben valorarse especialmente.

En primer lugar, que varios temas analizados en el proceso constituyente y que acabaron reflejados en el texto constitucional producían gran inquietud entre los militares: la unidad de España (art. 2), la abolición de la pena de muerte (art. 15), el reconocimiento de la objeción de conciencia (art. 30), la independencia de la justicia militar (art. 117), o el mantenimiento o supresión de los tribunales de honor (art. 26).

En segundo lugar, que si bien el riesgo de avanzar en la dirección del ejército como institución, ligándolo directamente al pueblo o a la Corona, y el riesgo de admitir a las FAS como algo más que administración pública, no fueron conjurados absolutamente en la redacción constitucional, sí se pusieron en ella las bases para que, progresivamente, y a base de actos de voluntad constitucional, tales riesgos fueran superados. Así, como se sabe bien y se verá a continuación, fue muy importante la clara separación de las FAS de las Fuerzas de Orden Público; y resultó decisivo evitar la constitucionalización de la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM) como órgano colectivo de mando en el art. 8, una aportación que sin duda se debe al general Gutiérrez Mellado (Serra, 2008 131).

### **3.2. La posición constitucional del Ejército**

Sin intención de profundizar o revisar los análisis que ya han sido realizados desde hace tiempo por muchos estudiosos (Cotino, 2002; Mozo, 1995), se exponen a continuación los que se consideran elementos fundamentales del diseño constitucional de las Fuerzas Armadas.

#### **3.2.1. La ubicación**

¿Indica la ubicación de las Fuerzas Armadas en el Título Preliminar de la Constitución alguna señal específica sobre su posición jurídico-constitucional? ¿Se quiso situar al ejército en un rango distinto, superior, al resto de los sectores de la Administración? La respuesta a la primera pregunta debe recibir un no rotundo, la segunda depende de la voluntad de quien se hable.



Es cierto que si la interpretación se centra exclusivamente en la colocación del ejército junto a los partidos políticos y los sindicatos, entidades autónomas respecto de la autoridad del gobierno, la conclusión podría ser la de considerarlos instituciones con algún grado de autonomía respecto del Ejecutivo. Y quizás fuera ésta la idea de quienes defendieron esa ubicación especial, una ubicación en todo caso menos llamativa que la que consideró entre las hipótesis de trabajo que el ejército debía tener título propio vinculado a las Fuerzas de Orden Público y a los estados de excepción. No fue así. Finalmente el necesario acuerdo entre quienes deseaban subrayar la importancia institucional de los militares —“el papel trascendental de las misiones a ellos encomendadas” (Martí Coll, 1988, 2658)—, y quienes defendían su necesaria e indiscutible sujeción al gobierno, dio lugar a una “solución intermedia”.

Precisamente, la separación del ejército y las fuerzas de seguridad, y su coherente separación sistemática en la norma fundamental —el primero en el art. 8, las segundas en el art.104.1— explicaba en gran medida el radical cambio de modelo militar y policial que pretendía el constituyente; un modelo que excluía la militarización del mantenimiento del orden público y por tanto a las FAS del control total de la seguridad de los españoles (Fernández Segado, 2004, 190). Unas FAS alejadas en consecuencia del mantenimiento orden público interior y sujetas irremisiblemente, por virtud del artículo 97 de la Constitución, a la dirección del Gobierno.

***a. El contenido del artículo 8. Más bien lo que no contiene.***

El artículo 8 CE establece:

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

2. Una Ley Orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución.

El párrafo primero determina las misiones de las FAS, esto es, garantizar la soberanía e independencia de España, y defender su

integridad territorial y el ordenamiento constitucional. La primera está dirigida a preservar el principio democrático de autodeterminación del pueblo español en el marco del orden internacional; la segunda está pensada, de una parte, como garante de la permanencia inalterada del elemento físico del Estado que es el territorio; de otra, como instrumento de defensa material del orden jurídico-político que la Constitución establece.

Es necesario subrayar que para la mayoría de autores que han analizado el artículo 8.1, ese importante instrumento de garantía constitucional que son las FAS no está dotado por la Constitución de una “entidad institucional” propia (Mozo, 1995, 622), ni constituye un poder autónomo que pueda darle cobertura para realizar sus misiones más allá de los supuestos establecidos por las leyes y bajo las directrices de quien dirige la política exterior e interior del Estado, es decir, el Gobierno (art. 97). Por lo demás, también es una interpretación generalmente aceptada el que las misiones que recoge este precepto no forman una especie de *numerus clausus* que impida al ejército llevar a cabo otras diferentes (López Ramón, 1987, 32, Suárez Perterra, 1988, 2414), algo que dejó claro el legislador desde bien temprano: ley orgánica 6/1980, de 1 de julio, de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, y ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, respecto de la colaboración de las FAS para casos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otra necesidad pública de naturaleza análoga.

En cuanto al mandato al legislador orgánico para que establezca las bases de la organización militar conforme a los principios constitucionales (art. 8.2), se trata de una afirmación de la sujeción de las FAS, también en su organización y funcionamiento interno, al orden democrático del Estado. Se trata en consecuencia de una sujeción tanto formal como material: la primera relativa a la vinculación del ejército a las normas y actos producidos por el Parlamento y por el Gobierno en el ámbito de sus competencias; la segunda relativa al contenido sustantivo de las normas constitucionales y al desarrollo que de las mismas llevan a cabo los Poderes Legislativo y Ejecutivo (Fernández Segado, 2004, 200). Esta doble sujeción es imprescindible en un Estado que se considere constitucional y en el que la división de poderes —la ley de la asamblea vinculante para el Ejecutivo, que está facultado para

desarrollar aquélla bajo el principio de jerarquía normativa, y los ejércitos como Administración dirigida por el Ejecutivo y sin autonomía más allá de éste—, con los matices propios que comporta la evolución histórica del Estado liberal, sea una realidad.

Por último, y en directa relación con lo que acaba de señalarse, debe de hacerse una apreciación sobre el artículo 8 que se refiere a “lo que no dice”. Como recuerda Serra, “resultó esencial para la viabilidad del proceso de reforma, evitar la constitucionalización de la JUJEM como órgano colectivo de mando”<sup>1</sup>, algo que se debió a la intervención personal del general Gutiérrez Mellado, quien dirigió una carta personal al presidente Suárez proponiendo el texto —que resultó ser el definitivo— del precepto constitucional, en el que no se recoge el párrafo correspondiente a la JUJEM, “por entender que este aspecto no es de rango constitucional sino que debe ser objeto de la Ley que regula la defensa nacional”. De este modo, afirma Serra, “se evitó lo que hubiera podido constituir el mayor obstáculo a la posterior reforma militar, pues si la Constitución hubiera contenido una definición de la JUJEM como mando colegiado, hubiera confirmado a los militares en su convicción de crear un espacio de autonomía en relación con el Gobierno” (2008, 140). Es decir, de no ser por la intervención del Gutiérrez Mellado, la Constitución hubiera incorporado en su propio texto un elemento contrario a la propia naturaleza constitucional de la norma, un elemento contrario a la voluntad constitucional que no era otra cosa que un explosivo interno de efectos retardados.

### ***b. La vinculación al Ejecutivo y al rey: los artículos 97 y 62***

La interpretación del art. 8 debe realizarse en conexión con el 97, cuya ambigüedad tampoco dejaba resuelto en un primer momento el tema de la posible “especialidad” de la administración militar. Al establecer este artículo que “el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado”,

---

<sup>1</sup> En el primer borrador (siendo todavía el artículo 123), el futuro art. 8 establecía: “2. Una Ley Orgánica regulará las bases de la organización militar dentro de los de la presente Constitución y la composición y las funciones de una Junta Superior, como órgano asesor del Gobierno en asuntos relativos a la Defensa, así como de una Junta de Jefes de Estado Mayor, como órgano superior del mando militar de las fuerzas armadas”.

creaba el equívoco —al menos para quien estuviera dispuesto a asumirlo— sobre si FAS y administración militar eran entidades diferentes, y si existía una administración militar diferente a la Administración General del Estado.

Como en otros aspectos comentados en estas líneas, la solución a este equívoco vino dada poco a poco, con los años, a través de la legislación de desarrollo, de la creación y puesta en marcha del Ministerio de Defensa, integrando en su estructura a los ejércitos y aunando los conceptos de mando y dependencia política, y de la doctrina, que fue decantando a través de los años una interpretación de corte constitucionalista y democrática. En consecuencia, y aun a pesar de las indudables especialidades jurídicas que acogen las FAS, ni éstas son algo diferente de la administración militar, ni ésta es otra cosa que un sector de la Administración General del Estado (Mozo, 1995, 626).

De todo ello que se deduce que es el Ejecutivo —controlado a su vez por el Parlamento—, quien dirige a las FAS, más aún cuando el art. 97, precepto que señala con carácter genérico las atribuciones del Gobierno, señala entre ellas de modo específico a la administración militar, queriendo destacar así que el poder de defensa radica en el poder ejecutivo del Estado (Martí Coll, 1988, 2662).

En cuanto al artículo 62.h, se dispone que “corresponde al Rey el mando supremo de las Fuerzas Armadas”. El alcance de esta disposición es en la actualidad —aunque quizás no lo fue tanto en su comienzo— pacífico; a saber, ese mando supremo no significa en modo alguno mando efectivo de las FAS, una competencia que, como ya se ha indicado al hablar de las facultades de dirección política del Gobierno —ex art. 97—, corresponde al Ejecutivo. Se trata, por tanto, de una atribución de carácter simbólico, no decisorio. Además, esta circunstancia se deduce al menos de dos notas más: de un lado, del art. 64.1, en la medida en que los actos del rey necesitan en todo caso de la colaboración gubernamental mediante el refrendo; y de otro, de la legislación de desarrollo, la cual se ha encargado de reafirmar aquel carácter simbólico al no incorporar al monarca, bajo circunstancia alguna, en la cadena de mando.

### *c. Otras referencias constitucionales a las FAS*

El régimen constitucional de las FAS se completa con otros preceptos de notable importancia para su configuración actual, los cuales no han de verse desarrollados aquí pero al menos sí deben ser indicados.

El art. 149.1.4 establece la competencia exclusiva del Estado en materia de defensa y FAS, con lo cual se determina la plena potestad del Parlamento, no compartida en caso alguno, en la ordenación del régimen legal de aquéllas. Significa, además, que es también el Gobierno central el único con capacidad legal para ejecutar las políticas relativas a este ámbito material.

En cuanto a la jurisdicción militar, la Constitución la reconoce y emplaza a la ley a regular su ejercicio “en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución” (art. 117.5). En consecuencia, se advierte que el principio de unidad jurisdiccional no impide la existencia de una jurisdicción especializada, como la militar, pero al circunscribirse claramente su ámbito de actuación y al someter éste a los principios constitucionales (independencia, predeterminación, defensa, legalidad, oralidad, publicidad, motivación, etc.), se garantiza la efectividad de los derechos vinculados a la tutela judicial efectiva establecida por el art. 24. Para hacer todo ello realidad, más allá de las previsiones constitucionales, hubo de llevarse a cabo una profunda reforma de la justicia militar que adecuara su funcionamiento al sistema democrático. Una reforma dirigida tanto a impedir que aquélla sirviera como instrumento de intervención de las FAS en la vida política, como a que configurase un espacio de autonomía militar que escapara al poder civil.

Por otra parte, en el ámbito de los derechos y libertades, la Constitución incorpora disposiciones que configuran para los miembros de las FAS un estatuto jurídico singular. Así, respecto de la libertad sindical, el art. 28.1 establece que “la Ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar”; con relación al derecho de petición se determina por el art. 29.2 que “los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos

sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho solo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica”; y el 70.1.e) dispone que ser militar profesional es en todo caso una de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad para diputados y senadores.

No debe olvidarse, por último, la configuración constitucional de la defensa como un derecho y un deber de los españoles, así como el reconocimiento del derecho constitucional a la objeción de conciencia y de otras posibles causas de exención del servicio militar obligatorio (art. 30.1 y 2), un derecho y unas causas de configuración legal que necesitaron algunos años de rodaje democrático para poder realizarse de forma efectiva.

#### **4. EL DESARROLLO CONSTITUCIONAL**

La configuración constitucional de las FAS por la Constitución de 1978, lo que podría llamarse el control de los militares por parte de las instituciones democráticas, era un punto de partida que había comenzado antes de que ella misma se redactase y entrase en vigor.

La ley para la Reforma Política (Ley 1/1977, de 4 de enero) no mencionaba cuestión militar alguna, pero su carácter democratizador puso en guardia a los consejos superiores de los tres ejércitos, que veían en ella la puerta por la que había de entrar el PCE. La legalización misma de este partido, con las consecuencias manifestadas en los actos más que simbólicos de algunos militares, ya referidos más atrás. Los Pactos de la Moncloa, que plantearon la reconsideración de los límites del Código de Justicia Militar en relación con la competencia de la jurisdicción militar. La creación de la JUJEM por real decreto-ley 11/1977, de 8 de febrero, a la que situaba “bajo la dependencia política del Presidente del Gobierno”. La creación del Ministerio de Defensa por real decreto 1558/1977, de 4 de julio, que integraba los departamentos de Ejército, Marina y Aire. Estas y otras acciones, quizás de menor relevancia pero importantes, comenzaron a abrir el camino para la llegada de la Constitución y la modernización de los ejércitos.

Cuando, ya aprobada la Constitución y realizadas las elecciones de 1979, se entendió que el proceso de democratización

estaba en marcha y la dinámica del país pasó a ser la propia de la lucha entre partidos, “los militares españoles se situaron en la etapa de la defensa de su autonomía organizativa y operacional” (Serra, 2008, 133). Se inició entonces, a pesar de esa posición de resistencia, una larga y progresiva etapa de la reforma militar hacia su definitivo encaje constitucional.

Para llevarla adelante, durante varios años se han combinado acciones legales directas con interpretaciones sistemáticas de la normativa aplicable al ámbito militar. Acciones de voluntad constitucional y conciencia de los límites de intervención, pequeñas y grandes cosas que, poco a poco, han moldeado las FAS que conocemos hoy.

#### **4.1. La acción: la reforma organizativa. Las leyes.**

Sin el afán exhaustivo ni profundizador que puede encontrarse en otros trabajos (Ortega, 2008; López Ramón, 2007) se describen a continuación las principales acciones normativas que en el último tercio de siglo han ido configurando a los Ejércitos bajo el sistema constitucional.

Tres son las “grandes leyes” de la Defensa Nacional, las de 1980, 1984 y 2005. En su marco se ha venido desarrollando una regulación de lo militar que asume los principios constitucionales fundamentales: el principio de la subordinación de la autoridad militar a la civil y de dependencia de la primera al ejecutivo (art. 97), el principio de juridicidad (art. 8.2), el carácter estatal de las FAS (art. 149.1.4) y la disciplina militar (arts. 25.3, 26, 28.1 y 29.2).

La ley orgánica 6/1980, de 1 de julio, de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar, puede considerarse la primera gran ley postconstitucional para la reforma democrática de la organización militar, pues diseña por primera vez la estructura completa de los órganos superiores de la defensa. No se trata sin embargo de una norma “revolucionaria”, sino continuista en relación con la ley 83/1978, reguladora de las funciones de los órganos superiores del Estado en relación con la defensa nacional. En ésta se determinan las atribuciones del ministro de Defensa —creado en 1977— y en la ley 6/1980 se refuerzan sus competencias y se

encuadra orgánicamente a la JUJEM en el Ministerio de Defensa. Como se ha señalado por algunos autores, la ley de 1980 fue un inicio débil y ambiguo hacia la homologación de la defensa y los ejércitos con los estándares occidentales, pero llegó hasta donde podía llegar (Ortega, 2008, 81).

Puede decirse que fue en este mismo contexto de inicio reformista que se aprobaron las Reales Ordenanzas (ley 85/1978, de 28 de diciembre) y la primera reforma de la justicia militar (ley 9/1980, de la Reforma del Código de Justicia Militar). Aquellas fueron una importantísima llamada de atención para la modernización de unos ejércitos aún anclados en referencias dieciochescas. Por su parte, la reforma de la justicia militar fue un primer acto de sometimiento al principio de legalidad constitucional, pues redujo mucho el ámbito de sus competencias —no poder juzgar a civiles—, reforzó las garantías procesales —incremento del papel de los militares jurídicos, así como la defensa por letrados— y estableció el recurso de casación.

Puede decirse, asimismo, que fue en ese contexto que tuvo lugar el golpe de estado de 23 de febrero de 1981.

Con este antecedente y un nuevo Gobierno tendrá lugar la segunda de las leyes claves de la reforma militar, la ley orgánica 1/1984, de 5 de enero, de Criterios Básicos de Defensa nacional, que reformaba la 6/1980. Destaca en ella la “interpretación constitucional” y sistemática del art.8, en relación con el 97, en el sentido de dejar claro que ni éste ni la ubicación de aquel en el Título Preliminar indica en modo alguno autonomía para los militares, y que la defensa es algo que no corresponde en exclusiva a los ejércitos sino a todos los españoles. Destaca en la ley 1/1984 la decidida voluntad reformadora —constitucional— que supondría en los siguientes años la verdadera transformación de las FAS.

Esta ley orgánica estructura el Ministerio de Defensa, trata de reforzar los poderes militares del Ejecutivo, busca establecer mejores mecanismos de coordinación de los tres ejércitos, y marca el inicio de las reformas militares dirigidas a reestructurar por completo la justicia militar (Cotino, 2001). En su contexto se aprobó, entre otros, el nuevo régimen sancionador militar (ley orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, que establece el Código Penal Militar; ley orgánica, 12/1985, de 27 de



noviembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas); las leyes reguladoras del derecho a la objeción de conciencia reconocido en el art. 30 de la Constitución (ley orgánica 8/1984, de 26 de diciembre y ley 48/1984, de 26 de diciembre); el régimen orgánico y procesal militar (ley 4/1987, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar, en la que se subraya que la jurisdicción militar es parte del Poder Judicial del Estado, los capitanes generales pierden la competencia jurisdiccional, y se crea la Sala 5.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo; y ley orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar, que subraya la importancia del juicio oral y establece la regulación del proceso sumarísimo en caso de guerra); se llevó a cabo el primer intento de normalización global de la carrera militar (ley 17/1989, de Personal); y se reguló de forma completa el servicio militar (ley 13/1991, de 20 de diciembre) en un proceso que terminaría con la decisión de su no obligatoriedad a partir de 2002 (ley 17/1999, de 18 de mayo, del Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas, y real decreto 247/2001, de 9 de marzo, de Profesionalización de las Fuerzas Armadas), y en la que tendrían cabida los ciudadanos extranjeros (ley 32/2002, de 5 de julio, de modificación de la ley 17/1999).

También tuvo lugar, entre otras muchas cosas, la primera Directiva de Defensa Nacional (DDN 1/1984, marco de referencia para la actuación de los diversos órganos del Estado en todo lo que afecte a su seguridad y defensa); la incorporación de España a la OTAN en 1986, aunque no en su estructura militar integrada hasta 1999; el ingreso en la UEO; y el nuevo convenio con EEUU (1988). En definitiva, en seis legislaturas —a lo largo de más de veinte años— y a partir de los cimientos constitucionales que hundían su base en los años setenta, se produjo la verdadera transformación y profesionalización de las FAS.

La tercera ley de la Defensa Nacional (ley orgánica 5/2005), se aprueba en un escenario político muy diferente. Los atentados en EEUU de septiembre de 2001, la invasión y guerra de Iraq (marzo de 2003), la contestación ciudadana a la participación española en ella y los atentados de Atocha (marzo de 2004) habían creado un ambiente político enrarecido y polarizado, que encontró en la materia de seguridad y defensa un ámbito de difícil acuerdo. Como consecuencia, la ley 5/2005 será la primera en veinticinco años no consensuada entre los dos grandes partidos parlamentarios.

En relación con su contenido, se amplía el ámbito de la defensa nacional, cada vez más vinculada a un concepto en transformación (lo que son en el siglo XXI los riesgos y amenazas para el Estado); una defensa nacional vinculada, en consecuencia, a un nuevo concepto de seguridad, integral, europea y transversal. Se crea el Consejo de Defensa Nacional que preside el presidente del gobierno, se suprime la JUJEM, se potencia la figura del JEMAD bajo la dependencia del ministro de Defensa, se definen las misiones de las FAS y se regula la consulta al Congreso de los Diputados para el caso de operaciones exteriores de aquellas.

En su contexto temporal y hasta el presente, varias han sido las decisiones y las leyes de importancia que han seguido a la ley 5/2005. Así, la ley de Tropa y Marinería (2006, dirigida a consolidar la profesionalización de las FAS); la creación por acuerdo del Consejo de Ministros de la Unidad Militar de Emergencias (acuerdo de 7 de octubre de 2005, completado por el real decreto 416/06, de 11 de abril, de reorganización y despliegue de los ejércitos y la UME); la ley de la Carrera Militar (ley 39/2007, de 19 de noviembre, centrada en la enseñanza militar); las nuevas Reales Ordenanzas (real decreto 96/2009, de 6 de febrero, que cumplimenta la actualización dispuestas por la ley orgánica 5/2005 y la ley 39/2007); la ley de Derechos y Deberes de los miembros de las FAS (ley orgánica 9/2011, de 27 de julio, que pone al día la regulación de su ejercicio por los militares, atendiendo, además de a la cambiante realidad social, a la nueva legislación y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional).

Como puede verse, la acción legislativa que, bajo los principios de la Constitución, se ha llevado a cabo en el ámbito militar en los últimos treinta y cinco años, ha sido prolija, progresiva, paciente y, en general, consensuada por la mayoría de los representantes de las Cámaras.

#### **4.2. La interpretación sistemática**

Como es obvio, el desarrollo constitucional no se completa exclusivamente desde la acción normativa dirigida a reformar la organización y el funcionamiento de las instituciones. Ésta es muy importante pero por sí sola no realiza las pretensiones contenidas en el contrato social que es la norma fundamental.

En efecto, en el campo militar, hay otros ámbitos de realización constitucional diferentes a los organizativos y de justicia (evidentemente esenciales) que han de considerarse relevantes, que han sido objeto de la acción gubernativa, legislativa y judicial de nuestro país, que han requerido una interpretación desde la Constitución y desde la perspectiva de la voluntad constitucional, pero que no siempre se han vinculado con su fuerza normativa y con la realización constitucional en relación con las FAS. Aunque sea de forma muy breve, se menciona a continuación algunos de ellos.

En primer lugar, debe mencionarse lo relativo a las misiones de las FAS. Las descritas en el art. 8 de la Constitución, que no son taxativas, han experimentado una adaptación y ampliación importante a través de los años. Así, a la defensa exterior del Estado, de la integridad territorial y del ordenamiento constitucional (misiones típicas de los ejércitos), hay que sumar las misiones vinculadas a la protección civil, la que les encomienda la evacuación de los residentes españoles en el extranjero y las misiones internacionales (ley orgánica 5/2005, art. 15). Obviamente se trata de misiones cuya realización está sometida a la decisión de los órganos constitucionales que dirigen la política interior y exterior de España, y a los procedimientos constitucional y legalmente establecidos (López Ramón, 2007, 27).

En segundo lugar, la cuestión relativa a la incorporación de la mujer a las FAS. Una lectura correcta de la Constitución, del principio de igualdad material declarado en el art. 9.2, del derecho a la igualdad formal y a la no discriminación contenido en el art. 14, y del derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y los cargos públicos, obligaba a corregir la discriminación que suponía la exclusión de las mujeres de la prestación del servicio militar y de su acceso a la función pública militar (Fernández Segado, 2000). Este cambio hacia la igualdad se ha realizado progresivamente, y ha necesitado de la intervención del Tribunal Constitucional. Así, en una de sus sentencias de referencia, la 216/1991 (y contradiciendo al Tribunal Supremo), exigió una actitud positiva y diligente de los poderes públicos, es decir en un tiempo razonable, para corregir la discriminación que suponía la exclusión, en este caso concreto, de la posibilidad de acceder por parte de una mujer a las pruebas selectivas unitarias para el ingreso en la Academia General del Aire.

Desde la perspectiva constitucional también tiene interés la cuestión de la protección de la libertad religiosa en el marco de las FAS. Como han señalado algunos autores, éste es otro de los temas que ha requerido de un cierto tiempo de adaptación por parte de los ejércitos (Serra, 2008, 128), adaptación que probablemente todavía no se ha completado del todo y que ha requerido en algún caso de la intervención del Tribunal Constitucional. Así, en su sentencia 177/96, el Tribunal distingue claramente las dos vertientes de la libertad religiosa: la interna (“autodeterminación intelectual del fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y a la dignidad individual”), y la externa (“facultad del ciudadano para actuar conforme a sus convicciones y mantenerlas frente a terceros”). A partir de esta distinción, la sentencia desarrolla el principio de neutralidad de los poderes públicos en materia religiosa, consecuencia de la declaración por parte del art. 16.3 de la Constitución de la aconfesionalidad del Estado. De este modo, otorga el amparo a un militar que, en 1993, había solicitado no mandar la compañía de honores en un acto homenaje de las FAS a la Virgen María, un hecho que acabó con la apertura de expediente disciplinario y diligencias penales.

Por último, no debe dejarse de mencionar el interés de promocionar una cultura de defensa que vincule de manera creciente y consciente a ciudadanos civiles y militares (VV. AA., 2011). Es bueno que la sociedad posea un buen nivel de cultura de seguridad y defensa. Por razones democráticas. Si la Constitución española habla del derecho y del deber de defender España, parece más que razonable que los ciudadanos sepan de qué se está hablando cuando se hace referencia a ese derecho y a esa obligación. Con esa cultura o conocimiento, los ciudadanos estarán en mejor disposición de opinar sobre las FAS y sus funciones, estarán en disposición de apreciar su valor institucional y social y, en consecuencia, estarán en disposición de apoyar una estructura y un modelo defensivos acordes con los valores constitucionales y con los compromisos e intereses estratégicos de España. En suma, ese conocimiento llevará aparejado una conciencia social de seguridad y de defensa.

## **5. CONCLUSIÓN**

Decía Humboldt que las constituciones políticas no pueden

injertarse en los hombres como se injertan los árboles, y que donde la naturaleza y el tiempo no han trabajado previamente es como si se atasen flores con un hilo. Esto es verdad. Pero puede pensarse que ese trabajo del que habla el profesor alemán es humano e inteligente, y que se produce tanto antes del injerto, para que éste sea viable, como después de él, para hacer que éste prospere.

La enfermedad crónica del constitucionalismo español ha sido hasta 1978, en buena parte, la inestabilidad. La conciencia de que ésta había de ser erradicada llevó a los constituyentes a priorizar el entendimiento y a asumir que algunos cambios democráticos llevarían su tiempo. En este sentido, la elaboración de la Constitución española en relación con las FAS fue el resultado de un proceso de apertura hacia el sistema democrático, y, una vez aprobada, ha sido también el punto de partida de otro proceso que daba continuidad a aquél. En este sentido, es fundamental comprender que la continuación histórica que ha supuesto la realización constitucional ha sido posible por el empeño y la capacidad transformadora que ha residido y reside en la voluntad constitucional de muchas personas demócratas, así como en la intrínseca fuerza jurídica, transformadora, de valor normativo, de la propia Constitución.

De esa preservación y reforzamiento de la fuerza normativa de la Constitución, que a todos nos incumbe, y de su presupuesto básico, la "voluntad de constitución", dependerá el que las cuestiones de nuestro futuro político sean cuestiones de poder o, como es recomendable en sociedades avanzadas, cuestiones de derecho.

### **BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- Aragón, M. (2009), *Estudios de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Aroca, M. (2011), "El Ministerio de la Guerra (1931-1939): las políticas militares durante la Segunda República". En *Ministerio de la Guerra (1931-1939): tiempos de paz, tiempos de guerra*, Madrid: Ministerio de Defensa–Fundación Francisco Largo Caballero.
- Azaña, M. (2007), *Obras completas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Busquets, J. (1989), "Las Fuerzas Armadas en la transición española", *Sistema*, 93, 13-28.
- Cotino, L. (2001), "La resolución de un largo debate en España: la plena sujeción del derecho militar a la Constitución y la superación de

- clásicos dualismos sobre las fuerzas armadas”, *Revista de Derecho Político*, 50, 119-187.
- (2002), *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*. Madrid: INAP-CEPC.
- Esteban, J. de y López Guerra, L. (1977), *La crisis del Estado franquista*. Barcelona: Labor.
- Fernández Segado, F. (2000), “La mujer y las Fuerzas Armadas. Un estudio jurídico-constitucional”. En *Mujer y Constitución en España*. Madrid: CEPCO, 295-333.
- (2004), “El estatuto jurídico-constitucional de las Fuerzas Armadas y su desarrollo legislativo: balance de un cuarto de siglo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 70, 189-230.
- García Cotarelo, R. y Blas Guerrero, A. (1987), *Teoría del Estado y sistemas políticos (II)*. Madrid: UNED.
- García Pelayo, M. (1991), “Derecho constitucional comparado”. En *Obras Completas I*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Gómez Martínez, R. (2010), *Constitución y fuerza militar (1808–1978)*. Granada: Universidad de Granada–MADOC.
- Hernández Gil, A. (1988), “La Constitución y su entorno”. En *Obras completas*. Madrid: Espasa–Calpe.
- Hesse, K. (1983), *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Lassalle, F. (1976), *¿Qué es una Constitución?*. Barcelona: Ariel.
- López Ramón, F. (1987), *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (2007), “La evolución democrática de la defensa nacional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 80, 11-48.
- Martí Coll, A. (1988), “Análisis histórico de las Constituciones españolas en relación con las Fuerzas Armadas y del comportamiento de estas respecto a aquellas”. En *Jornadas de estudio sobre el título preliminar de la Constitución*. Madrid: Ministerio de Justicia, 2651-2698.
- Martínez de Galinsoga, F. (1982), “En el Aniversario de las Reales ordenanzas”, *El País*, 28 de enero de 1982.
- Mozo, A. (1995), “Las Fuerzas Armadas y su ordenamiento jurídico (Una relectura del debate sobre el artículo 8 de la Constitución)”, *Revista Española de Derecho Militar*, 65, 609-629.
- Ortega, J. (2008), *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*. Madrid: IUGM-UNED.
- Palombara, J. la (ed.) (1963), *Bureaucracy and political development*. Princeton: Princeton University Press.
- Serra, N. (2008), *La transición militar*. Barcelona: Debate.
- Suárez Pertierra, G. (1988), “Regulación jurídico-constitucional de las Fuerzas Armadas”. En *Jornadas de Estudio sobre el Título preliminar de la Constitución*. Madrid: Ministerio de Justicia, 2361-2414.
- VV. AA. (2011), “La cultura de Seguridad y Defensa, un proyecto en marcha”, *Cuadernos de Estrategia*, 155.

## **EL PRESUPUESTO DE DEFENSA (1977-1981)**

FRANCISCO JOSÉ CORPAS ROJO  
GENERAL DE BRIGADA DE INTENDENCIA (R)  
DOCTOR POR LA UNIVERSIDAD DE SEVILLA

La materia presupuestaria es, sin duda, una materia árida que ofrece pocas posibilidades de lucimiento y en la que es fácil perderse en medio de un sin fin de cifras que se van acumulando sin encontrar ningún resultado tangible. Sin embargo el presupuesto suele ser un tema central de debate en términos políticos y, desde luego, constituye una de las leyes más importantes a discutir y aprobar en cada ejercicio económico de la legislatura.

Ello se debe a que el presupuesto constituye la expresión cifrada de las intenciones políticas del Gobierno que, con carácter anual, va a plasmar su acción en diversas líneas de actuación a financiar con dicho presupuesto.

Dentro del presupuesto es importante distinguir entre los diversos capítulos que lo constituyen, lo que se conoce como numeración económica. Así, el capítulo 1 recoge los gastos de personal; el 2, los gastos en bienes corrientes y servicios y, por su parte, el 6, las inversiones.

Naturalmente existen otros capítulos presupuestarios pero, a los efectos que interesan en este momento, no afectan sustancialmente a este trabajo.

El capítulo 1, gastos de personal, es difícilmente modificable a corto plazo en cantidades significativas. Históricamente ha ido creciendo, en particular por la adopción del modelo de ejército profesional, hasta alcanzar en la actualidad las tres cuartas partes del presupuesto del ministerio de Defensa.

Desde un cierto punto de vista podemos identificar el capítulo 2 (gastos en bienes corrientes y servicios) con el gasto del día a día para el funcionamiento ordinario, es decir, mantenimientos, alquileres, suministros de todo tipo, etc.; en resumen, se trata de gastos a muy corto plazo, dentro del año presupuestario.

Por su parte, el capítulo 6 (inversiones) es identificable con las necesidades de financiación a largo plazo en infraestructuras y medios para, en el caso de Defensa, vivir, moverse y combatir.

La evolución presupuestaria de los capítulos 2 (gastos corrientes en bienes y servicios) y 6 (gastos en inversiones) dice mucho de la voluntad e intención política en materia de defensa en el corto y en el largo plazo. Naturalmente la intención política que el Gobierno pone de manifiesto en el presupuesto de Defensa no es más que una parte de la política militar que, a su vez, es parte integrante de la política de Defensa Nacional, expresión de la política general del Gobierno en el campo de la Defensa Nacional.

Desde el punto de vista presupuestario, la política de Defensa Nacional es un ciclo temporal, durante el que se planifica y desarrolla dicha política, con origen en las directrices y criterios básicos del Gobierno que consta en esencia de tres fases.

La primera de ellas es la de planeamiento, en la que se determina el conjunto de objetivos que se pretende alcanzar a largo plazo, las acciones necesarias para conseguirlos y los correspondientes medios y recursos necesarios. Este planeamiento ha de ser, necesariamente, a largo plazo, dado que se basa en estrategias concebidas mediante prospectiva de acontecimientos y amenazas futuras, el largo plazo medio que existe entre la concepción de los sistemas de armas y su puesta en servicio y en la necesidad de fomentar la industria nacional, orientándola sobre las necesidades futuras de armamento y equipamiento militar. Dentro de esta fase se encuentra el documento Directiva de Defensa Nacional, cuya última versión ha sido recientemente aprobada por el presidente del gobierno.

La segunda fase del proceso es la de programación, en la que los objetivos se concretan en programas, conforme a las prioridades establecidas y a los recursos realmente disponibles. Quizás su aspecto



más importante sea el de la coordinación que ejerce el ministerio de Defensa con respecto a otros ministerios igualmente involucrados en aspectos de la política de Defensa Nacional.

Finalmente, la tercera fase es la de presupuestación en la que, en base a la normativa del ministerio de Hacienda, se confecciona la propuesta de proyecto de presupuesto anual para su inclusión en los presupuestos generales del Estado y su tramitación parlamentaria.

Se trata pues de un planeamiento a largo plazo, que se sustancia con carácter anual dada la normativa presupuestaria vigente, que exige presupuesto anuales, por lo que las inversiones en defensa han de ser realizadas mediante dotaciones plurianuales, en los términos previstos en la propia ley general presupuestaria, o en leyes específicas de dotaciones de las Fuerzas Armadas válidas durante un determinado número de años.

En este sentido cabe remontarse a la ley 190/1963, que aprobó el plan de desarrollo económico social, para el cuatrienio 1964-1967 y que contaba con un primer esquema de previsión de inversiones militares, si bien reducidas en beneficio de otros sectores considerados más prioritarios.

Al año siguiente, la Armada presentó un programa de construcción naval a largo plazo que, un año más tarde, ya con un carácter más amplio, pues abarcaba a la totalidad de las Fuerzas Armadas, dio lugar a un primer programa militar que tuvo como objetivo la modernización del material. Se trataba de la ley 85/1965, aprobada con un horizonte de ocho años (1966-1974), con unas dotaciones iniciales muy bajas, que correspondían a lo previsto en el plan de desarrollo de 1963, pero con un ritmo de crecimiento estimado a partir de 1968 conforme a la inversión pública del resto del Estado.

Además, la ley 85/1965 ofrecía una serie de incentivos presupuestarios y fiscales para compensar lo reducido de sus dotaciones los primeros años citados, así se autorizó la concesión de anticipos de tesorería con cargo a futuros ejercicios, así como la contratación plurianual y se declararon exentas de aranceles las importaciones de material destinado a las Fuerzas Armadas. Por otra parte, esta ley, formuló, por vez primera, los presupuestos de personal

y material por separado. Los de personal siguiendo criterios análogos al resto de la administración pública y los de material en la línea de las inversiones plurianuales fijadas previamente.

Por todos estos motivos, la ley 85/1965 puede ser considerada como un primer paso para fijar un plan a largo plazo con el objetivo de modernizar las Fuerzas Armadas y, a pesar de sus limitaciones desde el punto de vista del planeamiento, tal y como lo entendemos hoy día, un reconocimiento por parte del Gobierno de la necesidad de modernizar el equipo militar existente.

En esta línea, en 1968, la Armada se adelantó al resto de la Administración, tanto civil como militar, y renovó completamente sus procedimientos de administración económica, aplicando el modelo de presupuesto por programas y creando una dirección de contabilidad analítica para el estudio del coste eficacia.

Con objeto de ajustar las inversiones militares al ritmo de crecimiento del conjunto de la economía nacional, se promulgó la ley 32/1971 que tenía como objetivo dar un nuevo impulso al programa de inversiones de las Fuerzas Armadas durante siete años (1972-1979). Se mantuvieron las condiciones presupuestarias y fiscales ya mencionadas y se autorizó la gestión de créditos en el exterior para compras de material, con los intereses devengados a cargo de la hacienda pública y el principal a cargo de los presupuestos de los ejércitos.

En 1975, el Consejo de Ministros declaró el sector Defensa como de interés preferente en la asignación de prioridades en las inversiones del Estado, con lo que finalizó la etapa de penuria en las inversiones militares impuesta doce años antes en el plan de desarrollo económico social de 1963.

A finales de ese año, se inició el reinado del rey Juan Carlos I y una serie de cambios políticos que, como a la casi totalidad de los sectores de España, afectaron también a las Fuerzas Armadas y a sus presupuestos.

A principios de 1977, el real decreto-ley 5/1977 modificó la citada ley 32/1971 que, a lo largo de su período de vigencia prevista

(1972-1979), había visto deteriorarse sus previsiones de inversión por el fuerte crecimiento de la tasa de inflación lo que dificultaba llevar a cabo los programas de adquisiciones previstos. El incremento adicional para compensar la pérdida de poder adquisitivo se repartió en seis años, lo que supuso de facto la prórroga de la vigencia de la ley 32/1971 tres años más, hasta 1982.

A partir de 1977 se produjo una serie de hitos normativos que afectaron directamente a lo que iba a ser el presupuesto de la Fuerzas Armadas. Así, el real decreto 1558/1977 reestructuró la Administración del Estado y creó el ministerio de Defensa, En consecuencia, en el ejercicio presupuestario de 1978 apareció este organismo, por primera vez en los presupuestos generales del Estado para dicho año, aunque el Alto Estado Mayor, encuadrado orgánicamente en Presidencia de Gobierno, subsistió con créditos propios hasta 1980. Por real decreto 2723/1977 se estructuró orgánica y funcionalmente el ministerio de Defensa.

Ese mismo año se publicó la nueva ley general presupuestaria, que vino a reemplazar a la venerable ley de administración y contabilidad de 1911. Aportaba, como gran novedad en la confección de presupuestos, la sustitución del presupuesto clásico por un presupuesto por programas que, en el ámbito del ministerio de Defensa, fue presentado para su aprobación en las Cortes en el ejercicio 1981.

También en 1977 se firmó el acuerdo político conocido como pactos de la Moncloa que, entre otros aspectos, anunciaba un punto de partida para llegar a la estabilidad económica y, con ello, permitir el planeamiento a largo plazo en materia de inversiones presupuestarias.

La Constitución de 1978 recogió las misiones de las Fuerzas Armadas y las competencias del Gobierno en materia militar, fijando el marco que desarrollaría la ley orgánica 6/1980 de criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar. De esta ley arrancarían la política de defensa y, en particular, el proceso de señalamiento de objetivos y asignación de recursos para alcanzarlos, que se debían poner de manifiesto en los presupuestos del ministerio de Defensa de cada año.

En este interesante período es cuando emergió la figura del teniente general Gutiérrez Mellado, como vicepresidente primero del Gobierno y ministro de Defensa del gabinete del presidente Suárez con el gobierno de UCD, en la primera legislatura de la democracia actual. Desde ambos puestos fue patente su influencia en la definición de la política de defensa de la época y su plasmación en los presupuestos del ministerio de Defensa, cuyo objetivo genérico se cifraba en contar con unas Fuerzas Armadas dotadas de material y preparadas técnicamente para integrarse en las estructuras internacionales de los países occidentales de la época, en particular, en el seno de la Alianza Atlántica, en la que España ingresaría en 1982.

A continuación se analizarán una serie de gráficos presupuestarios correspondientes al período 1975-1985<sup>1</sup>. En general, los números absolutos dirán poco, al quedar lejanos en el tiempo, por lo que la percepción de los valores quedará distorsionada, excepto en lo que se refiere al incremento anual de los presupuestos de Defensa y del Estado, en esta década, así como al incremento del PIB en España. Por su parte, será mucho más significativa la observación porcentual.

La participación del presupuesto del Estado en el PIB siguió una tendencia creciente, de modo similar a la década anterior, que se mantuvo hasta mediados de la década de los 90 (en 1994 el 29,34 por ciento).

A su vez, el porcentaje del presupuesto de Defensa sobre el PIB siguió también una tendencia creciente, algo mayor que en la década anterior (una décima), alcanzando la mítica cifra, desde el punto de vista militar, del dos por ciento a partir de 1982 hasta el año 1986, en que comenzó a descender, año a año, por debajo del uno, hasta nuestros días en que se sitúa en el 0,6 muy lejos por lo tanto del dos mencionado anteriormente.

El tercer indicador que se analizará mide la participación del presupuesto de Defensa en el presupuesto del Estado que, contrariamente a los anteriores, fue descendente en la década considerada. Sin embargo, esta línea descendente no supone una

---

<sup>1</sup> Los gráficos que se acompañan son de elaboración propia, en base a los datos presupuestarios correspondientes al período 1975-1985, que figuran en el anexo (Pérez Muínelo, 2006).

excepción pues, desde la década de los cincuenta, en que esta participación superaba el 30 por ciento, la gráfica siguió una línea descendente que llega hasta nuestros días. No obstante, en el período que estamos considerando, el porcentaje resulta ser más del doble del actual.

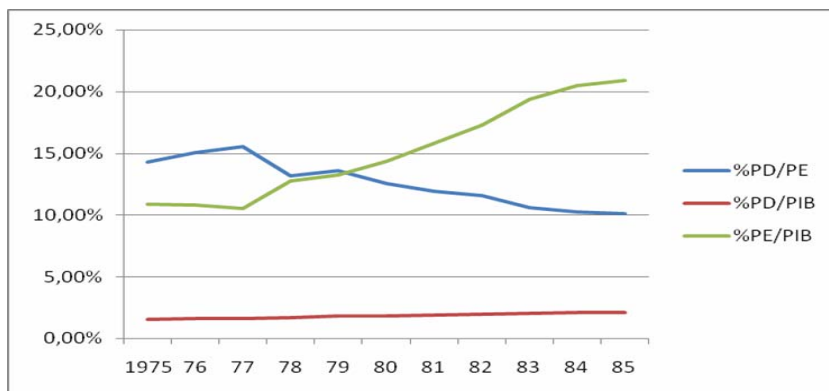


Gráfico n° 1: Presupuesto de Defensa/Presupuesto del Estado/PIB en M € corrientes.

La distribución del presupuesto en sus tres partidas fundamentales, personal, gastos de funcionamiento, es decir, a corto plazo, y gastos de inversión, o sea, a largo plazo, pone de manifiesto los ejes de la política de Defensa desde el punto de vista de la dirección del esfuerzo económico en cuanto a mantener o mejorar las capacidades de las Fuerzas Armadas. En el período considerado los gastos de personal decrecieron lentamente, pero de manera significativa, descendiendo en diez años doce puntos porcentuales.

En realidad, el año 1985 marcó un punto de inflexión. Tras la década de los ochenta, el porcentaje de los gastos de personal en el ministerio de Defensa se irá incrementando año a año hasta el actual 75 por ciento. Ello se debió, por una parte, a la adopción del modelo de ejército profesional y, por otra, a la disminución de los presupuestos globales, cuyos recortes incidieron en los gastos de inversión y funcionamiento, con lo que los relativos al personal aumentaron más que proporcionalmente.

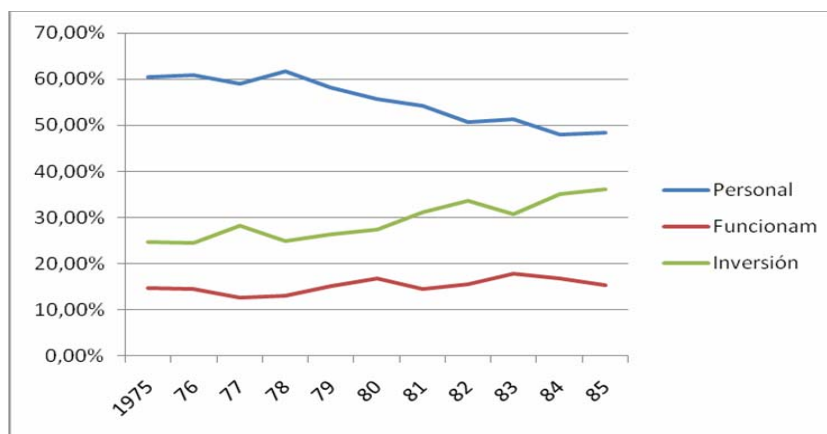


Gráfico nº 2: Presupuesto de Defensa: distribución porcentual por tipos de gasto.

En cuanto a los gastos de funcionamiento, permanecieron estables en cifras similares (alrededor del 15 por ciento), al igual que ocurrirá en décadas posteriores, lo que se traduce en que la cifra necesaria para el mantenimiento de las Fuerzas Armadas es estable en el tiempo.

Por lo que respecta a los gastos de inversión, crecieron de manera sostenida en aquella década, con una media aproximada del uno por ciento anual, hasta superar una tercera parte del presupuesto en la década de los ochenta, en paralelo a la disminución de los gastos de personal. A finales de esa década, alcanzarán su máximo histórico en tanto por ciento, descendiendo lentamente, año a año, hasta quedarse aproximadamente en una cuarta parte del total.

Otro análisis que proporciona la idea de los objetivos a potenciar, desde el punto de vista de los recursos puestos a su disposición, es la distribución del presupuesto entre el órgano central y los ejércitos de Tierra, Armada y Aire.

Obviamente la participación en porcentaje del órgano central fue creciente en estos años, por la sencilla razón de que la creación del ministerio de Defensa en 1977, sustituyendo a los tres existentes con anterioridad (ministerios del Ejército, Marina y Aire), precisó de dotaciones para su funcionamiento, en particular en el capítulo de personal, conforme sus estructuras se iban creando y sus plantillas

cubriéndose. Esta tendencia se acentuó con los años, siendo su participación entre el 35 y el 40 por ciento del total.

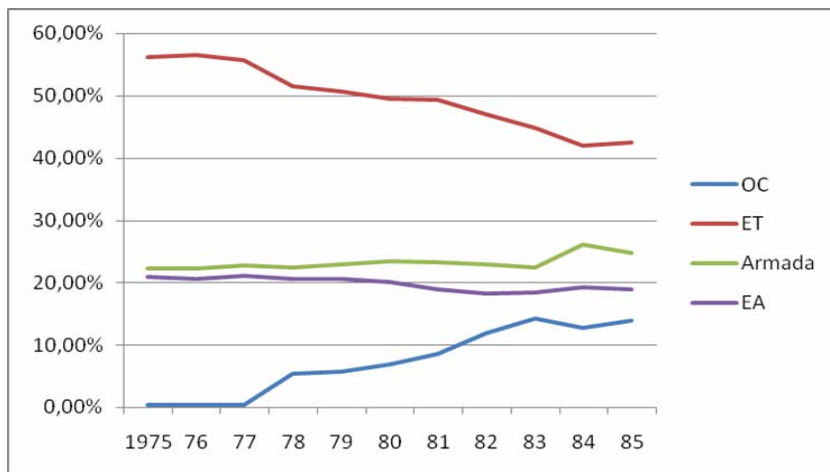


Gráfico n° 3: Presupuesto de Defensa: distribución porcentual por Ejércitos.

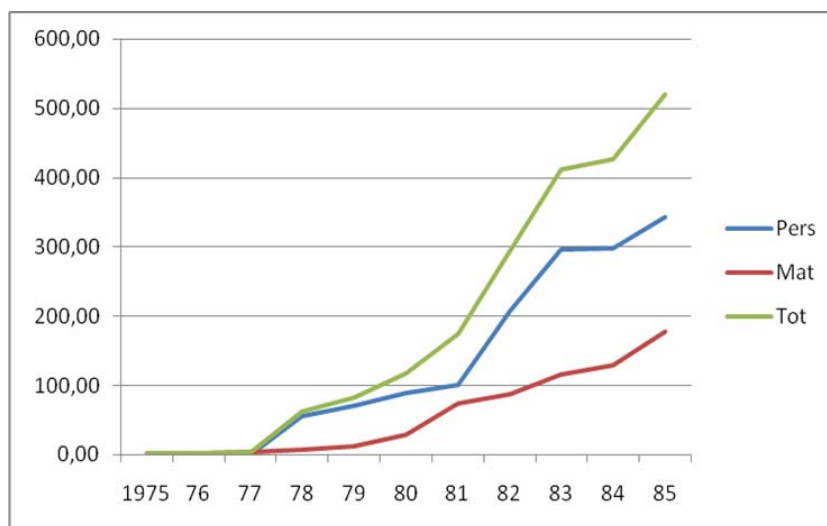
En consecuencia, la participación de los tres ejércitos hubo de disminuir, cosa que ocurrió en el Ejército de Tierra y en el del Aire, pasando el primero de ellos de algo más del 50 a casi un 40 por ciento, con una disminución aproximada de unos 14 puntos porcentuales. Por su parte, el Ejército del Aire también disminuyó a su vez alrededor de dos puntos porcentuales, pasando aproximadamente del 21 al 19 por ciento. Sin embargo, la Armada aumentó su participación porcentual en el presupuesto de Defensa en alrededor de dos puntos, pasando de algo más del 22 a casi un 25 por ciento.

Estas tendencias se mantuvieron en el tiempo hasta hoy en día, en que el Ejército de Tierra participa aproximadamente con un 34 por ciento y la Armada y el Ejército del Aire se mantienen alrededor del 14.

Los incrementos en la participación de los presupuestos de Defensa en el PIB, examinados en cuadros anteriores, tienen su reflejo numérico en los incrementos presupuestarios, en valor absoluto, tanto del órgano central como de los tres ejércitos, distinguiendo entre personal y material, concepto éste último que engloba el resto de los capítulos.

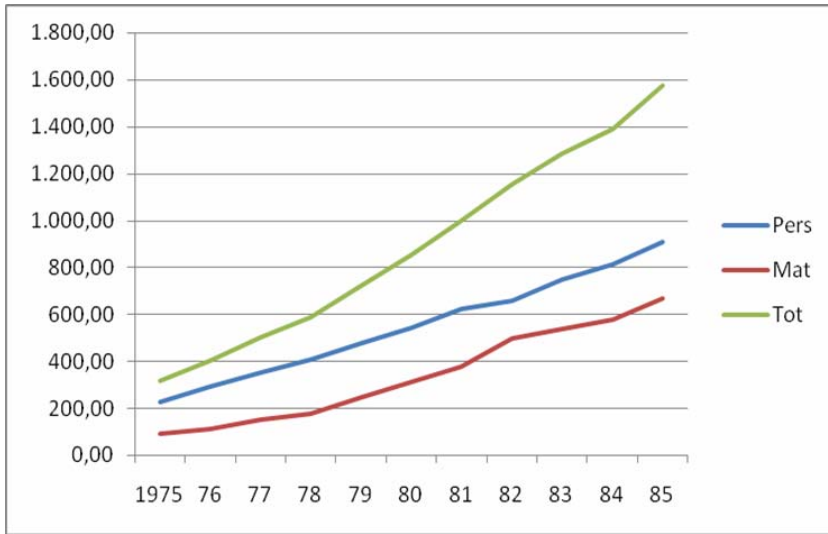
En lo que respecta al órgano central, este incremento fue resultado de su creación en 1977, por lo que a partir de esa fecha su tendencia natural sería a crecer. Sin embargo ese crecimiento no fue a costa de los presupuestos de los ejércitos de Tierra, Mar y Aire que, a su vez, también incrementaron sus presupuestos en números absolutos. El conjunto de Defensa, en esta década, pasó de un total de 564,60 M € a 3.718,03 M €. Esta tendencia seguirá creciente a lo largo del tiempo, excepto en épocas de crisis económica en la que los presupuestos de Defensa sufrieron severos recortes.

Gráfico nº 4: Presupuesto de Defensa: distribución por órgano central y ejércitos, y clase de gasto en M € corrientes:

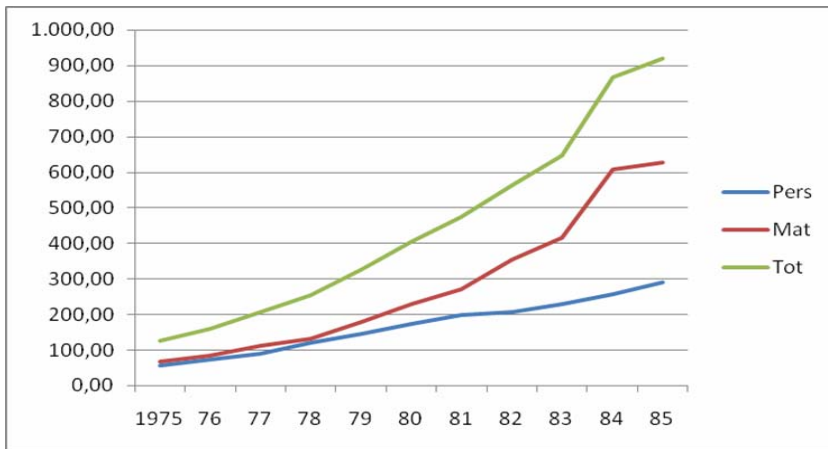


Órgano Central

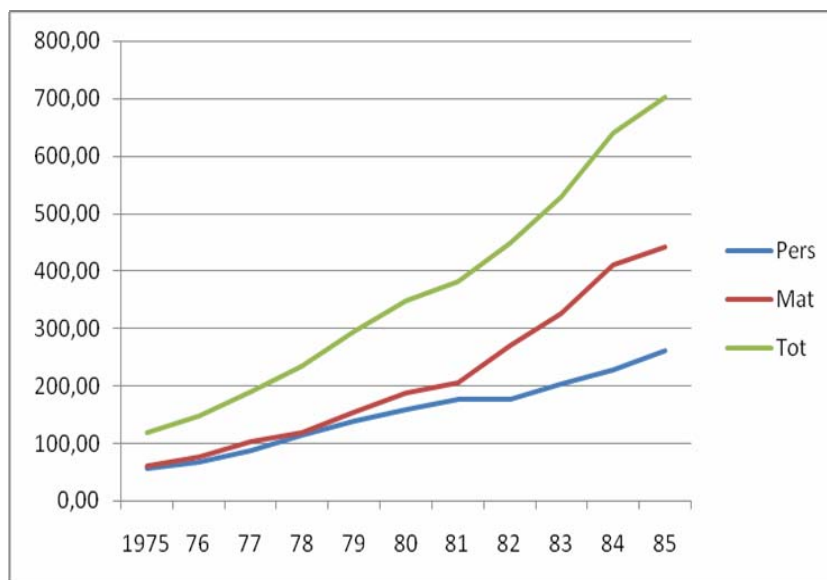




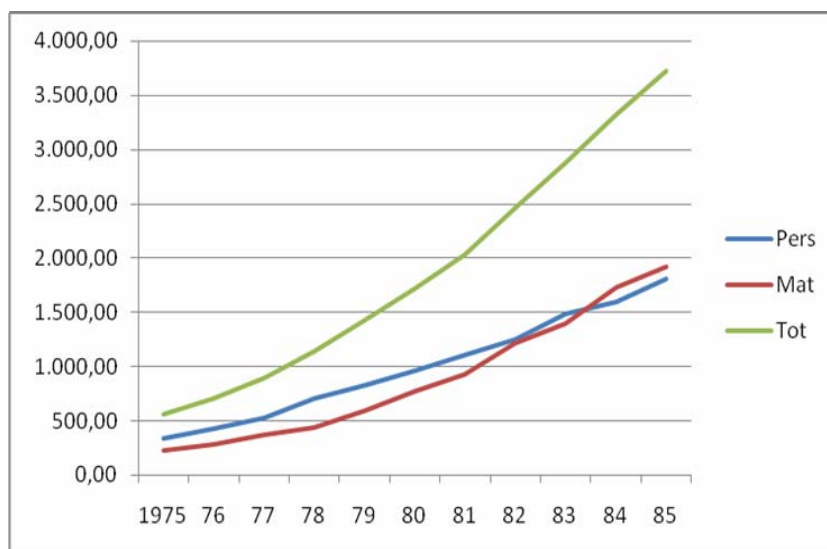
Ejército de Tierra



Armada



Ejército del Aire



Totales

Los presupuestos en valores absolutos del concepto material, vistos anteriormente, pueden ser desglosados en sus dos componentes más importantes: gastos de funcionamiento (capítulo 2) y gastos de

inversión (capítulo 6), para ver su distribución entre el órgano central y los tres ejércitos.

En el órgano central se observa un incremento evidente derivado, como queda reiterado, desde su inicio de funcionamiento en 1977. Sin embargo, estos incrementos no se realizaron en perjuicio de los ejércitos, sino que se detecta un aumento generalizado de créditos en los dos aspectos (funcionamiento e inversión) en todos ellos.

En lo que respecta a funcionamiento los ejércitos multiplicaron por 8,44 (Ejército de Tierra), 6,33 (Armada) y 7,2 (Ejército del Aire), este último con una disminución al final del período.

Por lo que afecta a inversión, asimismo se pone de manifiesto un efecto multiplicador: en el Ejército de Tierra de 6,79, en la Armada de 10,70 y en el Ejército del Aire de 9,11 veces el importe inicial de 1975. Estas tendencias siguieron una línea ascendente en años sucesivos de manera que, a principios del siglo XXI, el funcionamiento del órgano central alcanzaba casi el 50 por ciento de los gastos de funcionamiento del conjunto del ministerio de Defensa y casi el 90 de los gastos de inversión, a consecuencia de los planes e contratación centralizada y, en particular, los grandes programas de adquisición de armamento.

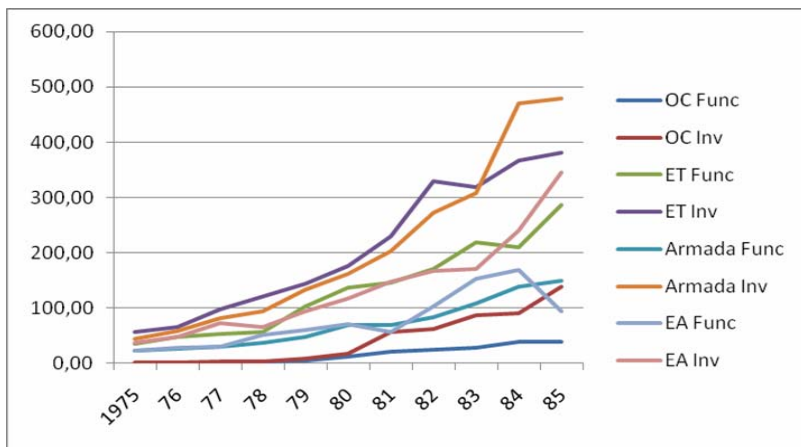


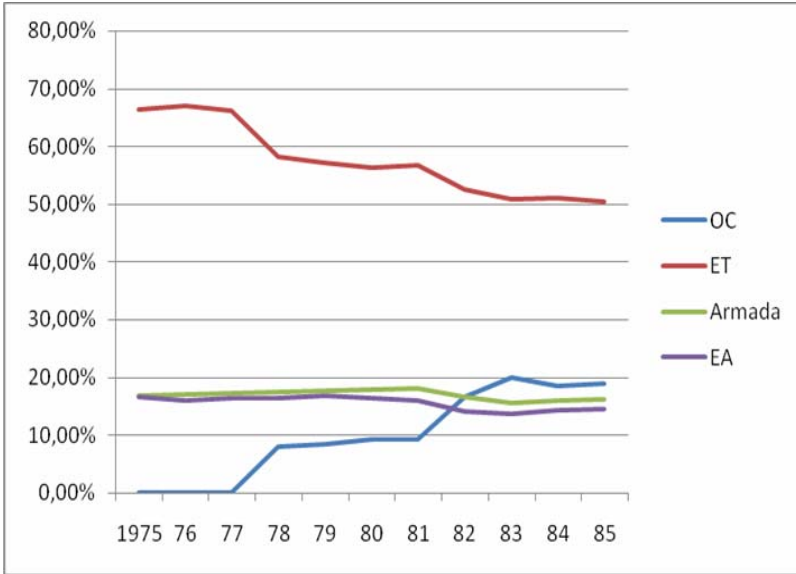
Gráfico nº 5: Presupuesto de Defensa: distribución por órgano central y ejércitos, y clases de gastos en M € corrientes.

El análisis comparativo en esta década por porcentajes de distribución de los créditos del presupuesto por clases de gasto, conforme a su asignación entre el órgano central y los ejércitos, arroja los siguientes resultados.

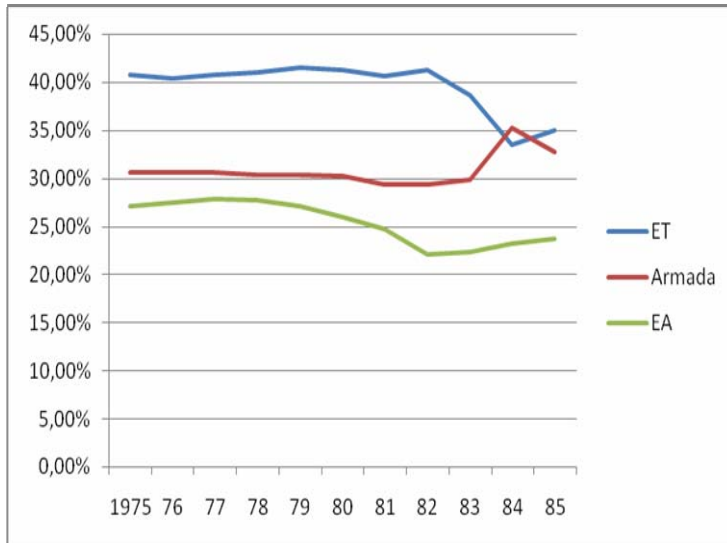
En cuanto a créditos de personal, el órgano central fue incrementando su participación al ritmo que las plantillas de su personal fueron siendo dotadas. Así, desde casi un ocho por ciento en 1978 se pasó, al final de esa década, a casi un 19. Esta tendencia ascendente se mantendrá hasta estabilizarse alrededor de un tercio (33 por ciento) del total. Este incremento en el órgano central conllevó un decremento paralelo en los créditos de personal de los tres ejércitos.

En el Ejército de Tierra, que contaba con dos tercios del total (66 por ciento) al inicio de la década, decreció lentamente hasta llegar al 50 al final de la década. En los años sucesivos, esta tendencia decreciente se mantuvo hasta estabilizarse alrededor del 40 % del total. La Armada mantuvo porcentajes estables y en esa línea continuó con un ligero descenso hasta la actualidad, en que está alrededor del 14 por ciento. Y algo similar ocurrió en el Ejército del Aire, que tuvo un ligero descenso de dos puntos, situándose en el 14 por ciento aproximadamente; esta cifra se mantuvo con ligeras variaciones hasta nuestros días.

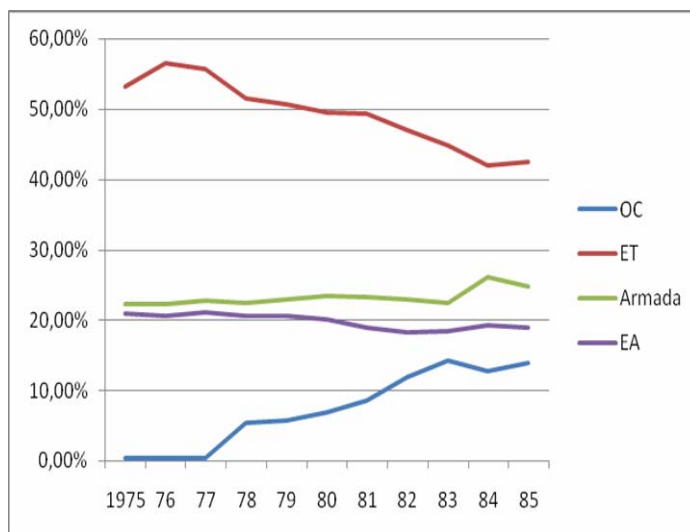
Gráfico nº 6: Presupuesto de Defensa: distribución porcentual por clases de gastos.



Gastos de personal



Gastos de material



Gastos totales: personal + material

En cuanto a los créditos de material, el órgano central incrementó ligeramente su porcentaje de participación en este tipo de créditos, que fue creciendo a lo largo del tiempo al ritmo de la centralización de las inversiones en material y de los contratos centralizados, llegando hasta nuestros días a cerca del 50 por ciento del total.

En paralelo los tres ejércitos disminuyeron sus porcentajes de participación en el presupuesto; menos que proporcionalmente en estos años, pero sí de una manera creciente a lo largo del tiempo conforme se acentuaban los procesos de centralización mencionados anteriormente.

Así en Ejército de Tierra perdió en aquella década unos cinco puntos porcentuales; la se mantuvo con una ligera subida del dos por ciento, y el Ejército del Aire perdió unos cuatro puntos. En la actualidad estas cifras están en el 25, 15 y 13 por ciento, respectivamente, poco más de la mitad que durante la década objeto de este análisis.

Los datos agregados en totales reflejan estas tendencias de incremento en el órgano central y descenso acusado en el Ejército de

Tierra, ligero ascenso en la Armada y ligero descenso en el Ejército del Aire.

## CONCLUSIONES

Desde el punto de vista presupuestario, el período 1977-1981 que, en el ámbito de la defensa, protagonizó el teniente general Gutiérrez Mellado como vicepresidente primero del Gobierno y ministro de Defensa, puede ser calificado como un episodio muy interesante por las tendencias que marcó hacia la transformación de las Fuerzas Armadas españolas en un instrumento de la política del Gobierno de cara a la integración de España en las estructuras supranacionales occidentales

En este período, convergieron dos circunstancias externas a las Fuerzas Armadas. Por una parte, el fuerte incremento del PIB español, que en diez años se multiplicó por cinco, junto con el acuerdo político conocido como pactos de la Moncloa que permitieron la estabilidad económica y, con ella, el planeamiento a largo plazo de las inversiones.

Por otra parte, el Estado se dotó de un instrumento legal —la ley general presupuestaria de 1977—, que modernizó la estructura y la confección del presupuesto, entendido como instrumento de la acción política. Asimismo, se creó el ministerio de Defensa como órgano de coordinación de la política militar antes repartida entre tres departamentos ministeriales.

Todo ello permitió que los presupuestos de Defensa crecieran sostenidamente y que se pudieran abordar inversiones de modernización de las Fuerzas Armadas en base a unas dotaciones que, a principios de la década de los ochenta, alcanzaban el deseado dos por ciento del PIB.

El objetivo que se trasluce tras estos presupuestos, entendidos como expresión cifrada de las intenciones políticas del Gobierno, fue alcanzar un nivel de medios y preparación en las Fuerzas Armadas que permitieran la integración de España en la Alianza Atlántica. Este objetivo se consiguió en 1982.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Ministerio de Defensa (1986), *Memoria de la legislatura 1982-1986*. Madrid: Centro de publicaciones de la Secretaría General Técnica.
- Pérez Muínelo, F. (2006), *El presupuesto de Defensa en España 1946-2006*. Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa.
- VV. AA. *Base de datos de legislación: Ley de Administración y Contabilidad de 1911 y Ley General Presupuestaria de 1977*. Pamplona: Aranzadi.

**ANEXOS**

- Cuadro n.º 1: Presupuesto de Defensa/Presupuesto del Estado/PIB en M € corrientes.
- Cuadro n.º 2: Presupuesto de Defensa: Distribución porcentual por tipos de gastos.
- Cuadro n.º 3: Presupuesto de Defensa: Distribución porcentual por ejércitos.
- Cuadro n.º 4: Presupuesto Defensa/Distribución por ejércitos y clase de gasto M € corrientes
- Cuadro n.º 5: Presupuesto de Defensa: Distribución por órgano central y ejércitos M € corrientes
- Cuadro n.º 6: Presupuesto de Defensa: Distribución porcentual por clases de gastos, por órgano central y ejércitos.



Cuadro n.º 1: Presupuesto de Defensa/Presupuesto del Estado/PIB en M € corrientes.

<b>Año</b>	<b>PD</b>	<b>PE</b>	<b>PIB</b>	<b>%PD/PE</b>	<b>%PD/PIB</b>	<b>%PE/PIB</b>
1975	564,60	3.942,64	36.170,71	14,32%	1,56%	10,90%
1976	711,56	4.717,95	43.478,42	15,08%	1,64%	10,85%
1977	903,21	5.813,29	55.163,29	15,54%	1,64%	10,54%
1978	1.137,17	8.612,50	67.461,81	13,20%	1,69%	12,77%
1979	1.427,21	10.502,69	79.072,76	13,59%	1,80%	13,28%
1980	1.724,65	13.729,86	95.335,55	12,56%	1,81%	14,40%
1981	2.028,19	16.967,77	106.969,94	11,95%	1,90%	15,86%
1982	2.459,85	21.238,69	123.006,74	11,58%	2,00%	17,27%
1983	2.874,84	27.125,87	140.064,67	10,60%	2,05%	19,37%
1984	3.322,59	32.452,54	158.052,96	10,24%	2,10%	20,53%
1985	3.718,05	36.740,39	175.624,15	10,12%	2,12%	20,92%

Cuadro n.º 2: Presupuesto de Defensa: Distribución porcentual por tipos de gastos.

<b>Año</b>	<b>Personal</b>	<b>Funcionamiento</b>	<b>Inversión</b>
1975	60,48%	14,65%	24,87%
1976	60,93%	14,46%	24,61%
1977	58,95%	12,69%	28,36%
1978	61,72%	13,16%	25,12%
1979	58,24%	15,20%	26,56%
1980	55,72%	16,85%	27,43%
1981	54,24%	14,48%	31,28%
1982	50,71%	15,55%	33,74%
1983	51,44%	17,78%	30,78%
1984	48,07%	16,76%	35,17%
1985	48,49%	15,36%	36,15%

Cuadro n.º 3: Presupuesto de Defensa: Distribución porcentual por ejércitos.

<b>Año</b>	<b>OC</b>	<b>ET</b>	<b>Armada</b>	<b>EA</b>
1975	0,41%	56,23%	22,31%	21,05%
1976	0,42%	56,57%	22,37%	20,64%
1977	0,38%	55,72%	22,74%	21,16%
1978	5,46%	51,57%	22,41%	20,56%
1979	5,75%	50,59%	22,95%	20,71%
1980	6,84%	49,56%	23,45%	20,15%
1981	8,60%	49,25%	23,31%	18,84%
1982	11,93%	46,95%	22,93%	18,19%
1983	14,30%	44,82%	22,53%	18,35%
1984	12,81%	41,91%	26,05%	19,23%
1985	13,96%	42,43%	24,72%	18,89%

Cuadro n.º 4: Presupuesto Defensa/Distribución por Ejércitos y clase de gasto en millones de euros corrientes

Año	OC			ET			Armada			EA			Total Defensa		
	Pers	Mat	Total	Pers	Mat	Total	Pers	Mat	Total	Pers	Mat	Total	Pers	Mat	Total
1975	0,01	2,36	2,37	226,47	90,98	317,45	57,61	68,34	125,95	57,38	61,45	118,83	341,47	223,13	564,60
1976	0,01	2,94	2,95	290,25	112,29	402,54	73,89	85,30	159,19	69,43	77,46	146,89	433,58	277,99	711,57
1977	0,01	3,45	3,46	352,48	150,80	503,28	91,86	113,51	205,37	88,09	103,01	191,10	532,44	370,77	903,21
1978	55,46	6,66	62,12	408,24	178,22	586,46	122,48	132,35	254,83	115,69	118,06	233,75	701,87	435,29	1.137,16
1979	69,31	12,68	81,99	474,85	247,24	722,09	146,53	181,05	327,58	140,53	155,01	295,54	831,22	595,98	1.427,20
1980	88,30	29,76	118,06	540,29	314,39	854,68	173,48	230,88	404,36	158,91	188,63	347,54	960,98	763,66	1.724,64
1981	100,95	73,42	174,37	622,50	376,56	999,06	199,85	272,88	472,73	176,71	205,32	382,03	1.100,01	928,18	2.028,19
1982	206,87	86,60	293,47	655,57	499,30	1.154,87	208,01	356,05	564,06	176,77	270,68	447,45	1.247,22	1.212,63	2.459,85
1983	295,99	115,18	411,17	749,89	538,58	1.288,47	230,17	417,39	647,56	202,90	324,74	527,64	1.478,95	1.395,89	2.874,84
1984	296,49	129,04	425,53	814,83	577,52	1.392,35	256,68	608,98	865,66	229,05	410,00	639,05	1.597,05	1.725,54	3.322,59
1985	342,20	177,02	519,22	908,32	669,06	1.577,38	290,85	628,23	919,08	261,54	440,81	702,35	1.802,91	1.915,12	3.718,03

Cuadro n.º 5: Presupuesto de Defensa: Distribución por órgano central y ejércitos  
M € corrientes

Año	OC		ET		Armada		EA	
	Func	Inv	Func	Inv	Func	Inv	Func	Inv
1975	0,83	1,53	34,71	56,27	23,63	44,71	23,54	37,91
1976	0,00	2,05	46,41	65,88	26,93	58,37	28,67	48,78
1977	1,00	2,45	52,61	98,19	30,75	82,76	30,28	72,73
1978	3,80	2,85	56,86	121,37	37,83	94,52	51,21	66,86
1979	4,81	7,87	103,42	143,82	47,73	133,32	60,94	94,07
1980	12,63	17,13	137,54	176,85	69,46	161,42	70,90	117,74
1981	20,73	56,68	145,94	230,62	70,50	202,38	56,50	148,82
1982	25,17	61,43	170,10	329,20	83,36	272,69	103,98	166,70
1983	29,03	86,14	219,98	318,61	108,99	308,40	153,11	171,64
1984	38,10	90,94	210,17	367,35	139,24	469,74	169,44	240,56
1985	38,72	138,30	287,12	381,95	149,62	478,62	95,60	345,22

Cuadro n.º 6: Presupuesto de Defensa: Distribución porcentual por clases de gastos, por órgano central y ejércitos

Año	Personal						Material						Totales					
	OC	ET	Armada	EA	OC	ET	Armada	EA	OC	ET	Armada	EA	OC	ET	Armada	EA		
1975	0,00%	66,32%	16,87%	16,80%	1,06%	40,77%	30,63%	27,10%	0,42%	53,23%	22,31%	21,05%	0,42%	53,23%	22,31%	21,05%		
1976	0,00%	66,94%	17,04%	16,01%	1,06%	40,39%	30,68%	27,54%	0,41%	56,57%	22,37%	20,64%	0,41%	56,57%	22,37%	20,64%		
1977	0,00%	66,20%	17,25%	16,54%	0,93%	40,67%	30,62%	27,86%	0,38%	55,72%	22,74%	21,16%	0,38%	55,72%	22,74%	21,16%		
1978	7,90%	58,16%	17,45%	16,48%	1,53%	40,94%	30,40%	27,78%	5,46%	51,57%	22,41%	20,56%	5,46%	51,57%	22,41%	20,56%		
1979	8,34%	57,13%	17,63%	16,91%	2,13%	41,48%	30,38%	27,12%	5,75%	50,59%	22,95%	20,71%	5,75%	50,59%	22,95%	20,71%		
1980	9,19%	56,22%	18,05%	16,54%	3,90%	41,17%	30,23%	26,01%	6,85%	49,56%	23,45%	20,15%	6,85%	49,56%	23,45%	20,15%		
1981	9,18%	56,59%	18,17%	16,06%	7,91%	40,57%	29,40%	24,70%	8,60%	49,26%	23,31%	18,84%	8,60%	49,26%	23,31%	18,84%		
1982	16,59%	52,56%	16,68%	14,17%	7,14%	41,18%	29,36%	22,12%	11,93%	46,95%	22,93%	18,19%	11,93%	46,95%	22,93%	18,19%		
1983	20,01%	50,70%	15,56%	13,72%	8,25%	38,58%	29,90%	22,32%	14,30%	44,82%	22,53%	18,35%	14,30%	44,82%	22,53%	18,35%		
1984	18,56%	51,02%	16,07%	14,34%	7,48%	33,47%	35,29%	23,26%	12,81%	41,91%	26,05%	19,23%	12,81%	41,91%	26,05%	19,23%		
1985	18,98%	50,38%	16,13%	14,51%	9,24%	34,94%	32,80%	23,76%	13,97%	42,43%	24,82%	18,89%	13,97%	42,43%	24,82%	18,89%		



# **ENTRE EL CONTINUISMO Y LA REFORMA: LA POLÍTICA DE ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD CIUDADANA DE LOS GOBIERNOS DE UCD (1976-1982)**

EDUARDO GONZÁLEZ CALLEJA  
UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

El tránsito de un Estado dictatorial, monopartidista, excluyente y violento a un sistema integrador, basado en las libertades civiles y en los derechos humanos es un proceso complicado de gestionar por las autoridades, sobre todo en lo que respecta a la reforma de las instancias del Estado más identificadas con la defensa del viejo régimen, y que son puestas en primera fila de la salvaguardia del nuevo proyecto democrático.

La literatura sobre la democratización de los sistemas políticos ha puesto de relieve que las instituciones policiales y militares son las más difíciles de adaptar al nuevo marco cívico e institucional, debido a que atesoran una cultura profesional de marcado tono autoritario, donde la lealtad política prevalece sobre el servicio a los ciudadanos (Hinton, 2006; Kadar, 2001).

Los estudios antropológicos muestran que la policía tiende a desarrollar subculturas de la violencia caracterizadas por el cinismo y una mentalidad de asedio contra la fiscalización externa que aspira a controlar su comportamiento en la línea de la protección de los derechos de ciudadanía (Loubet del Bayle, 1992, *pássim*). En el caso español, la proverbial militarización de la seguridad pública, característica del franquismo, no hizo sino dificultar este arduo proceso.

Antes de 1979, el dispositivo español de orden público se asemejaba, en despliegue, estructura y organización, al de los países subdesarrollados. Existían dos instituciones (los cuerpos de la Policía

Gubernativa y de la Guardia Civil) cuyas fuerzas, intensamente militarizadas, cubrían la totalidad del territorio nacional, y sus actividades quedaban al margen de la supervisión de las autoridades gubernativas no centrales.

Los cuerpos policiales no estatales eran extremadamente débiles en su despliegue y competencias, y mantenían un papel residual en un régimen de seguridad pública de acusado tono centralista, que reservaba importantes efectivos a la persecución de la delincuencia política.

Las unidades paramilitares se concentraban en grandes acuartelamientos, se dedicaban a la instrucción y a los retenes antes que al patrullaje callejero, y su despliegue intensivo tenía lugar contra las concentraciones políticas y las manifestaciones públicas. Apenas existía una policía de barrio y el contacto policía-ciudadano era mínimo, fuera de las intervenciones represivas antes señaladas (Sabaté, 1984, 137 y 138).

La cultura política y los usos profesionales dominantes en estos cuerpos no parecían los más adecuados para salvaguardar el régimen democrático que se pretendía establecer. El carácter marcadamente político de unas fuerzas que, según la ley de Policía de 1941, tenían como misión prioritaria la protección de un régimen de rasgos totalitarios, se siguió manteniendo en los años del tardofranquismo, con la lacra añadida de una merma de recursos materiales y organizativos, en especial un armamento pobre y poco adecuado para atajar la violencia callejera y una carencia casi absoluta de medios y tácticas especializados para el tratamiento de las situaciones tumultuarias, a pesar de movilizar a gran cantidad de agentes para controlar a los manifestantes y suplir con el número las deficiencias de la propia actuación.

Todo ello derivó en una erosión progresiva de su labor profesional que se tradujo en altos índices de letalidad, sobre todo porque, en el último lustro del franquismo, la confusión entre la represión oficial y la oficiosa de los “agentes provocadores”, “grupos incontrolados” o “escuadrones de la muerte” se había hecho moneda corriente. La consecuencia previsible fue un incremento de los abusos policiales en un contexto reivindicativo de creciente contestación, que se tradujo en el incremento de las tasas de violencia política y social.



Todo ello creó una creciente desafección de la ciudadanía hacia unas fuerzas de seguridad que seguían siendo contempladas como la larga mano del Estado represor. La demanda social de cambio en el papel público de las fuerzas de seguridad fue expresada en la calle en términos radicales, con eslóganes como “disolución de las fuerzas represivas” o, en el caso del País Vasco, con la reclamación de la retirada del “Ejército de ocupación” (Palacios, 2010, 431).

### **1. RODOLFO MARTÍN VILLA Y LOS PRIMEROS PASOS EN LA REFORMA DE LA POLICÍA**

El nuevo gabinete presidido por Adolfo Suárez desde julio de 1976 era consciente de que, para que resultase creíble su propuesta de reforma política, debía de abandonar progresivamente la vetusta concepción del orden público y crear una verdadera administración de seguridad que garantizase la separación de fuerzas y su subordinación efectiva a la función expresada, encarnada en la competencia de las autoridades gubernativas civiles (Domínguez-Berrueta, Fernández de Gatta y Pablo, 1997, 349; Domínguez-Berrueta y Fernández de Gatta, 1986).

El equipo que en la etapa preconstitucional y postconstitucional asumió el control del Ministerio de la Gobernación (que cambió su denominación a Ministerio del Interior por real decreto 1.558/1977, de 4 de junio) tuvo un perfil “azul” bastante homogéneo. Como Suárez, el ministro Rodolfo Martín Villa procedía de la última generación de falangistas “aperturistas” que, desde 1956, se había fogueado en la batalla perdida del Sindicato Español Universitario (SEU) por el mantenimiento de la representación escolar, antes de asumir cargos gubernativos desde la segunda mitad de los sesenta.

Martín Villa había sido jefe nacional del SEU en 1962-1964, secretario general de la Organización Sindical desde noviembre de 1969 y gobernador civil y jefe provincial del Movimiento de Barcelona desde 1974 (Batista, 1965, 65 y 66).

El subsecretario, José Miguel Ortí Bordas, inició su carrera política como delegado del SEU en la Facultad de Derecho de la Universidad Central en 1958, y fue el último delegado nacional de la organización escolar falangista en 1964-1965. Entre sus inmediatos

sucesores, Eduardo Navarro Álvarez había sido subjefe nacional del SEU, vicesecretario general del Movimiento e íntimo amigo de Suárez, y Jesús Sancho Rof, jefe del Gabinete de Estudios Sindicales del SEU a las órdenes de Martín Villa.

El director general de Seguridad, Emilio Rodríguez Román, era un militar perteneciente al Cuerpo Jurídico y licenciado en Derecho y Ciencias Políticas y Económicas, que había sido gobernador civil y jefe provincial del Movimiento en Guipúzcoa entre 1974 y 1976. Fue gravemente herido en un atentado de los GRAPO el 7 de mayo de 1979, y posteriormente fue nombrado presidente del Banco de Crédito a la Construcción. Su sucesor, Mariano Nicolás García, había ascendido de la Jefatura Provincial del SEU murciano a la Secretaría Nacional del Sindicato Vertical en 1958, para ser luego destinado a la Secretaría Nacional de la Organización Juvenil Española (OJE) en 1961-1963 y pasar por la experiencia casi obligada de los gobiernos civiles de Cuenca, Tenerife, Alicante, Córdoba y Valencia entre 1963 y 1976.

Por último, Juan José Rosón había sido secretario general del SEU entre 1962 y 1964, director coordinador y secretario general de TVE en 1964-1970, consejero de la Agencia EFE en 1968-1969, presidente del Sindicato Nacional del Espectáculo y gobernador civil de Madrid entre 1976 y 1980, antes de asumir la responsabilidad ministerial entre 1980 y 1982.

En un contexto desfavorable de crisis económica, de incremento de las amenazas terrorista e involucionista y de resistencia al cambio manifestada por una parte significativa de las fuerzas armadas y policiales, los gobiernos centristas de los primeros años de la transición sólo tuvieron tiempo para tratar de solucionar los problemas más acuciantes.

Pero este cambio no se hizo sin traumas: comprometida desde hacía casi cuatro décadas por la fidelidad política al régimen franquista y mentalizada (especialmente tras el episodio del maquis en la segunda mitad de los cuarenta y el renacimiento de la guerrilla urbana a inicios de los setenta) para desarrollar labores cuasimilitares de lucha contrainsurgente, la policía mantenía, respecto de la sociedad civil, una

actitud defensiva que reforzaba su carácter fundamentalmente punitivo (López Garrido, 1987, 7).

Los mandos de la Policía Armada, provenientes de la Academia General Militar de Zaragoza, y los de la Guardia Civil, salidos de la Academia Especial de este cuerpo, recibían una formación muy similar en materia de orden público, centrada en la lucha contra la disidencia política más que en la persecución de la delincuencia. La casi absoluta impunidad jurídica que gozaban sus miembros contrastaba con el lastre que implicaban las importantes deficiencias técnicas, sobre todo en los servicios de información, lo cual no dejó de ponerse de evidencia cuando la lucha antiterrorista hubo de ser abordada con armas más sutiles que las de la simple represión de los tumultos callejeros. Según el testimonio de un oficial de la Policía Armada:

La guarnición de Basauri adolecía de falta de cohesión, pues la plantilla fija estaba disminuida por la dificultad de cubrir las vacantes, y esa carencia se emparchaba con las compañías de reserva general — antidisturbios— que llegaban de cualquier parte del territorio español, relevándose cada uno o dos meses. Casi todos desconocían la ciudad y estaban más preocupados por la llegada del relevo que por consolidar su actuación y mejorar el servicio en Bilbao. Eso nos convertía en una suerte de Legión Extranjera, que era una de las acusaciones políticas — y de las tesis optimistas de guerra— que prefería el radicalismo abertzale (Delgado, 1996, 13).

La insatisfacción profesional produjo un intenso descontento en el seno de la Policía Armada y del Cuerpo Superior de Policía, que iniciaron un activo proceso de sindicación clandestina. Se temía que la presión interna del malestar corporativo y la externa dictada por su impopularidad llevaran al derrumbamiento de la estructura policial en su conjunto. Martín Villa reconoció las dificultades para abordar la reforma estructural del sistema policial antes de 1979, porque la crispación generada por los actos terroristas conllevaba la amenaza de una rebelión, plante o insumisión colectiva de los diferentes cuerpos (Martín Villa, 1984, 150-158).

Un buen indicio de la tensión ambiental fue la manifestación espontánea que un millar de policías y guardias civiles protagonizó el 17 de diciembre de 1976 tras celebrar una asamblea en la plaza de

Oriente y elegir a dos vocales representativos, uno por cada cuerpo. La comitiva marchó por el centro de Madrid hasta la sede del Ministerio en reclamación de mejores condiciones de vida, complementos salariales y una progresiva desmilitarización. El general José Chicharro y Lamamié de Clairac, subinspector general de la Policía Armada, trató de detenerlos pistola en mano y fue agredido. El conato de motín se resolvió con el encarcelamiento de 280 agentes, de los que 240 fueron juzgados por delito de sedición e insulto a superior, y catorce fueron expulsados (Delgado, 2005, 298-300). La incoación de expedientes disciplinarios se completó con la remoción de los directores generales de Seguridad (Emilio Rodríguez Román) y de la Guardia Civil (general Ángel Campano López) (Ortí, 2009, 274-278; Martín Villa, 1984, 151).

A pesar de estos enfrentamientos, las discrepancias de partida entre los altos mandos policiales y la cúpula de Interior parecen haber sido mínimas. Según rezan unas notas manuscritas tomadas por el entonces jefe de la Brigada Político Social (BPS) de Barcelona, comisario principal del Cuerpo Superior de Policía Julián Gil Mesas, en la reunión celebrada en Madrid, en fecha no especificada del verano de 1976, entre el entonces director general de Seguridad, Emilio Rodríguez Román, y los máximos responsables policiales, al objeto de explicar la reestructuración que se había previsto dentro de la Dirección General de la Policía:

En una próxima sociedad pluralista hay que quitar la fachada de investigación político-social. No desaparece por ello la investigación social. La reestructuración no ha nacido para ir contra los muchachos de la Brigada Social. Ante la próxima pluralidad política habrá, sin duda, funcionarios que pensarán en falangistas, derechistas, socialistas, etc., pero hay que procurar que no entre la contaminación del marxismo comunismo y de la extrema izquierda. Lo ideal sería que no entrasen por ahora socialistas. Todavía no hay una Junta Democrática de la policía pero hay que vigilar. Hay que ir modificando con gran dosis de comprensión, la mentalidad de los hombres de la Social, con un nuevo estilo. Hay que ir evolucionando. Incluso cambiando de puestos a los más radicalizados e intransigentes, pero que nunca aparezca como castigo de aquellos que han mantenido relaciones con elementos extraños a la Policía incluso, siguiendo órdenes superiores. Todo esto responde al proceso de Reforma Política.

Los presentes reconocían la necesidad de adaptarse a la nueva situación, pero, para evitar reacciones airadas, Rodríguez Román afirmó que “no se trata de negar la licitud del pasado ni dudar de la legitimidad del pasado (Alzamiento, Cruzada, Régimen). Este gobierno es franquista” (ápuđ Gil, 2008). De hecho, la BPS fue liquidada ese mismo verano de 1976. Algunos de sus miembros pasaron a la Comisaría General de Información, de la que se hizo cargo el comisario Roberto Conesa en junio de 1977, pero la mayoría pasaron a encargarse de dar escolta a altos cargos gubernamentales, servicio que sufrió un notable incremento a causa de la proliferación de actos terroristas. La desaparición de la BPS no se formalizó hasta la promulgación de la ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Algunos de sus miembros más conocidos asumieron posiciones destacadas en el dispositivo antiterrorista durante la transición, ya que hombres como Sainz, Ballesteros, Anechina, Rodríguez Román, Casinello o De la Hoz, se formaron en la “Guerra del Norte”. El propio Conesa fue trasladado en misión especial al País Vasco en el otoño de 1978. Manuel Ballesteros, antiguo jefe superior de Policía de Bilbao, asumió el cargo de comisario general de Información en 1979, antes de ostentar la jefatura del Mando Único de la Lucha Contraterrorista (MULC) en marzo de 1981.

El nuevo equipo de Interior renunció a reformar la estructura militarizada de la administración policial heredada del franquismo, pero abordó la delimitación territorial y funcional de la seguridad pública, incluida la Guardia Civil. Por real decreto 2.614/1976, de 30 de octubre, se ubicó en la DGS la jefatura directa y única de los cuerpos y fuerzas de la Policía Gubernativa, bajo la dependencia del ministro y de la Subsecretaría de Orden Público, según real decreto 1.715/1976, de 16 de julio.

Los servicios se estructuraron en órganos centrales (Comisaría de Seguridad y Orden Público, destinada a la protección de personas y bienes y al mantenimiento y restauración del orden público); órganos colegiados (Junta de Seguridad como órgano de consulta y planificación interna y externa de la policía), y órganos periféricos dependientes de los gobiernos civiles: diez jefaturas superiores de policía y delegaciones especiales de Canarias y Baleares, comisarías

provinciales en las capitales y comisarías locales o de distrito en las poblaciones importantes.

El real decreto 1.316/1977, de 2 de junio, sobre delimitación territorial y funcional, distinguía dos ramas en las Fuerzas de Orden Público (FOP): la Policía gubernativa, encargada del mantenimiento del orden (en sus tareas de información, prevención, represión y coacción) y compuesta por la Guardia Civil, que efectuaba sus servicios en las poblaciones de menos de 20.000 habitantes, y la Policía Armada, desplegada en las capitales y las ciudades con población superior a esa cifra. Por otro lado, el Cuerpo Superior de Policía, que efectuaba misiones de investigación criminal en la averiguación del delito, el descubrimiento de sus autores e instrumentos y su puesta a disposición ante el juez.

Ya en 1976 se habían dotado 139 nuevas comisarías en poblaciones de más de 20.000 habitantes y se habían incrementado las plantillas hasta los 9.000 policías del Cuerpo Superior, 63.000 guardias civiles y 34.000 agentes de la Policía Armada, si bien estaba previsto incrementar las plantillas hasta los 10.800 agentes en el Cuerpo Superior y 49.000 en la Policía Armada.

Cuando el desarrollismo posibilitó mayores cotas de bienestar material, el ingreso en la función pública a través de la policía perdió gran parte de su atractivo. Desde mediados de los sesenta, los jóvenes con cierta educación aspiraban a un empleo en la empresa privada y, a consecuencia de ello, los factores del reclutamiento en las FOP fueron cambiando sustancialmente, bajando el nivel de exigencia cultural (Delgado, 2005, 216). Sin embargo, a partir de 1978 el nivel de estudios previos de los agentes aumentó a consecuencia del enorme volumen de solicitudes de ingreso que producía la situación de paro, lo cual posibilitó la adopción de un reclutamiento bajo criterios más selectivos.

A inicios de la década de los setenta, el perfil sociopolítico del policía era el característico de la clase media ultraconservadora: el 70 por ciento ingresaba en los diferentes cuerpos entre los veintidós y veinticinco años, un 64,85 estaba casado y el 72 se declaraba apolítico, si bien el 46 seguía pensando que Franco había ganado la guerra con la ayuda de Dios y el 71 rezaba a diario. Según datos de 1978 y 1986,

el Cuerpo Superior mostraba una sobrerrepresentación de las provincias castellanas y andaluzas (10,2 y 10,48 por ciento eran procedentes de Galicia, 26,95 y 25,46 de Castilla-León, 7,89 y 8,39 de Castilla-La Mancha, 17,43 y 16,12 de Andalucía y 11,56 y 11,81 de Madrid) y una reducida presencia de agentes originarios de las provincias vascas y de la costa mediterránea (López Garrido, 1987, 76, 77, 80 y 81).

En la Policía Armada (luego Cuerpo de Policía Nacional) los mayores índices vocacionales los proporcionaban Andalucía (33,36 por ciento, una espectacular diferencia con respecto a los ingresos en el Cuerpo Superior), Castilla la Vieja, Extremadura y Canarias (López Garrido, 1981, 42). Se podía constatar una disminución acusada de los policías nacionales procedentes del sector agrícola (de un 23,20 por ciento en 1973 al ocho en 1979 y al 1,8 en 1984); escaso número de los vinculados al sector industrial (del 3,4 por ciento en 1973 al 3,9 en 1979 y al 1,4 en 1984); progresiva reducción de los procedentes del sector servicios (32,7 por ciento en 1973, 28,50 en 1979 y 20,00 en 1984), e incremento de los adscritos a profesiones diversas, fundamentalmente estudiantes (33,80 por ciento en 1973, 48,00 en 1979 y 73,80 en 1984). Todo lo cual era congruente con el desarrollo y la extensión de la educación pública a todos los niveles y con las exigencias de formación previa en tiempo de crisis. En contraste, los agentes del Cuerpo Superior mantenían un perfil de procedencia fundamentalmente funcional y militar, y en la Guardia Civil se podía constatar un incremento del tradicional reclutamiento endogámico (López Garrido, 1987, 88, 89 y 90-94).

Los Pactos de la Moncloa, firmados el 25 de octubre de 1977, señalaron un camino en la reforma de la Policía que fue seguido muy tímidamente por los gobiernos centristas. Se recomendaba revisar parcialmente la ley de Orden Público de 1959, de acuerdo con una nueva definición del concepto de “orden público”, que debía ser depurado de sus contenidos no democráticos y asentado en el libre, pacífico y armónico disfrute de las libertades civiles y el respeto de los derechos humanos.

También se preveía limitar la potestad sancionadora, que había sido empleada de forma abusiva por los gobiernos para reprimir las protestas de la última etapa del franquismo. El acto sancionador no

podría dictarse sin previa audiencia del interesado; se evitaría la doble sanción por un mismo acto, tanto en sanciones administrativas como penales; se eliminaría toda exigencia de pago previo como requisito para recurrir contra la sanción, y no habría responsabilidad personal subsidiaria por el impago de las multas, según la norma modificadora de la ley de Orden Público promulgada el 25 de enero de 1977.

Los Pactos también sentaron las bases de una difusa reforma del Cuerpo Superior de Policía (encargado fundamentalmente de la investigación criminal) y de los dos cuerpos militarizados de la Policía Armada y Guardia Civil, que operarían sobre la base de una distribución funcional y territorial de competencias, con la policía gubernativa (esto es, el Cuerpo Superior de Policía y la Policía Armada) en las zonas más conflictivas y pobladas, y la Guardia Civil en las restantes.

Se consensuó la necesidad de abordar una serie de medidas tendentes a la progresiva intercomunicación entre los cuerpos, y la creación de una “policía de barrio” para la atención directa y permanente a los vecinos. Por último, se proclamó la necesidad de establecer un régimen claro de división de competencias entre las funciones encomendadas a las FOP y las atribuidas a las policías locales, sobre la premisa de un futuro fortalecimiento de las competencias de estas últimas.

En el campo tan sensible de la política de seguridad interior, los Pactos de la Moncloa apenas pasaron de ser una platónica declaración de intenciones, ya que no marcaron objetivos precisos a medio o largo plazo. En ninguno de los diez apartados de su Punto IX (“Reorganización de los Cuerpos y Fuerzas de Orden Público”) se hacía referencia a la necesidad de depurar a los mandos policiales ni a la crear tribunales especiales que pudieran determinar responsabilidades por hechos pasados, ni a otros mecanismos colaterales de carácter sancionador, como la separación del servicio, la jubilación anticipada, la excedencia o la disponibilidad forzosas, extensamente empleados como elementos punitivos durante la posguerra: órdenes del Ministerio de la Gobernación de 27 de diciembre de 1939, 6 de marzo de 1941 y 5 de julio de 1943, que desarrollaron los preceptos depuradores contenidos en las leyes de 10 de febrero de 1939 y 8 de marzo de 1941.



Es cierto que las diferentes amnistías del posfranquismo (como las parciales decretadas en 1975, 1977 y 1978) conllevaron la reincorporación al escalafón de algunos agentes republicanos expulsados cuarenta años antes, y que estaban a punto de alcanzar la edad de jubilación, pero la medida sólo afectó al Cuerpo Superior de Policía (*El País*, 7 de septiembre de 1978). En esta tesitura, se puede afirmar sin ambages que las personas, las estructuras organizativas y la mentalidad heredada de la dictadura permanecieron casi inalteradas en las FOP de la segunda mitad de los setenta. En 1977 había 37 lecciones en el plan de estudios de la Academia Especial de la Guardia Civil dedicadas a la subversión (especialmente a la guerra contrainsurgente, estrechamente vinculada a la experiencia del maquis), mientras que a la delincuencia habitual sólo se dedicaban entre 15 y 20 lecciones (López Garrido, 1987, 161 y 162).

La preconstitucional ley 55/1978 de 4 de diciembre, de Policía, impulsada por Martín Villa como consecuencia de los Pactos de la Moncloa, fue la norma de mayor calado del período. Se trataba de anular de forma inmediata la totalitaria ley de Policía de 1941 (su disposición final 1.<sup>a</sup> derogaba gran parte de la legislación policial anterior) y aprobar una ley que estuviera en vigor para el período constituyente, centrando la tarea de los cuerpos policiales en determinadas tareas legalmente señaladas (López Garrido, 1987, 10 y 14; Domínguez-Berrueta, Pablo y Fernández de Gatta, 1986, 391; Ballbé y Giró, 1978, 67)<sup>1</sup>. Pero existían dudas fundamentadas sobre su constitucionalidad, ya que el texto de la Carta Magna preveía la elaboración de una futura ley orgánica; de ahí su carácter efímero.

En la ponencia estuvieron el subsecretario de Interior Jesús Sancho Rof y los socialistas Carlos Sanjuán y Julio Busquets, este último antiguo oficial de la UMD. El ministro tardó cuatro meses en presentar el proyecto después de la firma de los Pactos de la Moncloa, y entretanto hizo algunos retoques en el aparato de orden público: cambio del uniforme gris de la Policía Armada por el marrón de la Policía Nacional; aprobó la constitución de una Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Policía; reorganizó la Escuela de Policía, y en marzo-abril de 1978 avaló la creación por el capitán de Infantería Ernesto García-Quijada Romero y el capitán de Ingenieros

---

<sup>1</sup> Estudios de la ley, en López Garrido, 1987, 10 y 14; Ballbé, 1985, 471, y MacDonald, 1985.

Juan Senso Galán del Grupo Especial de Operaciones (GEO), directamente dependiente del inspector general del Cuerpo de Policía Nacional, con una plantilla de 120 agentes de una media de edad de veintisiete años, 98 por ciento de ellos casados y excelentemente pagados con 70.000 pesetas mensuales<sup>2</sup>.

En mayo se crearon las Unidades Antiterroristas Rurales (UAR) en la Guardia Civil y se ensayó un tímido acercamiento a policías y servicios secretos extranjeros más eficaces, con vistas a obtener asesoramiento sobre el despliegue e implicaciones del terrorismo internacional.

Por decreto de 4 de octubre de 1974 se había suprimido el servicio de serenos, pero ante el aumento de la inseguridad, un real decreto de 15 de octubre de 1977 restableció el servicio, y otro de 6 de marzo de 1978 reguló la función de los vigilantes jurados. Los Somatenes fueron liquidados a escala nacional por real decreto de 25 de agosto de 1978.

La ley de Policía de 1978 trató de regular las funciones de cada uno de los cuerpos policiales, así como su jurisdicción territorial y operativa. Se abandonó la tradicional denominación legal de Fuerzas de Orden Público por Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (FCSE), a los que se asignó la misión de “defender el ordenamiento constitucional, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana” (artículo 2). La norma permitió la desmilitarización del Cuerpo Superior de Policía, pero no la de la Policía Armada (rebautizada como Policía Nacional), que siguió definiéndose como “Cuerpo de estructura y organización militar, no integrado en las Fuerzas Armadas, y dependiente del Ministerio del Interior” (artículo 12), si bien los agentes perdieron el carácter de fuerza armada en sus intervenciones de carácter policial, dulcificando así sus relaciones con la ciudadanía, que en adelante no tendría que

---

<sup>2</sup> Sobre el GEO, creado a imagen del Genschutzgruppe-9 (GSG-9) surgido tras la masacre de Múnich, véase Santos, 1982, 11. Sobre el viaje de Martín Villa para estudiar las brigadas especiales de la policía de la República Federal Alemana, véase Sorel, 1979.

arrostrar las consecuencias de un consejo de guerra en caso de agredir a un agente<sup>3</sup>.

No cabe duda de que la ley de Policía hizo disminuir la influencia del ejército. A partir de esta norma, la jurisdicción militar no entendería de acciones relacionadas con la libertad de expresión, y se sustrajo a las fuerzas policiales del ámbito jurídico castrense. El director de la Seguridad del Estado, con rango de secretario de estado, integró la vetusta DGS y asumió el control conjunto, coordinación, organización e inspección de las direcciones generales de la Policía y de la Guardia Civil<sup>4</sup>.

En realidad, la Guardia Civil quedó al margen de esta armonización hasta que el real decreto 1.158/1980, de 13 de junio, impuso la coordinación de todas las tareas por el director de la Seguridad del Estado. Aunque el real decreto 2.723/1977, de 2 de noviembre, sobre estructuración del Ministerio de Defensa definió a la Guardia Civil como un “cuerpo militar del Ejército” (en una caracterización que fue ratificada en la ley orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar), la Benemérita perdió parcialmente el fuero militar, en especial en lo referente a juicios por delitos cometidos por sus miembros, pero mantuvo su estructura y organización castrenses bajo la dependencia exclusiva del Ministerio del Interior, remitiendo el régimen funcional de sus miembros al reglamento del Cuerpo.

La Guardia Civil siguió siendo “un cuerpo del Ejército de Tierra que presta servicios a la Administración civil” (Morales, 1988, 2779), con lo que se mantuvo la tradicional dualidad de la estructura

---

<sup>3</sup> Sobre la desmilitarización parcial de la policía uniformada, véase Busquets, 1991, 169 y 170. Sobre la deseable desmilitarización de las FOP, para evitar la proliferación de la violencia y el aislamiento entre policía y ciudadano, y crear una policía democrática a través de una formación adecuada y profesionalizada, véanse las consideraciones de Ballbé y Giró, 1978, 11-17.

<sup>4</sup> La estructura y competencias de esta Dirección, en real decreto 1.156/1980, de 13 de junio: BOE n.º 144, de 16 de junio de 1980, 13.409. El real decreto 1.110/1979, de 10 de mayo, suprimió la Subsecretaría de Orden Público y la Dirección General de Seguridad, y asignó las tareas de coordinación al director de la Seguridad del Estado y al director general de la Policía. La coordinación de todos los cuerpos, en real decreto 1.158/1980, de 13 de junio, complementado por el 3.883/82, de 29 de diciembre.

corporativa: Policía Nacional para las ciudades y Guardia Civil para las poblaciones inferiores a 20.000 habitantes, aunque este precepto tampoco se cumplió plenamente, ya que la Benemérita siguió prestando servicios puntuales en las grandes ciudades. Se dejó al arbitrio del gobierno la determinación del número de habitantes para que actuara la Guardia Civil o la Policía Nacional (artículo 4.a), y se remitió a un futuro reglamento las formas de ejercicio de las funciones que determinarían los derechos y deberes de los funcionarios (artículo 4, párrafo 4). Pero la ley no hablaba del estatuto de las unidades operativas ni del régimen funcional.

Si la norma despertó fuertes reticencias en el seno de la Guardia Civil, por considerar que mermaba su autoridad y competencias, la reestructuración de la DGS en cuatro comisarías generales (Información, Policía Judicial, Seguridad Ciudadana y Documentación) y la supresión definitiva de la temible Comisaría de Investigación Social causó fuerte malestar entre los viejos inspectores y comisarios que continuaban controlando el Cuerpo Superior (Martín Villa, 1984, 143). Los militares que llevaban imponiendo su voluntad durante décadas en una Policía Nacional de acusada impronta castrense no anduvieron a la zaga en su encono, porque la norma restaba autonomía al Cuerpo:

El Estado Mayor de la Policía Armada, y en general los mandos militares de la Inspección, estaban en contra de las reforma pretendidas por el ministerio, porque al cuerpo se le restaba autonomía [...] Martín Villa debilitó el poder de la Inspección y potenció el cuerpo civil, al que llamó *superior* en la efímera Ley de la Policía promulgada unos días antes de la Constitución (Delgado, 2005, 317; 1996, 16).

La influencia del ejército sobre esta rama de la administración decayó, ya que los oficiales de la Policía Armada dejaron de ser necesariamente militares para proceder de una academia específica, tras cursar dos años en la Academia General Militar de Zaragoza. Sin embargo, el entrenamiento seguía siendo preferentemente militar, y era impartido por oficiales de las Fuerzas Armadas. Hubo cierta continuidad en el control castrense de los puestos policiales clave (especialmente en el Mando Único de la Lucha Contraterrorista, la Dirección General de la Guardia Civil y la Inspección General de la Policía Nacional), y se mantuvo la militarización de las estructuras organizativas de la Policía Nacional y la Guardia Civil.

El ministro permitió el acceso de mujeres al Cuerpo Superior, creó la escala facultativa (abogados, médicos, etc.) y permitió la sindicación de los funcionarios civiles, salvo en la Policía Armada y la Guardia Civil. El Sindicato Unificado de Policía (SUP) nació en 1978, y tras un congreso celebrado en Sevilla el 13 de octubre de 1982 y una asamblea nacional clandestina que tuvo lugar en la capital hispalense en 1983, consiguió ser legalizado en 1985 (Raya, 2008).

Cuando la agitación social y política obligó a incrementar la función represiva de las FOP, se trató de profesionalizarlas, relevando al Cuerpo Superior de las funciones administrativas, y revisando y actualizando las condiciones de ingreso y los planes de estudio de las academias, cuya reforma se incorporó a otras propuestas de desmilitarización que provocaron que, desde 1977, los oficiales del ejército dejaran de mostrar preferencia por los destinos de la Policía Armada. Además de la ya aludida redistribución territorial de la Guardia Civil y la Policía Gubernativa, se modernizaron las dotaciones de personal y los medios antidisturbios, se acondicionaron los acuartelamientos, se intensificaron las medidas de acción social (especialmente la vivienda), se incluyó en la Seguridad Social al personal de los cuerpos armados, y se creó una brigada especial de terrorismo, en conexión con la recién creada Audiencia Nacional (Delgado, 2005, 352 y 353).

La ley aprobada en 1978 dejó a la Guardia Civil al margen de la armonización de competencias policiales hasta que el real decreto 1.158/1980, de 13 de junio, impuso la coordinación de todas las tareas por el director de la Seguridad del Estado. Tampoco se resolvió el problema de los cuerpos de seguridad dependientes de las provincias y los municipios, ya que la ley de Policía se remitía de forma harto imprecisa a las “disposiciones especiales” de éstos (artículo 1, párrafo 2). Se respetaban la organización y funciones de las policías locales, que podían ejercer funciones de policía administrativa, de seguridad ciudadana, de prevención, asistencial, judicial y de arbitraje de conflictos privados. La ley de la Policía mantuvo la supeditación de las policías locales, según el principio establecido por la de Orden Público de 1959. Una nueva real orden de 18 de abril de 1979 desautorizó a los alcaldes como autoridades gubernativas en materia de orden público.

El gobierno no dio desarrollo reglamentario a la ley de Policía, con lo que buena parte del diseño reformista quedó en agua de borrajas. La modernización de la estructura policial se emprendió primero en el organigrama central del Ministerio de la Gobernación y en el diseño de una nueva demarcación territorial y funcional de las FOP (Villagómez, 1997, 57), pero la mayor crítica que se puede hacer a la ley de Policía es que no modificó la estructura y el carácter de la función policial, ni afrontó la desmilitarización plena de la Policía Nacional.

Esta indefinición tuvo su importancia en la frustración del proyecto de ley orgánica de Seguridad Ciudadana de 1979, que debiera haber delimitado las competencias materiales y territoriales de las distintas autoridades gubernativas y que preveía la derogación explícita de la ley de Orden Público de 1959. Su artículo 27 otorgaba a los cuerpos de policía autonómica el mero carácter de colaboradores en funciones de policía judicial (Domínguez-Berrueta, Fernández de Gatta y Pablo, 1997, 356). La real orden publicada el 21 de octubre de 1981 marcó los principios de actuación de las FCSE, pero las presiones del sector militar del aparato policial y la presencia de un emergente sindicalismo corporativo, así como la debilidad del último gobierno de UCD, retrasaron el desarrollo del artículo 104 de la Constitución.

Finalmente, el Ejecutivo socialista, tras una larga elaboración con sucesivos borradores de anteproyecto, presentó a trámite parlamentario un proyecto de ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el que se trataba de materializar el mandato del artículo 104 de la Constitución.

La definitiva “normalización” de la función policial vino de la mano de la ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que coordinó de forma total a todas las Administraciones del Estado y trató de acercar la policía a la sociedad, desmilitarizar sus actividades (salvo la Guardia Civil), confirmar el papel rector de la Dirección de la Seguridad del Estado, y unificar el Cuerpo Superior y la Policía Nacional en un único Cuerpo Nacional de Policía, como “instituto armado de naturaleza civil” perfectamente profesionalizado. De la mano de la expresión técnico-jurídica de “instituto civil armado” (artículo 28 de la Constitución) se

pretendió encuadrar y jerarquizar militarmente la función policial, lo que cercenó los derechos de sindicación y huelga de estos funcionarios (Queralt, 1986, 21).

## **2. DEFENDIENDO LA CONSTITUCIÓN: LA LEGISLACIÓN LIMITADORA DE DERECHOS Y LA JURISDICCIÓN EXCEPCIONAL**

Desde la muerte de Franco hasta la consolidación del sistema democrático, las funciones de salvaguardia ejercidas por las FCSE experimentaron un significativo cambio. Del concepto napoleónico de orden público como supervisión y limitación discrecionales de las libertades ciudadanas en aras de la preservación del orden político-social representado por el Estado, se pasó a actitudes que, sin abandonar las anteriores, tenían también como fin, según el artículo 104 de la Constitución, “proteger el libre ejercicio de derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”.

La Constitución separó en dos artículos (el 8 y el 104) el tratamiento de la Policía y de las Fuerzas Armadas (FAS), como primer paso para la creación de un sistema democrático de seguridad pública. Según la Carta Magna, las FAS tienen como finalidad la preservación de la integridad del territorio nacional, la soberanía del Estado y el ordenamiento constitucional, mientras que las FCSE asumían la garantía de la seguridad pública y el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos. El artículo 8 imponía además la desmilitarización de las fuerzas de Orden Público y la desvinculación de las FAS de las competencias salvaguardia interior. Y ello en medio de la protesta de los sectores más conservadores, como Alianza Popular, que planteó el problema nunca resuelto del estatus jurídico dual de la Guardia Civil (Ballbé, 1985, 461).

Las respuestas legales a las amenazas contra el orden público — en especial el terrorismo— continuaron por la senda de la aplicación indiscriminada del estado de excepción con intervención militar propia de la época anterior. El real decreto 1.125/1976, de 8 de abril, hacía partícipe a las autoridades militares y las gubernativas del “restablecimiento de la normalidad y el orden público, siempre que éstos se vean alterados”. El 26 de enero de 1977, el gobierno asumió facultades extraordinarias tras la masacre de abogados laboristas en Atocha, basándose en el decreto-ley de 26 de agosto de 1975 sobre

detenciones y registros encaminados a esclarecer delitos de terrorismo, y prohibió todo tipo de manifestaciones en la calle. Dos días después suspendió el Fuero de los Españoles en lo relativo a la inviolabilidad de domicilio y el habeas corpus para las personas sospechosas de realizar o preparar actos terroristas. La situación excepcional se mantuvo hasta la convocatoria de las primeras elecciones el 15 de junio de 1977.

La ley orgánica 11/1980 de 1 de diciembre sobre suspensión de los derechos constitucionales (artículo 55.2), previstos en los artículos 17.2, 18.2 y 18.3 de la Constitución, ratificó el amplio ámbito de aplicación de la normativa antiterrorista entonces vigente, con la ampliación del plazo de detención de setenta y dos horas hasta diez días, la simplificación de los trámites jurídicos para la realización de registros policiales, y la interceptación de las comunicaciones (Remotti, 1998, 423-450).

El apartado 29 del artículo 149.1 de la Constitución concedía al Estado la competencia exclusiva en la seguridad pública, pero el 106.3 y los artículos 32 y siguientes de la ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, de estados de alarma, excepción y sitio, que desarrollaban el artículo 116.2 de la Constitución, preveían la intervención de las FAS y de la Justicia Militar.

Esta última ley orgánica contemplaba la declaración obligatoria de este tipo de situaciones excepcionales por parte del Parlamento, salvo en el caso del estado de alarma (Cruz, 1984, 61-141), y preveía, de acuerdo con el artículo 55.1 de la Constitución, la limitación o suspensión de determinados derechos fundamentales contemplados en los artículos 17 (habeas corpus); 18.2 y 3 (inviolabilidad de domicilio y secreto de las comunicaciones); 19 (libre circulación); 20.1 a y d, y 5 (libertad de expresión); 21 (derecho de reunión y manifestación); 28.2 (derecho de huelga) y 37.2 (derecho de conflicto colectivo), y la modificación del esquema habitual de distribución de funciones entre los poderes del Estado, en especial el gobierno, cuyo ejercicio del poder gubernativo quedaría sometido y limitado por el ordenamiento constitucional. Para evitar los abusos del poder ejecutivo, se prohibía la disolución del Congreso de los Diputados durante la vigencia de cualquier situación excepcional.



El estado de alarma, declarado por el gobierno en Consejo de Ministros, o por el presidente de una Comunidad Autónoma por delegación de aquél, establecía limitaciones al ejercicio de ciertos derechos, como el de circulación —no el de huelga—, y otras actuaciones como la requisa temporal de ciertos bienes, imposición de prestaciones personales, la intervención u ocupación transitoria de industrias, fábricas, talleres, etc.; limitación o racionamiento de servicios y consumo de artículos de primera necesidad, intervención de empresas y servicios y movilización de su personal. Duraría quince días como máximo y sería prorrogable por autorización expresa del Congreso.

En cambio, el estado de excepción se declararía en respuesta a alteraciones graves del orden público, como la interrupción del libre ejercicio de derechos y libertades, y el anormal funcionamiento de las instituciones o de los servicios esenciales de la comunidad. Sería declarado por el gobierno (con señalamiento explícito del ámbito temporal y territorial y la cuantía máxima de las sanciones a imponer) previa autorización del Congreso de los Diputados y por un plazo de treinta días prorrogable sólo por otros treinta. Suponía la suspensión de las garantías de libertad y seguridad personal reguladas en el artículo 17 de la Constitución, salvo el habeas corpus y otros derechos del detenido.

Por último, el estado de sitio se declararía frente a agresiones dirigidas directamente contra la existencia del Estado, “cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no puede resolverse por otros medios” (artículo 32.1). Esta situación excepcional, que venía a sustituir al antiguo estado de guerra, debía ser declarada por el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta de sus miembros a propuesta del gobierno (artículo 116.4 de la Constitución), y en ese mismo acto parlamentario se debían fijar el ámbito territorial, la duración y las condiciones aplicación, todas ellas especificadas en el *Boletín Oficial del Estado*. Las medidas a adoptar eran las mismas descritas para el estado de excepción, pero con la posibilidad de suspender las garantías del detenido previstas en el artículo 17.3 de la Constitución: información de derechos y razones de la detención, y asistencia letrada durante las diligencias policiales y judiciales. La característica básica del estado de sitio era la militarización de la actuación del poder público, pero siempre bajo la dirección y la supervisión del gobierno. Declarada esta situación

excepcional, la autoridad militar procedería a publicar y difundir los oportunos bandos, con las medidas y prevenciones necesarias, de acuerdo con la Constitución, la ley orgánica 4/1981 y las condiciones de declaración del estado de sitio. Pero también se limitaba el alcance de la jurisdicción militar: el uso de los poderes excepcionales habría de ser proporcional, es decir, adecuarse a la naturaleza e intensidad de las crisis que ha de afrontarse, y su aplicación limitada a la parte del territorio nacional afectado por la crisis (Mateu-Ros, 1988; Fernández Segado, 1985 y 1981).

El artículo 55.2 de la Constitución, que regulaba la suspensión de derechos, era una medida de carácter potestativo del legislador, y no preceptiva u obligatoria. Su aplicación habría de ser excepcional, y tenía como objeto facilitar las investigaciones por delitos graves como el terrorismo, y limitar en el tiempo las facultades legislativas y gubernativas en esa lucha, evitando la comisión de excesos. Además, las medidas suspensivas de libertades sólo podrían aplicarse a personas determinadas y por causa justificada (no abusiva ni arbitraria) en la investigación de actuaciones de bandas armadas o elementos terroristas, de acuerdo con la ley 4/1998, de 25 de mayo, de reforma de la ley de Enjuiciamiento Criminal, y sólo en los artículos 17.2, 18.2 y 18.3 de la Constitución.

Es decir, se mantenían los derechos contemplados en el habeas corpus (artículo 17.4), el procedimiento preferente y sumario (artículo 53.2) y otros recursos a nivel judicial ordinario, ante el Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El plazo de detención preventiva sin puesta a disposición judicial establecido en el artículo 17.2 de la Constitución pasaba de setenta y dos horas a ciento veinte; la inviolabilidad de domicilio, establecido por el artículo 18.2 de la Carta Magna, se trocaba en autorización de entrada y registro en casos de excepcional y urgente necesidad, y el secreto de las comunicaciones, según el artículo 18.3, se veía limitado por la posibilidad de intervenir comunicaciones para la averiguación de delitos relacionados con la actuación de bandas armadas o elementos terroristas.

La ley orgánica 2/1981, de 4 de mayo, de Defensa de la Constitución, fue elaborada inmediatamente después del intento de golpe de Estado del 23-F, y consistió en la modificación y adición de

determinados artículos del Código Penal y del de Justicia Militar, ampliando la figura delictiva de la rebelión a los atentados contra el ordenamiento constitucional, algo que ya existía desde el Código Penal de 1870. A diferencia de la ley de Defensa de la República de 21 de octubre de 1931, no conformaba conductas sancionadas por la vía administrativa del Ministerio de la Gobernación, sino verdaderos tipos penales nuevos. La norma, que reguló penalmente los delitos de conspiración, proposición, provocación y apología de la rebelión y el terrorismo, incluía medidas cautelares como el cierre provisional de medios de comunicación que preconizasen la subversión violenta. En materia terrorista se impuso la figura delictiva de pertenencia a banda armada, y se tipificó el delito de colaboración o favorecimiento de actividades terroristas (Fernández Segado, 1983).

Otro cambio relevante tuvo que ver con la reconversión de instancias jurisdiccionales especiales, que con todo siguieron conservado un carácter continuista y una filosofía claramente represiva. El real decreto-ley 1/1977, de 4 de enero, creó la Audiencia Nacional, al tiempo que otro (el 2/1977 de misma fecha) suprimió el infausto Tribunal de Orden Público (TOP) y creó en Madrid dos Juzgados de Instrucción. El real decreto 3/1977 reguló la competencia jurisdiccional en materia de terrorismo, hasta entonces asignada a la jurisdicción militar, y la otorgó en exclusiva a los Juzgados Centrales de Instrucción y a la Audiencia Nacional.

En consecuencia, se dispuso la exclusión del Código de Justicia Militar, con su correspondiente inclusión en el Código Penal ordinario, de los tipos delictivos de terrorismo creados por la ley 42/1971, de 15 de noviembre. Los jueces del TOP se reciclaron hacia los Juzgados de Instrucción de Orden Público y hacia la Audiencia Nacional, creada oficialmente el 5 de enero de 1977 en medio de un significativo vacío legal, con el Fuero de los Españoles suspendido y la Constitución en proceso de elaboración.

No es descabellado presentar a la Audiencia Nacional como heredera de la jurisdicción extraordinaria del TOP, que en 1975 había incoado 4.317 causas y en 1976 había llegado a las 6.000 por delitos políticos, casi el doble de los sumarios incoados antes de la muerte de Franco (Ballbé, 1985, 455). El fuerte incremento de la población penitenciaria, que alcanzó cifras absolutas sólo alcanzadas en la

posguerra (de 8.440 personas en 1975 a 21.942 en 1982), o el número de personas ingresadas en prisión, que creció un 169 por ciento en siete años —37.738 en 1974, 35.478 en 1976 y 59.817 en 1981 (Olarieta, 1990, 227)— no sólo se explican por el aumento de la criminalidad política o común, sino también por el reforzamiento coactivo y punitivo del Estado en sus múltiples instancias.

### **3. *QUIS CUSTODIET IPSOS CUSTODES?* LA DIFÍCIL ADAPTACIÓN AL MARCO CONSTITUCIONAL Y LAS CUENTAS PENDIENTES DE LA VIOLENCIA POLICIAL**

Según Sophie Baby, pueden distinguirse dos etapas básicas en la actitud del Estado hacia la violencia durante la transición: los años 1975-1977 fueron de experimentación, desde la continuidad represiva del tándem Arias-Fraga (cuya concepción autoritaria del orden público quedó compendiada en el exabrupto “la calle es mía”, proferido por este último ante el intento de manifestación del Primero de Mayo de 1976) hasta el difícil pragmatismo del ministro Martín Villa (2006, II, 370-377).

El pluralismo limitado que preconizó Arias asimilaba el desorden con la violencia, adolecía de jerarquización en la conceptualización de la acción subversiva (cualquier protesta era peligrosamente revolucionaria, y tratada en consecuencia) y limitaba los derechos políticos de determinados grupos de izquierda. La “doctrina Fraga de la seguridad nacional” anteponía la autoridad a la ampliación de las libertades, en una concepción regalista del Estado que imponía el orden desde arriba.

Incluso Adolfo Suárez, como el dictador Primo de Rivera, proyectó al inicio de la transición la inclusión del PSOE excluyendo del juego político a la izquierda, desde los carlistas a los anarquistas, comunistas, separatistas y republicanos. El propio Martín Villa diferenciaba entre partidos legalizados (los que colaboraban con el sistema), legalizables (que serían tolerados si se inscribían en el registro correspondiente) y los ilegalizables, como el PCE y los grupos de extrema izquierda, cuya actuación política no sería tolerada bajo ningún concepto (Martín Villa, 1984, 61 y 67).

La detención del líder comunista Santiago Carrillo el 22 de diciembre de 1976 y la obtención de la libertad bajo fianza el día 30 (en la misma jornada en la que el Consejo de Ministros aprobó la unidad de jurisdicción que implicaba la desaparición del TOP), puso en evidencia los límites de esta concepción cicatera de la libertad política, y simbolizó el comienzo de una etapa pragmática de ampliación de sus límites que culminó en la legalización del PCE el 9 de abril de 1977.

A partir de la etapa constitucional, delimitada por los años 1978-1982, el aparato del Estado experimentó una progresiva democratización, que no pudo ocultar el fenómeno de los “incontrolados”, el “vigilantismo” y las acciones provocadoras (como la manipulación gubernativa de los sucesos de Montejurra contra los carlistas en mayo de 1976, el “caso Scala” contra la CNT en enero de 1978 —sindicato que el ministro Martín Villa reputaba como el máximo peligro desestabilizador del momento— o el enigma de los GRAPO) durante los años setenta y la “guerra sucia” contra ETA de los años ochenta.

En la transición, los servicios de información colaboraron con grupos de extrema derecha internacional, a los que se había tolerado asentarse en España y participar en actividades parapoliciales desde 1975 (Rodríguez Granero, 1988). El Ministerio del Interior protegió, y en algunos casos impulsó actividades ilegales rayanas en el terrorismo, como la “Operación Mallorca”, planificada desde la DGS, que el 5 de abril de 1978 estuvo a punto de acabar con la vida del líder independentista canario Antonio Cubillo en Argel, y que fue dirigida por el comisario Roberto Conesa, famoso por sus brutales prácticas de tortura con los detenidos. Otro caso reseñable fue el asesinato de José Miguel Beñarán Ordeñana, *Argala*, perpetrado en Anglet el 21 de diciembre de 1978 por el mercenario Jean-Pierre Cherid. Los pistoleros neofascistas a sueldo del gobierno fueron coordinados por el Servicio Central de Documentación (SECED) creado en 1972 (Peñaranda, 2012, 19 y Sánchez Soler, 2010, 114-125), que desde el 16 de julio de 1976 estuvo dirigido por el teniente coronel Andrés Cassinello Pérez. El SECED fue disuelto por real decreto 2.761/1977, de 28 de octubre, y dejó paso al Centro Superior de Información de la Defensa (CESID), como convergencia del SECED y la 3.ª Sección del

Alto Estado Mayor, todo bajo la dependencia administrativa del Ministerio de Defensa.

A raíz del secuestro del presidente del Consejo de Estado, Antonio María de Oriol y Urquijo, en noviembre de 1976, se creó en el Ministerio del Interior una comisión formada por el subsecretario de Orden Público, el director general de Seguridad, Mariano Nicolás, el inspector general de la Policía Armada, general Aguilar Carmona, el jefe del Estado Mayor de la Guardia Civil, general Sáenz de Santa María, y el director del SECED, teniente coronel Cassinello, para coordinar las actuaciones de la Policía Armada, la Guardia Civil y el SECED (Ortí, 2009, 286 y 287).

Durante el mandato de Martín Villa (que fue conocido popularmente como “la porra de la Transición”, debido a la excesiva dureza que empleaban sus subordinados en reprimir manifestaciones obreras y estudiantiles), entre julio de 1976 y abril de 1979, se mantuvo en términos generales la actitud autoritaria de una policía mal equipada, deficientemente formada y peor pagada. Cada manifestación o conflicto en la calle suponía un riesgo de incidentes serios, brutales o trágicos. Aunque se trató de proteger a las personalidades del nuevo poder democrático, reducir el número de grupos armados operativos mediante la acción policial o el diálogo y establecer cierto control sobre los grupos violentos de la extrema derecha, la actitud cívica de las fuerzas policiales dejó mucho que desear (Belloch, 1998, 69). Prevalecía la coacción directa como acto no sujeto a procedimiento y basado en órdenes imperativas, actuaciones de tipo físico contra las personas o cosas y otros actos de intervención unilateral en la esfera individual y colectiva (Carro, 1977, 611).

Las tácticas policiales no parecieron las más adecuadas para controlar la violencia en las manifestaciones. Se movilizaba a gran número de agentes con el objetivo de controlar a viva fuerza a los manifestantes y subsanar las propias deficiencias, especialmente su armamento pobre e inadecuado y la carencia casi absoluta de medios y tácticas especializados. La Policía solía utilizar con demasiada frecuencia las armas de fuego y cargaba contra el grueso de los manifestantes, lesionándoles de forma indiscriminada. También participaban en la represión policías de paisano y miembros de grupos

de extrema derecha, que, en ocasiones, también emplearon armas con total impunidad. En otras, sobre todo en el País Vasco, se llegó a ocupar casi militarmente algunas ciudades. Como recuerda un mando policial de la época:

Antes, las antiguas unidades de reserva se quedaban en los cuarteles y únicamente salían cuando ya había que apagar el fuego [...] Cuando la manifestación se estaba desarrollando había policía de la plantilla de esa ciudad y cuando la situación se desbordaba, salía la reserva y actuaba con contundencia. La técnica que se utiliza ahora es desplegar preventivamente y cuando se va desarrollando la manifestación ya está la policía desplegada, e ir controlando a partir de ese despliegue preventivo (ápu*d* Jaime-Jiménez, 1996, 160).

El despliegue territorial de las Brigadas Móviles, creadas en 1969 y encargadas del control de los desórdenes públicos, ya no correspondía a finales de los setenta con la disminución de la intensidad de la protesta. Además, el elevado promedio de edad de sus miembros y el hecho de que fueran destinos obligatorios limitaban su capacidad operativa, de modo que en 1989 fueron sustituidas por las Unidades de Intervención Policial (UIP), con plantillas renovadas y mejor preparadas, organigramas más jerárquicos y centralizados, un ethos militar evidente, amplia discrecionalidad en sus acciones y nuevas tácticas preventivas de control de masas basadas en la movilidad extrema y en la protección del derecho de manifestación ante provocaciones externas (Jaime-Jiménez, 1996, 159-164)<sup>5</sup>.

La Policía Armada, dirigida por oficiales procedentes del Ejército de Tierra, asumió la función de impedir las manifestaciones en la etapa final de la dictadura, por lo que, coincidiendo con el aumento significativo de las alteraciones del orden público, sus efectivos crecieron a lo largo de los setenta un 130 por ciento, hasta situarse en los 49.708 agentes en 1979. Incremento que se situaba muy por encima del aumento de la población y que se hizo en buena parte a expensas de la Guardia Civil (Curbet, 1983, 85 y 104), la cual, en junio de 1977, perdió sus competencias sobre orden público en muchas ciudades españolas, y vio disminuir su plantilla de 62.000 a 60.000 miembros entre 1974 y 1980 (Jaime-Jiménez, 2002, 52). A

---

<sup>5</sup> Normas para el empleo de armas, técnicas de dispersión y canalización de multitudes, despliegues en masa, escolta, etc., en Pardo y otros, 1977.

pesar de que desde 1977 disminuyó la proporción dedicada en los presupuestos del Estado a los gastos de seguridad —y también las plantillas de la Guardia Civil y la Policía Armada (Hewitt, 1993, 19 y 20)—, en 1981 España seguía teniendo una tasa de encuadramiento policial de las más altas del mundo desarrollado, y la más elevada de Europa Occidental, con 4,33 policías por 1.000 habitantes frente a 2,35 de Gran Bretaña, 2,92 de Francia, 3,25 de Alemania, 1,7 de Portugal o 3,15 de Grecia (Sabaté, 1984, 140)<sup>6</sup>.

Este desmesurado despliegue de fuerza no trajo aparejada medida en las intervenciones coactivas. Recordando el año 1976, el general José Antonio Saénz de Santa María, director de la Policía Nacional en el momento del golpe de Estado de 1981, afirmó en su biografía autorizada;

[T]anto la Policía como la Guardia Civil apretaban el gatillo con bastante facilidad. Las manifestaciones solían ser disueltas a tiro limpio y era muy frecuente que acabasen con las calles ensangrentadas [...] La Policía Armada no estaba preparada para mantener el orden en las manifestaciones sino para reprimirlas (Carcedo, 2004, 139 y 140).

El mismo general reconoció que la flamante Policía Nacional:

[C]ontinuaba sin asumir su condición de cuerpo de seguridad encargado de velar por el orden democrático. El cambio de nombre y de uniforme no había influido en sus métodos. Sus intervenciones seguían guiadas por el abuso de la violencia, la proclividad a apretar los gatillos y a manejar las bombas de humo y las bombas con una contundencia innecesaria (Carcedo, 2004, 199).

La consecuencia fue un elevado índice de letalidad en sus actuaciones, que oscila entre las 135 víctimas que señala Gonzalo Wilhelmi y las 178 que evalúa el detallado y solvente análisis estadístico de Sophie Baby (2009). Para Sánchez Soler, hubo 591 muertes por violencia política entre 1976 y 1983 según las memorias anuales de la Fiscalía del Tribunal Supremo. De ellas, 188 (31,8 por

---

<sup>6</sup> Datos procedentes de Ricardo Veciana, *Diario 16*, 14 de julio de 1981. Según *Cambio 16*, 244, 9 de agosto de 1976, había un agente del orden público por cada 340 habitantes, sin contar los agentes municipales, cuando en el Reino Unido la proporción era de uno por cada 470 ciudadanos.



ciento) fueron víctimas mortales de la violencia política institucional (2010, 303).

#### **Víctimas mortales de la violencia policial y parapolicial (1975-1982)**

Tipo de violencia	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Total
Gatillo fácil	4	11	6	4	9	6	2	8	50
Represión política	22	15	20	21	11	1	6	1	97
Torturas y malos tratos	1	0	0	1	0	1	4	1	8
Total víctimas Policía	27	26	26	26	20	8	12	10	135
Extrema derecha y terrorismo de Estado	6	5	10	7	14	31	5	0	78
Total	33	31	36	33	34	39	17	10	233

Fuente: Wilhelmi, 2012, 6, 8, 10 y 14.

#### **Víctimas de la violencia policial (1975-1982)**

Tipo de violencia	1975*	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Total
Extralimitación policial	7	14	14	22	21	16	28	17	139
Brutalidad en manifestaciones	0	10	10	4	7	0	1	0	32
Torturas y malos tratos	1	0	0	1	0	1	4	0	7
Total	8	24	24	27	28	17	33	17	178

\* Sólo octubre-diciembre. Fuente: Baby, 2009, 184 y 185.

En 1977, la Policía cargó violentamente en 788 de las 1.028 manifestaciones callejeras convocadas por la oposición (el 76,60 por ciento del total), y causó 35 muertos durante su transcurso entre 1975

y 1979 (Ballbé, 1985, 470, nota 17, ápu*d* Jaime-Jiménez, 1996, 145)<sup>7</sup>. Todo ell vino acompañado de la acción parapolicial de los grupos ultraderechistas, cuyo saldo mortal fue de 58 muertos en 1976-1980 y 37 en 1981-1985 (Olarrieta, 1990, 227).

El abogado y diputado de Herri Batasuna (HB), Miguel Castells, contabilizó 2.449 agresiones físicas a personas y bienes ejecutadas por la Policía y grupos incontrolados desde el 15 de junio de 1977 al 16 de junio de 1981 (una media de 1,68 agresiones diarias), con 37 muertos y 166 heridos causados por elementos incontrolados y 49 muertos y 807 heridos ocasionados por las fuerzas del orden. Entre los heridos habría 38 homicidios frustrados.

Entre el 1 de enero de 1976 y el 1 de marzo de 1980 se produjeron siete muertes en agresiones realizadas por policías fuera de servicio, 19 en cargas a manifestaciones y asambleas, diez en controles de carretera, dos en confusos enfrentamientos armados entre policías, ocho en enfrentamientos con ETA (m), nueve en persecución a personas o identificación de vehículos sospechosos, y siete en otras circunstancias (1982, 34-39). Por lo general, estos sucesos fueron despachados por las autoridades gubernativas y los mandos policiales con escuetas notas de prensa, generalmente alusivas a que el fallecido tenía antecedentes o que había huido huyó tras dársele el alto.

Según Baby, la violencia policial se dirigió en su mayor parte contra civiles no politizados (49 por ciento). De las 32 víctimas producidas en la represión de manifestaciones, una fue muerta por fractura craneal causada por un bote de humo; otra, a consecuencia de golpes; seis, por balas de goma, y 32, por impacto de balas reales. En la mayoría de los casos, su muerte se produjo por falta de destreza en el empleo de armas no letales y por la carencia de formación en la gestión preventiva o pacífica e los conflictos callejeros. De las 139 muertes producidas por extralimitaciones policiales (sobre todo en controles viales o en el transcurso de detenciones), 58 eran civiles anónimos, cinco militantes políticos, 45 delincuentes, 29 terroristas y dos personas sin identificar (2006, II, 508 y 518).

---

<sup>7</sup> Hubo 27 muertos entre 1975-1978, y ocho en 1979.

Estas cifras contrastan negativamente con las causadas por otras policías del entorno europeo: los 139 muertos producidos en controles y detenciones fueron dos veces más numerosos que las víctimas de abusos policiales en Francia en la misma época, y se produjeron de forma preferente en regiones conflictivas, como el País Vasco y Cataluña, en los años cruciales de las movilizaciones masivas y con un mecanismo en espiral. En Italia, en la década siguiente a la aprobación de la ley antiterrorista (la llamada “Legge Reale” de mayo de 1975), habían muerto 150 personas ajenas a cualquier organización armada. En Alemania Federal se conocen casos de 70 víctimas de la policía que se encontraban desarmadas; en al menos 20 casos, quienes criticaron los abusos policiales fueron procesados o condenados a elevadas penas de prisión por “ofensas contra el Estado” (Dupont, 1979, 60).

El dilema que se plantearon muchos demócratas, entre el garantismo de los derechos o la defensa frente a la violencia ilegítima no estatal de ETA, quedó enturbiado por los excesos de la represión policial en forma de tiroteos indiscriminados y torturas (Recalde, 1983, 11). La lamentable actuación de la Policía Armada en Vitoria en marzo de 1976 (con cinco muertos) y de la Guardia Civil en Montejurra en mayo (con dos), durante el mandato de Fraga, no fue una excepción, ya que tuvo ocasión de repetirse en los Sanfermines de Pamplona el 8 de julio de de 1978 (con un muerto y 200 heridos, y otro muerto y siete heridos más en la huelga general que se proclamó en Guipúzcoa) y en Rentería, donde, tras la muerte por la policía de un joven manifestante, la población protagonizó manifestaciones espontáneas y barricadas hasta la llegada el 13 de junio 1979 de una compañía de la Brigada Móvil de la Policía Armada procedente de San Sebastián, que se dedicó al saqueo de comercios. Los sucesos causaron una fuerte repulsa social, especialmente cuando, el 17 de julio de 1978, Martín Villa intentó juzgar los hechos de Pamplona con un doble rasero: “Lo nuestro son errores. Lo otro son crímenes” (Castells, 1982, 83).

La tortura, que había sido aplicada sistemáticamente a los detenidos por motivos políticos o sociales durante la dictadura en prisiones, comisarías o cuartelillos, fue otra constante en esta etapa. Los informes de Amnistía Internacional, realizados en 1973, 1975, 1976 y 1979, confirman la persistencia de esta lacra, especialmente en

las comisarías y los cuarteles de la Guardia Civil (ápod Suárez y Colectivo 36, 1976, 140 y 141)<sup>8</sup>.

A pesar de que, en abril de 1977, España había ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que prohibía la tortura (artículo 6), y de que, en junio de 1978, por iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista, el delito de tortura fue incorporado al Código Penal, se siguieron produciendo sucesos escandalosos como la muerte en el hospital, el 12 de febrero de 1981, del etarra Joseba Arregui con claros signos de malos tratos, o el “caso Almería”, donde tres jóvenes de izquierdas fueron interceptados en un control de la Guardia Civil el 8 de mayo de ese año, y sufrieron tortura en el cuartel abandonado de Casafuertes antes de ser ejecutados y quemados (Pons, 1987, 172-186). De los once guardias que participaron presuntamente en los hechos sólo se procesó a tres: el teniente coronel Carlos Castillo Quintero, el teniente Manuel Gómez Torres y el guardia conductor Manuel Fernández Llamas. El ministro Rosón se vio forzado a dar explicaciones en el Congreso, donde sostuvo que los tres jóvenes iban armados y agredieron a los guardias civiles. Estos tres miembros de la Benemérita fueron los primeros en ser procesados y condenados por torturas y homicidio tras la aprobación de la ley de Policía de diciembre de 1978.

Los abusos policiales característicos de la época no mudaron la consideración, mayoritariamente favorable, de la opinión pública respecto de la actuación de las fuerzas de seguridad. Una actitud que tenía que ver con el incremento de la sensación de inseguridad personal a lo largo de las décadas de 1970 y 1980. Por ejemplo, la inseguridad ciudadana experimentó en 1978 un significativo aumento, traducido en un incremento del 25 por ciento de los delitos contra la propiedad, de un 18 contra las personas y de un 43 de homicidios voluntarios. Madrid y Barcelona sumaban más del 40 por ciento de los delitos del conjunto de España (Debate, 1979, 20).

En una encuesta realizada en enero de 1980, el 60 por ciento de los 6.032 preguntados pensaba que no se castigaba debidamente a

---

<sup>8</sup> Véanse también Amnesty International, *Report of an Amnesty International mission to Spain July 1975*, London: Amnesty International Publications, 1975, y *Torture in Spain, 1976*, London: Amnesty International, 1977. Numerosas denuncias de tortura en Euzkadi, en Castells, 1982, 25-32.

los delincuentes, y de 1978 a 1980 el porcentaje de ciudadanos que se sentían seguros descendió del 66 por ciento al 50. Un 39 pensaba que la policía debía ser más dura con los delincuentes, mientras que un nueve opinaba que debía serlo menos. El 42 por ciento de los encuestados calificaba de bueno el trabajo policial, 33 de regular y once (especialmente personas situadas en los alrededores del PCE, la extrema izquierda y el nacionalismo independentista) de malo.

La mayoría de la población ya percibía a la policía como un cuerpo de defensa y protección ciudadana, respetuosa con los derechos y libertades de las personas, que trataba con corrección a quienes recurrían a ella para recabar protección o ayuda. La población se quejaba de que los agentes no contaban con suficiente colaboración ciudadana, pero aún no existía una mayoría convencida de su plena adecuación al cambio democrático, ya que casi la mitad de los encuestados no se pronunciaba al respecto (Justel 1982, 87 y 89). Los mayores de veinticinco años (sobre todo votantes de derecha y extrema derecha) se pronunciaban más favorablemente respecto de la policía. Sólo el 30 por ciento de los vascos (frente al 56 del promedio nacional: 67 en Madrid y 62 en Barcelona) la identificaba con su defensa y protección; el 21 experimentaba una sensación de temor, y esta actitud iba progresando en proporción inversa a la edad.

#### **4. LA LEGISLACIÓN Y LA POLÍTICA ANTITERRORISTA**

La crisis del Estado del Bienestar de mediados de los setenta coincidió en gran parte de los países occidentales con el recrudecimiento del terrorismo revolucionario, neofascista o separatista. España no fue una excepción. Uno de los problemas más graves planteados por el terrorismo, especialmente el etarra, no sólo fue su potencial destructivo, sino también su perverso efecto en el reforzamiento de los aspectos más represivos del sistema de seguridad español, en especial de una política antiterrorista sometida a una lógica autónoma propia de legislaciones de emergencia, que, para mejorar la eficiencia policial y la capacidad punitiva de la justicia, amenazaba con institucionalizarse, socavando las libertades cívicas y la seguridad jurídica que pretendía defender.

Es preciso reconocer que en los años setenta y ochenta se emitieron en la mayor parte de los países occidentales normas jurídicas de carácter excepcional para erradicar el terrorismo. Estas normativas no

sólo modificaron la noción del orden público, sino que transformaron de forma duradera algunos rasgos de una cultura jurídica caracterizada hasta ese momento por el garantismo. Si en la posguerra mundial el derecho penal tradicional, basado en la intimidación y el castigo retributivo, dio paso a una política criminal que tomaba como eje la resocialización del delincuente, en estos convulsos años de la “segunda Guerra Fría” se vivió un retroceso en los principios que otorgaban al delito político un trato de privilegio. Se consolidó para los delitos políticos violentos una estrategia jurídica represiva y de emergencia que lesionó algunos principios básicos propios del Estado de Derecho, como la limitación del habeas corpus, la degradación de la intervención judicial o la prevalencia de la extradición en el principio *aut dedere aut iudicare*.

España, que no partía de una previa tradición garantista, elaboró probablemente la legislación más restrictiva de los países de Europa occidental, sobre todo en los aspectos procesales: normalización de la prisión preventiva, ampliación hasta diez días del plazo de detención sin asistencia jurídica, autonomía de la autoridad policial en la fase preliminar de instrucción, degradación del derecho a la defensa, etc. A ello se unió un endurecimiento general de las penas y la construcción de tipos imprecisos y excesivamente genéricos de acción política delictiva.

El terrorismo trató de ser combatido mediante un arsenal penal y procesal de excepción. El decreto-ley 10/1975, de 26 de agosto, sobre “prevención y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y la seguridad personal” (prorrogado un año por real decreto-ley 2/1976, de 18 de febrero) se mantuvo en vigor en el inmediato período posfranquista. Siguiendo esta norma, se prolongó el plazo de detención legal de setenta y dos horas a cinco días, y a diez con autorización judicial; se consintió el registro de viviendas con permiso gubernativo, y se mantuvo la jurisdicción militar sobre asuntos de orden público.

Bien es cierto que se suprimió el fuero militar para los delitos de terrorismo: el real decreto-ley 2/1976, de 18 de febrero, modificó la anterior disposición de agosto de 1975 y derogó gran parte de decreto-ley 10/1975, aunque mantuvo en vigor los artículos referidos a las facultades de la policía en materia de detención y registro, atribuyendo las competencias en materia de terrorismo a la jurisdicción ordinaria. Con todo, la jurisdicción castrense mantuvo algunas competencias en

caso de que los hechos fueran ejecutados por grupos armados con organización de tipo militar o paramilitar, si atacaban el ordenamiento institucional y producían alarma o grave alteración del orden público. Este último decreto-ley mantuvo la intervención castrense en materia de ataques de palabra o de hecho a las FAS, como demostró el proceso al grupo teatral *Els Joglars* en marzo de 1978 por el capitán general de Cataluña, Francisco Coloma Gallegos, por presuntas injurias a la Guardia Civil en su obra *La torna*, o el proceso a Pilar Miró y el secuestro de la película *El crimen de Cuenca* por la autoridad militar en 1980.

Los reales decretos-ley 1, 2 y 3, de 4 de enero de 1977, sobre creación de la Audiencia Nacional, supresión del TOP y competencia en materia de terrorismo, condujeron este tipo de actos delictivos a una jurisdicción especializada: la Audiencia Nacional, que asumiría, junto a los Juzgados Centrales de Instrucción, las competencias en casos de terrorismo. La legislación antiterrorista, que sufrió importantes cambios en 1976, continuó ampliándose tras las elecciones de 1977.

El real decreto-ley 21/1978, de 30 de junio, de medidas en relación con delitos cometidos por grupos o bandas armadas, endureció aún más la anterior legislación, con la aplicación de la detención indefinida con autorización judicial (artículo 2), la prohibición de redenciones de pena a las personas a las que se aplicara dicha ley y la supresión del secreto de las comunicaciones que figuraba en el decreto-ley de 1975. Esta norma fue muy criticada por los partidos de izquierda, ya que establecía entre otras cosas, “la posibilidad de prolongar la detención durante el tiempo necesario para los fines investigadores, salvo denegación judicial”, consideraba siempre flagrantes los delitos cometidos por grupos y bandas armadas a efectos del artículo 553 de la ley de Enjuiciamiento Criminal (artículo 3), facultaba (artículo 4) al Ministerio del Interior para ordenar la observación policial telegráfica y telefónica de las personas sospechosas (con intervención a posteriori de la autoridad judicial) y prohibía que los condenados pudiesen beneficiarse de indultos generales y particulares, así como de la libertad condicional y la redención de penas por el trabajo (artículo 6) (Mestre, 1987, 73 y 74). La incomunicación de detenidos durante muchos días favoreció la aplicación de torturas y malos tratos.

La ley 56/1978, de 4 de diciembre, que derogó la norma anterior, limitaba la detención gubernativa un máximo de diez días con conocimiento del juez, establecía la incomunicación por el tiempo necesario para completar las diligencias o la instrucción sumarial e hizo desaparecer la prohibición de indultos. La ley 82/1978, de 28 de diciembre, de modificación del Código Penal en materia de terrorismo, destipificó la delincuencia terrorista, derogando los artículos 260-262 del Código Penal y reformulando dichos actos punibles en figuras delictivas comunes (encubrimiento, falsa comunicación de colocación de artefactos, etc.), que endurecieron su tratamiento penal cuando se trataba de conductas habituales en la acción terrorista.

El real decreto-ley 19/1979, de 23 de noviembre, por el que se modificaba parcialmente el que creó la Audiencia Nacional, prorrogó la vigencia de la ley 56/1978 de medidas especiales en relación con los delitos de terrorismo cometidos por grupos armados, con validez sólo por un año, pero sin embargo fue prorrogado por otro real decreto de noviembre de 1979.

La legislación promulgada en 1978-1979 se caracterizó por acelerar los procesos contra delitos terroristas a través de procedimientos de emergencia, otorgando a la Audiencia Nacional mayores competencias (Jaime-Jiménez, 2005, 238). Tras la promulgación de la Constitución, la tendencia represiva no remitió: la ley orgánica 11/1980 de 1 de diciembre, sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución, ratificó el amplio ámbito de aplicación de la anterior normativa, con el mantenimiento del plazo de detención de setenta y dos horas a diez días, simplificó los trámites jurídicos por la realización de registros policiales, y la intercepción de las comunicaciones, siguió adjudicando a los Juzgados Centrales y a la Audiencia Nacional la competencia exclusiva de las causas sobre terrorismo, y esbozó la figura del terrorista arrepentido.

La ley orgánica 2/1981 de 4 de mayo, “en materia de defensa de la Constitución española y en materia de terrorismo”, que modificó y adicionó determinados artículos de los Código Penal y de Justicia Militar, endureció sustancialmente las penas e introdujo por vez primera la figura del arrepentido, ya existente en las legislaciones alemana e italiana. Pero ninguna de estas iniciativas jurídicas de marcado carácter punitivo limitó la perpetración de atentados terroristas,



que alcanzaron su momento álgido a fines de los setenta e inicios de los ochenta.

A partir de 1978, la lucha antiterrorista pasó al primer plano de las prioridades del gobierno Suárez. La torpeza con que el Estado afrontó el problema del terrorismo tuvo mucho que ver con las deficiencias de la organización, estructura y mentalidad policiales heredadas del franquismo. La aparición de un grupo armado como ETA sorprendió a las fuerzas de seguridad, cuyo diseño y despliegue respondía a las necesidades de la represión masiva contra una oposición fundamentalmente no violenta. La aparición de este nuevo reto subversivo no supuso la inmediata adaptación de la estructura de seguridad interior. De hecho, las respuestas iniciales continuaron por la senda de la aplicación indiscriminada del estado de excepción.

La pervivencia del terrorismo etarra condujo a acentuar las viejas estrategias contrainsurgentes de base militar ensayadas durante la posguerra, lo que suponía contemplar a vastas zonas del País Vasco como un auténtico territorio de ocupación, y a toda la población como potenciales enemigos. La descoordinación entre las instancias gubernativas encargadas del orden público, en concreto entre los gobernadores civiles y las fuerzas de seguridad, provocaron sucesos lamentables como los protagonizados por la Guardia Civil en Tolosa, Montejurra y Lemona, y sobre todo por la Policía Armada en Tudela, Pamplona o Rentería en los veranos de 1978 y 1979.

La lucha contra ETA acabó por convertirse en un duelo singular, casi deportivo y marcadamente autoreferencial: tras el tiroteo acaecido el 11 de enero de 1978 en el centro de Pamplona, que provocó la muerte de dos miembros de ETA (m) y de un policía, Martín Villa pudo ufanarse de que el enfrentamiento se había saldado con “dos a uno a nuestro favor” (Castells, 1981, 139).

Sin embargo, el ministro no disfrutaba de la lealtad a toda prueba de sus subordinados. Mantuvo malas relaciones con la Guardia Civil, por los intentos de desmilitarización, los ceses (como el del general Campano en 1976), la ampliación de competencias sobre el Cuerpo por parte de los gobernadores civiles (el gobernador de Madrid, Juan José Rosón, pasó a asumir plenas competencias, que antes eran ejercidas en parte por el DGS) y la entrega a la Policía

Armada de las competencias de seguridad en los municipios superiores a 20.000 habitantes, con la consiguiente pérdida de influencia de la Benemérita (Jaime-Jiménez, 2002, 87, nota 80; Martín Villa, 1984, 154 y 155).

Los frecuentes actos de indisciplina fueron severamente castigados. Los oficiales de la Guardia Civil que cantaban himnos falangistas en los entierros de víctimas del terrorismo fueron duramente sancionados, mientras que el teniente coronel Antonio Tejero fue removido de la Comandancia de Málaga por haber prohibido una manifestación autorizada por el Gobierno Civil el 8 de octubre de 1977. Los castigos individuales trataron de evitar los agravios corporativos, y las autoridades optaron por apoyar a la policía en cualquier circunstancia, movilizandando la añeja retórica securitaria pero retirando progresivamente a la Benemérita del patrullaje rural en el País Vasco y Cataluña.

Tras una visita a que rindió a Alemania en septiembre de 1978, el ministro del Interior, Rodolfo Martín Villa, envió al País Vasco a un grupo de 60 miembros del Cuerpo Superior de Policía bajo el mando del comisario Roberto Conesa, responsable de la Brigada Central de Información, para analizar la información disponible sobre ETA. El grupo practicó 180 detenciones hasta finales de año. Al grupo de Conesa se sumó, en febrero de 1979, el GEO (con 120 hombres) y los GAR, con 450 hombres.

La figura paradigmática del enemigo del Estado pasó del disidente político —frecuentemente comunista— a la del terrorista, especialmente el de origen vasco (Baby, 2006, II, 626). De inicios de 1979 a mediados de 1980, casi mil personas fueron arrestadas por su presunta pertenencia a ETA (Morán, 1997, 111), y la cifra de detenidos de 1978 a 1987, en aplicación de las leyes antiterroristas, ascendió a más de 11.000 (Olarieta, 1990, 256). Este tipo de arrestos indiscriminados duró hasta 1987, cuando comenzó a regularizarse la judicialización de las detenciones.

En octubre de 1978, después de una serie de emboscadas mortales de ETA, la guarnición de la Policía Nacional en Basauri casi al completo, con 400 hombres, se amotinó y se negó a entrar en servicio (*El País*, 18 de diciembre de 1976). El gobierno envió

refuerzos rápidamente desde el Sur y relevó a toda la plantilla del acuartelamiento, procesando a 25 agentes (Trevino, 1982, 142 y 143). En Guipúzcoa, bajo el mandato del gobernador José María Belloch, se cambió a la mitad de los mandos operativos en cinco meses. En 1979, reconociendo lo delicado de la situación, el gobierno redujo la estancia en Euskadi de los agentes de policía a un año, pero el mal en la opinión pública y en la moral de los agentes ya estaba hecho. Incidentes de este tipo impusieron mayor coordinación y centralización de actividades en los delegados del gobierno, la Dirección para la Seguridad del Estado y el Mando Único para la Lucha Contraterrorista, creado en 1977.

Martín Villa también negoció con ETA, utilizando como hombres de confianza a Jesús Sancho Rof y a *Txiki* Benegas, y como intermediario al periodista José María Portell, que acabó por ser asesinado por la banda el 28 de junio de 1978 (Portell, 1877). Cuatro días después, una banda de pistoleros, presuntamente pagada por el Ministerio del Interior, ametralló en San Juan de Luz a Juan José Etxabe (interlocutor en estas primeras conversaciones) y a su esposa, que murió. Martín Villa negó conocer a Portell.

A finales de la década de los setenta, la Guardia Civil tenía desplegado en el País Vasco un 20 por ciento de su fuerza global, para una población que era el siete por ciento del total español (Jaime-Jiménez, 2002, 43). A este desmesurado dispositivo debía añadirse la acción de varias agencias de información antiterrorista: la Comisaría General de Información de la Dirección General de la Policía, el Servicio de Información de la Guardia Civil (SIGC) y el CESID, que fueron reunidos en una Mesa de Coordinación Informativa a fines de 1983.

En mayo de 1979, el general Antonio Ibáñez Freire (antiguo combatiente de la División Azul, ex-gobernador civil de Vizcaya en 1961 y de Barcelona en 1963, y director general de la Guardia Civil de 1976 a 1978) fue escogido por Suárez, en lugar de Rosón, para calmar el “ruido de sables”, iniciar el cambio en la cultura de las FCSE y mejorar sus condiciones técnicas (Belloch, 1998, 78). El nuevo ministro restableció criterios de disciplina, alejó la política del Ministerio y siguió un procedimiento de ascensos respetuoso con el escalafón. Los obstáculos, sin embargo, eran de enorme calado.

Ibáñez Freire ha dejado esta lastimera descripción de su breve paso por la máxima responsabilidad de la seguridad pública:

A mí me tocaba dejar claro que Interior no era un Ministerio de Orden Público, represivo; que teníamos la obligación de poner en marcha un ministerio de las libertades y la convivencia. Había que implantar un concepto positivo de la seguridad ciudadana [...] No conté con ninguna ayuda de Francia, absolutamente nada. Los intenté todo. Sólo obtuve gestos distantes y buenas palabras; ni un hecho, ni una información, ni un gramo de solidaridad real [...] Mi misión imposible fue intentar que Policía y Guardia Civil trabajaran en equipo, comprendo con limpieza, confiando en el buen hacer del compañero. Fracasé... La coordinación sólo funciona desde arriba. El ministro que lo consiga habrá hecho un milagro (ápuđ Belloch, 1998, 87-89).

En su comparecencia ante el Parlamento, el 23 de mayo de 1979, Ibáñez Freire propuso elaborar una ley orgánica de las FCSE, inspirada en la atribución a la autoridad civil (concretamente al Ministerio del Interior) de la responsabilidad en el funcionamiento de la seguridad pública, la profesionalización y neutralidad política de los distintos cuerpos, la coordinación de sus funciones, la clara delimitación de sus respectivas competencias y responsabilidades y la adaptación de su formación, selección y perfeccionamiento profesional a la nueva situación política (Debate, 1979, 33).

El 1 de febrero de 1980, un comando de ETA emboscó en Ispaster a un convoy de la Guardia Civil, matando a seis agentes y sufriendo dos bajas propias. En respuesta, el gobierno nombró al general Sáez de Santa María delegado especial en el País Vasco, con plenos poderes policiales. Sumido en la impotencia en plena vorágine de atentados etarras (76 muertos en 1979 y 92 en 1980), el ministro hubo de dimitir tres meses más tarde.

La política antiterrorista de los gobiernos de UCD fue bastante imprecisa hasta los últimos meses de 1980, cuando el nuevo ministro Juan José Rosón inició la reorganización de las fuerzas policiales, controlando y mejorando los servicios de información e investigación, y creando el Mando Único para la Lucha Contraterrorista. El 23 de marzo de 1981 se decidió la intervención de las FAS en la lucha antiterrorista,

impermeabilizando la frontera navarra, tarea que asumió la Guardia Civil a fines del verano.

Rosón, que contó ente su equipo con gente vinculada a la política represiva del franquismo, como José Luis Fernández Dopico, Manuel Ballesteros y Domingo Martorell, planteó una estrategia a largo plazo en tres frentes: legal (leyes antiterroristas y reestructuración en profundidad de las FCSE), alegal (nuevos sistemas y herramientas de información e inteligencia) e ilegal en operativos lanzados más allá de las fronteras con límites ambiguos en las áreas de intervención (Belloch, 1998, 95 y 96). La represión se vio compensada por amnistías, indultos particulares y medidas de reinserción social destinadas a aquellos terroristas que estuvieran dispuestos a abandonar la violencia. El periodista Santiago Belloch asegura que en época de Rosón:

[M]ás allá de la simple tolerancia, la Seguridad española organizó y fomentó las actividades ilegales en suelo francés e incluso en suelo propio. He hablado con más de cincuenta policías, guardias civiles y miembros de los servicios de inteligencia, de todo tipo y nivel de responsabilidad. Eso es algo que todos conocían y que todos aprobaban (1998, 106).

El ministro también implementó una estrategia de diálogo (conversaciones de diciembre de 1980, con miembros de ETA (p-m)-VII Asamblea para el abandono de la lucha armada) y de intensificación de las relaciones intergubernamentales a través de la firma de acuerdos internacionales que desembocaron en la constitución de un espacio antiterrorista judicial y policial europeo. El Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo, abierto a la firma en el Consejo de Europa desde el 27 de enero de 1977, y el *modus procedendi* del Acuerdo de Dublín de 4 de diciembre de 1979, ratificado por España el 20 de mayo del año siguiente, abrieron el camino a una nueva fase de la política antiterrorista, que sería desarrollada en toda su amplitud y con inusitado entusiasmo por los gobiernos del PSOE.

## 6. CONCLUSIÓN

La política de orden público de UCD ejemplifica a la perfección los retos y las dificultades que el tránsito de un poder

autoritario a otro democrático genera en ese área tan sensible de las políticas públicas. Representantes en su mayoría del sector falangista “aperturista”, los responsables políticos del Ministerio del Interior tuvieron que afrontar el difícil reto de transformar la añeja estructura y la cultura política autoritaria de la seguridad pública sin enajenarse la lealtad de los funcionarios, y tratando al mismo tiempo de hacer creíble esa adaptación a una opinión pública escéptica y parcialmente movilizada en la calle. El inmovilismo corporativo, con fuertes connotaciones ideológicas, favoreció la autonomía policial y las resistencias a los cambios democráticos, ante la complacencia de la externa derecha y la acusada debilidad sancionadora del gobierno.

Si bien hubo logros evidentes, como la liquidación del TOP y de la BPS, o la progresiva inhibición de la jurisdicción militar en materias vinculadas con el orden público y el ejercicio de los derechos fundamentales, no es menos cierto que los pasos reformistas que se dieron fueron insuficientes. La ley de Policía de fines de 1978 sólo fue un primer paso en la normalización de la función policial, aunque la naturaleza militar de la Guardia Civil y la Policía Nacional se mantuvo incólume en esencia.

No hubo depuración de los mandos más implicados en los excesos del franquismo, no se abordó la plena coordinación y desmilitarización de los cuerpos policiales, apenas se ensayó un cambio cultural y operativo en sentido democrático y se mantuvieron, e incluso se ampliaron, tanto la legislación excepcional en materia de suspensión de garantías como las instancias jurisdiccionales especializadas en el tratamiento de problemas como el terrorismo (Audiencia Nacional).

La legislación antiterrorista recogió los ingredientes del estado de excepción franquista y favoreció la prolongación de prácticas abusivas propias de la dictadura, como las detenciones masivas, la violación de los derechos fundamentales, los abusos en la disolución de las manifestaciones o las torturas y el recurso a la violencia parapolicial instrumentalizado las actividades de la extrema derecha y grupos de pistoleros neofascistas procedentes del exterior

En un contexto de especial inestabilidad política y económica, que lastró la modernización técnica de las FCSE, el resultado de los

primeros cinco años de gobiernos presididos por Suárez fue preocupante: indisciplinas individuales y colectivas en los cuerpos policiales y militares; incremento de los abusos en las actuaciones de control, vigilancia, detención o gestión de las manifestaciones; intromisión de grupos parapoliciales de carácter “vigilante” vinculados al extremismo de derecha, e ineficacia de la lucha antiterrorista, basada en la represión indiscriminada antes que en la información selectiva.

La rectificación parcial de estos errores en la etapa postrera dirigida por Juan José Rosón quedó oculta por el gran fiasco de la seguridad pública en la prevención y la desactivación de las conjuras político-militares que desembocaron en el golpe de Estado del 23-F. Desde ese momento, en medio de un amplio consenso político, se implementaron medidas de defensa del régimen y se dieron los primeros pasos en la transformación estructural de los cuerpos policiales que luego culminarían los gobiernos del PSOE.

### **BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- Baby, S. (2006), *Violence politique dans la transition démocratique espagnole, 1975-1982*. Tesis doctoral inédita. Université de Paris I-Panthéon Sorbonne, 3 v.
- (2009), “Estado y violencia en la transición española. Las violencias policiales”. En S. Baby, O. Compagnon y E. González Calleja (coords.), *Violencia y transiciones políticas a finales del siglo XX. Europa del Sur- América latina*. Madrid: Casa de Velázquez, 179-198.
- Ballbé Mallol, M. (1985), *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Madrid: Alianza.
- Ballbé Mallol, M. y Giró, M. (1978), *Las fuerzas del orden público*. Barcelona: Dopesa.
- Batista, A. (1995), *La Brigada Social*. Barcelona: Empúries.
- y Playà Maset, J. (1991), *La Gran Conspiració. Crònica de l'Assemblea de Catalunya*. Barcelona: Empúries.
- Belloch, S. (1998), *Interior: los hechos clave de la seguridad del estado en el último cuarto de siglo*. Barcelona: Ediciones B.
- Boronat Tormo, M. y Manzana Laguarda, R. (1983), “Constitución, Legislación antiterrorista y marginación del juez”, *Boletín de Información. Ministerio de Justicia e Interior*, 1.318, 3-18.
- Busquets Bragulat, J. (1991), “La legislación militar en la transición española (1977-82)”, *Revista de las Cortes Generales*, 22, 153-182.
- Carcedo, D. (2004), *Sáenz de Santa María. El general que cambió de bando*. Madrid: Temas de Hoy.

- Carro Fernández-Valmayor, J. L. (1977), “Los problemas de la coacción directa y el concepto de orden público”, *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, 15, 605-627.
- Castells Arteché, M. (1982), *Radiografía de un modelo represivo*. San Sebastián: Eds, Vascas.
- Cruz Villallón, P. (1984), *Estados excepcionales y suspensión de garantías*. Madrid: Tecnos.
- Curbet, J. (1983), *Democràcia i policia*, Barcelona: Direcció General de Seguretat Ciutadana, Departament de Governació, Generalitat de Catalunya.
- Debate (1979), *Debate sobre seguridad ciudadana. Pleno del Congreso de los Diputados, 23, 24 y 30 de mayo de 1979. Pleno del Senado, 29 de mayo de 1979*. Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Subdirección General de Estudios y Documentación.
- Delgado Aguado, J. (1996), *Prietas las filas: recuerdos de un capitán de los grises*, Barcelona: Libros PM.
- (2005), *Los grises. Víctimas y verdugos del franquismo*, Madrid: Temas de Hoy.
- Domínguez-Berrueta de Juan, M.; Fernández de Gatta Sánchez, D. y Fernando Pablo, M. M. (1986), “Reforma policial y Constitución: algunas claves para su interpretación”, *Revista de Administración Pública*, 109, 373-411.
- Fernández de Gatta Sánchez, D., Fernando Pablo, M. M. y Nevado Moreno, P. T. (1997), *Constitución, Policía y Fuerzas Armadas*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A.
- Dupont, F. (1979), *La sécurité contre les libertés. Le modèle ouest-allemand, modèle pour l'Europe?*. París: Études et Documentation Internationales.
- Fernández Segado, F. (1978), *El estado de excepción en el Derecho constitucional español*. Madrid: Editoriales de Derechos Reunidas.
- (1981), “La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio”, *Revista de Derecho Político*, 11, 83-116.
- (1983), “La tutela del orden democrático: la Ley Orgánica 2/1981, de Defensa de la Constitución”, *Revista de Derecho Público*, 92-93, 551-627.
- (1984), “La participación militar en el estado de sitio y el modelo de régimen democrático”, *Revista de Derecho Público*, 96-97, 479-539.
- (1985), “La función de las Fuerzas Armadas en el estado de sitio, en el marco de la Constitución de 1978”. En L. Prieto y C. Bruquetas (eds.), *Libertades públicas y Fuerzas Armadas. Actas de las jornadas de estudio celebradas en el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Complutense, Madrid, 4-24 de febrero de 1984*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 203-252.
- Gil Márquez, T. (2008, 5 de diciembre), “Transición política y policía: 30 años de Constitución Española”, consultado el 7 de agosto de 2012, [www.belt.es/expertos/HOME2\\_experto.asp?id=4371](http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=4371).



- Hernández, F. (1977), “Reflexiones sobre el orden público”, *Argumentos*, 2, 41-45.
- Hewitt, C. (1993), *Consequences of Political Violence*. Aldershot: Dartmouth.
- Hinton, M. S. (2006), *The State in the Streets. Police and Politics in Argentina and Brazil*, Boulder (CO): Lynne Rienner.
- Jaime-Jiménez, Ó. (1996), “Orden público y cambio político en España”, *Revista Internacional de Sociología*, 15, 143-167.
- (2002), *Policía, terrorismo y cambio político en España, 1976-1996*. Valencia: Tirant lo Blanch y Burgos: Universidad de Burgos.
- Jar Couselo, G. (1999), “El papel de la Policía en una sociedad democrática”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 85, 199-220.
- Jiménez Quintana, E. (1987), “Constitució i policia” En *Policia y constitució*. Barcelona: Publicacions de l’Ajuntament, 25-35.
- Justel, M. (1982), “Imagen pública de la Policía”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 18, 85-111.
- Kádar, A. (ed.) (2001), *Police in Transition*, Budapest: Central European University.
- Lamarca Pérez, C. (1985), *Tratamiento Jurídico del terrorismo*. Madrid: Ministerio de Justicia.
- López Garrido, D. (1981), “Algunos datos sobre la estructura sociológica de los cuerpos de seguridad del Estado en España”, *Revista de Estudios Políticos*, 22, 39-77.
- (1987), *El aparato policial en España*. Barcelona: Ariel.
- Loubet del Bayle, J. L. (1992), *La Police: approche socio-politique*. París: Montchrestien.
- Macdonald, I. R. (1985), “The Police System of Spain”. En J. Roach y J. Thomaneck (eds.), *Police and Public Order in Europe*. Londres: Croom Helm, 215-254.
- Martín-Retortillo Baquer, L. (1987), “Notes per a la història de la noció d’ordre públic”. En *Policia y constitució*. Barcelona: Publicacions de l’Ajuntament, 9-24.
- Martín Villa, R. (1984), *Al servicio del Estado*. Barcelona: Planeta.
- Martínez Inglés, A. (1994), *La Transición Vigilada. Del Sábado Santo “rojo” al 23-F*. Madrid: Temas de Hoy.
- Mateu-Ros y Cerezo, R. (1988), “Estados de alarma, excepción y sitio”. En VV. AA., *Gobierno y Administración en la Constitución. X Jornadas de Estudio sobre Gobierno y Administración en la Constitución, celebradas en Madrid durante los días 19 al 22 de mayo de 1986, organizadas por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, I, 164-205.
- Mestre Delgado, E. (1987), *Delincuencia terrorista y Audiencia Nacional*. Madrid: Ministerio de Justicia.
- Morales Villanueva, A. (1980), *Las Fuerzas de Orden Público*. Madrid: San Martín.
- (1988), “La Guardia Civil en el art. 8 de la Constitución”. En *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Madrid:

- Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, IV, 2.767-2.793.
- Morán, S. (1997), *ETA: entre España y Francia*. Madrid: Ed. Complutense.
- Navarro Esteban, J. (1982), “La democracia no necesita leyes especiales ni policías especiales”, *El Viejo Topo*, 66, 12-13.
- Olarieta Alberdi, J. M. (1990), “Transición y represión política”, *Revista de Estudios Políticos*, 70, 225-262.
- Ortí Bordás, J. M. (2009), *La transición desde dentro*. Barcelona: Planeta.
- Palacios Cerezales, D. (2010), “Repressive Legacies and the Democratisation of Iberian Police Systems”, *South European Society and Politics*, 15, 3, 429-448.
- Pardo Zancada, R. et alii (1977), *Normas provisionales para el empleo táctico de las compañías móviles motorizadas de reserva general*. Madrid: Academia Especial de la Policía Armada.
- Peñaranda, J. M. de (2012), *Desde el corazón del CESID*. Madrid: Espasa.
- Pons Prades, E. (1987), *Crónica negra de la transición española (1976-1985)*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Portell, J. M. (1977), *Los hombres de ETA y de Euskadi: Amnistía arrancada*. Barcelona: Dopesa.
- Queralt, J. J. (1986), *El policía y la ley*, Esplugues de Llobregat: Plaza & Janés.
- Raya, M. J. (2008, 29 de febrero), “Policías de la Transición y de la libertad”, *Diario Córdoba*, consultado el 7 de agosto de 2012, [www.diariocordoba.com](http://www.diariocordoba.com).
- Recalde, J. R. (1983), “Fuerza y legitimidad del Estado”, *Leviatan. Revista de Hechos e Ideas*, 12, 7-12.
- Remotti Carbonell, J. C. (1998), *La suspensión individual de derechos en la Constitución española de 1978*. Microforma. Barcelona: Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- (1999), *Constitución y medidas contra el terrorismo: la suspensión individual de derechos y garantías*. Madrid: Colex.
- Rodríguez Granero, L. F. (1988), “Las tramas anti-ETA. La más sucia de las guerras”, *Derechos Humanos. Dossier*, extra, 21-22.
- Sabaté Delgado, J. (1984), “La profesión policial en España: un análisis sociológico”, *Papers. Revista de Sociología*, 21, 133-152.
- Sánchez Soler, M. (1989), *Los crímenes de la democracia*. Barcelona: Eds. B.
- (1993), *Los hijos del 20-N. Historia violenta del fascismo español*. Madrid: Temas de Hoy.
- (2010), *La transición sangrienta Una historia violenta del proceso democrático en España (1975-1983)*. Barcelona: Península.
- Santos, C. (1982), “Los GEO, el gatillo preciso de la democracia”, *El Viejo Topo*, 66, 11-16.
- Sorel, A. (1979), “La policía en la calle, la policía en casa, la policía en nosotros”, *El Viejo Topo*, 33, 56-58.
- Suárez, A. y Colectivo 36 (1976), *Libro blanco sobre las cárceles franquistas. 1939-1976*. Chatillon-sous-Bagneux: Ruedo Ibérico.
- Villagómez Cebrián, A. J. (1997), *Las fuerzas y cuerpos de seguridad. Del orden público a la seguridad ciudadana: la caracterización jurídica de la*

*policía de seguridad en el sistema constitucional*, Oleiros: Ara Solis y Santiago de Compostela: Consellería de Xustiza, Interior e Relacións Laborais.

Virgili Abelló, X. (2001), “Pratiques policières et transition démocratique en Espagne”, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 44, 37-61.

Wilhelmi, G. (2012), “Las otras víctimas de una transición nada pacífica”. En *I Congreso de Víctimas del franquismo (Rivas Vaciamadrid, 20-22 de abril de 2012)*, [en línea]

<<http://www.congresovictimasfranquismo.org/wp-content/uploads/2011/12/26-Gonzalo-Wilhelmi-V%C3%ADctimas-de-la-transici%C3%B3n.pdf>> (consultado el 7 de agosto de 2012).



# MOVIMIENTOS INVOLUCIONISTAS Y TRAMAS GOLPISTAS

ROBERTO MUÑOZ BOLAÑOS  
IUGM

*Ningún ejército puede detener la fuerza de una idea  
cuando llega a tiempo (Victor Hugo, 1802-1885).*

El periodo comprendido entre 1975 y 1986, denominado de la transición y consolidación democrática en España, es clave en nuestra historia. Por muchas razones, pues supuso el establecimiento definitivo de un régimen basado en la soberanía nacional y la integración en las estructuras occidentales. Pero estos hechos jamás se hubieran producido, si previamente no se hubiera controlado el poder militar y se hubiera acabado con la presencia de las Fuerzas Armadas (FAS) en la vida política española; tal vez el acontecimiento más característico y determinante de nuestra historia desde el siglo XVIII.

El capítulo consta de seis epígrafes. El primero aborda las causas del intervencionismo militar y la situación de las FAS españolas en 1975. El segundo, las distintas formas de intervención, de acuerdo con la tipología establecida por Samuel Finer, y la evolución del intervencionismo militar durante la transición hasta 1978. El tercero, el periodo de “influencia”, correspondiente a la etapa de gobierno de Carlos Arias Navarro. El cuarto, el de “extorsión”, desde la llegada de Suárez a la Presidencia del Gobierno hasta la legalización del Partido Comunista de España (PCE) en 1977. El quinto, el periodo comprendido entre la legalización del PCE y el triunfo socialista en 1982, marcado por las operaciones de “suplantación” y “desplazamiento”. Y el sexto, el golpismo residual en la primera etapa de gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), cuando definitivamente desapareció el intervencionismo militar en nuestro país.

## 1. LAS CAUSAS DEL INTERVENCIONISMO MILITAR: EL CASO ESPAÑOL

Las causas que han provocado el intervencionismo de las FAS en el ámbito político han sido estudiadas por numerosos historiadores y politólogos, la mayoría de origen anglosajón, destacando sin duda Charles Moskos (Harries-Jenkins y Moskos, 1984), Samuel E. Finer (1969), Morris Janowitz (1960) y Charles Huntington (1957). A partir de sus obras, y de las investigaciones realizadas por el autor de estas páginas, se ha elaborado una tipología propia, articulada en nueve condiciones que justifican y hacen posible la intervención de los militares en política, y que en la España de 1975 se cumplían en su totalidad:

1. Patriotismo versus supremacía civil. Los militares consideraban que su lealtad a la Nación se situaba por encima de la obediencia a las autoridades civiles. Algunos autores, como Cardona, defienden que el Franquismo había creado las FAS más obedientes de nuestra historia (1990, 209). Pero esto no es cierto completamente. El ejército había actuado como elemento constituyente del régimen y, a partir del 1 de octubre de 1936, un militar, que encabezaba el escalafón de los tres ejércitos, había sido jefe del Estado y a su vez, un teniente general dirigía cada una de las ramas de las FAS (Vegas, 1987, 83-87; Kindelán, 1982, 101-111; Cabanellas, 1977, I, 650-655). Por tanto, los militares se habían limitado a obedecer a sus jefes naturales, ya que la cadena de mando terminaba en el propio Franco, y no a las autoridades civiles, que no ejercían ningún mando directo sobre los militares, siendo estos el principal sostén del régimen. A la muerte de Franco, los militares trasladaron esa lealtad a su sucesor, el rey Juan Carlos I, convertido en capitán general. Sin embargo, esa lealtad no era tan profunda como la que sentían con Franco, ya que la inmensa mayoría de ellos no eran monárquicos, lo que explica que no dudasen en enfrentarse con los gobiernos de turno e incluso pusieran en tela de juicio la figura del monarca, apoyándose para ello en el patriotismo.
2. Carencia de profesionalismo. Las FAS españolas no eran una institución completamente profesionalizada. Durante el Franquismo, sus miembros habían desempeñado cargos en numerosos ministerios y organismos, destacando en este sentido el Instituto Nacional de Industria (INI), y habían controlado las

Fuerzas de Orden Público (FOP). Esto les había permitido extender su influencia en determinados sectores de la Administración y estar en contacto con la clase política franquista, estableciéndose vías de relación, que favorecerían su intervención en el ámbito político.

3. Destino manifiesto de las FAS. Como señala Finer, las FAS españolas eran una de las organizaciones militares con más alto concepto de su importancia, de su misión de defensores de la Patria y sus únicos salvadores en momentos de crisis. Esta consideración tenía su origen en la Guerra Civil, que para la mayoría de los militares seguía siendo una cruzada que había evitado la destrucción de España. En este sentido, Manuel Díez-Alegría, uno de los tenientes generales más liberales, había escrito: “pueden existir casos, enormemente restringidos exactamente, en que las Fuerzas Armadas pueden, sin afiliarse a ninguna corriente de opinión determinada, pero haciéndose eco del sentimiento general de su país, recoger de la calle los atributos del poder para impedir con ello la pérdida de la Nación, al perderse sus esencias fundamentales” (1974, 46).
4. Necesidad de prestigio social. Los militares gozaban de un inmenso prestigio entre las clases más conservadoras de la sociedad española de la transición, que les consideraba el único dique capaz de detener el proceso de disgregación que se había iniciado tras la muerte de Franco. Este apoyo se manifestaba fundamentalmente a través de medios de comunicación como *El Alcázar*, *El Imparcial* o *El Heraldo Español*.
5. Defensa del interés nacional. Las FAS justificaron sus intervenciones a lo largo de la transición apoyándose en el interés nacional, especialmente en su lucha contra el terrorismo, el separatismo y el desorden público, que estaban poniendo en peligro la propia existencia de España como nación.
6. Defensa de intereses sectoriales. Las FAS tenían intereses sectoriales que defender durante la transición. Así, si bien sus intervenciones no podrían vincularse con una clase social determinada, ya que económicamente sus miembros se situaban en el espectro de la clase media; si existían intereses regionales, pues mayoritariamente procedían de territorios de cultura castellana, teniendo un desprecio muy acusado por cualquier manifestación cultural de otra procedencia, que consideraban siempre como

“separatista”, y defendían importantes intereses corporativos, especialmente el deseo de mantenerse fuera del control del Gobierno, dependiendo directamente del rey.

7. Sentimiento de frustración. Las FAS en 1975 no eran una institución frustrada, a pesar del escaso sueldo de sus miembros y la pobreza de su armamento. Por el contrario, se habían forjado en dos victorias: la campaña de Marruecos (1909-1927) y la Guerra Civil (1936-1939). Ni siquiera la lamentable campaña del Sahara Occidental (1974-1975) había modificado esa mística victoriosa. No obstante, a lo largo de la transición, un hecho habría de causar una gran frustración en su seno: el azote del terrorismo, tanto el de carácter revolucionario de los Grupos Revolucionarios Armados Primero de Octubre (GRAPO), como el nacionalista de *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA), el principal grupo terrorista de este periodo, que pasó de asesinar 16 personas en 1975 a acabar con la vida de 92 en 1980, la mayoría pertenecientes a las FAS y las FOP. De estas muertes, los militares no dudaron en acusar al Gobierno, por su incapacidad para frenar sus letales atentados, siendo una de las causas fundamentales del intervencionismo de las FAS en política.
8. Incapacidad de las autoridades civiles para acabar con los problemas del país. A lo largo del periodo comprendido entre 1975 y 1978, y de forma más clara a partir de este año y hasta 1982, los militares llegaron a la conclusión de que los sucesivos gobiernos posfranquistas eran incapaces de frenar de forma contundente el deterioro del país, especialmente en tres grandes áreas: terrorismo, crisis económica y aumento del separatismo y del independentismo. Esta incapacidad sería una de las justificaciones para su intervención en el ámbito político.
9. Coyuntura favorable. Entre 1975 y 1982, España vivió inmersa en una situación de crisis, de la que el azote del terrorismo fue una de sus manifestaciones más importantes. La otra fue la crisis política, derivada del cambio de régimen, y la crisis económica, provocada por el aumento del precio del petróleo a partir la Guerra de Yon Kippur de 1973, y de nuevo en 1979, con la caída del shah de Irán. Esta crisis se reflejó en dos hechos de extraordinaria importancia: el desempleo pasó de poco más de 250.000 personas en 1975 a más de 1.500.000 en 1981 (Toharia, 2003, 308), y la inflación del 14,096 por ciento al 15,02 en el mismo periodo, con un extraordinario pico en 1977 en que se alcanzó el 26,4 por ciento



(Carreras y Tafunell, 2005, I, 1270). Sólo a partir de 1982, coincidiendo con el comienzo de proceso de consolidación democrática, la situación económica comenzó a mejorar.

Junto a estas nueve condiciones, existen otras tres que podrían explicar el triunfo de las intervenciones militares en cualquiera de sus formas:

1. Unidad de las FAS. Toda intervención militar alcanza un éxito completo cuando las distintas ramas de las FAS actúan conjuntamente, sin que existan divergencias en su seno. Por el contrario, si se dividen, la intervención puede fracasar, e incluso acarrear una guerra civil, como ocurrió en 1936.
2. Existencia de un líder. Es materialmente imposible que cualquier intervención militar alcance el éxito si las FAS no tienen un líder indiscutido, ya que eso crearía divisiones, tensiones y facciones en su seno, debilitando su intervención y provocando su fracaso.
3. Reconocimiento del nuevo gobierno surgido del golpe por, al menos, una gran potencia. Reconocimiento necesario para legitimar la intervención militar y su triunfo en el ámbito internacional.

Estas tres condiciones, que justifican el triunfo del intervencionismo militar, no se daban durante el periodo de la transición, ya que no todos los miembros de las FAS estaban dispuestos a intervenir en política; tampoco existía un líder indiscutido, ya que la figura del general Franco lo había impedido, y tampoco los países del bloque occidental, al que España pertenecía, estaban dispuestos a avalar una intervención militar pura, que truncase el proceso de democratización iniciado tras la muerte de Franco.

Para explicar la inexistencia de la primera de las condiciones que harían posible el triunfo de una intervención militar, es necesario recordar que más de 30.000 generales, jefes y oficiales engrosaban los escalafones militares en 1975, de los que un tercio pertenecían al Ejército de Tierra, el único con capacidad real para poner fin al proceso de reforma política (*Anuario Estadístico Militar*, 1976).

Aquel conjunto, sin embargo, carecía de homogeneidad en cuanto a su formación, distinguiéndose en este sentido cuatro grupos perfectamente definidos. El primero estaba constituido por los generales de Franco, es decir, los formados bajo su dirección en la Academia General Militar (AGM) durante el periodo comprendido entre 1928 y 1930. Miembros de este grupo ocupaban, a la muerte de Franco, los primeros puestos del escalafón y tenían a su cargo de la casi totalidad de la capitanías generales, la jefatura del Estado Mayor Central (EMC) y el Ministerio del Ejército. Su formación castrense había tenido lugar en los últimos años de la monarquía de Alfonso XIII, y los primeros de la República. Habían vivido las tensiones sociales y políticas que había caracterizado a ésta y luchado como oficiales de carrera en la Guerra Civil, conflicto en el que habían resultado vencedores, pero que también había sido una experiencia traumática para ellos, por la destrucción que había traído consigo. Estos hechos, unidos a su avanzada edad, les hacían conservadores y poco amigos de cualquier cambio que supusiese una liberalización del sistema político vigente. Sin embargo, eran hombres obedientes y poco dispuestos a intervenir en política, salvo puntuales excepciones, si la situación no se consideraba irreversible. A este grupo pertenecía el principal militar de la transición, Manuel Gutiérrez Mellado (Puell, 1997, 169-176.).

El segundo grupo estaba constituido por los que habían ingresado en el ejército en tiempos de la Segunda República, habían participado en la Guerra Civil y, en muchos casos, en la División Azul. El día de la muerte de Franco, sólo tres de ellos eran tenientes generales: Carlos Fernández Vallespín, José Miguel Vega Rodríguez y Pedro Merry Gordon. Sin embargo, el posterior ascenso a este empleo convertiría a algunos de los demás en los auténticos protagonistas militares de la transición. Eran, igual que en el caso anterior, obedientes, conservadores, reacios al cambio, y, salvo contadas excepciones, indiferentes en materia política, es decir, apartidistas. A diferencia de los anteriores, algunos de ellos estaban más dispuestos a intervenir en el proceso político o, al menos, a exponer en público sus impresiones sobre las consecuencias de la transición a la democracia. A este grupo pertenecía el teniente general Jaime Milans del Bosch y Ussía.

El tercer grupo lo formaban los antiguos alféreces provisionales. Procedían del mundo civil y habían ingresado en el ejército durante la guerra, al final de la cual más de diez mil —exactamente 10.709 (Busquets, Aguilar y Puche, 1981, 9)— se habían engrosado sus escalafones. Procedentes mayoritariamente de familias de clase media y, en buena medida, de zonas rurales; su formación básica la recibieron entre los diecisiete y los veinte años, durante la guerra o la inmediata posguerra. De ello en parte derivaba su acentuado carácter conservador, anticomunista, antiliberal y fuertemente nacionalista, lo que les hizo los más firmes defensores de las esencias del régimen franquista. Esto se hizo patente, a partir de 1958, con la creación de Hermandad de Alféreces Provisionales, que agrupaba tanto a ellos como a los que habían optado por volver a la vida civil, y cuyos miembros no estaban dispuestos a tolerar lo que consideraban la perversión del régimen por la política tecnocrática del *Opus Dei* (Crespo, 1964). Eran, por tanto, el grupo más ideologizado y más visceralmente franquista. Sin embargo, al igual que en los dos casos anteriores, se habían acostumbrado a obedecer, sin discutir, cualquier orden emanada del Gobierno. A este grupo pertenecía el general de división Alfonso Armada Comyn.

El cuarto grupo, estaba constituido por los ingresados en la AGM, formados a partir de 1941. No era un colectivo homogéneo. Fernando Puell lo divide en tres subgrupos (1997, 196). El primero estaría formado por las promociones comprendidas entre 1942 y 1951. Ideológicamente se aproximaban a los alféreces provisionales, de los que les separaba su superior preparación técnica y profesional, rasgo que aireaban para marcar distancias con ellos (Platón, 2001, 363 y 364; Busquets, 1981, 14). A este grupo pertenecía el teniente coronel de la Guardia Civil Antonio Tejero Molina.

El segundo, comprendido por las promociones de 1952 a 1963, componía un conjunto peculiar, muy atípico en un régimen autoritario, debido a que nadie se preocupó de formarles ideológicamente durante su educación castrense. Se les exigió estudiar táctica, tiro, topografía, etc., pero, se les permitió cultivar la mente de forma más libre. A este grupo pertenecía el comandante de Infantería José Luis Cortina Prieto.

Por último, las promociones formadas entre 1964 y 1975 eran decididamente franquistas, gracias en parte a la labor del general

Iniesta, director de la AGM, quien permitió que los más importantes ideólogos del franquismo —Jesús Fueyo y Blas Piñar, entre otros— adoctrinasen a los cadetes (Iniesta, 1984, 182). Valga como ejemplo la descripción de Busquets sobre el adoctrinamiento de la oficialidad en los años 1970-1973, momentos en los que prevalecieron en las FAS los criterios del sector más conservador (2003, 103). Sin embargo, dada la edad y el grado de sus miembros —tenientes y capitanes— era, sin duda, el menos importante de los tres subgrupos citados.

A pesar de las diferencias existentes entre estos cuatro grandes conjuntos, especialmente entre los formados durante la República, los alféreces provisionales y el primer subgrupo de la AGM, existían oficiales políticamente más activos, e incluso predispuestos al golpismo, que podían dar al traste con el sistema democrático; justificando su acción en las nueve condiciones antes señaladas.

## **2. LAS FORMAS DE INTERVENCIÓN MILITAR**

En su ya citada obra, Finer estableció una tipología del intervencionismo militar en política, que se ha convertido en el paradigma de este tipo de estudios. En ella distinguía cuatro formas posibles de intervención:

1. Influencia. Modelo propio de países con una cultura política desarrollada. Consiste en que las FAS tratan de influir en el gobierno siguiendo los cauces legales normales, con objeto de atraerlos a su propia forma de pensar, pudiendo incluso llegar a la rivalizar con las autoridades civiles y discutir con ellas, pero sin pasar nunca los límites de la legalidad (Finer, 1969, 187).
2. Extorsión. Propia de países de menor cultura política. Implica la amenaza de no colaborar con las autoridades civiles, la desobediencia directa, la intimidación e incluso el amago de violencia contra el gobierno, si no sigue los dictados de las FAS (Finer, 1969, 187-201).
3. Desplazamiento. Modalidad propia de países con baja cultura política. Consiste en la sustitución de un gobierno civil por otro, mediante la intervención de las FAS. Puede adoptar tres formas: amenaza de intervenir militarmente; negativa a defender al gobierno frente al desorden civil, y violencia militar. A su vez,

esta última puede producirse a través de un ataque directo contra el gobierno (golpe de estado) o mediante la rebelión sucesiva de las guarniciones militares (cuartelazo o pronunciamiento) (Finer, 1969, 201-216).

4. Suplantación. También propia de países de baja cultura política. Consiste en sustituir el gobierno civil por un gobierno militar y se desarrolla de acuerdo a lo descrito para el desplazamiento (Finer, 1969, 201).

### **3. EL PERIODO DE INFLUENCIA (20/XI/1975-1/VII/1976)**

Se corresponde con la presidencia de Carlos Arias Navarro y su característica fundamental fue que el gobierno careció de un proyecto articulado para iniciar la transición a la democracia. Como resultado de esta carencia, los sectores más involucionistas del franquismo, tanto políticos como militares, intentaron utilizar como correa de transmisión a los militares que formaban parte del gobierno, para que Arias Navarro mantuviera el Estado del 18 de Julio, sin apenas cambios. La figura clave sobre la que actuaron esos sectores fue el entonces vicepresidente del Gobierno para Asuntos de la Defensa, teniente general Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil, y en menor medida, el ministro del Ejército, teniente general Félix Álvarez-Arenas y Pacheco.

#### **3.1. Entrevista de De Santiago y Álvarez-Arenas con Girón e Iniesta. Las Rozas, 12 de enero de 1976**

José Antonio Girón de Velasco era el líder de la línea falangista y antimonárquica del franquismo, y el teniente general en la reserva, Carlos Iniesta Cano, era su correligionario político y amigo íntimo. El 12 de enero de 1976, ambos invitaron a almorzar a los tenientes generales De Santiago y Álvarez-Arenas, en el restaurante *Casa Gerardo*, en Las Rozas de Madrid, reservado exclusivamente para ello, permitiendo de esta forma una total intimidad<sup>1</sup>. Se hicieron muchas cábalas sobre el objeto de la reunión, aunque la opinión mayoritaria es que fue para advertir a los ministros de la grave responsabilidad histórica en que incurrirían si permitían la

---

<sup>1</sup> *Ya*, 13 de enero de 1976. El teniente general Iniesta Cano no incluye esta reunión en sus memorias, ya citadas.

modificación de las leyes fundamentales del Franquismo (Fernández, 1982, 63).

### **3.2. Entrevista de De Santiago con López Rodó. Madrid, 15 de enero de 1976.**

El tecnócrata Laureano López Rodó, hombre de confianza del almirante Luis Carrero Blanco y uno de los políticos franquistas que más habían trabajado por el nombramiento de don Juan Carlos como sucesor a título de rey, era partidario de reformar levemente el sistema franquista a fin de permitir su mantenimiento en el posfranquismo. El 15 de enero de 1975, se entrevistó con De Santiago para explicarle que la situación del país se estaba deteriorando rápidamente por la pasividad del Gobierno ante las movilizaciones sociales de la izquierda y las reivindicaciones del nacionalismo, especialmente el catalán. De Santiago le dijo al término de la entrevista:

El Ejército no consentiría que se quebrante el orden institucional. Yo no soy el General Berenguer. He advertido al Gobierno que no se muestre complaciente con la propaganda subversiva y luego, cuando las cosas se pongan feas, recurra al Ejército con el expediente de la militarización. O jugamos todos o rompo la baraja. La Ley hay que cumplirla (López Rodó, 1993, 212).

### **3.3. Reunión de altos mandos militares. Madrid, 8 de marzo de 1976**

El 8 de marzo de 1976, en el domicilio del teniente general Alfonso Pérez Viñeta, militar azul y procurador en Cortes, se reunieron el teniente general Iniesta; el general de división Tomás Liniers y Pidal, comandante general de Melilla; el general de brigada de Infantería Juan Cano Portal, y el teniente general De Santiago. En ella se habló sobre el progresivo deterioro de la situación política desde la muerte de Franco, y sobre la necesidad de rectificar la línea política gubernamental. Para lograrlo, acordaron enviar un escrito al rey para mostrar las inquietudes del Ejército y pedir dicho cambio político. El escrito, redactado por Pérez Viñeta, fue aprobado por De Santiago, quien lo entregó al monarca; éste le recomendó que se atuviese a sus competencias y no se entrometiese en las del presidente (Tusell, 2003, 279-281). Arias, al conocer lo ocurrido, increpó a los

ministros militares en un Consejo de Ministros y les desafió a que tomaran el poder de una vez. Según Areilza: “El general De Santiago se pone nervioso y musita unas excusas diciendo que jamás las Fuerzas Armadas aceptarían hacerse cargo del poder” (Tusell, 1997, 104). La importancia del incidente es que demuestra que en el seno de las FAS, como ya se ha indicado, no existía un líder que pudiese desempeñar el papel de caudillo de sus compañeros de armas.

#### **4. PERIODO DE EXTORSIÓN (3/VII/1976-9/IV/1977)**

Se corresponde con la presidencia de Adolfo Suárez y transcurre entre el 3 de julio de 1976, cuando éste fue nombrado presidente del gobierno, y el 9 de abril de 1977, cuando se produjo la legalización del Partido Comunista de España (PCE). Este periodo se caracteriza porque el nuevo gobierno definió un proyecto de transición política, que conllevaba el establecimiento de un régimen democrático. Ante esta tesitura, determinados sectores involucionistas, tanto políticos como militares, decidieron intervenir para detener el proceso, dimitiendo o amenazando con una intervención militar.

##### **4.1. Reunión de Suárez con los Consejos Superiores de los tres ejércitos. Madrid, 8 de septiembre de 1976**

El objetivo era que el presidente explicase a la cúpula militar el proyecto de reforma política. La trascendencia de la convocatoria motivó que los sectores franquistas la vieran como la última oportunidad para evitar la desaparición del régimen. Y así se lo hicieron saber a los más relevantes. Gonzalo Fernández de la Mora, ideólogo monárquico contrarrevolucionario, definidor del “Estado de Obras”, se entrevistó con De Santiago y con Pita da Veiga. Al primero le dijo que Suárez pretendía obtener su tácita o expresa aprobación para desmontar el Estado de las Leyes Fundamentales. Ante la sorpresa de Pita, le comentó que conocía bien al presidente y sabía que había aceptado la empresa liquidadora. Por eso, “estaba seguro de que trataría de venderles su estampita al modo gitano” (Fernández de la Mora, 1995, 261). Con De Santiago, que había tratado de posponer la reunión para no implicar a las FAS en el proyecto de reforma política (Osorio, 2000, 198; Gutiérrez Mellado, 1983, 149; Osorio, 1980, 183 y 184), la conversación discurre por otros derroteros, llegando a decir el vicepresidente: “Si hay enfrentamiento no me

gustaría sacar a relucir los tanques”, a lo que Fernández de la Mora replicó: “Nada de eso. Será suficiente que quien piensa así pronuncie con suavidad tres académicas e inofensivas palabras: ‘No soy partidario’. Con eso, que es bien poco, basta. Luego, el Gobierno hará lo que crea oportuno” (1995, 261).

Fernández de la Mora incluso redactó dos extensas notas, que entregó a De Santiago. Una para que tuviese muy clara la trascendencia y significado de la reunión, así como el procedimiento a seguir para neutralizar los proyectos de Suárez:

La reunión del Presidente del Gobierno con los Capitanes Generales de los Ejércitos en el momento actual no puede tener otra interpretación popular que el Pacto Gobierno-Fuerzas Armadas para la Reforma Constitucional.

A partir de la reunión, ante cualquier proyecto de Reforma Constitucional que proponga el Gobierno al Pueblo Español incluyendo a la oposición considerará que tiene el respaldo de las Fuerzas Armadas. Esta interpretación lógica de la reunión le confiere una trascendencia que parece obligar a que las Autoridades Militares hagan conocer al Presidente el sentir de las Fuerzas Armadas en relación con la evolución política y el límite tolerable de esta evolución.

Si se desarrolla la reunión sin aclararse el sentir de las Fuerzas Armadas, el Presidente podría entender que cuenta con un respaldo para cualquier camino a seguir por el Gobierno con las consecuencias siguientes:

- 1.<sup>a</sup> Dificultar la labor de los Ministros Militares en el futuro.
- 2.<sup>a</sup> Si la evolución política que se siga supone la ruptura o el cambio de régimen, el pueblo español considerará que ha sido propiciado por las Fuerzas Armadas.
- 3.<sup>a</sup> De producirse el supuesto anterior, los mandos militares intermedios podrán considerar que han sido traicionados por sus mandos superiores con las gravísimas consecuencias que de ello podrían derivarse.

Por otra parte parece conveniente no desaprovechar la ocasión para exponer el límite tolerable de la reforma política según el sentir



de las Fuerzas Armadas y evitar verse en la necesidad del protagonismo político que supondría la aplicación del artículo 37 de la Ley Orgánica del Estado.

No es aventurado suponer que, dada la limitada preparación política y el arraigado concepto de la subordinación de nuestros Mandos militares, no expresen opinión alguna pudiendo producir la impresión de que comparten los criterios que el Presidente del Gobierno les haya expuesto en la reunión, sobre todo si su exposición es confusa.

Parece aconsejable por tanto que algún Capitán General formule algunas preguntas que obliguen al Presidente a exponer con concreción la política a seguir por el Gobierno y que al mismo tiempo le hagan saber el sentir al respecto de las Fuerzas Armadas. A título de sugerencia las preguntas podrían ser:

- 1.<sup>a</sup> ¿Qué camino va a seguir la política del Gobierno (evolución, reforma, ruptura...)?
- 2.<sup>a</sup> Existe la inquietud de que con la política de diálogo y tolerancia con la oposición se está propiciando un cambio de Régimen hacia un sistema parlamentario que pueda arrastrar a la Corona. ¿Qué medidas va a tomar el Gobierno para evitarlo sin recurrir al artículo 37 de la Ley Orgánica del Estado?
- 3.<sup>a</sup> ¿Es verdad que aunque se ha negado formalmente la entrada en España de Santiago Carrillo, se le tolera y de hecho está teniendo lugar?

Con esta reunión se trata de contrastar si la opinión de los ministros militares es compartida por otras jerarquías militares<sup>2</sup>.

La segunda era una declaración de principios que pretendía que el vicepresidente leyera ante sus compañeros. Su contenido era una clara advertencia al Gobierno para que interrumpiese sus planes de apertura, amenazando claramente con recurrir al artículo 37 de la ley orgánica del Estado, es decir, al uso de la fuerza:

---

<sup>2</sup> Documento cedido al autor por Gonzalo Fernández de la Mora.

La actual política de diálogo con los grupos de oposición ilegales que se está produciendo en casi todos los sectores responsables de la vida nacional, la tolerancia e incluso autorización de sus reuniones y manifestaciones, sus declaraciones consentidas en los órganos de opinión que expresan con autoritarismo y beligerancia, sus propósitos de ruptura y revanchismo con el Régimen del 18 de julio, está creando una situación política excesivamente sensible y propicia para el desarrollo de acontecimientos indeseables.

Por otra parte, un proyecto de reforma constitucional que considere elecciones por sufragio universal con participación exclusiva o básica de partidos políticos tendrá, entre otras, las consecuencias siguientes:

- 1.<sup>a</sup> Gobierno Provisional.
- 2.<sup>a</sup> Cortes Constituyentes.
- 3.<sup>a</sup> Nueva Constitución.
- 4.<sup>a</sup> Régimen Parlamentario.
- 5.<sup>a</sup> Probable cambio de forma de Estado a República Federal.

En relación con las consideraciones anteriores estimo:

- La llamada guerra civil fue una lucha ideológica, una contienda doctrinal, de la que salió vencedora una ideología, una doctrina, no un bando ni unos hombres.
- La natural evolución de la sociedad en cuanto a ideas y estructuras político-sociales aconsejan la adaptación del Sistema Instaurado el 18 de julio a los tiempos, pero manteniendo la ideología y la filosofía política que lo informaron.
- Remediar los males presentes tornando a la situación anterior, pasar del efecto a la causa que producirá indefectiblemente los mismos efectos supone un círculo vicioso y muy peligroso de reacciones y revoluciones.
- Es absolutamente necesario definir con claridad la actualización que se pretende de nuestro vigente Estado de Derecho, la reforma política que ello supone y llevarla a cabo con autoridad, para evitar el protagonismo de las Fuerzas Armadas que podría resultar inevitable por

aplicación del artículo 37 de la Ley Orgánica del Estado y el acelerado deterioro de la situación pusiera en peligro la convivencia pacífica de la Comunidad Nacional<sup>3</sup>.

De Santiago no se atrevió a leer la nota (Carta de Fernández de la Mora al autor, 15 de julio de 1998). Años después, justificaría esta actitud afirmando que no habló para evitar que se produjese un fuerte choque entre los presentes (Palacios, 2001, 72). La explicación podría ser otra. Nada más dar comienzo la reunión, los tenientes generales Prada y Coloma expusieron sus temores respecto del cambio político. Gutiérrez Mellado afirma, respecto de este hecho, que “Hablaron dos tenientes generales que no tenían que haber hablado, porque nosotros habíamos tenido una reunión previa y decidimos que en nombre de todos hablara el ministro. Pero estos dos se saltaron el pacto y hablaron de la preocupación por la subversión y de estas cosas” (VV. AA., 1995b, 471). Coloma, que le acababa de decir a Sabino Fernández Campo “Este muchacho nos va a oír” (Fernández Campo, 1999, 27)<sup>4</sup>, leyó unas cuartillas, rechazando el sistema democrático, que consideraba causante de la Guerra Civil, y defendiendo la permanencia del Estado franquista (Fernández, 1981, 105). Sus palabras tuvieron que dejar a Suárez consternado, aunque sólo se tratase de dos capitanes generales de región militar.

Más importante era lo que pudiese decir el ministro Álvarez-Arenas, pero éste se limitó a leer el texto redactado en la reunión del Consejo Superior del Ejército (CSE) celebrada unas horas antes. En él, tras hacer referencia a las preocupaciones del mando militar —orden público, terrorismo y unidad nacional—, se ofrecía la colaboración del Ejército de Tierra (Platón, 2001, 400). En opinión de Gutiérrez Mellado, el ministro “estuvo muy bien” (Gutiérrez Mellado, 1983, 148). El respaldo del CSE a la reforma política debió de ser la verdadera causa de que De Santiago decidiese no leer la nota de

---

<sup>3</sup> Ídem.

<sup>4</sup> Fernández Campo no dio el nombre de su interlocutor, pero lo identificó como un capitán general, es decir, un mando de región militar, que había sido ministro del Ejército. Dicha circunstancia sólo se cumplía en la persona de Coloma Gallegos, entonces capitán general de Cataluña y ministro del Ejército entre 1973 y 1975, etapa durante la que había tenido como secretario militar a Fernández Campo, lo cual explica la libertad con la que le habló.

Fernández de la Mora, consciente de no contar con el apoyo de los ministros militares, ni del de la mayoría de los presentes. Ante la tesitura de dar la imagen de una jerarquía de las FAS dividida, prefirió callarse.

Suárez tomó a continuación la palabra y explicó su programa de reformas, que prometía respetar la Corona, la unidad de España y la bandera bicolor (Puell de la Villa, 1997, 185; Gutiérrez Mellado, 1983, 148). Sus palabras de Suárez fueron seguidas por un espeso silencio, que el presidente pudo tomar como reprobación a sus proyectos, cuando simplemente se trataba de un tiempo de reflexión que los reunidos se tomaban para calibrar la situación. Pues enseguida comenzaron a hacer preguntas concretas sobre determinados aspectos de la reforma. Alguno sacó el tema de los partidos políticos que se iban a legalizar, y más concretamente del PCE, tal como les había indicado Fernández de la Mora, a través de De Santiago.

Fue en este momento cuando Suárez habló sobre la cuestión. Lo que dijo todavía sigue sin conocerse con exactitud. Algunos de los que se han prestado a hablar del tema, como Gómez de Salazar o Vega Rodríguez, reconocerían que Suárez prometió no legalizar a los comunistas (Agüero, 1995, 151); otros, como Villaescusa, no recordaban sus palabras exactas, pero afirmaron que “A la mayoría no nos pareció bien que vinieran los comunistas, pero tuvimos que aguantarnos” (Entrevista personal, 20 de noviembre de 1998). Carlos Fernández recogió el testimonio de otro de los asistentes, según el cual el presidente dijo textualmente: “Las elecciones generales que se celebren resultantes de la Ley de Reforma Política que pienso presentar a las Cortes no contarán con un partido comunista legalizado, por muchas presiones que reciba en este sentido” (1981, 105). Testimonio coincidente con el de Fernández Campo, para quien Suárez dijo: “Estaros tranquilos, que en ese punto yo pienso como seguramente pensáis vosotros: Partidos políticos, sí; pero no Partido Comunista” (1999, 28).

Osorio también interpretó que Suárez había prometido no legalizar el PCE (Van Halen, 1986, 160). Lo mismo le ocurrió a José Mario Armero, encargado en esos momentos por el propio presidente de mantener conversaciones con el líder comunista Santiago Carrillo, quien habló con él pocas horas después de celebrarse la citada reunión

(Prego, 1996, 539). Únicamente, Gutiérrez Mellado le respaldaría, afirmando años después que “Adolfo Suárez dijo que mientras el Partido Comunista mantuviera una actitud revolucionaria, no sería legalizado” (1983, 149). Pero, después matizaría en parte la opinión mantenida mientras fue vicepresidente y, en los años siguientes, tal vez por por su amistad con Suárez. Así, en una entrevista realizada el 24 de noviembre de 1995, dijo:

Seguramente el tema se tocó porque el Partido Comunista era el enemigo nuestro en la guerra. Seguramente que le preguntaron algo sobre ese asunto. Y Suárez diría que el Partido Comunista no se iba a reconocer. ¡Pero es que luego el Partido Comunista se convierte en otra cosa! Es un partido que reconoce la bandera, la Corona y todo lo demás (VV. AA., 1995b, 471).

La conclusión que se extrae de todo lo anterior es determinante: Suárez prometió no legalizar el PCE (Medina 2004, 277 y 278). Aunque grave, este incumplimiento de la palabra dada, podía haberse justificado por la evolución política posterior del país y del propio PCE, que hacían imprescindible su presencia en unas elecciones libres. No obstante, testimonios posteriores demuestran que ya en aquellas fechas, sus dos principales valedores —el rey y Torcuato Fernández Miranda— admitían la necesidad de legalizarlo (Tusell, 2003, 240 y 241). Así, el monarca había declarado en julio de 1976: “Legalizaremos al partido comunista y veréis que en las primeras elecciones libres obtendrá un máximo del 10% y bajará todavía más a continuación” (Revel, 1992, 173). Y según sus biógrafos, el entonces presidente de las Cortes “jamás concibió el proceso de reforma sin la integración del PC, y ello por dos razones que elaboro teóricamente: porque no creía en una verdadera transición sin la integración del partido mas importante de la oposición y porque no quería dejar el campo libre al PSOE con una preocupante capacidad de aglutinar a toda la izquierda” (Fernández-Miranda, 1995, 232). Por tanto, Suárez sabía sin duda el 8 de septiembre de 1976 cuál iba a ser el destino final del PCE y, sin embargo, no dudó en prometer lo contrario ante los altos mandos de las FAS (Fernández de la Mora, 1995, 262).

En todo caso, la promesa de Suárez sirvió para distender el ambiente, algo tenso hasta entonces (Ysart, 1984, 90). Y en la copa de vino ofrecida tras acabar la reunión, el general Prada, el mismo que se

había manifestado contrario a la reforma, llegó a gritar: “Presidente, ¡viva la madre que te parió!”(VV. AA., 1995b, 471).

Las consecuencias de esta actitud, que simbolizaba la aquiescencia del ejército a los planes reforma, no se hicieron esperar. El 10 de septiembre, Suárez presentó por televisión la ley para la Reforma Política. Ley que fue saludada de forma entusiasta por la oposición, al ver reflejada en ella la llave para abrir el sistema político vigente (*El País*, 11 de septiembre de 1976). La demolición del Estado de 18 de Julio había comenzado. Los civiles franquistas comprendieron mejor este hecho que sus homólogos militares.

Comprendí que las Fuerzas Armadas —se lamentaba Fernández de la Mora— se habían retirado a la última línea de resistencia, lo que suele ser preludio de la derrota. [...] Semanas después, coincidí con Fernando de Santiago en una cena ofrecida por el marqués de Valdeiglesias, donde se manifestó moralmente hundido:

— Dentro de muy poco estaremos como en los años treinta. A mi sustituto ya lo llaman en los cuartos de banderas “el demoledor”.

— Si es así, nos encontraremos peor que en los años treinta porque la República no logró demoler al Ejército, y por eso no estamos como Albania, que era el destino que nos reservaba el Frente Popular. Ahora habéis enmudecido.

Me pareció inútil y demasiado cruel añadir que se habían dejado amordazar sin resistencia. Ya era demasiado tarde. La ocasión perdida fue la del 8 de septiembre (1995, 263-264).

Esta esclarecedora reflexión refleja lo que había sido el deseo de los políticos franquistas desde la muerte del dictador: las FAS, guardianas del régimen de acuerdo con la ley Orgánica del Estado, eran las responsables de impedir que fuera desmontado. No ocurrió así y eso era lo que recriminaban a los militares. Pero, hay más. Las palabras de De Santiago reflejaban sus temores, pero también el hecho de que ya no formaba parte del Gobierno. Su salida provocó la primera crisis grave de la transición y el primer enfrentamiento de Suárez con el sector más duro del estamento militar.

#### **4.2. La dimisión del teniente general De Santiago. 21 de septiembre de 1976.**

De Santiago se encontraba incomodo en el Gobierno desde los tiempos de la presidencia de Arias. Aunque no había querido hacer pública su discrepancia, el proyecto de Suárez no casaba con sus convicciones ideológicas, ya que, como monárquico tradicionalista, era alérgico a la palabra “democracia”, considerando, por el contrario, que el poder descendía directamente de Dios (Osorio, 1980, 184). Su paciencia llegó al límite cuando tuvo noticias de que el ministro de Relaciones Sindicales, Enrique de la Mata Goroztizaga, había mantenido conversaciones con los líderes de las centrales sindicales ilegales —Unión General de los Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO)—, encaminadas a su posible legalización. Algo que no podía aceptar desde su puesto en el gobierno, por lo que dimitió el 21 de septiembre. Sólo habían pasado trece días desde la reunión de Suárez con los tenientes generales, que con tan buenos augurios había terminado, y el Gobierno parecía tener ya un problema en el frente militar.

Sin embargo, años después, el propio Suárez sostuvo que no se trató de una dimisión, sino de un cese: “Cesé al general De Santiago y le exigí que presentara su dimisión” (Navarro, 1995, 72), porque “el general De Santiago había filtrado información secreta del Gabinete a sus colegas militares” (Powell, 1991, 208). El cese fue recibido con suspicacias por el rey, conocedor de la ideología monárquica y del prestigio en el ejército del citado general (Powell, 1991, 208) Para Suárez fue un alivio, pues le permitía acelerar la incorporación al Gobierno, en el puesto necesario para llevar a cabo la misión que se le iba a requerir, a un militar más identificado con sus planes: el teniente general Manuel Gutiérrez Mellado. Así se lo confirmó a Osorio (Powell, 1991, 185 y 186). Al día siguiente, se hizo público el nombre del nuevo vicepresidente primero del Gobierno para Asuntos de la Defensa. La reacción de Pita da Veiga —mucho más antiguo en el empleo que Gutiérrez Mellado— fue, como había previsto Suárez, de extrema contrariedad y pocos días después pidió audiencia con el rey, junto con los otros dos ministros militares, para expresar que Gutiérrez Mellado no tenía ni la antigüedad ni la autoridad necesarias para ocupar el puesto. El rey tuvo que apelar a su patriotismo para que no dimitiera (Powell, 1991, 208).

Por el contrario, la prensa democrática, que indiferente ante la dimisión de De Santiago, recibió con júbilo su nombramiento, considerado la decisión oficial más importante desde la muerte de Franco, y un paso firme en el proceso de democratización (*El País*, 22 de septiembre de 1976; *Cambio 16*, 4-10 de octubre de 1976, 8). Se produjo así la salida a la escena política del hombre que iba a simbolizar la transición militar. Pese a gozar de un prestigio indiscutible entre sus compañeros, hecho que fue reconocido por hombres que más tarde se situaron en contra de su política (San Martín, 1983, 224 y 225)<sup>5</sup>, se convertiría con el paso del tiempo en el personaje más odiado en los cuartos de banderas; achacándole todos los males de España; apeándole de su grado militar, apodándole como “El Guti” o “El señor Gutiérrez”, e incluso agrediendo físicamente.

De Santiago, quizá ofendido en su amor propio por la escasa repercusión de su dimisión, se dirigió por carta a sus compañeros el 22 de septiembre, rechazando de forma expresa la política del gobierno. Carta que pronto se hizo pública (*El Alcázar*, 26 de septiembre de 1976).

El diario ultraderechista *El Alcázar*, que había sido el único en alabar a De Santiago por su gesto, publicó en primera página el 22 de septiembre un artículo titulado “Solo un hombre”, firmado por el director del rotativo, Antonio Izquierdo. El general Iniesta, poco días después, envió al mismo periódico una carta abierta en apoyo de la actitud de su compañero: “en nada podía extrañarme tu firme decisión de renunciar al elevado cargo que ocupabas cuando llegó el momento en el que continuar habría sido incompatible con la seria promesa y el sagrado juramento que prestaste cuando ascendiste a él” (*El Alcázar*, 27 de septiembre de 1976)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> La misma opinión compartían el teniente general Jesús González del Yerro Fernández y el general de división Luis Torres Rojas (Entrevistas personales, 21 de marzo de 1996 y 4 de junio de 1998). Y el teniente general Villaescusa, compañero de promoción y amigo de Gutiérrez Mellado desde los tiempos de la AGM, decía acerca de su labor: “Creo que quería obrar bien, aunque a veces se equivocaba [...] el citado general era muy listo y obraba siempre de buena fe” (Testimonio personal escrito, 20 de noviembre de 1998).

<sup>6</sup> Iniesta había mantenido, días antes, que el ejército debía evitar la desaparición de las instituciones franquistas: “La Ley Orgánica del Estado



La carta de De Santiago, sin duda, constituía una ofensa para el resto de ministros militares y uno de ellos, Álvarez Arenas, exigió que ambos tenientes generales pasasen a la situación de segunda reserva, equivalente a la de retiro en los empleos de general (Iniesta, 1984, 245). El Gobierno aceptó su propuesta en el Consejo de Ministros del 1 de octubre. La mayoría de los periódicos apoyaron la decisión gubernamental, que entendieron como ejemplarizante, pensando que evitaría que se produjesen comportamientos similares en el futuro.

Sin embargo, los afectados, concedores de sus derechos, alegaron que no se habían cumplido todos los requisitos establecidos para tomar semejante medida, al no haber tenido lugar el necesario trámite de audiencia a los afectados, por lo que decidieron recurrir. El Gobierno decidió dejar la medida en suspenso y dispuso que el ministro del Ejército instruyera un expediente administrativo. La labor se encomendó al teniente general Joaquín Fernández de Córdoba y Ziburu, cuñado del general Armada, monárquico conservador como éste, y por tanto, nada cercano al falangista Iniesta. Sin embargo, Fernández de Córdoba, ajustándose a la normativa vigente, dictaminó que la medida “no era admisible en Derecho”. El Ejecutivo, que buscaba con ella escarmentar a los militares más díscolos, quedó en mal lugar (Osorio, 1980, 188-189). A partir de ese momento, Iniesta y De Santiago serían jaleados como héroes por la prensa de extrema derecha, especialmente por *El Alcázar*, pues habían conseguido la primera victoria sobre el gobierno “traidor” (*El Alcázar*, 9 y 14 de octubre de 1976).

#### **4.3. La legalización del PCE. 9 de abril de 1977**

A las nueve de la mañana del Sábado Santo, 9 de abril de 1977, se reunió la Junta de Fiscales en Madrid, por mandato del Gobierno, con un único punto en el orden del día: dictaminar la legalidad o ilegalidad de los estatutos presentados por el PCE en el Registro de Asociaciones Políticas del Ministerio de la Gobernación. Su breve dictamen fue:

El Fiscal del Reino, oída y de conformidad con la Junta de Fiscales Generales, dice: primero, de dicha documentación no se

---

nos recomienda la salvaguardia del orden institucional y estamos dispuestos a cumplirlo con toda energía” (*El Alcázar*, 21 de septiembre de 1976).

desprende ningún dato que determine de modo directo la incriminación del expresado partido en cualquiera de las formas de asociación ilícita que define y castiga el artículo 172 del Código Penal en su reciente redacción (ápuđ Martín Villa, 1985, 66).

Eran las doce de la mañana. El Gobierno ya tenía el dictamen jurídico que precisaba para legalizar al PCE. A partir de ese momento, se puso en marcha el proceso. Primero, se levantó la suspensión que pesaba sobre esa formación política para su inscripción en el Registro de Asociaciones. A continuación, los magistrados Joaquín Arozamena y Rafael Mendizábal, ambos del Tribunal Supremo, redactaron el documento por el que se legalizaba el PCE, fundamentándolo jurídicamente en el citado dictamen (Martín Villa, 1985, 66). Ya sólo restaba hacer pública la noticia. Andrés Reguera Guajardo, ministro de Información y Turismo, pidió a su subsecretario, el general interventor Sabino Fernández Campo, que le representase en la reunión convocada por el ministro de la Gobernación para aquella misma tarde y que, a la salida, le informase de lo tratado.

Llegué al Ministerio, en la Calle de Amador de los Ríos, y me recibió enseguida en un despacho el Ministro Rodolfo Martín Villa. Estábamos solos, sin el resto de los asistentes que yo había imaginado. El Ministro me dijo:

—Te hemos llamado para que en vuestro Ministerio se instrumente con rapidez la forma de dar la noticia del reconocimiento del Partido Comunista.

Mi sorpresa fue grande. El hecho de haber estado destinado en la Secretaría de seis Ministros del Ejército durante 20 años, había dado lugar a que continuara manteniendo el contacto de amigos y compañeros militares con los que cambiaba frecuentemente impresiones en aquellos momentos delicados de la transición y me informaban de detalles interesantes. Ellos me habían proporcionado copias de las cartas, escritos y circulares que se habían cursado después de la importante reunión a que tantas veces me he referido. De esos documentos se deducía claramente la certeza de que aquel reconocimiento no iba a tener lugar. Por eso me permití preguntar a Martín Villa:

—¿Y los militares? ¿Se les ha dicho que cambiaron los planes y las promesas? [...].

Pero hube de insistir:

—Si no se le ha dicho a la cúpula militar, ¿será procedente que se enteren por los medios de comunicación? ¿No es grave que llegue a su conocimiento como un hecho consumado?

Rodolfo Martín Villa se quedó pensativo. Me pidió que esperara un momento y dejó el despacho durante un rato. Cuando volvió se limitó a decirme:

—Este tema está solucionado (Fernández Campo, 1999, 29).

El locutor Alejo García dio a conocer públicamente la noticia a las seis de la tarde del mismo día por Radio Nacional de España (RNE). A partir de ese momento comenzaron los problemas para el Gobierno en el ámbito castrense. A los militares les importó poco el hecho de que la legalización estuviera fundamentada jurídicamente, como tampoco dieron trascendencia a los cambios introducidos en los estatutos del PCE. En opinión de Fernández Campo, Suárez debería haber convocado otra reunión para comunicar a la cúpula militar que dichos cambios podían traer como consecuencia su legalización (Fernández Campo, 1999, 29). Al no hacerlo, todos consideraron que seguía vigente la promesa de Suárez y, por tanto, cuando conocieron la noticia se sintieron engañados.

El primero en reaccionar tempestuosamente fue el almirante Pita da Veiga, quien, el lunes 11 de abril, presentó su dimisión irrevocable como ministro de Marina, alegando que no se le había informado del hecho. No era cierta, en cambio, la noticia difundida el día siguiente por *El Alcázar*, dando pábulo a la dimisión de los otros dos ministros militares: Álvarez-Arenas y Franco Iribanegaray (Prego, 1996, 661). El aserto de Pita fue tajantemente desmentido años después por Gutiérrez Mellado: “Yo llamé personalmente a los tres ministros militares, por encargo del Presidente Suárez, anunciándoles la inmediata posibilidad de la legalización del Partido Comunista si el informe judicial que se había solicitado era positivo” (Gutiérrez

Mellado, 1983, 150)<sup>7</sup>. En una entrevista posterior, la última que concedió en vida, volvió a insistir en que Pita había mentido:

— ¿Qué pasó el día de la legalización entre usted y los tres ministros militares?

— Suárez, me dice: “Llama a los ministros militares y diles que si una autoridad judicial da un informe en el que no pone pegas a la legalización, se va a legalizar el Partido Comunista”. Yo llamé a los ministros y todavía tengo por ahí perdidas unas cuartillas<sup>8</sup>. Pero yo les llamo, les digo eso y les digo también que para ese tema el presidente les recibe en el acto si ellos quieren. Hablo con Franco Iribarnegaray, que era muy amigo mío; hablo con Félix Álvarez-Arenas, y hablo con Pita. Los dos primeros no dicen nada y Pita me dice: “¿Qué juez?”. Yo le contesto: “No sé, pero si llamas al Presidente, él te lo explicará” (VV. AA., 1995b, 472).

Sus declaraciones han sido después corroboradas por uno de los miembros de su Gabinete, el entonces comandante de Artillería Ángel de Losada y de Aymerich, quien fue testigo presencial de las llamadas de Gutiérrez Mellado a los tres ministros militares (Medina, 2004, 303). Lossada también precisa, en esta misma obra, que las llamadas tuvieron lugar el Miércoles Santo, mientras se encontraba despachando con el vicepresidente, es decir, nada más tomar Suárez la decisión de someter el asunto a la Junta de Fiscales. En cualquier caso, resulta evidente que Suárez ignoró la opinión los ministros militares (Martín Villa, 1995, 67); hecho que puede justificar su indignación y que negasen haber recibido ninguna llamada del vicepresidente, tal

---

<sup>7</sup> Una versión distinta, procedente del testimonio de un oficial de la Armada no identificado, mantenía que Pita había hablado con Suárez algunos días antes y que éste se había comprometido a no tomar ninguna decisión hasta no someter a debate la cuestión en el Consejo de Ministros, comprometiéndose a cambio el almirante a solidarizarse con la decisión que se adoptase (Platón, 2001, 431).

<sup>8</sup> Se trata sin duda de la nota manuscrita a la que se hace referencia en otro de los capítulos de este mismo libro: “El Tribunal Supremo ha desestimado entrar a considerar la legalización del partido comunista, cuestión que está ahora en manos del Gobierno. Si el informe de la Fiscalía es favorable, Gobernación procederá en consecuencia. El presidente dice que si quieres alguna aclaración, él está en su despacho” (Lobo, 2013).

vez estimando que habían tenido lugar cuando la legalización era un hecho consumado (VV. AA., 1995b, 470).

La dimisión del ministro de Marina planteó un grave problema al Gobierno, al solidarizarse todos los almirantes en activo con el dimisionario y negarse a sustituirle en el cargo (Prego, 1997, 660. Fernández, 1981, 162-163; Osorio, 1980, 288; *ABC*, 14 de abril de 1977). El propio Suárez dio más importancia a esta cuestión que al generalizado sentimiento de indignación que la legalización había provocado en las FAS, tal como se desprende de la conversación mantenida con su vicepresidente segundo:

Pero —le pregunto—, ¿no me aseguraste que Manuel Gutiérrez Mellado había obtenido la conformidad de los ministros militares? Bueno —me ha contestado elusivamente—, quizá se retrasó, pero ya está hecho y hay que afrontar la sustitución. El problema ahora es que va a ser difícil encontrar un almirante en activo para sustituir a Gabriel Pita (Osorio, 1980, 288).

Gutiérrez Mellado solventó la papeleta apelando al patriotismo del almirante en la reserva, Pascual Pery Junquera, cuyo prestigio en la Armada era incuestionable, avalado por estar en posesión de la medalla naval individual, la condecoración al valor más relevante tras la laureada de San Fernando (Fernández, 1981, 163. Platón, 2001, 434). El 13 de abril, Pery aceptó el cargo, tras entrevistarse con Gutiérrez Mellado y hablar telefónicamente con Suárez, tomando posesión del mismo el día 15 y cerrándose así este capítulo (VV. AA., 1995a, 363-364)<sup>9</sup>.

Las mayores tensiones, no obstante, se producirían en el seno del Ejército de Tierra. El capitán general de la I Región Militar, Federico Gómez de Salazar, hombre muy moderado, convocó a su despacho a todos los jefes de gran unidad, entre los que se encontraba el entonces general de división Jaime Milans del Bosch, jefe de la

---

<sup>9</sup> Pery Junquera siempre sostuvo que su nombramiento no se debió a la negativa de los almirantes en activo a sustituir a Pita, sino porque el almirante José Ramón González López —vocal del Consejo Superior de la Armada, anterior jefe de Estado Mayor y ex-ayudante de don Juan Carlos cuando era príncipe de España—, que era el candidato elegido, tardó demasiado en aceptar el cargo (VV. AA., 1995a, 363 y 364).

División Acorazada Brunete n.º 1 (DAC) (VV. AA., 1995a, 71; *Diario 16*, 13 de abril de 1977). La reunión tuvo lugar en la mañana del martes 12 de abril, en un ambiente extraordinariamente crispado y entre rumores de que Milans no había sacado los tanques a la calle por habérselo prohibido el rey (Martínez Inglés, 2001, 174-175). Según uno los asistentes, el coronel de Artillería José María Sáenz de Tejada, incluso se propuso retirar la confianza a Suárez por ser un hombre sin palabra (Medina, 2004, 300-301).

Ese mismo por la tarde, el Ejército de Tierra lanzó otro órdago al Gobierno, esta vez a través del CSE, convocado con urgencia. Asistieron 15 tenientes generales, pero Álvarez Arenas se excusó de presidirlo, alegando estar indispuesto (*El Alcázar*, 12 de abril de 1977). La reunión, presidida por el jefe de Estado Mayor, José Vega Rodríguez, fue muy borrascosa, como reconoció el propio Gutiérrez Mellado (VV. AA., 1995b, 472).

El sector encabezado por Merry Gordon y Coloma Gallegos, capitanes generales de Sevilla y Barcelona, encrespó los ánimos (VV. AA., 1995b, 471). Por el contrario, Gómez de Salazar e Ibáñez Freire, director general de la Guardia Civil, salieron en defensa del Gobierno<sup>10</sup>. Sus argumentos calaron en el resto, quienes, aunque indignados por lo sucedido, optaron por mantenerse en la legalidad y no forzaron la dimisión del ministro, al que ninguno estaba dispuesto a sustituir (Medina, 2004, 302). Sin embargo, otro de los supuestos asistentes, el teniente general Villaescusa, incluso niega que se celebrase la reunión: “No recuerdo que el Consejo Superior del Ejército se reuniese el 12 de abril de 1977 para analizar la legalización del PCE. Tampoco recuerdo nada sobre la aparición de los dos comunicados que cita ni que se tomara ninguna decisión de enviar ningún comunicado a las distintas Unidades del Ejército; a mí, no me enviaron nada” (Testimonio escrito, 21 de noviembre de 1998).

Independientemente de que se convocase o no y de lo que se hablase en ella, lo cierto es que aquella noche se elaboró un duro y amenazador comunicado, posteriormente endurecido todavía más por Vega y su segundo, el entonces general de división Jesús González del

---

<sup>10</sup> Ibáñez Freire actuó así a instancias del ministro de la Gobernación, Rodolfo Martín Villa (Prego, 1997, 663; Agüero, 1995, 149-152; Martín Villa, 1985, 69),

Yerro Martínez (Medina, 2004, 106). De él se hicieron 50.000 copias para ser enviadas a las distintas unidades y fue filtrado y, parcialmente, publicado:

En la tarde del pasado día 12 de abril, el Consejo Superior del Ejército, por convocatoria del Ministro del Departamento, y bajo la presidencia del Teniente General Jefe del Estado Mayor del Ejército, por enfermedad de aquél, se reunió a efectos de considerar la legalización del Partido Comunista de España y el procedimiento administrativo seguido al efecto por el Ministerio de la Gobernación, según el cual se mantuvo sin información y marginado al Ministro del Ejército. El Consejo Superior consideró que la legalización del Partido Comunista de España es un hecho consumado que admite disciplinalmente, pero consciente de su responsabilidad y sujeto al mandato de las Leyes expresa la profunda y unánime repulsa del Ejército ante dicha legalización y acto administrativo llevado a efectos unilateralmente, dada la gran trascendencia política de tal decisión. La legalización del Partido Comunista de España por sí misma, y las circunstancias políticas del momento, determinan la profunda preocupación del Consejo Superior, con relación a instancias tan fundamentales cuales son la Unidad de la Patria, el honor y respeto a su Bandera, la solidez y permanencia de la Corona y el prestigio y dignidad de las Fuerzas Armadas. En este orden, el Consejo Superior exige que el Gobierno adopte, con firmeza y energía, todas cuantas disposiciones y medidas sean necesarias para garantizar los principios reseñados. Vinculado a cualquier decisión que se adopte, en defensa de los valores trascendentes ya expuestos, el Ejército se compromete a, con todos los medios a su alcance, cumplir arduosamente con sus deberes para con la Patria y la Corona (Pardo, 1998, 289 y 290).

Su contenido constituía una auténtica afrenta para el Gobierno y así lo entendió Suárez, quien telefoneó a Álvarez Arenas y a Vega y, en palabras textuales de Gutiérrez Mellado, los “peinó” por lo ocurrido (VV. AA., 1995b, 472). Ambos decidieron entonces repudiar y calificar de no oficial el comunicado que había trascendido, sustituyéndolo por otro más moderado, redactado por Vega e Ibáñez Freire, que el Gabinete de Prensa del Ministerio del Ejército difundió el 14 de abril:

Por una inadmisibile ligereza de la Secretaría Militar de este Ministerio, se envió un documento dirigido a los Generales, Jefes,

Oficiales y Suboficiales del Ejército exponiendo unos hechos que no corresponden a la realidad, con el peligro de producir gran confusión entre nuestros Cuadros de Mando. Dicho documento no había obtenido mi aprobación ni la del Jefe de Estado Mayor del Ejército, pero su precipitada difusión no pudo ser totalmente evitada. El documento que mereció mi aprobación fue del siguiente tenor:

Es de gran interés que llegue a conocimiento de todos los componentes profesionales del Ejército que en relación con la legalización del Partido Comunista, no me fue posible informarles oportunamente de las razones y justificación de dicha legalización porque el documento justificativo llegó a mi poder el viernes, día 8, por la tarde y la legalización fue oficial el sábado, día 9. En consecuencia, el Consejo Superior del Ejército fue convocado para la tarde del día 12 del corriente al objeto de informar a los Altos Mandos de dichas razones, que se justificaban con base en los más altos intereses nacionales en las circunstancias actuales, para que, a su vez, dichos Mandos transmitieran a sus subordinados las conclusiones del Consejo Superior, que se reproducen a continuación y que fueron objeto de una posterior nota oficial: El Consejo Superior del Ejército acordó por unanimidad informar al Sr. Ministro de los siguientes extremos, según el Acta levantada al efecto:

- La legalización del Partido Comunista ha producido una repulsa general en todas las Unidades del Ejército.
- No obstante, en consideración a intereses nacionales de orden superior, admite disciplinadamente el hecho consumado.
- El Consejo considera debe informarse al Gobierno de que, el Ejército, unánimemente unido, considera obligación indeclinable defender la unidad de la Patria, su Bandera, la integridad de las Instituciones monárquicas y el buen nombre de las Fuerzas Armadas.

Para evitar cualquier confusión en relación con lo anterior, me interesa exponer que el acuerdo del Consejo fue unánime en la redacción de las conclusiones y que es un deber ineludible de todos nosotros hacer honor a lo que en las mismas se dice. Así pues, quiero expresar mi seguridad de que todos cuantos orgullosamente pertenecemos al Ejército español, sabremos cumplir con nuestro deber de mantenernos disciplinadamente unidos, confiando plenamente en



nuestros mandos, a los incondicionales órdenes de nuestro Rey y Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, así como al servicio de España, dentro del mayor respeto y acatamiento a las decisiones de nuestro Gobierno, que no tiene otra mira que laborar incansablemente por el bien de la Patria y con la más absoluta lealtad a la Corona, al tiempo que con la mayor consideración y afecto para las Fuerzas Armadas (*El Alcázar*, 15 de abril de 1977).

Con ello pareció superada la crisis. Sin embargo, simultáneamente se produjo otro hecho muy grave, que no llegó a trascender a la opinión pública: el envío de una nota reservada al rey, al parecer surgida también de la citada reunión:

Acuerdo del Consejo Superior del Ejército: Hacer llegar a S. M. el Rey directamente el disgusto del Ejército y que su figura se está deteriorando a consecuencia de la actitud del Gobierno (Dejaciones, pasividad, falta de autoridad, indecisión...).

Hacer saber al Presidente del Gobierno:

- a) La burla que para el Ejército ha supuesto su actitud en contra de lo que dijo a los tenientes generales de Tierra y Aire y almirantes de la Armada.
- b) Que es inadmisibles que por un “error administrativo” se tenga al ministro del Ejército en la ignorancia de una decisión trascendental.
- c) Qué el responsable de ese “error administrativo” salga del Gobierno.
- d) Que garantice que la actuación del Partido Comunista, no interferirá en lo más mínimo a las Fuerzas Armadas en el cumplimiento de su misión.
- e) Que se adopten las medidas para que por ningún medio se ataque: la Unidad de la Patria, la Corona y a las Fuerzas Armadas, que éstas están dispuestas a defender por todos sus medios (Powell, 1991, 220; Segura y Merino, 1984, 14 y 15).

En este documento, la cúpula del Ejército de Tierra no sólo recriminaba la actitud Suárez, sino que parecía dispuesta a dirigir su Gobierno, exigiendo el cese del vicepresidente, aunque no se le citase, seguridades sobre la futura actitud del PCE y amenazaba sutilmente

con una posible intervención militar. El rey, al recibir la nota, quiso informarse de lo ocurrido para lo que ordenó al general Alfonso Armada, jefe de la Secretaría de su Casa, que hablase con algunos miembros del CSE, haciéndolo también por propia iniciativa con Milans y Sáenz de Tejada en el Cuartel General de la DAC (Medina, 2004, 312; Cuenca 2001, 2001, 68 y 609). La información recabada no debió ser muy positiva para la Corona, a la vista del testimonio aportado por el entonces ministro de Obras Públicas, Leopoldo Calvo-Sotelo, a quien dijo que la política de Suárez estaba deteriorando la figura del rey, provocándose un primer enfrentamiento entre ambos (Calvo Sotelo, 1993, 21).

El sábado siguiente, 16 de abril, con la crisis aparentemente superada, la opinión pública conoció la convocatoria de las primeras elecciones legislativas, que se habrían de celebrar el 15 de junio de 1977, decisión adoptada por el Consejo de Ministros el día anterior.

La legalización del PCE rompió para siempre la relación de confianza entre las FAS y el ejecutivo, abriendo una nueva etapa en el intervencionismo militar. Esta ruptura se trasluce también en los llamados “Estados de Opinión” de las unidades de la I Región Militar, que mensualmente recibía el capitán general, donde se manifestaba que la oficialidad desconfiaba no sólo del Gobierno, sino también de los tenientes generales, incapaces de impedir los engaños de Suárez a las FAS.

## **5. PERIODO DE SUPLANTACIÓN Y DESPLAZAMIENTO (9/VI/1977-27/X/1982)**

Entre abril de 1977 y octubre de 1982, periodo culminante de la transición, el intervencionismo militar adoptaría la forma de desplazamiento y suplantación, y su objetivo sería cambiar el sistema político español, ya fuese de manera parcial o total, pues determinados sectores de las FAS consideraban que la política de los gobiernos de Suárez no sólo era incapaz de hacer frente a los graves problemas que afectaban al país —terrorismo, crisis económica, etc.— sino que estaba poniendo en peligro la propia existencia de España, por el auge del separatismo que había amparado su política en materia autonómica.

## **5.1. La Operación Galaxia**

La Operación Galaxia fue la primera acción auténticamente golpista de la transición y tuvo lugar en un contexto muy particular. En 1978, España vivía en plena efervescencia política, ya que el proceso de transición estaba a punto de culminarse con la aprobación de la Constitución que, desde el verano de 1977, estaba redactándose en las Cortes. Sin embargo, aquella Constitución no era del agrado de determinados sectores políticos y militares, que veían en ella el comienzo de la desintegración de España, como consecuencia del reconocimiento, en su art. 2, del derecho a la autonomía de las “nacionalidades y regiones”. Igualmente, les incomodaba que no se reconociera de forma más explícita el papel fundamental de la religión católica. A estos hechos, habría que unir la escalada terrorista protagonizada por ETA y la crisis económica con sus consecuencias sociales, de las que se acusaba directamente al Gobierno. La suma de estos factores provocaba gran tensión en el seno de las FAS, que se manifestaba en un creciente enfrentamiento con el gobierno. De hecho, al mismo tiempo que se estaba desarticulando la Operación Galaxia, el 17 de noviembre de 1978, tuvo lugar un grave incidente entre Gutiérrez Mellado y el general Juan Atarés Peña, jefe de la III Zona de la Guardia Civil, en el Arsenal Militar de Cartagena, a propósito del contenido de la Constitución, que terminó con su arresto (Medina, 2004, 332-334).

### ***5.1.1. Los protagonistas***

El primer elemento en esta operación fueron los hombres que la pusieron en marcha. Y de ellos, el más destacado era el teniente coronel de la Guardia Civil Antonio Tejero Molina. Nacido en Málaga, el 30 de abril de 1932, Tejero había ingresado en la AGM, el 23 de julio de 1951, formando parte de la X Promoción. Es decir, pertenecía ese subgrupo de oficiales que Puell vinculaba con los postulados más duros del franquismo y más cercanos a la mentalidad de los alféreces provisionales. Su posterior trayectoria profesional contribuyó a exacerbar su radicalismo ideológico. A finales de 1974 ascendió a teniente coronel y el 22 de febrero de 1975 se le concedió el mando de la 512 Comandancia de la Guardia Civil, con competencias sobre la provincia de Álava, puesto que desempeñó hasta el 5 de enero de 1976,

cuando pasó a mandar la Comandancia de la Guardia Civil más complicada de España: la de Guipúzcoa.

Será en estos destinos, desde donde asista a la escalada terrorista de ETA y al crecimiento del nacionalismo vasco. Ambos hechos le iban a afectar de forma indeleble, radicalizando su postura política y convirtiéndole en enemigo del sistema democrático. Simultáneamente, su prestigio en el seno de la Guardia Civil fue en aumento, especialmente por el exquisito trato dado a sus subordinados y por la defensa que hacía de ellos ante a cualquier denuncia, fuera del tipo que fuese, que se les hiciera.

Pero junto a ese prestigio, también mereció varios arrestos a consecuencia de aplicar sus concepciones ideológicas a su labor profesional. Arrestos que finalmente hicieron que fuese apartado de su destino en el País Vasco en enero de 1977, a causa de un encontronazo con el ministro de la Gobernación, Rodolfo Martín Villa, a propósito de los honores que debían rendirse a la *Ikurriña*. De Guipúzcoa fue enviado a mandar la Comandancia de Málaga, donde esta vez se enfrentó a su superior directo, el gobernador civil, al impedir una manifestación previamente autorizada por éste el día 8 de octubre de 1977. Esa misma noche Tejero fue cesado y arrestado y, tras permanecer más de un año en situación de disponible en Badajoz, obtuvo destino en Madrid, al frente de la Agrupación de Destinos de la Guardia Civil n.º 1. Si el hecho llama la atención, dados sus antecedentes, más sorprende que el puesto le fuera concedido por intervención de José Utrera Molina, antiguo ministro secretario general del Movimiento, hombre de profundas creencias falangistas y franquistas y enemigo declarado de la democracia, que entonces, no ejercía ningún cargo público (*Diario 16*, 20 de noviembre de 1978; *El País*, 21 de noviembre de 1978).

La explicación es simple: Tejero se había ido vinculando con el sector más duro y menos monárquico del Franquismo. Vinculación establecida a través de un íntimo amigo suyo, Juan García Carrés, presidente del Sindicato de Actividades Diversas, quien le puso en contacto con los prohombres de dicho sector: el teniente general Iniesta Cano, el propio Utrera Molina y Juan Antonio Girón de Velasco. Hombres con los que se sentía identificado y que, llegado el

momento, le ayudarían cuando se encontrase en dificultades o necesitase apoyo para llevar a cabo sus actividades golpistas.

En su nuevo destino, Tejero llevó una existencia bastante tranquila. Sin embargo, la imparable escalada terrorista y el conocimiento del proyecto constitucional a través de la prensa, que chocaba frontalmente con su ideología, le incitaron a escribir una carta abierta al rey, muy crítica hacia el contenido de la futura carta magna, exigiéndole además que tomara medidas para acabar con los atentados terroristas, lo que le valió un segundo arresto (*El Imparcial*, 31 de agosto de 1978).

Lo verdaderamente trascendente de la carta era el convencimiento de que la Constitución no debía ser aprobada, pues sería el final de la España en que creía. Pero también era consciente de que organizar un golpe de estado era inviable, al no existir suficiente consenso en el seno de las FAS para planificarlo, ni un líder militar indiscutido para liderarlo. Sin embargo, pensaba que si alguien daba un paso adelante, realizando un golpe de mano espectacular, el resto de los militares intervendrían, dado el profundo malestar existente en el seno de los ejércitos. La acción daría al traste con el régimen político en ciernes y abriría el camino para que las FAS determinasen una nueva hoja de ruta política. Bajo estas premisas, Tejero diseñó la llamada Operación Galaxia.

Para ponerla en marcha, buscó el apoyo de un militar alineado ideológicamente con él: el capitán de Infantería Ricardo Sáenz de Ynestrillas Martínez, profesor de la Academia Especial de la Policía Armada y falangista convencido, que había permanecido varios años destinado en la Legión y que moriría asesinado por ETA el 17 de junio de 1986 (*El País*, 18 de junio de 1986).

### ***5.1.2. El plan***

La Operación Galaxia consistía en la ocupación del palacio de la Moncloa por unidades de la Guardia Civil dirigidas por Tejero, cuando estuviese reunido el Consejo de Ministros, de forma que se pudiera retener a todos los miembros del Gobierno en la misma acción. Simultáneamente, Ynestrillas, con efectivos de la Policía Armada, controlaría los puntos más sensibles de la capital para coadyuvar al

éxito de la operación (Pardo, 1998, 36). Tras estas dos acciones, los organizadores pensaban que el resto de las guarniciones se sumarían al golpe, por efecto dominó; cortocircuitando así de forma fulminante la incipiente democracia. Tejero e Ynestrillas decidieron que el mejor día para desarrollar esta operación sería el 17 de noviembre de 1978, por cinco razones (Causa 559/78, sumario, 46):

1. Ser viernes y, por tanto, día habitual de reunión del Consejo de Ministros en el palacio de la Moncloa.
2. Estar programado un ejercicio de tiro en la Agrupación de Destinos de la Guardia Civil, lo que le permitiría disponer del personal necesario para ocupar el palacio de la Moncloa.
3. La cercanía al 20 de noviembre, aniversario de las muertes de Franco y de José Antonio Primo de Rivera, que llevaría a Madrid a cientos de simpatizantes de la extrema derecha, con los que esperaba contar para acabar con cualquier resistencia.
4. Encontrarse el rey de visita oficial en México, lo que le impediría actuar directamente como capitán general de los ejércitos.
5. Encontrarse también Gutiérrez Mellado fuera de Madrid, concretamente en Cartagena.

Con este planteamiento y teniendo en cuenta la fecha escogida, Tejero estimaba que la capacidad de reacción de las autoridades civiles, una vez en sus manos casi todos los miembros del Gobierno, quedaría prácticamente neutralizada.

### ***5.1.3. La conspiración***

Aunque el plan pintaba bien sobre el papel, sus planificadores tenían un serio problema para llevarlo a cabo: ninguno de ellos mandaba una unidad operativa y, si bien Tejero tenía la posibilidad de disponer de alguna compañía de la Guardia Civil para llevar a buen término parte del plan, Ynestrillas no contaba con nadie para la suya. Además, ambos eran plenamente conscientes de que el teniente general Gómez de Salazar, capitán general de Madrid, se opondría a cualquier intervención ese tipo y él si contaba con fuerzas suficientes para desbaratarla: nada menos que con la DAC, cuyas unidades estaban acuarteladas en los alrededores de Madrid.

De ahí la necesidad de dotar de tropas a Ynestrillas para controlar los puntos neurálgicos de la capital y de establecer contacto con la DAC, al objeto de que algunos de sus mandos se comprometieran a ayudarles o, al menos, a no intervenir. Para lograr ambos objetivos, Tejero mantuvo una serie de reuniones con jefes y oficiales del Ejército y de la Policía Armada.

La primera fue con el comandante de Infantería Manuel Vidal Francés, también destinado en la Academia de la Policía Armada. El objetivo era proponerle que se hiciera cargo del mando de dicho centro, incluso por la fuerza, destituyendo a su jefe, el teniente coronel de Infantería Manuel García de Polavieja Novo. Esta acción permitiría sumar a la operación los 1.200 hombres del batallón de alumnos de dicho establecimiento (Causa 559/78, acta del consejo, 4v).

La segunda fue con algunos mandos de la 14.<sup>a</sup> Bandera de la Policía Nacional. Asistieron, junto con Ynestrillas, el comandante de Infantería Joaquín Rodríguez Solano y el capitán de la misma Arma, José Alemán Artiles. Todos declararían que la conversación giró en torno a los sucesos de Basauri —algo absolutamente imposible, ya que el asesinato de dos policías armados en dicha localidad tuvo lugar el 19 de noviembre (*El País*, 20 de noviembre de 1978)—, y a la elevación al solio pontificio de Juan Pablo II, elegido el 16 de octubre de 1978, lo que permite deducir que la reunión fue a finales de octubre o primeros de noviembre (Causa 559/78, acta del consejo, 2 y 3, y rollo de disentimiento, 2).

La tercera tuvo lugar, en la mañana del 5 de noviembre, con el comandante de Infantería Ricardo Pardo Zancada, destinado en el Estado Mayor de la DAC y amigo de Ynestrillas, con el que había coincidido en la Policía Armada. Tejero, tras explicarle el plan previsto, afirmó que contaba con el apoyo de efectivos de las Banderas Móviles de la Guardia Civil y de la Academia de la Policía Armada. Pardo preguntó que pasaría después, a lo que Tejero muy tranquilo contestó: “Todo está preparado” (Pardo, 1998, 69).

Esto parece confirmar el más que posible conocimiento de la operación por parte de la extrema derecha que, quizá, tenía previsto hacerse con el poder por medio de las bases desplazadas a la capital con ocasión del aniversario de la muerte de Franco, en cuanto fuera

asaltado el palacio de la Moncloa por la Guardia Civil y controlado Madrid por la Policía Armada.

Aparte de ser informado, Pardo fue invitado a participar en la acción, al querer contar con alguna unidad de la DAC para fortalecerla, instándole a volverse a reunir para coordinar detalles. Pardo declinó la oferta, pues según declararía después: “Nunca me ha ido el papel de conspirador” (Pardo, 1998, 69). Añadió que, por no ser el jefe de la DAC, no podía prometerles ninguna ayuda, aunque aseguró que trataría de conseguir que ninguna unidad de la división se les enfrentara (Pardo, 1998, 69).

La cuarta reunión, a la que declinó ir Pardo, tuvo lugar el 11 de noviembre en la cafetería *Galaxia*, sita en el madrileño distrito de Moncloa. Los tres asistentes no encausados —Rodríguez Solano, Vidal Francés y Alemán Artilés— negaron en todo momento, durante la vista oral, que allí se hubiera conspirado, aunque se contradijeron en las declaraciones sumariales (Causa 559/78, sumario, 3v, 5 y 10). Los dos encausados —Tejero e Ynestrillas—, negaron siempre el carácter conspirativo de la reunión (Causa 559/78, sumario, 1, 1v y 16).

De las declaraciones de los primeros puede deducirse que la reunión transcurrió así: Tejero expuso su plan para el asaltar el palacio de la Moncloa, contando con la compañía de la Guardia Civil que debía efectuar ejercicios de tiro, la cual sería encaminada al citado objetivo. Para que el asalto fuera efectivo, necesitaba que unidades de la Policía Armada ocupasen los puntos neurálgicos de la capital, por lo que era imprescindible su colaboración (Causa 559/78, sumario, 5). No obstante, parece ser que convenciera a ninguno de los tres de la viabilidad de la operación.

El miércoles 15, Ynestrillas telefoneó a Vidal Francés y le dijo: “Todo está preparado para el día 17” (Causa 559/78, sumario, 5). Es decir, la operación se pondría en marcha tal como estaba proyectada; lo que induce a creer que se habían conseguido los apoyos necesarios en la Policía Armada, una de cuyas piezas era él.



#### **5.1.4. La desarticulación**

La Operación Galaxia nunca pudo culminarse. La causa fue que el 15 de noviembre, Vidal informó a Polavieja de lo que se estaba preparando. Éste alertó al general de brigada de Infantería José Timón de Lara, inspector general de la Policía Armada que, inmediatamente, informó al general de brigada de Artillería José María Bourgón López-Doriga, director del Centro Superior de Información de la Defensa (CESID). Posteriormente, también el general de brigada de Infantería Fernando Morillo Flandes se puso en contacto con él, al conocer el plan por boca de Rodríguez Solano el día 16 (Causa 559/78, sumario, 4 y 6).

Bourgón, tras cambiar impresiones con el teniente coronel de Infantería Andrés Casinello Pérez, segundo jefe del Estado Mayor de la Guardia Civil, comunicó la trama a Suárez y a Gutiérrez Mellado, a través del comandante de Caballería, también destinado en la Policía Armada, Paulino García Díaz.

Como primera providencia, se reforzó el dispositivo de seguridad del palacio de la Moncloa, refuerzo que el capitán Juan García Cercadillo, jefe de la compañía de la Guardia Civil allí destinada, atribuyó a “cuestiones de orden público” (Causa 559/78, sumario, 5). A continuación, se arrestó a los implicados, que fueron puestos a disposición de la autoridad judicial militar ese mismo día (Causa 559/78, sumario, 2). Tejero, mientras estaba detenido en la Dirección General de la Guardia Civil, “observó que había preocupación, que se hicieron llamadas telefónicas a diversas Unidades” (Causa 559/78, sumario, 2). A continuación, en la madrugada del día 17, y en la sede de la Capitanía General, el teniente general Gómez de Salazar les tomó declaración, en presencia del general auditor del Ejército del Aire, José de Diego (Causa 559/78, sumario, 2 y 2v).

#### **5.1.5. El consejo de guerra. La sentencia**

Los hechos eran lo suficientemente graves para que Tejero e Ynestrillas fueran procesados. El preceptivo consejo de guerra se celebró el 7 de mayo de 1980 (Causa 559/78, sumario, 1-7). Gracias a la habilidad de los letrados José María Stampa Braun —defensor de

Tejero— y Enrique Alonso Yagüe —defensor de Ynestrillas—, y a la actuación del fiscal, general de brigada de Infantería Víctor Espinos Orlando, que se vio sorprendido por las declaraciones ambiguas de los tres asistentes no encausados a la reunión de la cafetería *Galaxia*, el consejo de guerra, presidido por el general de división José Juste Fernández, jefe de la DAC, dictó una benévola sentencia: siete meses y un día para Tejero, y seis meses y un día para Ynestrillas, “con las accesorias para ambos de suspensión de empleo y de suspensión de todo cargo público, profesión, oficio y derecho de sufragio durante el tiempo de sus respectivas condenas, que no les será de abono para el servicio” (Causa 559/78, rollo de disentimiento, 3).

Lo más sorprendente de la sentencia era su primer resultando, que parecía justificar la operación, al decir que los acusados actuaron movidos por su amor a España y su preocupación por la escalada terrorista (Causa 559/78, rollo de disentimiento, 1). El capitán general de la I Región Militar, teniente general Guillermo Quintana Lacaci, disintió de la sentencia, por considerarla demasiado benigna, y no la confirmó, pese a la posición favorable de su auditor. Sin embargo, el Consejo Supremo de Justicia Militar confirmó la sentencia, aunque elevó las penas en un mes, tal vez para no desairar totalmente a Quintana (Causa 559/78, rollo de disentimiento, 4-6). La sentencia se firmó el 2 de julio de 1980; los condenados, que llevaban detenidos más tiempo del que habían sido cindenados, fueron puestos en libertad y Quintana quedó en entredicho ante sus compañeros de armas (Calderón y Ruiz Platero, 2004, 72; Medina, 2004, 350 y 351; Pardo, 1998, 70).

La Operación Galaxia ha pasado casi desapercibida en la historia de las intentonas golpistas de la transición, sin duda por el impacto del 23-F o el de la Operación de los Coroneles. Sin embargo, fue algo más que una “charla de café”, como la definió Pardo (1998, 70). Opinión compartida por el teniente general Vega, quien llegó a declarar a una periodista: “Eso fue una completa tontería. Yo interpreto las conversaciones de los encausados como una forma de desahogo, sin más [...] Mire usted, en este momento [1979], no hay clima en el Ejército para dar un golpe de Estado” (Mérida, 1979, 265 y 266).

En realidad fue una verdadera conspiración que, de no haber sido desmontada a tiempo, hubiera terminado en golpe de estado. Además puso de relieve dos hechos fundamentales. Uno que, si bien los principales mandos, tanto del Ejército, como del CESID y de la Capitanía General de la I Región Militar, eran contrarios al intervencionismo militar, existían importantes sectores de las FAS y de las FOP dispuestos a dar un golpe de Estado. Y otro, que Tejero estaba dispuesto a participar en cualquier futura intentona golpista, como se demostraría el 23 de febrero de 1981. De hecho, la Operación Galaxia fue para él simplemente un ensayo, aunque luego el objetivo pasase a ser el Poder Legislativo en vez del Ejecutivo.

## **5.2. Las organizaciones clandestinas militares**

A la vez que Tejero e Ynestrillas ponían en marcha su operación, un grupo de altos oficiales —coroneles, tenientes coroneles y comandantes—, dirigido por el coronel de Infantería Fernando Delgado de la Rioja e integrado, entre otros, por los tenientes coroneles de Ingenieros José Ramírez de Arellano y de Caballería Félix Bedmar, y el comandante de Infantería Carlos Fernández Gálvez, creó la organización clandestina Unión Patriótica Militar (UPM). Su objeto, así como el de otras surgidas por aquellas fechas —el Movimiento Patriótico Militar o las Juntas Patrióticas— era emular a la Unión Militar Española (UME), la organización que promovió el golpismo en el seno del Ejército en tiempos de la Segunda República (Cacho, 1940).

Así, De La Rioja y sus acólitos comenzaron a enviar circulares a sus compañeros —tal como, cuarenta y cinco años antes, lo hicieran el teniente coronel de Infantería Emilio Rodríguez Tarduchy y el capitán de Estado Mayor Bartolomé Barba Hernández—, que incidían en los temas que más afectaban a la sensibilidad militar: unidad de España, terrorismo, etc., y desacreditaban la labor del Gobierno, presentándola como un cúmulo de desastres. A la vez, trataron de impedir que los militares colaboraran con el gobierno, a fin de demostrar la oposición de las FAS a su política. He aquí una muestra de este tipo de circulares:

A D. Andrés González de Suso y Fernández de Matauco, D.  
Gonzalo González Gullón, D. Manuel Álvarez Gullón, D. Manuel

Álvarez-Campana Molina, D. Ángel de Lossada y de Aymerich y D. José Montojo y González-Trevilla:

Los artilleros que estáis alrededor del Guti y que le ayudáis en su sorda, sucia y cobarde labor de acabar a traición con España, por resentimiento suyo contra Franco y concomitancias económicas con los políticos, merecéis el desprecio del Arma.

Franco sabía que durante la guerra fue un espía de los dos bandos hasta que casi finalizada se quedó en el que se veía vencedor. Y así le trató aunque lo dejó en activo.

Hoy os utiliza contra el Ejército. Su moral militar esta vista cuando pone en libertad a Boadella y niega a Tejero lo que siempre concedieron hasta al Lute para sus exámenes. Y cuando retira o deja retirar la fuerza pública, cuando se ofende a España y manda que carguen contra quienes la aclaman, vitorean y honran su Bandera.

Sabemos todos que por las pocas pesetas que os da, compra vuestra conciencia y hasta sois sus cómplices.

Son ya demasiados asesinatos, huelgas, ruina económica, separatismos, ultrajes a la Bandera, desaparición de ésta del territorio vasco, insultos al Ejército, asaltos a los cuarteles, etc., para que sigáis impasibles sin hacerle llegar el clamor de todos. Hay Regimientos en que la entrada de un Oficial en Estandartes se anuncia con la voz: “Guuuuu...ti” a la que, sin darle importancia, contestan los de dentro: “Hijopuuuu...ta”, como la cosa más natural. Y fingen ignorarlo los coroneles, ya de la General.

Si antes del 10 de octubre no abandonáis todos los puestos que ocupáis a su lado, enviaré copia de esta carta a todos los Generales del Arma y al más antiguo de cada empleo de cada Regimiento, Maestranza, Jefatura, Academia, Parque, etc., para que nadie del Arma deje de conocerlos.

Estad seguro de que cuando acabe esto, que alguna vez acabará, puede esperaros a algunos el Tribunal de Honor e incluso el Consejo de Guerra, pero ya sin uniforme.

Montejo [entonces ayudante de campo del rey]: Informa a tu Jefe y mira lo que debe a la influencia de su padre.

Seguid diciendo serenidad: pretendéis que los militares nos hagamos los sordos infinitamente sin hacer nada para impedirlo (Archivo particular del general Ángel de Lossada).

Esta circular, fechada en la primavera de 1979, presenta tres elementos de interés en base a su contenido. El primero, la merma de respeto hacia el rey en ciertos sectores de las FAS, debida a su papel de “motor” de la transición, papel que repercutió negativamente en determinadas esferas sociales. El segundo, el creciente desprestigio de Gutiérrez Mellado en el seno del Ejército. Y el tercero, el menos acusado del propio monarca, al que los redactores exigían que no siguiera la senda del conde de Barcelona. Sin embargo, al igual que ocurrió con la UME durante la Segunda República, este tipo de organizaciones apenas incidió en las posteriores operaciones golpistas.

### **5.3. El golpe de estado del 23-F**

#### ***5.3.1. Origen***

El frustrado golpe del 23-F tuvo su origen en un conjunto de operaciones que, a partir de 1977, puso en marcha un conjunto de empresarios, periodistas y políticos de ideología conservadora y, en muchos casos, vinculados al antiguo sector tecnócrata del franquismo (Peñaranda, 2012, 301-324). Sus líderes fueron dos influyentes personajes: Luis María Ansón, periodista monárquico y entonces presidente de *Europa Press*, y que aparecería como ministro de Información en el gabinete virtual de Armada, y Laureano López Rodó, catedrático de Derecho Administrativo, numerario del *Opus Dei* y líder del sector tecnócrata (Causa 2/81, acta del consejo, 61). El objetivo era sustituir a Suárez y encauzar el sistema democrático en sentido conservador, limitando el desarrollo del Estado de las Autonomías y combatiendo de forma más eficaz el terrorismo.

Inicialmente, el retrato robot del sustituto de Suárez era un político de reconocido prestigio entre los sectores más conservadores del país, como Gregorio López Bravo o José María López de Letona, o un empresario brillante, como José María Villar Mir, también

supernumerario del *Opus Dei*. Sin embargo, a partir de 1979 y como consecuencia del creciente malestar de las FAS, se decidió que fuera un militar, quien, por exclusión, sólo podría ser el general Armada, que cumplía todas las características necesarias para liderar una operación de este tipo: culto, poliglota, conservador sin ser inmovilista, supernumerario del *Opus Dei*, con buenas relaciones en el exterior y excelente imagen en las FAS y en los sectores empresariales, y, sobre todo, hombre de total confianza del rey, del que había sido secretario hasta 1977. Así, a partir de 1979, comenzó a hablarse de “Plan De Gaulle” y, cada vez con más fuerza, de la “Solución Armada”.

La Solución Armada se diseñó en dos variantes, ambas encabezadas por dicho general. La primera, de carácter constitucional, consistía en llevarle a la Presidencia del Gobierno por medios legales, es decir, como líder de un gobierno de concentración nacional que incluyese a todos los partidos políticos importantes, y también a técnicos de prestigio<sup>11</sup>. Para ello se presentaría una moción de censura contra Suárez en el Congreso de los Diputados, plan que Armada expuso detalladamente a Milans (Medina, 2004, 410). La segunda, que podría denominarse pseudo-constitucional, consistía en crear una “situación de excepcionalidad”, que forzase la investidura de un nuevo presidente del gobierno, con un gabinete de las mismas características que en la primera variante. Esta segunda fue la operación que finalmente se puso en marcha el 23 de febrero de 1981 (Muñoz Bolaños, 2012, 87-97).

### **5.3.2. La fase constitucional de la Solución Armada**

Los planificadores de la Solución Armada siempre contemplaron la variante constitucional como primera opción, por ser

---

<sup>11</sup> El gobierno que Armada pensaba presidir tenía la siguiente composición: Felipe González (PSOE), vicepresidente para Asuntos Políticos; José María de Areilza (CD), ministro de Asuntos Exteriores; Manuel Fraga (CD), ministro de Defensa; Gregorio Peces Barba (PSOE), ministro de Justicia; Pío Cabanillas (UCD), ministro de Hacienda; José Luis Álvarez (UCD), ministro de Obras Públicas; Miguel Herrero (UCD), ministro de Educación y Ciencia; Jordi Solé (PCE), ministro de Trabajo; Agustín Rodríguez Sahagún (UCD), ministro de Industria; Antonio Garrigues (UCD), ministro de Cultura; Ramón Tamames (PCE), ministro de Economía; Enrique Múgica (PSOE), ministro de Sanidad, y Javier Solana (PSOE, ministro de Transportes y Comunicaciones.

la más sencilla de poner en marcha y la menos traumática para el país. Para culminarla con éxito buscaron el apoyo de cinco instituciones (Muñoz Bolaños, 2012, 97-139):

1. La Jefatura del Estado. Tres personajes comprometidos en la operación —el teniente general José Ramón Pardo de Santayana y Coloma, el propio Armada y Juan de Arespacochaga, antiguo alcalde de Madrid— afirman que el Rey conocía la operación y que no se opuso a ella.
2. La clase empresarial. Algunos empresarios habían conspirado para sustituir a Suárez desde el primer momento —Isak Andic, Carlos Ferrer Salat, Carlos March Delgado o Juan Miguel Villar Mir— y fue este grupo el que se manifestó más claramente a favor de la Operación De Gaulle por medio de Joan Rosell. Ello explica que tres carteras del gabinete virtual de Armada estuviesen asignadas a sendos empresarios: López de Letona, hombre del entorno de Zarzuela, como vicepresidente económico, en representación del sector financiero; Ferrer Salat como ministro de Comercio, en representación del sector empresarial, y Antonio Garrigues Walker, como ministro de Cultura, quien, si bien lideraba el sector liberal de UCD, tenía más relevancia como abogado y hombre de negocios, y mantenía excelentes relaciones con las multinacionales estadounidenses.
3. Los partidos políticos. Desde 1980 estaban en marcha diversas operaciones políticas para sustituir a Suárez, recogidas en el documento titulado “Panorámica de las operaciones en marcha”, cuya autoría sigue siendo un enigma<sup>12</sup>. Armada precisaba subsumir todas ellas en la suya, al ser imprescindible el apoyo de los partidos políticos para llevar a buen término la moción de censura contra Suárez y también para formar un gabinete de concentración nacional. Para ello se valió de dos mecanismos: entrevistase con los principales líderes políticos del país y utilizar la prensa de extrema derecha, especialmente *El Alcázar* y *El*

---

<sup>12</sup> El teniente coronel de Infantería Manuel Fernández-Monzón Altolaquirre afirma que lo elaboró él. Otras fuentes lo vinculan al Área de Involución del CESID, y señalan como autor a su jefe, el comandante de Infantería Santiago Bastos Noreña. El documento llegó a manos del Gobierno en noviembre de 1980, lo que permitió a Suárez conocer las operaciones dirigidas a sustituirlo.

*Heraldo Español*, para crear una psicosis golpista entre la clase política. Esta labor fue realizada por el comandante Cortina, jefe de Agrupación Operativa de Misiones Especiales (AOME) del CESID. Él filtró la “Panorámica de las Operaciones en Marcha” al periodista Fernando Latorre, alias *Merlín*, de *El Heraldo Español*, y estuvo detrás del colectivo *Almendros* que publicó tres artículos de carácter golpista en *El Alcázar*.

4. Las FAS. En su seno también se estaban gestando operaciones golpistas cuyo objetivo era cambiar el sistema político español. Había tres en ciernes: La de los “Coroneles”, cuyo líder espiritual era el coronel San Martín, ex director del Servicio Central de Documentación (SECED), la organización de inteligencia creada por el almirante Carrero Blanco; la de los “Técnicos”, llamada así porque quienes la urdían procedían de la Segunda Sección Bis del Ejército, competente en temas de información interior: los coroneles de Artillería Luis Muñoz Gutiérrez y Jesús Crespo Cuspinera, y la de los “Espontáneos”, encabezada por Tejero, y apoyada por el franquismo azul. Al igual que ocurría con las operaciones políticas, si Armada quería culminar su proyecto, debía subsumirlas en la suya, para evitar que alguna se adelantase, frustrando sus planes, o para utilizarlas si se hacía necesario poner en marcha la variante pseudo constitucional. A tal efecto, recurrió a Milans, figura de gran prestigio militar y monárquico conservador como él, al que garantizó que su operación estaba apoyada por el rey en sendas entrevistas mantenidas en Valencia el 16 de noviembre de 1980 y el 10 de enero de 1981. Convencido del respaldo regio, Milans comunicó a los distintos cabecillas que la operación de Armada estaba avalada por el rey y tenía prioridad sobre todas las demás, cosa que fue aceptada por todos y que convirtió automáticamente a Milans en líder indiscutible. Además, estudió con detalle la operación de Tejero, que consistía en ocupar el Congreso de los Diputados y controlar Madrid mediante la DAC, por si se necesitase poner en marcha la variante pseudo constitucional. La más conocida de las reuniones mantenidas a ese objeto fue la celebrada en la calle general Cabrera, de Madrid, el 19 de enero de 1981. Armada tuvo puntual información de lo tratado, con lo que creyó contar con el apoyo de las FAS, a las que concedió dos carteras en su gabinete virtual: el Ministerio para las Regiones para el general José Antonio Saénz de Santamaría y Tinturé, entonces inspector general de la Policía Nacional, y el del



Interior, para el general Manuel Saavedra Palmeiro, jefe de la División de Infantería Mecanizada Guzmán el Bueno n.º 2 (DIM-2), muy afin a Milans del Bosch.

5. El internacional. El último apoyo que buscó Armada fue el del Vaticano y de Estados Unidos (EEUU), con cuyos representantes mantuvo importantes reuniones, destacando la visita del embajador Terence Todman a su finca de Santa Cruz de Rivadulla en diciembre de 1980, acompañado del político de UCD, Pío Cabanillas. Conviene recordar que Juan Pablo II y Ronald Reagan estaban dando un giro a su política. En opinión de Arespacochaga, los interlocutores de Armada no se opusieron a sus planes.

Una vez Armada creyó tener estos apoyos, era imprescindible lograr su traslado de Lérida a Madrid, donde desempeñaba los cargos de gobernador militar y jefe de la División de Montaña Urgel n.º 4. El traslado se produjo el 4 de febrero de 1981, cuando, gracias a la intervención directa del rey, fue nombrado 2.º Jefe del Estado Mayor del Ejército.

Poco antes, no obstante, Suárez truncó la posibilidad de llevar a buen término la variante constitucional del plan de Armada. Primero, su dimisión, el 27 de enero de 1981, impidió presentar la prevista moción de censura. Y segundo, la candidatura de Calvo-Sotelo a ocupar la Presidencia del Gobierno hizo imposible que el sector crítico de UCD respaldase su propuesta.

### ***5.3.3. La fase pseudo constitucional de la Solución Armada***

El fracaso de la variante constitucional empujó a Armada a poner en marcha la segunda variante de la operación: precipitar una situación excepcional que se resolvería mediante su nombramiento como presidente del gobierno. Para ello, decidió poner en práctica el plan de Tejero —toma del Congreso de los Diputados— el lunes 23 de febrero de 1981, fecha de la segunda votación de investidura de Calvo-Sotelo, tras no alcanzarse la mayoría necesaria en la primera, que había tenido lugar el viernes 20. Pero antes de desencadenarlo, necesitaba contar con el apoyo del rey, de los políticos, del Vaticano y EEUU (Muñoz Bolaños, 2012, 139-154).

Armada se entrevistó con el rey el 13 de febrero de 1981 y le habló de las diversas operaciones en ciernes y del peligro de que Tejero, poniendo la suya en marcha, causase un daño irreversible al sistema democrático. Para impedirlo, se ofreció a reconducirla una vez en marcha, para lo que, según él, recibió autorización. No hay datos que demuestren que el monarca supiese que quien iba a desencadenar el plan de Tejero fuera el propio Armada, lo que explica su actitud posterior hacia el general, al considerarse engañado por él.

Hay indicios bastante fiables de que Armada se reunió con políticos de UCD y de CD, e incluso del PCE, y de que les planteó el proyecto de reconducir cualquier operación golpista, pero como en el caso anterior, no hay constancia de que les explicara que él estuviese detrás de todo ello.

Dado el fuerte impacto internacional de la operación, era necesario contar con el Vaticano y EEUU. Algunos testimonios de agentes del CESID sugieren que ambos países estaban informados del plan y que no se opusieron. Es más, la ocupación del Congreso coincidiría con una reunión de la Conferencia Episcopal, lo cual impediría que algún obispo español se pronunciara individualmente sobre lo sucedido; pronunciamiento que sólo se produjo, una vez fracasado el golpe, a través de un documento conjunto del obispado. Por su parte, EEUU se mantuvo a la espera ante los acontecimientos y Reagan fue el último de los líderes occidentales en telefonar al rey.

Finalmente, Armada también consiguió, por mediación del comandante Cortina, el apoyo de Tejero, con quien se reunió el 21 de febrero en la calle Juan Gris para precisar cómo debía actuar. La ocupación del Congreso de los Diputados debía hacerla en nombre del Rey y sin manifestación alguna de violencia, orden que Tejero sólo cumplió de forma relativa. Sin embargo, no le informó de la finalidad de la operación; creyendo Tejero en todo momento que tenía por objeto la formación de una junta militar, presidida por Milans.

Armada igualmente obtuvo garantías de que Milans movilizaría la III Región Militar y que instaría al resto de los capitanes generales a hacer lo mismo, única forma de provocar la concatenada serie de intervenciones militares imprescindible para el triunfo de su operación. Intervenciones supuestamente justificadas por la necesidad

de mantener el orden público, tras el vacío de poder creado por la operación de Tejero. Asimismo, pidió a Milans que recabase el apoyo del prestigioso general Luis Torres Rojas, antiguo jefe de la Brigada Paracaidista (BRIPAC) y de la DAC, y presente en todas las tramas organizadas por él. Su misión sería movilizar la DAC y hacerse con el control de Madrid. Para ello, Torres contaría con el apoyo coronel San Martín, jefe de EM de la DAC, y del comandante Pardo, hombre de confianza de Milans, al que éste hizo marchar a Valencia el 22 de febrero para informarle de los pormenores de la operación.

El plan de Armada tenía dos fallos garrafales: haber optado por desencadenarlo mediante la ocupación del Congreso de los Diputados, lo cual suponía el secuestro de los parlamentarios y que cualquier decisión suya estuviese viciada en su origen, y confiar en un hombre como Tejero, sin ningún respeto por el sistema democrático y sus representantes. El plan iba a desarrollarse conforme al siguiente esquema:

- 1.º Ocupación del Congreso de los Diputados por Tejero.
- 2.º Control de todos los resortes del poder en la III Región Militar por Milans del Bosch, alegando la necesidad de evitar desordenes públicos e informando a sus conmlitonos de las medidas tomadas, a fin de que hicieran lo mismo. Simultáneamente, unidades de la DAC ocuparían Madrid con la misma excusa.
- 3.º Armada se trasladaría al palacio de la Zarzuela y, amparado por el rey, se dispondría a reconducir la situación, apoyándose en las FAS y, concretamente, en la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM)<sup>13</sup> —única autoridad de carácter estatal con libertad de movimientos tras la ocupación del Congreso de los Diputados—, que asumiría el poder ante la situación sobrevenida. La disposición dictada por la JUJEM al efecto frenaría cualquier posible movimiento no previsto de unidades militares y neutralizaría, y a la vez legalizaría las medidas tomadas por Milans y los capitanes generales que hubieran seguido sus pasos,

---

<sup>13</sup> El 23 de febrero de 1981, la integraban los siguientes tenientes generales: Ignacio Alfaro Arregui, presidente de la JUJEM; José Gabeiras Montero, jefe del Estado Mayor del Ejército, y Emiliano Alfaro Arregui, jefe del Estado Mayor del Aire, más el almirante Luis Arevalo Pelluz, jefe de Estado Mayor de la Armada.

así como la intervención de la DAC; pues el poder estaba en manos del máximo órgano de las FAS. Esto daría la sensación de que las FAS, y especialmente el Ejército de Tierra, controlaban totalmente la situación.

- 4.º Armada, respaldado por la JUJEM y con el beneplácito del rey, se trasladaría al Congreso de los Diputados para ser investido como presidente de un gobierno de concentración nacional. Gobierno que, acabando con la situación de inestabilidad creada, trataría de dar solución a los problemas que padecía España.
- 5.º Vueltas las aguas a su cauce, Tejero desalojaría el Congreso de los Diputados y partiría hacia un país sin tratado de extradición con España, con su futuro económico asegurado.

El planteamiento de Milans no estaba muy alejado de estos parámetros, ya que había sido informado previamente por Armada. No así el de Tejero, aparentemente convencido de que el golpe seguiría por esta otra senda:

- 1.º Las fuerzas a sus órdenes ocuparían el Congreso de los Diputados.
- 2.º Milans se haría con las riendas del poder civil en su región militar.
- 3.º Los demás capitanes generales harían lo mismo en sus respectivas demarcaciones, con lo que el poder quedaría en manos del Ejército.
- 4.º Milans se trasladaría a Madrid para presidir la junta militar que gobernaría España.

Esta era la ensoñación de Tejero, quien se autoconvenció de que el golpe por él protagonizado iba a seguir esos derroteros, ya que Armada no le había explicado su verdadera finalidad. Por eso, se decidió a actuar tal como se le había ordenado, a pesar de no disponer de fuerzas bajo su mando y del escaso tiempo disponible.

### ***5.3.4. Desarrollo del golpe de estado***

El golpe de estado del 23-F discurrió entre las 00:00 horas del día 23 y las 12:00 horas del día 24, y se desarrolló en cinco fases (Muñoz Bolaños, 2012, 38-45).

- 1.<sup>a</sup> Prolegómenos: desde las 00:00 hasta las 18:22 horas del día 23, en cinco escenarios distintos:
  - a. Capitanía General de la III Región Militar, desde la que Milans adoptó las medidas necesarias para hacerse con el control total del territorio bajo su mando, incluyendo la redacción de un bando por el que declaraba el estado de guerra una vez que Tejero hubiera tomado el Congreso de los Diputados.
  - b. Cuartel General de la DAC, donde San Martín y Pardo Zancada, en connivencia con el general Torres Rojas, se encargaron de aprestar las unidades que, una vez Tejero ocupase el Congreso, se encargarían de hacerse con el control de los principales centros neurálgicos de la capital.
  - c. Cuartel General del Ejército, centro de mando de Armada, donde el general y líder de la operación esperó el éxito de Tejero para poner en marcha el plan que había trazado y que le llevaría a la Presidencia del Gobierno.
  - d. Escuela de la AOME. Desde allí Cortina y su segundo, el capitán de Infantería Francisco García-Almenta Dobón, se encargaron de proporcionar a Tejero los medios necesarios para realizar la operación sin contratiempos.
  - e. Cuartel de las Cuarenta Fanegas, donde Tejero, carente de mando sobre unidades operativas, reclutó las fuerzas con las que llevar a cabo su parte del plan. Sería la acción más compleja de esta primera fase, que Tejero culminó con éxito, gracias al apoyo de otros dos hombres del CESID: los capitanes de la Guardia Civil, Gil Sánchez Valiente y Vicente Gómez Iglesias, ambos amigos personales suyos.
- 2.<sup>a</sup> Periodo de incertidumbre e impasse: los escenarios fueron el Congreso de los Diputados, la sede de las once Capitanías Generales, el Cuartel General del Ejército, el Cuartel General de la DAC y el territorio de la III Región Militar. Se prolongó desde las 18:22 horas, cuando Tejero irrumpió en el Congreso, hasta las 21:00, momento en que Milans telefoneó a Armada para urgirle a que se trasladase al Congreso y propusiese a los secuestrados diputados su candidatura como presidente del Gobierno. En esta segunda fase, marcada por la violenta actitud de los guardias en el

hemicyclo, contraviniendo las instrucciones de Armada, pueden contemplarse otros cinco vectores:

- a. La ansiedad de Zarzuela por forzar cuanto antes la salida de Tejero del Congreso, al haber éste invocado el nombre del rey. El objetivo era evitar, por todos los medios, que la acción derivase en un proceso penal, que desvelaría —como así ocurrió— los pormenores de la operación, dejando en entredicho la figura del monarca quien, como mínimo, estaba al tanto de lo que se tramaba. Para lograrlo, se adoptaron ciertas medidas e incluso se alertaron dos aviones y se preparó dinero para brindar a los implicados partiesen un dorado exilio. Sin embargo, todo terminó en un rotundo fracaso, ante la negativa de Tejero de abandonar el edificio.
- b. Las iniciativas dirigidas a impedir que Tejero y Milans, quien a las 19:30 horas declaró el estado de guerra en la III Región Militar, recibiesen apoyos desde otras capitanías generales y unidades militares. Su objetivo era evitar que la Solución Armada tuviese la apariencia de un golpe de estado avalado por el rey, dado que ya se decía en la DAC que la acción de Tejero estaba respaldada por el monarca. En esta labor destaca el papel del capitán general de la I Región Militar, teniente general Quintana, pues el golpe comenzó a desactivarse desde el momento en que éste ordenó la retirada de las unidades que habían ocupado determinados puntos neurálgicos de la capital e impidió la salida de las que estaban a punto de hacerlo. Si la DAC hubiese tomado Madrid, la mayoría de los capitanes generales hubieran hecho causa común con Milans y la democracia y la propia Corona se hubieran resentido de manera irreversible, con consecuencias incalculables para el futuro.
- c. Los apremios de algunos de mandos, como Aramburu Topete, a Armada para que entrase en el Congreso de los Diputados y se ofreciese a formar un gobierno de concentración. Esta iniciativa fue vetada por el general Gabeiras a instancias de Zarzuela, donde se estimaba que la opinión pública la rechazaría, tanto si el resultado era positivo como si no lo era. De hecho, Armada no se dirigió al Congreso hasta que Milans le animó a hacerlo, invocando el apoyo de otros cuatro

capitanes generales: Pascual, Elícegui, Campano y De La Torre.

Durante esta fase tuvieron lugar otros acontecimientos de especial trascendencia:

- a. Los intentos de los generales Aramburu y Fernández Campo y del coronel Alcalá-Galiano para lograr que Tejero abandonase el Congreso voluntariamente, que tuvieron lugar entre las 18:30 y las 20:00 horas y que no prosperaron.
- b. Las llamadas telefónicas del rey a los capitanes generales proclives a apoyar el golpe —Merry, Campano y De La Torre— para conocer la situación en los territorios bajo su mando, aunque sin desautorizar en ningún momento a Milans.
- c. La comunicación del jefe del Estado con el general Armada, que tendría como consecuencia la prohibición expresa de que el 2º JEME fuese al palacio de la Zarzuela, provocando inicialmente el fracaso de la operación diseñada por éste.
- d. La comunicación del palacio de la Zarzuela con el Cuartel General de la DAC, a través de la cual el jefe del Estado conoció que se estaba invocando su nombre como responsable de la operación, que el general Armada era el líder de la misma y que la unidades de la DAC estaban saliendo de sus acuartelamientos para tomar los distintos objetivos que se le han asignado. Esta llamada tuvo consecuencias de enorme importancia:
  - i. La DAC fue retenida y sus unidades regresaron a sus cuarteles, salvo la que había ocupado Radio Televisión Española (RTVE), que permaneció durante algún tiempo más en Prado del Rey.
  - ii. La orden expresa del capitán general de la VIII Región Militar, Fernández Posse, a Torres Rojas para que regresase a su destino. Con ello se evitó que el carismático general actuara de detonante para una intervención militar de la DAC, cuyos mandos, en general, eran partidarios de apoyar a Tejero.
  - iii. La creación del gobierno de subsecretarios, símbolo de la primacía el poder civil, que impidió que la JUJEM arbitrarse

la situación, tal como planeaba Armada, quedando sus funciones reducidas a la gestión de los asuntos militares.

- e. El control de Milans del Bosch sobre el territorio de la III Región Militar, donde proclamó el estado de guerra y puso a todas las autoridades civiles y militares bajo su mando, sin que en ningún momento fuese desautorizado desde Madrid; ya que tanto el palacio de la Zarzuela como la JUJEM consideraron que la situación no estaba totalmente controlada, y una actitud negativa hacia él podría desencadenar la intervención de otros mandos a su favor. Milans conocía los entresijos de la operación y a Zarzuela no le interesaba verle sentado en el banquillo. Además, el CESID le había proporcionado una coartada, tanto si el golpe triunfaba como si no lo hacía, ya que había remitido una nota alertando que el líder comunista Ignacio Gallego había organizado un movimiento de resistencia armada que se pondría en marcha si se producía un golpe de Estado. Esta nota justificaba las medidas tomadas en Valencia para salvaguardar el orden público.
- f. La ocupación de RTVE a las 19:45 por fuerzas del Regimiento de Caballería Ligera Acorazada Villaviciosa n.º 14, ocupación que se prolongaría hasta las 21:30 horas aproximadamente.
- g. Los movimientos de tropas y los intentos de publicar bandos similares a los de Milans del Bosch en la II, IV y VII Regiones Militares y en la Capitanía General de Baleares.

### ***5.3.5. 3ª Fase: El retorno a la Solución Armada***

La tercera fase del golpe de estado se desarrolló fundamentalmente en tres lugares: la Capitanía General de la III Región Militar, el Cuartel General del Ejército y el Congreso de los Diputados, y se prolongó desde las 21:00 horas del día 23 a las 01:00 horas del día 24, Supuso la vuelta a la idea inicial de la operación, es decir, a la posibilidad de que Armada pudiera ser elegido presidente del gobierno por los diputados retenidos por Tejero. Para poder realizar esta gestión, Armada recibió el visto bueno del palacio de la Zarzuela —a condición de hacer la propuesta “a título personal”— y



de la práctica totalidad de las FAS. Sólo se opuso el capitán general de Canarias, González del Yerro, que también aspiraba al mismo cargo.

Para evitar suspicacias, se procuró en todo momento cargar la responsabilidad de la propuesta en Milans del Bosch. Además, el rey, por iniciativa del general Fernández Campo, envió un ambiguo mensaje a las Capitanías Generales de los tres ejércitos, garantizando que todas las medidas tomadas eran legales, aunque sin desautorizar expresamente la gestión de Armada, ni las acciones de Milans:

Ante situación creada por sucesos desarrollados Palacio Congreso y para evitar cualquier posible confusión, confirmo he ordenado Autoridades Civiles y Junta Jefes Estado Mayor tomen todas medidas necesarias para mantener orden constitucional dentro legalidad vigente. Cualquier medida de carácter militar que en su caso hubiera de tomarse deberá contar con la aprobación de la JUJEM. Ruego me confirmen que retrasmiten a todas las Autoridades del Ejército.

Del contenido del mensaje se desprendía que sólo Tejero quedaba fuera de la ley, para quien se había preparado un dorado exilio con sus oficiales. El mensaje radiotelevisado del rey, que se grabó sobre las 22:30 y que se emitiría tres horas después, era similar al enviado a las Capitanías Generales:

Al dirigirme a todos los españoles, con brevedad y concisión, en las circunstancias extraordinarias que en todo momento estamos viviendo, pido a todos la mayor serenidad y confianza y les hago saber que he cursado a los Capitanes Generales de las Regiones Militares, Zonas Marítimas y Regiones Aéreas la orden siguiente: «Ante la situación creada por los sucesos desarrollados en el Palacio del Congreso y para evitar cualquier posible confusión, confirmo que he ordenado a las Autoridades civiles y a la Junta de Jefes de Estado Mayor que tomen las medidas necesarias para mantener el orden constitucional dentro de la legalidad vigente. Cualquier medida de carácter militar que en su caso hubiera de tomarse deberá contar con la aprobación de la Junta de Jefes de Estado Mayor». La Corona, símbolo de la permanencia y unidad de la Patria, no puede tolerar en forma alguna, acciones o actitudes de personas que pretendan interrumpir por la fuerza el proceso democrático que la Constitución votada por el pueblo español dictaminó a través de referéndum.

Esta actitud preventiva del palacio de la Zarzuela se demostró acertada para los intereses de la Corona, ya que protegió a la figura del rey, una vez fracasada la gestión de Armada por la negativa de Tejero a aceptar un gobierno que incluía a políticos socialistas y comunistas en su seno. Con esta negativa terminó esta fase.

### **5.3.6. 4ª Fase: Clarificación de posiciones**

Esta fase es la más desconocida e interesante del golpe de Estado, prolongándose desde las 01:00, cuando el Rey desautorizó al capitán general de la III Región Militar tras el fracaso de la gestión de Armada, a las 04:00 horas, momento en que Milans, siguiendo sus órdenes, retiró su bando. Se desarrolló fundamentalmente en el territorio de la III Región Militar y en el Congreso de los Diputados. Y presentó dos características fundamentales:

1. Por un lado, Zarzuela, y en consecuencia el resto de autoridades civiles y militares, se opusieron de manera terminante a los golpistas a partir de las 01:00 horas.
2. Por otro, el desmarque de los golpistas, encabezados por Tejero y Pardo, que había acudido al Congreso con 115 soldados de la DAC, y en menor medida, por el capitán de navío Camilo Menéndez Vives, también desplazado a dicho lugar para apoyar a su amigo Tejero, de la Solución Armada, optando por continuar con un auténtico golpe militar para lo que no dudaron en pedir apoyo a los mandos vinculados al Grupo de los Coroneles y de los Técnicos.

Los acontecimientos más importantes de esta fase fueron:

- a. El mensaje real, emitido por RTVE, lo que, para la inmensa mayoría de los españoles, supuso la clarificación definitiva de la posición del monarca, aunque su contenido sólo afectaba en realidad a los ocupantes del Congreso de los Diputados.
- b. La desautorización de Milans por parte de Zarzuela y de Gabeiras, lo que le forzó a ordenar la retirada de las unidades desplegadas en las calles de Valencia y la anulación del bando emitido.
- c. Los mensajes cursados por los ocupantes del Congreso a distintos mandos con el objetivo de que movilizasen sus

- unidades y acudiesen en su apoyo. Estas gestiones fracasaron estrepitosamente.
- d. La redacción de un mensaje golpista, firmado por Tejero y Pardo y enviado al diario *El Alcázar*, invitando a la rebelión militar. El mensaje no llegó a publicarse, pues la edición del citado diario fue secuestrada por orden gubernativa, pero si lo difundió la agencia *Europa Press*.
  - e. El mensaje enviado desde Zarzuela a Pardo, instándole a retirar su fuerza del Congreso y evitar así que este prestigioso jefe lograra recabar el apoyo de otras unidades, creando una situación irreversible: “Al acatar la orden del Rey salvas con esa actitud tu honor y patriotismo, toda vez que tu acción estaba impulsada por tu amor a España y fidelidad al Rey”. Su equívoco contenido dejó en mal lugar al monarca, además de no lograrse el objetivo pretendido.

### **5.3.7. 5.<sup>a</sup> Fase: *El final del golpe de estado***

Esta se desarrolló entre las 04:00 y las 12:00 horas del día 24, cuando se produjo la liberación de los diputados y la salida de las fuerzas que ocupaban el Congreso. Supuso una vuelta a la situación de *impasse*, pero en condiciones muy negativas para los golpistas. Habían fracasado en sus intentos de atraer a distintas unidades del ejército y desde las 04:00 horas Milans se había desmarcado de la operación y, lo que era más preocupante, se negaba a ordenar el abandono del Congreso, argumentando que él no había dado la orden para su ocupación. En estas circunstancias y con Armada también desmarcado desde que fracasó su intento de investidura, la fuerza ocupante se encontraba totalmente desamparada y descabezada. Fue entonces cuando comenzó la vergonzosa salida de algunos guardias civiles, que abandonaron el edificio descolgándose por las ventanas. No obstante, la mayoría de ellos, así como la totalidad de los soldados de la DAC, permanecieron en el edificio hasta el final.

Si la situación en el Congreso era desangelada, en el exterior tanto las autoridades civiles como las militares eran incapaces de poner fin al golpe de estado. Todos los intentos de mediación habían fracasado y Tejero había afirmado en numerosas ocasiones que sólo obedecía a Milans, quien se negaba a ordenar la salida de las fuerzas ocupantes.

En esta situación de incertidumbre, surgió la figura del teniente coronel de Infantería Eduardo de Fuentes Gómez de Salazar, íntimo amigo de Pardo, quien se ofreció a hablar con éste y con Tejero para encontrar una solución. Su propuesta fue aceptada y Fuentes firmó con Tejero, Pardo y Menéndez Vives el llamado “pacto del capó”, que, tras ser aprobado en su totalidad por la JUJEM, permitió la liberación de los diputados y la ordenada retirada de las fuerzas ocupantes. Eran las 12:00 horas del 24 de febrero de 1981.

### **5.3.8. El proceso**

El golpe de estado del 23-F se saldó con la imputación de 32 militares y un civil, Juan García Carrés, que había mostrado públicamente su apoyo a Tejero durante el golpe. El juez instructor, general José María García Escudero, decidió limitar las responsabilidades a los más abiertamente implicados, evitando procesar a todos aquellos cuya cooperación fue necesaria para poner en marcha la operación. Un macroproceso no hubiera podido soportarlo el sistema democrático, debilitado a consecuencia del propio golpe de estado, la crisis económica y el azote del terrorismo. La causa se incoó por el Consejo Supremo de Justicia Militar (CSJM), máximo órgano de la jurisdicción militar, también constituido en sala de justicia durante la vista oral. La sentencia emitida el 3 de junio de 1982 no convenció al gobierno, que ordenó al fiscal togado Francisco Claver alzar recurso de casación al Tribunal Supremo, que emitió nueva sentencia el 28 de junio de 1982, elevando considerablemente las penas impuestas por el CSJM (Muñoz Bolaños, 2012, 450-478).

### **5.4. El golpe de estado del 27-0**

El 23-F produjo un giro conservador en la labor del Gobierno que culminó con el ingreso en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y con la aprobación de la ley orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), que congeló las aspiraciones de los partidos nacionalistas, aunque posteriormente sería derogada. Además, aceleró la descomposición de UCD, abriendo el camino a una victoria contundente del PSOE que se produciría un año y medio después.

Pero, sobre todo, provocó un daño demoledor en el Ejército y en sus sectores más involucionistas. No sólo por la mala imagen que dieron los acusados durante el juicio, al no asumir sus responsabilidades, sino porque los tenientes generales menos favorables al sistema democrático desaparecieron del mapa: Milans fue expulsado del ejército, y Campano, Elícegui, Merry y De la Torre fueron cesados o pasaron por edad a la reserva. La operación de los “espontáneos” quedó desarticulada y también la de los “coroneles”, al ser expulsado del ejército su líder, el coronel San Martín. Los principales apoyos de Armada decidieron alejarse de las tramas golpistas, no sólo para cortar amarras con los condenados, sino también por el giro conservador de Calvo-Sotelo.

Sólo la operación de los “técnicos”, que no había tenido vinculación alguna con el 23-F, quedó intacta. Sería este grupo el que pondría en marcha la última gran operación golpista de la transición: la llamada “Operación Cervantes”, un golpe de estado duro que hubiera derivado en dictadura militar. El CESID frustró la operación y sus principales responsables, los coroneles Muñoz Gutiérrez y Crespo Cuspinera y los tenientes coroneles Crespo Cuspinera y Fernández Hidalgo, fueron detenidos. La causa abierta contra ellos culminó en un consejo de guerra presidido por el general Juan Castellanos, jefe de la BRIPAC, tras haberse inhibido el general Juan Bautista Sánchez Bilbao, jefe de la DAC y muy afin a San Martín (Muñoz Bolaños, 2012, 118-121). La sentencia se dictó el 14 de abril de 1984 y condenó a doce años y un día a Muñoz Gutiérrez y a los hermanos Crespo Cuspinera, como autores de un delito de conspiración para la rebelión; Fernández Hidalgo quedó absuelto (*El País*, 5 de marzo de 1986).

## **6. EL GOLPISMO RESIDUAL (1982-1986)**

Tras el dismantelamiento de la Operación Cervantes, las tramas golpistas habían desaparecido de las FAS, aunque seguían existiendo militares dispuestos a planificar operaciones puntuales, cuyo objetivo era acabar con el sistema democrático. Estos militares procedían de las antiguas tramas desarticuladas y serían los responsables de las dos últimas operaciones involucionistas puestas en marcha durante la consolidación de la democracia (1982-1986).

### **6.1. El intento de asesinato de la Familia Real y del Gobierno en La Coruña (1985)**

Esta operación fue diseñada por los comandantes Saenz de Ynestrillas, el mismo de la Operación Galaxia, e Ignacio Gasca Quintín, uno de los promotores del llamado “Manifiesto de los 100” —un documento de carácter involucionista firmado por un centenar jefes y oficiales del Ejército de Tierra el 5 de diciembre de 1981—, también comprometido en el golpe del 27-O y antiguo subordinado de Crespo Cuspina en la Instrucción Militar para la Escala de Complemento (IMEC) de Madrid. Su planteamiento era muy similar a del grupo de los “espontáneos”, es decir, una operación fulminante que crease un vacío de poder e hiciese indispensable la intervención institucional del ejército. Pero esta acción ya no sería fruto de una operación militar, sino de un atentado terrorista del que se acusaría a ETA.

A tal fin, decidieron asesinar a la Familia Real, al Gobierno y a la JUJEM durante los actos del día de las FAS de 1985, que se celebrarían en La Coruña, mediante un atentado similar al que había provocado la muerte del almirante Carrero el 20 de diciembre de 1973. De sus planes informaron a Milans el 29 de diciembre de 1984 en la prisión militar de El Ferrol. El ex teniente general respondió con un mutis, limitándose a abandonar la habitación donde estaban.

En todo caso, la operación jamás tuvo visos de llevarse a cabo, ya que Gasca actuaba como infiltrado del CESID, que la desarticuló, de forma limpia, alertando a Ynestrillas de que estaban informados de todo lo que proyectaba en una reunión informal de militares, celebrada en el mes de marzo en Las Rozas de Madrid (Muñoz Bolaños, 2011, 12-14).

### **6.2. El viaje del coronel de Caballería Carlos de Meer de Ribera a Libia (1986)**

El 23 de enero de 1986, el coronel De Meer, último superviviente del grupo de los “técnicos”, realizó un viaje a Libia, sin autorización ni conocimiento de su superiores, para entrevistarse con el coronel Muamar El Gaddafi y solicitarle ayuda económica para fundar un periódico y un partido político de extrema derecha; ayuda

que Gaddafi le prometió. Tras regresar a España, De Meer fue procesado bajo la acusación de estar preparando un golpe de estado con ayuda libia, de acuerdo con el informe elaborado por el CESID sobre sus andanzas.

El 8 de abril de 1987, se celebró en Sevilla el consejo de guerra, presidido por el general Antonio Solanes Llop. La sentencia desestimó las imputaciones del fiscal togado Carlos Rodríguez, que pedía siete meses de prisión por el delito de abandono de residencia, y concedió la libre absolución solicitada por el defensor, el letrado José María del Nido. No obstante, el tribunal instó al capitán general de la Región Militar Sur a que impusiera a De Meer un correctivo por la falta grave de abandono de sus deberes militares. También resultó absuelto por el magistrado José Carlos Dívar Blanco, titular del Juzgado n.º 4 de la Audiencia Nacional, cuando la acusación de conspiración para la rebelión pasó a ser competencia de la jurisdicción ordinaria a raíz de la entrada en vigor del nuevo Código Penal Militar el 1 de junio de 1986. No obstante, el fiscal togado disintió de la sentencia del consejo de guerra y alzó recurso de casación ante el CSJM, quien le condenó a seis meses de prisión el 8 de julio de 1987 (Muñoz Bolaños, 2011, 13-16).

## CONCLUSIÓN

En 1975, los militares españoles eran probablemente los más disciplinados de nuestra historia, pero mantenían intacta la mentalidad intervencionista que los había caracterizado desde el siglo XIX. Inicialmente, se limitaron a observar con interés y cierta suspicacia el proceso de cambio político emprendido tras la muerte de Franco, salvo algunos que intentaron evitar que se produjera.

Pero tras la legalización del PCE, la incapacidad del Gobierno para hacer frente al azote terrorista, el auge del separatismo y la crisis económica, determinados sectores de las FAS, y más concretamente del Ejército de Tierra y de la Guardia Civil, pusieron en marcha diversas operaciones golpistas, que se desarrollaron entre 1978 y 1982, y cuyo punto culminante fue el golpe de estado del 23-F, que tuvo lugar en condiciones excepcionalmente favorables, lo que hizo que estuviese a punto de triunfar.

Tras su fracaso y, sobre todo, tras el bochornoso espectáculo del juicio, la moral de los militares quedó muy dañada. El intento posterior de los “técnicos” estaba condenado al fracaso, ya que preveía un golpe de estado puro y duro, que ni el rey, ni buena parte del ejército, ni los países occidentales hubieran tolerado. Tras el fracaso del 27-O, las tramas golpistas dejaron de existir como un peligro real.

Entre 1982 y 1986, la política militar del PSOE, unida a los cambios producidos en la lucha contra ETA y la progresiva integración en las estructuras occidentales, hicieron que la casi totalidad de los militares españoles aceptaran el régimen democrático. Los intentos de La Coruña y la visita de De Meer a Gadafi no fueron más que residuales estertores desesperados y realmente no conllevaron ningún peligro, ya que el primero era conocido previamente y fue fácilmente desmontado, y el segundo ni siquiera podía calificarse de operación golpista.

Todo ello devino en algo insólito en la historia contemporánea de España: la desaparición del ejército como actor principal en la política y su definitiva conversión en “El Gran Mudo”. Un mudo que pasó de ejercer su secular papel tutelar a estar subordinado al poder político a nivel probablemente superior al de cualquier otra nación occidental. Las FAS se transformaron en uno de los principales baluartes de nuestro consolidado sistema democrático, confirmándose así la validez de la frase de Víctor Hugo: “Ningún ejército puede detener la fuerza de una idea cuando llega a tiempo”.

#### **BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- Agüero, F. (1995), *Militares, civiles y democracia*. Madrid: Alianza Universidad.
- Areilza, J. M. (1997), *Diario de un ministro de la monarquía*. Barcelona: Planeta.
- Busquets, J., Aguilar, M. A, y Puche, I. (1981), *El Golpe: anatomía y claves del asalto al Congreso*. Barcelona: Ariel.
- y Losada, J. C. (2003), *Ruido de sables: las conspiraciones militares en la España del siglo XX*. Barcelona: Crítica
- Cabanellas, G. (1977), *Cuatro generales*. Barcelona: Planeta.
- Cacho Zabalza, A. (1940), *La Unión Militar Española*. Alicante: Egasa.
- Calderón, J. y Ruiz Platero, F. (2004), *Algo más que el 23-F*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Calvo Sotelo, L. (1993), *Memorias*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Cardona, G. (1990), *El problema militar en España*. Madrid: Historia 16.



- Carreras, A. y Tafunell, X. (coords.) (2005), *Estadísticas históricas de España: siglos XIX y XX*. Bilbao: Nerea.
- Crespo, E. (1964), *Alféreces provisionales*. Madrid: Editora Nacional.
- Cuenca Toribio, J. M. (2001), *Conversaciones con Alfonso Armada: el 23-F*. Madrid: Actas,
- Díaz-Alegria, M. (1974), *Ejército y sociedad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Fernández, C. (1982), *Los militares en la transición política*. Barcelona: Argos Vergara.
- Fernández Campo, S. (1999), “Las Fuerzas Armadas en la Transición”, *Revista de Derecho Político*, 45, 11-33
- Fernández de la Mora, G. (1995), *Río arriba: memorias*. Barcelona: Planeta.
- Fernández-Miranda, P. y A. (1995), *Lo que el Rey me ha pedido*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Finer, S. E. (1969), *Los militares en la política mundial*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Gutiérrez Mellado, M. (1983), *Un soldado de España: conversaciones con Jesús Picatoste*. Barcelona: Argos Vergara.
- Harries-Jenkins, G. y Moskos, C. (1984), *Las fuerzas armadas y la sociedad*. Madrid: Alianza.
- Huntington, S. P. (1957), *The soldier and the State: the theory and politics of civil-military relations*. Cambridge: Harvard University Press.
- Iniesta Cano, C. (1984), *Memorias y recuerdos*. Barcelona: Planeta.
- Janowitz, M. (1960), *The professional soldier: a social and political portrait*. New York: The Free Press.
- Kindelan Duany, A. (1982), *Mis cuadernos de guerra*. Barcelona: Planeta.
- López Rodó, L. (1993), *Memorias IV. Las claves de la Transición*. Barcelona: Planeta.
- Martín Villa, Rodolfo (1985), *Al servicio del Estado*. Barcelona: Planeta.
- Martínez Inglés, A. (2001), *23-F: el golpe que nunca existió*. Madrid: Foca.
- Medina, F. (2004), *Memoria oculta del Ejército: los militares se confiesan (1970-2004)*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Merida, M. (1978), *Mis conversaciones con los generales*. Barcelona, Plaza & Janes.
- Muñoz Bolaños, R. (2011), “«A por los golpistas»: el fin de la involución militar y el control de las Fuerzas Armadas durante el primer gobierno socialista (1982-1986)”. En A. Soto Carmona y A. Mateos, *Historia de la época socialista. España, 1982-1996*. Madrid: UAM-UNED, [www.congresohistoriasocialista.es/pdf/ecosociedad/Munoz.pdf](http://www.congresohistoriasocialista.es/pdf/ecosociedad/Munoz.pdf)
- (2012), *La involución militar en la transición. El golpe de Estado del 23-F*. Tesis doctoral inédita. Madrid: UAM.
- Navarro, J. (1995), *Nosotros, la transición*. Madrid: Temas de Hoy.
- Osorio, A. (2000), *De orilla a orilla*, Barcelona: Plaza & Janés.
- (1980), *Trayectoria política de un ministro de la Corona*. Barcelona: Planeta.
- Palacios, J. (2001), *23-F: el golpe del CESID*. Barcelona: Planeta.

- Pardo Zancada, R. (1998), *23-F. La pieza que falta; testimonio de un protagonista*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Peñaranda, J. M. de (2012), *Desde el corazón del CESID*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Powell, C. (1991), *El piloto del cambio: El rey, la monarquía y la transición a la democracia*. Barcelona: Planeta.
- Prego, V. (1996), *Así se hizo la Transición*. Barcelona: Circulo de Lectores.
- Puell de la Villa, F. (1997), *Gutiérrez Mellado: un militar del siglo XX (1912-1995)*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Revel, J.-F. (1992), *El renacimiento democrático*. Barcelona: Plaza & Janés.
- San Martín, J. I. (1983), *Servicio Especial: a las órdenes de Carrero Blanco (De Castellana a El Aaiún)*. Barcelona: Planeta.
- Segura, S. y Merino, J. (1984), *Las vísperas del 23 F (2.ª parte de jaque al rey)*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Toharia Cortes, L. (2003), “El mercado de trabajo en España. 1978-2003”, *Información Comercial Española*, 811, 203-220.
- Tusell, J. (2003), *Tiempos de incertidumbre: Carlos Arias Navarro entre el Franquismo y la Transición (1973-1976)*. Barcelona: Crítica.
- Van Halen, J. (1986), *Objetivo: ganar el futuro*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Vegas Latapie, E. (1987), *Los caminos del desencanto: memorias políticas (II). 1936-1938*. Madrid: Tebas.
- VV. AA. (1995a), *Historia de la democracia: la aventura de la libertad. 1975-1995: 20 años de nuestra vida*. Madrid: El Mundo.
- (1995b), *Memoria de la Transición: del asesinato de Carrero a la integración en Europa*. Madrid: El País.
- Ysart, F. (1984), *¿Quién hizo el cambio?* Barcelona: Argos Vergara.

## **EL GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO Y EL PROBLEMA DE LA UMD**

FIDEL GÓMEZ ROSA  
DOCTOR POR LA UNIVERSIDAD  
COMPLUTENSE DE MADRID

Al general Gutiérrez Mellado le correspondió dirigir la política militar y de defensa de España desde abril de 1976, en que fue nombrado jefe del Estado Mayor Central del Ejército, hasta febrero de 1981, en que cesó como vicepresidente primero del gobierno para Asuntos de la Defensa. Este periodo está enmarcado por los tres hechos fundamentales de la transición política y militar: el nombramiento por designación regia de Adolfo Suárez como presidente del gobierno (julio 1976), la aprobación de la Constitución española (diciembre 1978) y el fracaso del golpe de estado instigado por redes de la ultraderecha militar (febrero 1981).

Dentro de los asuntos que tuvo que abordar el general Gutiérrez Mellado se encuentra la cuestión de los oficiales de la Unión Militar Democrática (UMD), algunos de cuyos miembros habían sido condenados por conspiración para la rebelión militar y expulsados del ejército en marzo de 1976. Las sucesivas medidas de amnistía —decreto-ley de 1976 y ley de 1977— hicieron desaparecer el delito apreciado por el consejo de guerra que los condenó, al estimar que tenía motivación política, pero, en patente trato desigual respecto de otros servidores públicos, también excluidos de sus puestos por su oposición democrática, se mantuvo la pena accesoria de separación del servicio para todos los militares.

El fenómeno de la UMD, tratado extensamente en la tesis doctoral del autor (Gómez Rosa, 2007), se convirtió pronto en un asunto capital de la transición política, aunque luego la historiografía de la transición haya disminuido o incluso ignorado esta cuestión que, sin embargo, es clara para cualquiera que consulte la hemeroteca de la

época. Ante un asunto que se había vuelto muy sensible, tanto en el entorno de los partidos políticos como en el interior de los cuarteles, el general Gutiérrez Mellado, bajo una gran presión militar, optó por erigirse en el principal responsable de la exclusión de las Fuerzas Armadas de los oficiales de la UMD.

Estas páginas analizarán el enfoque adoptado en esta materia por el general Gutiérrez Mellado, sus condicionantes y su pretensión de que sirviera de modelo en el marco de la despolitización de los militares. También se formulará un juicio crítico sobre los resultados de dicha ‘medida ejemplar’, con la perspectiva que proporciona el tiempo transcurrido y el conocimiento de los hechos acaecidos.

## **1. LA TRANSICIÓN MILITAR Y LA UMD**

El periodo de transición, en el que se sustituyó el régimen de dictadura por una monarquía parlamentaria, tiene un gran componente militar. Las Fuerzas Armadas constituían la institución central del franquismo y estaban configuradas con la pretensión de garantizar su continuidad. El cambio político exigió, por tanto, la negociación con el llamado poder militar para conseguir su neutralidad durante el proceso. De ahí que la cuestión militar sea tal vez la parte más crítica dentro del estudio de la transición española a la Democracia.

La UMD, que se autodisolvió en junio de 1977, unos días después de la celebración de las primeras elecciones libres y tres años después de su constitución formal en el verano de 1974, fue un actor principal en la creación de las condiciones que, desde el ámbito militar, facilitaron la reforma política. Su influencia en diversos aspectos se hizo sentir tanto durante el periodo de su actividad organizada como incluso después de su disolución formal.

Para valorar adecuadamente el papel de la UMD en la historia militar de la transición —el alcance de su contribución a la convivencia democrática— deben tenerse en cuenta las difíciles circunstancias en que este grupo de militares en servicio activo tuvo que realizar sus actividades de oposición democrática. En efecto, la UMD fue una organización precaria por las condiciones de clandestinidad, vigilancia y persecución de las que fueron objeto sus

miembros, la disponibilidad parcial que tenían por razón del desempeño de sus respectivos destinos y la carencia de financiación.

Estos condicionamientos, aunque limitaron algo su activismo, no impidieron que la UMD participara en el debate nacional que, después de la muerte del general Franco, llevaría a la apertura de un proceso democrático. La UMD impulsó, por medios exclusivamente políticos y rechazando por principio toda presión armada, la política de ruptura con las instituciones de la dictadura franquista con el objetivo declarado de ayudar al establecimiento de la democracia en España, promoviendo al mismo tiempo la reforma de aspectos esenciales de la estructura y funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

Consolidada la democracia, el fenómeno UMD continuó presente en la vida política española por el retraso en la rehabilitación profesional de sus antiguos miembros y por la ausencia de un reconocimiento oficial a su labor.

Puede situarse el comienzo de la transición política en el día 4 de julio de 1976, cuando Adolfo Suárez fue nombrado presidente del gobierno y anunció que se proponía impulsar la normalización democrática, y puede estimarse consolidada el 28 de octubre de 1982, cuando, con la victoria del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en las elecciones generales, se produjo la alternancia pacífica en el gobierno conforme a lo previsto en la Constitución de 1978.

La transición militar, en cambio, se prolonga más en el tiempo. No puede considerarse concluida hasta finales de los años ochenta, cuando culminaron las reformas legislativas básicas y la pulsión golpista se desvaneció totalmente. El proceso de transición se realizó bajo una constante presión militar sobre el poder civil. Los mandos militares vigilaron el proceso de cambio político con aspiraciones de controlarlo, arrogándose una capacidad de veto que no tenían y resistiéndose a perder su autonomía institucional.

La presión involucionista militar durante la transición se puso de manifiesto en diversos incidentes de variada intensidad:

- Dimisiones de miembros militares del gobierno y quejas por la legalización de organizaciones políticas, como la presentada por el

general De Santiago pretextando el restablecimiento de la libertad sindical, en septiembre de 1976, o la nota oficial de protesta del Consejo Superior del Ejército por la legalización del Partido Comunista de España (PCE), en abril de 1977.

- Conspiraciones contra la democracia, como la supuesta reunión de generales en Játiva, en el verano de 1977, la llamada operación “Galaxia”, en octubre de 1978 o la trama golpista de la División Acorazada, en diciembre de 1979.
- Actos de indisciplina en presencia del general Gutiérrez Mellado, vicepresidente del gobierno, como los protagonizados por el capitán de navío Menéndez en enero de 1977, y por el general de la Guardia Civil Atarés en octubre de 1978, o los altercados de los comisionados en el entierro del general Ortín en enero de 1979.
- Perpetración de un golpe de estado frustrado el 23 de febrero de 1981. Este episodio marca el final de un periodo de ‘ruido de sables’ de máxima tensión, aunque continuó manifestándose cierto riesgo de golpismo residual en los años siguientes. El incidente más significativo tuvo lugar sólo un año después del 23-F con la desarticulación por los Servicios de Inteligencia de los planes de involución previstos para el 27 de octubre de 1982, víspera de las elecciones generales.

En este contexto de presión involucionista sobre el proceso democrático, que muestra unas Fuerzas Armadas resueltas a obstaculizar el cambio político, es en el que hay que valorar la contribución de los militares progresistas, consistente en establecer una línea de pensamiento democrático en el seno de los ejércitos. Las Fuerzas Armadas, además de su condición de poder fáctico, aparecían como una institución sin fisuras en sus posturas políticas. En este sentido, la presentación pública de la UMD tendrá gran importancia cualitativa, al romper la pretendida unidad ideológica de la institución militar.

La UMD fue una organización de militares profesionales que desarrolló una actividad política de oposición democrática, prohibida por el derecho positivo entonces vigente, exactamente en el mismo sentido en que lo hicieron otros grupos sociales como partidos políticos, sindicatos, colegios o asociaciones profesionales. Por supuesto la condición militar de sus miembros tenía trascendencia en

el modo e intensidad de la represión de sus actividades y en la ausencia de una rehabilitación inmediata, pero no en la naturaleza de su activismo político democrático que no difiere del realizado por otros grupos civiles organizados.

En este sentido, la acción política de los miembros de la UMD no vulneró el deber de neutralidad de los militares, al haberse producido en el marco de un régimen carente de toda legitimidad democrática. Si las opciones partidistas no estaban permitidas en la dictadura, difícilmente podía conculcarse el pluralismo político.

En el orden interno, la actividad de la UMD se manifiesta en el proselitismo de la propia organización que realizaron los afiliados para la captación de nuevos miembros entre sus compañeros, en la contribución a la conciencia democrática entre los miembros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, y en la influencia sobre el mando militar.

Mediante los esfuerzos de captación, la UMD consiguió aglutinar a un grupo considerable de militares progresistas, pero además logró difundir su ideología en el radio más amplio de los militares reformistas o aperturistas. En la captación de nuevos miembros se utilizó extensamente el documento llamado “Ideario de la UMD” en el que, junto a una declaración de principios, se recogían los fines políticos y profesionales de la organización. La difusión de este documento contribuyó a dar unidad de acción al grupo de militares de tendencia democrática, incidiendo en los oficiales jóvenes que, impulsados por sus inquietudes, habían roto el aislamiento social que caracterizaba la vida militar en aquella época.

La labor de concienciación democrática en los cuarteles puede considerarse la aportación fundamental de la UMD al proceso de recuperación de la libertad política en España. Esta tarea, en la que era consustancial la crítica al régimen franquista para mover a la reflexión sobre el papel de garante de la dictadura que se hacía cumplir a los ejércitos, se resolvía habitualmente por los afiliados de la UMD mediante conversaciones persuasivas con sus compañeros de armas, contribuyendo así a contrarrestar la fuerte influencia ultraderechista que se respiraba en las unidades militares al final del franquismo.

La existencia de la UMD, surgida de las propias filas militares, pesará también de forma considerable en las posiciones políticas que los altos mandos pretendían que, de forma unánime, adoptasen las Fuerzas Armadas. La organización contribuyó a marcar una cierta división en la oficialidad que impidió que la politizada minoría ultra, apoyándose en la pasividad de la mayoría de militares de orientación conservadora moderada, pudiera hacerse con el control total de la institución militar. La división favoreció la inacción de las diferentes tramas involucionistas.

El reconocimiento de que existían disidentes de uniforme fue una dolorosa constatación para los altos mandos militares. En el prólogo a un libro redactado por el Estado Mayor Central y editado por el Ministerio del Ejército, se reconocía que “la UMD es uno de los fenómenos más importantes registrados en las Fuerzas Armadas de España en los últimos tiempos”. Más adelante, se la calificaba como “organización subversiva” cuya consecución de sus fines podría haber conducido a una “tragedia nacional”. La dictadura, empleando estas técnicas de simulación, calificaba así los objetivos de la UMD, pese a que, a la luz de sus escritos públicos, no eran otros que conseguir la normalización democrática. El redactor oficial concluía razonando que la UMD había sentado las bases para una “desviación ideológica” de los ejércitos (UMD, 1976, pássim).

Además de separarse de la doctrina oficial, lo que por sí mismo era ya motivo de grave preocupación para un generalato educado en la persecución del enemigo interior, el factor más inquietante para las autoridades militares —y para los gobernantes civiles que pretendían la continuación controlada del sistema— era el paralelismo entre el Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA) portugués y la UMD española, o lo que es lo mismo, entre el final revolucionario que había tenido el régimen salazarista por la Revolución del 25 de abril de 1974 y el que podría estarle reservado al régimen franquista. Tal vez en esta alarma se encuentre la razón de la precipitación y dureza mostrada por la cúpula militar para reprimir el movimiento democrático en el Ejército.

La UMD tuvo también una influencia apreciable en la progresiva moderación de la posición política de las Fuerzas Armadas. Por una parte, la represión utilizada contra la organización, incluso por



los políticos reformistas, culpándola de dividir y politizar al ejército —argumento esgrimido por el general Gutiérrez Mellado en su “Informe General 1/76 del Ejército de Tierra”<sup>1</sup>—, se hizo con la intención de justificar un trato similar contra el colectivo ultra. Por otra parte, la existencia de la UMD sirvió para que el sector conservador de los cuadros de mando se convenciera de que era inevitable el cambio político y adoptara posturas favorables a la reforma ordenada de las instituciones.

En el orden externo, la estrategia política de la UMD se basó en los contactos con los grupos de oposición democrática, las relaciones con los medios de comunicación y la difusión de escritos públicos.

El Comité Ejecutivo de la UMD estableció contactos con todo el espectro político de la oposición democrática de la época. Contactos que sirvieron para despejar la incertidumbre existente en las fuerzas políticas sobre cuál sería la actitud de los militares ante el cambio político. En las normas internas de la UMD se justificaron los contactos con todos los grupos políticos —sin exclusión alguna: desde la derecha liberal a los comunistas—, argumentando la obligación de formarse políticamente y de coordinar esfuerzos para la lucha común por la democracia, al tiempo que, como cautela, se advertía del riesgo de una eventual manipulación partidista de la organización.

Representantes de la Corona se interesaron en diversos momentos por la UMD, celebrándose varias entrevistas con representantes regios que demostraban el interés que despertaba el grupo militar democrático en Zarzuela. Asimismo, la UMD se apoyó en los medios de comunicación para defender a los oficiales procesados y difundir su mensaje entre la sociedad. La ausencia de un régimen de libertades públicas determinó que sólo los medios extranjeros pudieran proporcionar una información libre y veraz sobre la situación de los militares demócratas en el ejército franquista. Particular relevancia tuvo la labor de portavoz en el extranjero

---

<sup>1</sup> “Informe General 1/76 del Ejército de Tierra”, septiembre de 1976 [en línea] <<http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19760901>>.

desempeñada por el capitán del Ejército del Aire José Ignacio Domínguez.

La UMD se integró como un componente profesional más del bloque de oposición democrática. Su contribución política a la transición, tanto en el orden general como en el específico militar, se instrumentó en la presentación de escritos dirigidos a sus compañeros de armas y a la opinión pública. En su manifiesto “Ideario de la UMD”, verdadera ‘carta fundacional’ de la organización a la que los afiliados se sentían vinculados, se reivindicaba que las Fuerzas Armadas deberían estar al servicio del pueblo e incluía declaraciones básicas en cualquier Estado democrático.

El proyecto político al que se sumó la UMD, en plena sintonía con las plataformas unitarias de oposición democrática —en las que decidieron no integrarse para defender su carácter no partidista—, se sintetizó en cinco puntos, agrupados bajo la denominación de “objetivos nacionales”: reconocimiento de las libertades democráticas; reformas socioeconómicas y libertad sindical; convocatoria de elecciones libres; lucha contra la corrupción; y elaboración de una Constitución. Planteamientos políticos que se cumplieron más adelante con el establecimiento del sistema democrático en España y que, de manera consecuente, llevaron a la disolución de la organización.

Como “objetivos militares”, la UMD proponía una serie de reformas en la institución militar para integrarla en el nuevo Estado democrático al que se aspiraba: creación de un Ministerio de Defensa unificado; dignificación del Cuerpo de Suboficiales; revisión del servicio militar obligatorio; reducción del ámbito de la jurisdicción militar; y elaboración de un estatuto del militar profesional. En las posteriores reformas militares democráticas se asumieron muchos de los presupuestos planteados por la UMD, aunque la nueva clase dirigente, surgida en el periodo de la transición, siempre vio con recelo a quienes dentro de las Fuerzas Armadas habían sido precursores de sus ideas.

El papel de la UMD en la historia militar de la transición fue significativo en cuatro ámbitos que resultaron determinantes para la realización con éxito del proceso democrático en España:

- *Ruptura de la unidad ideológica.* La UMD fue un factor cualitativo determinante para erosionar el concepto de la pretendida unidad ideológica monolítica de las Fuerzas Armadas en el régimen franquista. Aunque es difícil calibrar el efecto de esta ruptura en el marco de las tensas relaciones institucionales del momento, no cabe duda de que, como reconoció el propio Ministerio del Ejército al señalar que la UMD había sentado las bases para una “desviación ideológica”, la aparición pública de este grupo opositor de militares profesionales dejó en entredicho la uniformidad de criterio que se atribuía a los ejércitos y, en consecuencia, quedó afectada también su eventual actuación institucional unitaria contra el proceso democrático.
- *Mejora de las relaciones civiles-militares.* La UMD contribuyó a iniciar la recuperación de la confianza popular en las Fuerzas Armadas, deteriorada por la larga y fundamental implicación de los ejércitos con la dictadura franquista. Los militares, simbolizados en este grupo, se incorporaron también a la lucha por las libertades democráticas. El testimonio y actividad pública de estos militares demócratas facilitó un mayor entendimiento de la sociedad con sus ejércitos y proporcionó confianza a los grupos políticos de oposición democrática con los que mantuvieron reuniones periódicas y a quienes trasladaron una valiosa visión sobre la situación militar interna. La mera existencia de un grupo militar que se declaraba democrático y disidente de la línea oficial tenía una clara lectura de apoyo a la democracia.
- *Contención de la deriva golpista.* La UMD, con su arriesgada postura crítica, contribuyó a poner de manifiesto las contradicciones internas del régimen y, de esta forma, sirvió de contención al golpismo latente en la institución militar. La conciencia en el seno de los ejércitos de que había compañeros comprometidos con la democracia, y el desconocimiento de la extensión real de este movimiento, hizo dudar a los partidarios de interrumpir por las armas el proceso democrático. Por supuesto la UMD por sí misma no tenía capacidad para anular las tentaciones golpistas, ni las autoridades militares les permitieron organizarse para este fin. En todo caso, con la perspectiva del tiempo transcurrido, parece claro que la estrategia de integración seguida por los gobiernos democráticos fue interpretada por los militares ultras como tolerancia e impunidad de sus actitudes, llegando a

poner en riesgo de involución el sistema democrático en diversos momentos.

- *Referente democrático en las reformas militares.* El proceso de reforma en las Fuerzas Armadas, una vez asentado el nuevo sistema de pluralismo político, para acomodar la institución militar a la democracia, se vio favorecido por la labor previa desarrollada por el movimiento militar democrático en el seno de los ejércitos, del que la UMD fue su principal exponente. La supremacía del poder civil y el nuevo marco de relaciones institucionales en la regulación democrática del poder contaba ya con el apoyo directo de una minoría militar y el convencimiento de la mayoría de la necesidad de este nuevo tiempo. Desde el punto de vista pedagógico, hay que lamentar, sin embargo, que el referente de los militares demócratas no fuera un capital político y moral convenientemente aprovechado por los sucesivos gobiernos democráticos.

El establecimiento de la democracia no supuso la incorporación inmediata a los ejércitos de los oficiales de la UMD separados del Servicio. Las antes citadas disposiciones de amnistía les dejaron fuera de la plena reintegración en sus derechos profesionales. La opinión pública observó con estupor el evidente contrasentido de expulsar de las Fuerzas Armadas a los oficiales demócratas y mantener, con sus expectativas de carrera intactas, a los que conspiraban contra la democracia.

Sin embargo, en el seno de los ejércitos, donde se vivía entonces de espaldas a la sociedad, la cuestión era vista de manera muy distinta. Después de las vicisitudes del proceso, de la labor de intoxicación de los medios oficiales y de las condenas de marzo de 1976, se instauró el pánico entre la oficialidad de las Fuerzas Armadas. Los miembros de la UMD no procesados fueron aislados en las unidades como auténticos apestados, siendo presionados para que abandonasen voluntariamente el servicio. Una parte significativa de sus compañeros, adoctrinados por la información oficial, los vieron como traidores o infiltrados del enemigo en sus filas.

Como muestra de la eficacia de este estado de opinión interno, cabe citar un informe confidencial en el que se afirmaba que el posible reingreso de los expulsados de la UMD produciría tensión entre los

cuadros de mando, se manifestaba la repulsa total y enérgica de la unidad de procedencia del escrito y se llamaba la atención sobre los peligros que podía acarrear su reintegración, todo ello considerando que “con la Iglesia dividida, España troceada, [y] la familia atacada, se pretende destruir también el único pilar que se mantiene y que es el de las Fuerzas Armadas”<sup>2</sup>.

La consecuencia natural de este ambiente de hostilidad fue la paradójica exclusión de los oficiales demócratas, claudicando así el poder democrático ante la presión militar. Los altos mandos se emplearon a fondo en este objetivo, llegando a ejercer el chantaje directo sobre el Gobierno de UCD para que no permitiera su reintegración en el servicio, reintegración aprobada por unanimidad en el Parlamento. Contra todo pronóstico, la pretendida ‘tranquilidad en las filas militares’ fue uno de los argumentos asumidos por el primer gobierno del PSOE para postergar su reintegración y hasta la segunda legislatura, cuando ya el tiempo transcurrido hacía inviable la plena reparación, no se acordó su debida rehabilitación profesional.

La rehabilitación no fue acompañada de un reconocimiento público. Pasados los años, una proposición no de ley, presentada en abril de 2003 por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados, pretendió resaltar la contribución a la democracia de los hombres de la UMD. La iniciativa no prosperó por el voto en contra de la mayoría parlamentaria, representada por el Partido Popular, indicando su portavoz que no sería justo para el resto de militares destacar sólo a los de la UMD. Otras iniciativas, como la surgida en 2005 en el Grupo Socialista, no llegaron ni siquiera a debatirse por falta de autorización gubernamental.

Finalmente, el 1 de abril de 2009, rompiendo con la pauta de ocasiones anteriores, el Congreso de los Diputados aprobó una proposición no de ley, presentada por Izquierda Unida, instando al Gobierno “a iniciar las actuaciones necesarias para rendir homenaje a los militares que colaboraron decididamente en el proceso de evolución hacia un régimen democrático en España” y solicitaba que,

---

<sup>2</sup> “Informe del Coronel Jefe del Regimiento de Infantería Mecanizada Asturias n.º 31 al Capitán General de la 1.ª Región Militar”, 28 de julio de 1980: Archivo del teniente coronel Rafael Tejero Casajús.

de forma expresa, se hicieran públicos los sacrificios personales y profesionales de los miembros de la UMD.

Este mandato fue ejecutado por el Gobierno mediante una orden del Ministerio de la Presidencia, de fecha 4 de diciembre de 2009, que dispuso publicar una declaración institucional de reconocimiento a los miembros de las Fuerzas Armadas en la transición a la democracia, con especial mención a la UMD<sup>3</sup>. El reconocimiento oficial se completó con la concesión de cruces al Mérito Militar y Aeronáutico a catorce antiguos miembros de la UMD que habían sido procesados por la jurisdicción militar<sup>4</sup>.

## 2. EL ENFOQUE DEL GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO SOBRE LA UMD

El primer contacto del general Gutiérrez Mellado con la UMD que consta tuvo lugar en Ceuta durante su periodo de mando en aquella Comandancia General entre finales de 1975 y comienzos de 1976. El general acudió al castillo de El Hacho, donde se encontraba arrestado el comandante Julio Busquets, para recomendarle que tramitara una instancia al ministro pidiendo perdón y arrepintiéndose de los hechos que habían motivado su sanción. El comandante declinó la oferta. En una segunda entrevista, esta vez a iniciativa de Busquets, el general se mostró receptivo al planteamiento de los jóvenes oficiales que pedían que los generales liberales encabezaran las necesarias reformas democráticas (Busquets, 1999, 172).

Sin embargo, un año después, cuando fue nombrado jefe del Estado Mayor Central del Ejército y se hizo evidente su cercanía a la Corona<sup>5</sup>, sectores de la extrema derecha iniciaron una campaña de

---

<sup>3</sup> Orden PRE/3279/2009: *Boletín Oficial del Estado*, n.º 293, y *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa* (en notas sucesivas BOD), n.º 242.

<sup>4</sup> Orden 431/01548/10, BOD, n.º 22.

<sup>5</sup> Existen diversas versiones sobre las influencias ejercidas por los medios próximos al Palacio de la Zarzuela con vistas a promocionar al general Gutiérrez Mellado, quien parece que había sido recomendado por el mismo don Juan de Borbón, por indicación, a su vez, del teniente general Díez-Alegría. En todo caso, es claro que su ascenso a teniente general se produjo por el inesperado fallecimiento del capitán general de Cataluña, Salvador Bañuls, que generó una vacante cuando estaba cercano su pase a la reserva. Su posición contraria al tratamiento penal dado a la UMD le planteó dificultades en los apoyos de los altos mandos. Su promoción a partir de

desprestigio contra él, que incluía difamaciones sobre su actividad en el Servicio de Información y Policía Militar (SIPM) durante la Guerra Civil y la insidia de que, en realidad, era el ideólogo de la UMD, utilizando como argumento su posición contraria al tratamiento penal aplicado a los oficiales detenidos, postura que había trasladado al ministro del Ejército en cuanto tuvo conocimiento de las detenciones<sup>6</sup>.

El indulto decretado con motivo de la proclamación del monarca en noviembre de 1975 supuso la reducción sustancial de las penas privativas de libertad de los condenados de la UMD, pero no afectó a la accesoria de separación del servicio. El decreto de amnistía impulsado por el gobierno de Adolfo Suárez, poco tiempo después de tomar posesión, se redactó expresamente para prevenir que pudiera producirse la reincorporación de los oficiales de la UMD al servicio activo. En efecto, el real decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, fundamentaba la concesión de amnistía en la voluntad de promover la reconciliación nacional y superar las diferencias entre los españoles en la nueva etapa democrática, pero dejaba fuera a la UMD.

La amnistía supone la abolición de los delitos correspondientes y, por tanto, de las penas principales y accesorias impuestas por la comisión de los mismos. Sin embargo, en el caso de los militares, el legislador limitó expresamente la amnistía a las penas principales, dejando vigentes las accesorias de separación del servicio (artículo 8). En el mismo decreto y en evidente agravio comparativo, se reintegró a sus respectivos destinos a los funcionarios civiles de carrera que se encontraban en idéntica situación que los militares (artículo 9). Algunos casos fueron célebres por su repercusión pública, como la vuelta a sus cátedras en la universidad de los profesores Tierno Galván y Aranguren.

---

entonces fue muy rápida: tras dos meses como capitán general en Valladolid y cuatro como jefe del Estado Mayor Central del Ejército, el 21 de septiembre de 1976 fue nombrado vicepresidente primero del gobierno para Asuntos de la Defensa, al dimitir el general De Santiago.

<sup>6</sup> “Carta del Teniente General Manuel Gutiérrez Mellado, Jefe del Estado Mayor Central, al Teniente General Félix Álvarez-Arenas Pacheco, Ministro del Ejército”, 21 de julio de 1976 [en línea]  
<<http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19760721>>.

En el ya citado “Informe General 1/76”, el teniente general Gutiérrez Mellado hacía algunas consideraciones sobre sus propósitos. El texto trataba de rebatir los rumores insidiosos lanzados por el sector ultra que, con intención de anularlo políticamente, lo vinculaban con la UMD, obligándole a pronunciarse sobre el asunto. En el informe, redactado en este punto con el asesoramiento del sector reformista de los servicios de información<sup>7</sup>, se adoptó una posición firme de rechazo a la UMD, con un doble propósito: por una parte, contentar a los sectores que habían hecho cuestión de este asunto con la esperanza de contribuir a la contención de los planteamientos involucionistas (apaciguamiento); y por otra, utilizar el caso de los oficiales de la UMD para simbolizar en ellos la condena de la institución militar a toda clase de activismo político —pensando, realmente, en el poderoso grupo de presión ultraderechista— de los miembros de las FAS (despolitización). A ese respecto, el documento señalaba:

[E]l mantenimiento del Estado y del Ejército obliga a tratar como delictivo todo intento de organización o actuación de cualquier grupo dentro de aquel que pretenda obrar fuera o frente a la línea natural de mando. [...] la UMD es una organización clandestina que, al romper la disciplina y línea jerárquica del Ejército, atenta contra su seguridad y unidad, razón por la cual la institución reaccionó contra aquélla [...] una dolorosa pero ineludible medida, tomada dentro de los preceptos legales del Código de Justicia Militar que castiga una conducta, si bien no vergonzosa, ni deshonesta, sí gravemente punible.

El general Gutiérrez Mellado reiteró años después su posición crítica con la UMD, porque hacía “daño a la unidad de las Fuerzas Armadas”, afirmando que “nadie en su sano juicio puede sostener que el Ejército debía admitir semejante organización” (1983, 135). Sin

---

<sup>7</sup> Desde principios de los años setenta, el general Gutiérrez Mellado empezó a reunirse, una vez al mes, para comer, con el entonces capitán de la Compañía de Operaciones Especiales de Brigada de Defensa Operativa del Territorio n.º I (BRIDOT I), Javier Calderón. Según éste, el general quería tener una opinión directa sobre lo que pensaban los jóvenes oficiales. Ambos acabaron por entablar una firme y duradera amistad y Calderón pasó a convertirse en el ‘confidente’ de Gutiérrez Mellado. Cuando elaboró el “Informe General 1/76”, Gutiérrez Mellado recabó su ayuda para redactar la parte dedicada a la UMD, donde se afirmaba que, aunque les doliera a sus miembros, no tenía más remedio que elegir entre ellos y la tranquilidad en las unidades del Ejército (Calderón, 2005, 185).



embargo, estaba en desacuerdo con el tratamiento penal excesivo que recibieron los procesados, considerando, y así se lo había hecho saber al ministro del Ejército, que se les debería haber aplicado una sanción disciplinaria para evitar la división en el cuerpo de oficiales y zanjar el asunto de forma discreta.

Celebradas las elecciones generales de junio de 1977 y disuelta la UMD unos días después, el nuevo poder legislativo, tanto en las filas gubernamentales como opositoras, se mostró firme partidario de reparar el trato arbitrario concedido a los oficiales expulsados de las Fuerzas Armadas por su compromiso democrático. En las primeras sesiones del Senado se presentó una proposición de ley para ampliar la amnistía a los militares de la UMD, defendida por Joaquín Satrústegui, en la que intervinieron representantes de todos los grupos de la cámara alta expresando unánimemente su conformidad con una petición que consideraban que era de justicia y oportuna para la nueva etapa democrática que se abría en España<sup>8</sup>.

El Parlamento se propuso dictar una generosa amnistía que facilitase la culminación del proceso democrático. Así, el 1 de octubre de 1977 se constituyó en las Cortes Generales una comisión conjunta Congreso-Senado para preparar un proyecto de ley de amnistía que complementara el real decreto-ley de 1976<sup>9</sup>. En relación con las personas y grupos de militares afectados, la comisión tomó en consideración el amplio conjunto de situaciones particulares de distintas épocas que requerían una reparación democrática: los militares republicanos; los que sufrieron depuraciones en la posguerra; los alféreces-alumnos expulsados de la Academia de Infantería en 1973, y los oficiales de la UMD separados del servicio, más algunos casos individuales de militares represaliados por su falta de

---

<sup>8</sup> Firmaron la proposición los siguientes portavoces: Rafael Calvo (Grupo Centrista), Justino Azcárate (Agrupación Progresista Independiente), Francisco Ramos (Grupo Socialista), Lluís Maria Xirinacs (Grupo Entessa dels Catalans), y Miguel Unzueta (Grupo de Senadores Vascos).

<sup>9</sup> La comisión estuvo integrada por Arias Salgado, Martín Oviedo y Díaz-Ambrona, por la UCD; Pablo Castellano —luego sustituido por Alfonso Guerra— y Plácido Fernández Viagas, por el PSOE; Donato Fuejo y Joaquín Navarro, por el Partido Socialista Popular; Ignacio Gallego y Marcelino Camacho, por el PCE; Javier Arzallus y Miguel Roca por la minoría vasco-catalana; y Julio Busquets, por el Partido Socialista de Cataluña.

vinculación con el llamado Movimiento Nacional o culpados de ser tolerantes con opositores al régimen franquista.

Los miembros de la comisión eran partidarios de incluir todos los casos de sancionados por delitos y faltas de naturaleza política, cualquiera que fuese su condición, civil o militar. Los representantes del grupo gubernamental, aunque personalmente compartían el mismo sentimiento y convencimiento que sus compañeros de comisión, estaban obligados a informar al Gobierno de cuantas medidas afectaran a los militares, único punto en el que los trabajos de la comisión se paralizaban para evacuar consultas.

El general Gutiérrez Mellado, en su condición de vicepresidente primero para Asuntos de la Defensa, comenzó a recibir fuertes presiones de los mandos militares ante el rumor de la inminente reincorporación de los oficiales de la UMD al ejército con motivo de la amnistía que se estaba discutiendo en el parlamento<sup>10</sup>. Poco antes de concluir el dictamen de la comisión, el representante de UCD, el diputado Rafael Arias Salgado, fue convocado al despacho oficial del vicepresidente, a quien acompañaba una amplia representación de generales.

Gutiérrez Mellado le comunicó —amparando de hecho la teoría de la autonomía militar<sup>11</sup>—, que el ejército no aceptaba que se inmiscuyesen en sus asuntos internos y que la reincorporación de los expulsados de la UMD no era posible ya que produciría división en la oficialidad Y añadió que, en caso de aprobarse la amnistía plena, no se sentía capaz de garantizar la disciplina y se vería obligado a dimitir. Su intervención fue determinante para excluir de la ley de amnistía a los militares de la UMD.

---

<sup>10</sup> Ya con ocasión de la amnistía, de 1976, el general Torres Rojas, futuro condenado por el 23-F, se presentó en el despacho de Gutiérrez Mellado para advertirle de que si se reincorporaban los de la UMD “yo no respondo de lo que haga la Brigada Paracaidista”, unidad que mandaba en aquellas fechas (Medina, 2004, 265).

<sup>11</sup> La autonomía militar se plantea como la exigencia al Estado democrático de que reconozca a las Fuerzas Armadas, y dentro de ellas a sus diferentes instituciones o componentes (Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire), la potestad de regir intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos de administración, control y ejecución propios.

De los tres ámbitos en que podía dividirse el contenido de la proyectada ley —político, sindical, militar—, sólo el último bloqueaba un acuerdo unánime. Los miembros de la comisión evacuaron consultas con sus respectivos líderes, decidiendo sacrificar el ámbito militar que suscitaba polémica a fin de garantizar la amnistía política y laboral plena, tan imprescindible como urgente para avanzar en el proceso de democratización. En el grupo socialista, el diputado Gregorio Peces-Barba y el senador Plácido Fernández Viagas eran partidarios de aceptar las razones pragmáticas que se esgrimían para aprobar la ley, mientras que Alfonso Guerra y el propio Julio Busquets se oponían a que se dejara fuera a los militares. El secretario general del PSOE, Felipe González, después de oír todas las posiciones, decidió que el grupo socialista votara a favor de la ley.

La ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, producto de los trabajos de las primeras Cortes Generales democráticas, amplió el ámbito y precisó los efectos de la amnistía decretada el año anterior. La ley establecía en su artículo 1.º que quedan amnistiados todos los actos de intencionalidad política tipificados como delitos y faltas, estableciendo tres fechas de referencia:

- Anteriores al 15 de diciembre de 1976: carácter general.
- Anteriores al 15 de junio de 1977: todos los actos de intencionalidad política relacionados con el restablecimiento de las libertades públicas o la reivindicación de las autonomías.
- Anteriores al 6 de octubre de 1977: aquellos actos de intencionalidad política que no hubieran supuesto violencia grave contra la vida o la integridad de las personas.

En el artículo 2.º, se especificaban expresamente los casos en los que era pertinente la amnistía: delitos de rebelión y sedición tipificados en el código militar; objeción de conciencia al servicio militar por motivos éticos o religiosos; denegación de auxilio a la Justicia por la negativa a revelar hechos de naturaleza política, y actos de expresión de opinión en cualquier medio de comunicación. El legislador, de acuerdo con la nueva etapa democrática que se iniciaba, incluía también los delitos y faltas que pudieran haber cometido las autoridades y agentes en la investigación y mantenimiento del orden público contra el ejercicio de los derechos de las personas.

La ley de Amnistía determinó, en su artículo 6.º, la extinción inmediata de las penas principales y accesorias, si bien su segundo párrafo, redactado expresamente para impedir la reincorporación de los militares de la UMD, establecía:

[R]especto del personal militar al que se le hubiere impuesto, o pudiera imponérsele, como consecuencia de causas pendientes, la pena accesoria de separación del servicio o pérdida de empleo, la amnistía determinará la extinción de las penas principales y el reconocimiento, en las condiciones más beneficiosas, de los derechos pasivos que les correspondan en su situación.

La ley, pues, silenciaba deliberadamente la reintegración en la plenitud de sus derechos a los militares condenados en 1976, en clamorosa discriminación con lo previsto para los funcionarios civiles sancionados: reintegración al servicio, derechos pasivos y eliminación de antecedentes penales.

Años después en un editorial titulado “Silencio”, publicado el 5 de julio de 1980 por el diario *El País*, crítico con la política gubernamental, se contraponía “la permanencia en sus puestos de jueces, policías y funcionarios de todo tipo que capitanearon la represión” con “el apartamiento del Ejército de los militares demócratas de la UMD, cuyo eventual regreso a filas mediante una ley aprobada por el Congreso —que representa la soberanía nacional libremente expresada— provoca inconcebibles y deleznales inquietudes”. La campaña contra el reingreso de los oficiales de la UMD continuó en los años siguientes<sup>12</sup>, llegando a condicionar la política del gobierno socialista durante su primera legislatura (1982-1986).

---

<sup>12</sup> El teniente coronel de Infantería Eduardo Fuentes Gómez de Salazar, redactor de la revista militar *Reconquista* y conocido por sus ideas ultraderechistas, publicó en ella, en octubre de 1980, un artículo titulado “Licencia para conspirar”, en el que se oponía al reingreso de los condenados de la UMD, considerando que esto “sería tanto como inyectar en el órgano vivo de los Ejércitos un virus de potencial desintegración”.

### 3. CONCLUSIONES

El capitán general Gutiérrez Mellado fue sin duda el militar más destacado de la transición, conduciendo a las Fuerzas Armadas desde su adhesión a la dictadura franquista a la aceptación disciplinada de la democracia. Este tránsito, en el que se debieron superar muchos obstáculos y afrontar graves riesgos de involución, le sometió a una gran presión y sufrimiento personal por la incomprensión de muchos de sus compañeros de armas, intoxicados a diario por la desmedida campaña de difamación de los medios ultraderechistas nostálgicos del franquismo.

Su valeroso gesto frente a los golpistas del 23-F, imponiendo su jerarquía militar en defensa del orden constitucional, le valió el respeto de todos los españoles y supuso también la recuperación de su figura entre los militares. Desde que abandonara el poder —su *potestas*— su reconocimiento social —su *auctoritas*— no dejó de acrecentarse con los años hasta constituirse en un referente para nuestros ejércitos. El propio general, en un texto póstumo dirigido a jóvenes universitarios, exhortó a las Fuerzas Armadas a rechazar “para siempre lo que se ha llamado la tentación del poder militar” y enumeraba una serie de “nobles y hermosos ideales” para los militares del futuro, siendo significativo que los dos primeros se refirieran a la integración de las Fuerzas Armadas con la sociedad y a la formación humanística de los militares (ápu<sup>d</sup> Puell, 1997, 231):

Estar constituidas por hombres y mujeres entusiastas, con entrega total a su quehacer profesional, identificados con la sociedad, en la que deben estar integrados, y capaces de merecer el amor de su pueblo.

Lograr el máximo adiestramiento, pero acompañado siempre por una alta formación ética, moral y humana.

Su labor en la transición fue acertada en términos generales, consiguiéndose el objetivo fundamental. Sin embargo, como toda obra humana, y la política lo es por antonomasia, incidió en algunos errores entre los que figura la cuestión de la UMD. El general no consiguió ninguno de los dos objetivos que se había marcado en su “Informe

General 1/1976”: ni se apaciguó a los ultras que le señalaban como ideólogo de la UMD, ni se despolitizó la extrema derecha militar.

En efecto, por una parte, la campaña de desprestigio continuó en los medios ultras y se tradujo en continuos incidentes de indisciplina en actos públicos (recepciones, funerales, reuniones informativas), sin que ni siquiera sus detractores reconocieran su condena explícita a la actividad de la UMD; y por otra parte, los efectos ejemplarizantes para alejar de la política activa a los militares, con los que se pretendía cargar las tintas en el activismo de la UMD, tampoco lograron impedir la penetración de la extrema derecha en las filas militares, la cual, lejos de disminuir, aumentó en aquellos años con una íntima relación entre sus publicaciones y las salas de banderas.

Por el contrario, lo que sí ocurrió y es lícito plantear aquí, con la perspectiva del tiempo transcurrido, es que el tratamiento del “problema” de la UMD, especialmente la negativa a la readmisión en los ejércitos de los oficiales expulsados por su pública condición de demócratas —una vez desmontado por la amnistía concedida la infundada condena por conspiración para la rebelión militar—, fue un grave error de las autoridades políticas, quienes mandaron un mensaje de debilidad a los partidarios de impedir el proceso democrático.

A partir de esta claudicación del poder público —lo fue en toda regla, ya que la soberanía popular no fue respetada al no aceptarse la unánime voluntad de los representantes parlamentarios favorable a su reincorporación— los contrarios al restablecimiento democrático se sintieron fuertes y animados a continuar su escalada de desestabilización, al comprobar el extraordinario éxito de sus presiones. Las redes de conspiración militar y civil siguieron activas hasta conducir al intento de golpe de Estado de 23 de febrero de 1981.

Sin dejar de comprender la dificultad de las opciones del momento, y salvando la buena voluntad de las medidas adoptadas con independencia de su resultado, no puede dejar de pensarse, a la luz de los hechos que se sucedieron, que el proceso democrático se hubiese ahorrado algunos sobresaltos y la transformación de las Fuerzas Armadas no se hubiera dilatado tanto en el tiempo, si se hubiese actuado con firmeza y sin contemplaciones frente a los que se dedicaban a intoxicar, no se hubiese contemporizado tanto tiempo con

la peligrosa idea de la autonomía militar —“el ejército no acepta que se inmiscuyan en sus asuntos”, Gutiérrez Mellado dixit—, y se hubiese permitido el reingreso en el ejército de los oficiales de la UMD con toda normalidad, en aplicación de la amnistía como al resto de funcionarios represaliados. En definitiva, la cuestión de la UMD fue vista como un problema, pero podía haber sido enfocada también como una oportunidad política.

### **BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- Busquets Bragulat, J. (1999), *Militares y demócratas: memorias de un fundador de la UMD y diputado socialista*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Calderón Fernández, J. y Ruiz Platero, F. (2005). *Algo más que el 23-F: testimonios y vivencias en torno a la transición española*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Gómez Rosa, F. (2007), *La Unión Militar Democrática en la transición política*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la UCM.
- Gutiérrez Mellado, M (1983), *Un soldado de España: conversaciones con Jesús Picatoste*. Barcelona: Argos Vergara.
- Medina, F. (2004), *Memoria oculta del Ejército: los militares se confiesan (1970-2004)*. Madrid: Espasa Calpe.
- Puell de la Villa, F. (1997), *Gutiérrez Mellado: un militar del siglo XX (1912-1995)*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- UMD (1976), *La UMD y la Causa 250/75*. Madrid: Servicio Geográfico del Ejército.





# **GUTIÉRREZ MELLADO: LA FUERZA DE LAS CIRCUNSTANCIAS**

FRANCISCO MANUEL MEGÍAS DÍAZ

Resumen: Se intentará abordar en la comunicación cómo el contexto en el que le tocó vivir a Gutiérrez Mellado y en el cual tuvo que desarrollar su carrera le marcó, de un modo ineludible hacia el militar disciplinado, con un altísimo sentido del deber y con una gran profesionalidad, lo que le llevó a ser uno de los militares españoles que más trabajó para conseguir unas fuerzas armadas eficaces, operativas y mejores en todos los sentidos, algo que se reflejó en su actuación durante la transición española.

Palabras Clave: Fuerzas Armadas. Transición. Reforma Militar. Guerra Civil. Disciplina.

Desarrollo: A lo largo de la vida de Manuel Gutiérrez Mellado se sucedieron una serie de hitos, como en la de cualquier hombre, que marcaron su forma de ser, de ver la vida y de cómo actuar en ella. Como dijo Ortega y Gasset, “yo soy Yo y Mis Circunstancias”, sin duda, las circunstancias vitales con las que le tocó vivir al que llegaría a ser Capitán General del Ejército fueron, cuanto menos, difíciles y le moldearon el carácter y el pensamiento.

Unas circunstancias, por otro lado, que tanto a él como a sus contemporáneos y coetáneos no dejaron de estar llenas de tensiones, cambios, crisis... que dibujaron sobre varias generaciones frustraciones y a la vez esperanzas. Hablamos de un siglo XX que para el contexto que nos toca mirar en este trabajo, podríamos iniciarlo en 1898 con el Desastre<sup>1</sup>, por lo que compete al estamento

---

<sup>1</sup>El Desastre del 98 produjo una enorme sorpresa y frustración en toda la sociedad española, en cierto modo engañada y ajena a la realidad, pero sobre todo en el mundo militar, los cuales se vieron derrotados militarmente,

militar y al sentimiento de la sociedad en sus más puras emociones. Un siglo lleno de cambios en todos los ámbitos de la vida y que, como en el resto del mundo, iba a imponer nuevos ritmos a las transformaciones de la sociedad, y no siempre de igual modo, al Ejército español<sup>2</sup>.

Centrándonos en nuestro personaje, podemos entresacar algunos momentos o etapas en su vida que le influyeron decisivamente, que como a cualquier otra persona, determinados sucesos y trayectorias fueron guiando sus movimientos. Sin meternos en terrenos de otras disciplinas<sup>3</sup> sí que podemos argumentar que determinados pensamientos o actos de su vida tienen una raíz en un momento pasado – su orfandad, su paso por un internado de carácter religioso, las academias militares, la guerra, etc...- y que, sin duda alguna, en un periodo crucial como la Transición española, fase en la cual su figura se hace más visible, podemos entender ciertas posiciones de Gutiérrez Mellado.

Sin duda alguna, la infancia marca a toda persona, es una fase fundamental y sin entrar en el mundo de la psicología sí que se puede decir que en esta etapa se determina la base psicoafectiva en el desarrollo personal del individuo, en este caso, la pronta orfandad de Gutiérrez Mellado le marcaría<sup>4</sup>. Los cambios producidos, primero con la pérdida del padre y posteriormente con la de la madre, que derivaron en un descenso en el nivel de vida provocado por la propia pérdida de lo que podríamos denominar poder adquisitivo, provocó la irrupción de nuevas formas de vida para el joven madrileño que

---

incomprendidos por la sociedad española, con un sentimiento de haber sido vendidos por la clase política, que por otra parte gestionó el conflicto de forma, cuanto menos, equivocada y supuso graves perjuicios en muchos sectores, tanto a nivel político como económico, y en el plano militar la desaparición de gran parte de nuestra armada.

<sup>2</sup> A partir de la Restauración la mentalidad del Ejército cambia, de ser liberal y en ciertos sectores progresista, va variando su trayectoria hacia el conservadurismo y se va volviendo antiliberal con el paso del tiempo y de los sucesos históricos, entre ellos la Guerra de Marruecos es un hito a tener en cuenta y que provocó, ese giro hacia lo reaccionario, que no entendiera los cambios que se estaban produciendo en el mundo que le rodeaba, tanto militarmente como socialmente.

<sup>3</sup> Como la Psicología.

<sup>4</sup> A los cuatro años perdió al padre y a los ocho a la madre.

trastocarían a lo largo de varios cambios de domicilio y de permutas en la unidad familiar. Dicha orfandad le volvería al imaginario, cuando en años posteriores y ya en el internado y en las diferentes academias donde estuvo, podía observar las relaciones filiales de sus compañeros.

En esta fase de su vida se destaca uno de los primeros puntos de su carácter, la solidaridad, acompañada siempre de la familia pero también de sus compañeros, en palabras del propio Gutiérrez Melado “tuve la inmensa suerte de que unos parientes me ayudaran [...] Mi gratitud hacia ellos, y especialmente hacia uno, es infinita. También conté con un grupo de amigos y familiares que siempre me echaban una mano” (Picatoste, 1983, 35). Cuando quedó huérfano encontró el apoyo, tanto económico como afectivo de su familia. Ésta le procuró una casa y unos estudios, tanto a Manuel como a su hermano mayor, un sostén que siempre agradecerá y del que tratará él mismo de ser lo menos lesivo a su familia, llevando a cabo un comportamiento ejemplar en la escuela, intentando que el esfuerzo familiar se viera compensado por una conducta y un trabajo excepcional<sup>5</sup>. Dicho afecto familiar y el respaldo que tuvo, traducida en lo que se consideraría solidaridad, se puede trasladar en su forma de actuar posterior, cuando ya en el Ejército y antes en la Academia General Militar<sup>6</sup>, desarrolle conceptos análogos de compañerismo, llevados durante toda su trayectoria y puestos en alerta a la hora de enjuiciar a sus compañeros de armas<sup>7</sup>.

Pero dicho concepto de solidaridad en esta etapa no se queda aislado, sino que entra dentro de su formación en la escuela salesiana donde estuvo internado y que le proporcionó sus bases, como él mismo reconocía<sup>8</sup>, tanto morales como éticas, siempre en el marco de una religiosidad que perduró en él toda su vida y que en muchos

---

<sup>5</sup> Los estudios de su hermano Fernando fueron interrumpidos por su familia, los Calleja, debido a su fracaso escolar, lo que pudo influir en el gran esfuerzo realizado por Manuel en sus estudios.

<sup>6</sup> Que denominaremos A.G.M. a partir de este momento.

<sup>7</sup> Es una labor complicada buscar algún ejemplo concreto, donde M. Gutiérrez Mellado critique a algún compañero en sus charlas con el periodista Jesús Picatoste en su libro *Un soldado de España*.

<sup>8</sup> El propio Gutiérrez Mellado reconoció que su paso por San Antón le proporcionó la “solidísima base” de su posterior desarrollo intelectual y profesional (Puell de la Villa, 1997, 44-45).

sentidos se adecuaban a la posterior formación que iba a recibir en la A.G.M y en los ejércitos en general. Conceptos recibidos en la escuela de San Antón de Madrid, cuyo afán era formar a sus alumnos bajo una gran disciplina –principio fundamental que adoptó del propio Franco cuando este era Director de la A.G.M- en cuatro aspectos: el moral, es decir, una formación religiosa intensiva; la civil, donde conviven el respeto a las instituciones y donde se inculca el amor a la Patria; el físico, con gimnasia y excursiones; y la literaria, esta menos importante (Puell de la Villa, 1997, 42). Como se puede observar, la correspondencia con el mundo militar al que posteriormente nuestro protagonista accederá, es muy elevada, a lo que habría que añadir el ambiente altamente conservador de la institución escolapia y en general de las escuelas religiosas de los años veinte. Todo ello iría marcando una visión de la España de la época más tendente a posiciones reaccionarias cuando durante la II República la tensión, el enfrentamiento y la división en dos del país hiciera que cada español estuviera cuasi obligado a mantener una posición u otra. A pesar de ello y como conclusión a este periodo de su infancia donde adquirió su primera educación, estuvo marcada por el dolor de la pérdida de sus padres, la solidaridad encontrada en su familia y compañeros y en el trabajo y esfuerzo, o como dice Puell de la Villa, voluntad y responsabilidad. Estos factores se pueden observar a la hora de analizar su trabajo posterior, hombre incansable y trabajador buscó donde estuvo destinado siempre los máximos rendimientos, siendo experto en analizar las situaciones de las unidades para alcanzar la mayor operatividad posible de las mismas.

Posteriormente decidió dirigir su carrera hacia las armas, no sin antes plantearse estudiar Ingeniería Industrial, que por diferentes motivos declinó y acabó escogiendo el camino que le llevaría a la Academia de Artillería. En esta decisión influyeron circunstancias económicas, ya que él seguía viviendo a costa de sus familiares y era una carrera costosa, e ideológicas, puesto que su educación en un colegio religioso como ya se ha mencionado antes con un ideario que se asemejaba al del Ejército y por el prestigio que en esos momentos estaban consiguiendo los militares españoles. De esta forma y como paso previo a la entrada en la Academia de Artillería de Segovia, Manuel Gutiérrez Mellado pasó por una academia preparatoria, coyuntura que le permitió “descubrir” Madrid, desenvolverse por la ciudad, viviendo en pensiones y lo que es muy importante, conocer e

interactuar con otras clases sociales diferentes a las que entonces conocía y que se circunscribían a su familia y amigos del colegio, por lo general clase media acomodada. En esta ocasión tuvo tratos con clases más bajas, cuyas inquietudes y pensamientos diferían al del joven aspirante a artillero. Este hecho le dejó huella, fácilmente rastreable a la hora de analizar su sistema de trabajo, la formación de equipos de trabajo, donde la comunicación era un factor clave. El propio Gutiérrez Mellado reconocía que “para tomar decisiones y para hacerse una idea lo más aproximada posible del mundo en que uno vive es preciso conocer los puntos de vista de la gente que incluso no pertenece a tu entorno habitual” (Picatoste, 1983, 14).

Un primer contacto con la sociedad civil, ya que hasta ese momento el joven había estado en un internado y en determinados círculos familiares donde dicho contacto estaba acotado. Un contacto con la sociedad civil que años después reproduciría cuando se alejara del Ejército durante unos años<sup>9</sup> y que se considera determinante en la postura que determinados militares como el propio Gutiérrez Mellado tuvieron durante la Transición, contacto que supuso en la mayoría de los casos una actitud positiva para con la llegada de la democracia. En este tema entra un concepto muy estudiado y muy importante a la hora de analizar al estamento militar, el aislamiento, un tema que desarrollaremos más tarde pero que conviene ya desde este momento tener presente. Ese contacto vino de la mano de las pensiones en las que moró y de las salidas por Madrid gracias a la libertad que le daba el vivir apartado de su familia. Ello supuso un cambio de vista, o más bien, una amplitud de la misma muy importante a la hora de enfrentarse a problemas derivados de los puestos de responsabilidad que más tarde ocupó.

En este punto nuevos sucesos cambiaron la ruta a seguir por el futuro artillero. La modificación de los planes de estudio y la creación de la A.G.M. varió su camino, apareciendo un elemento decisivo en su trayectoria, al igual que en la de muchos de los que serían sus compañeros. La vida en la nueva academia ubicada en Zaragoza le marcaría fuertemente, le impregnaría de uno de sus rasgos más distintivos, la disciplina, y determinará sus actuaciones más cercanas en el tiempo perfilando a su vez las pautas de su futuro profesional.

---

<sup>9</sup> Pidió la separación del servicio y se acogió a la situación de supernumerario desde 1956 hasta 1963.

La disciplina y el compañerismo, dos elementos claves. Sin duda, para un militar, la disciplina es la base, un principio no solo mantenido en la Academia dirigida por el general Francisco Franco, sino potenciada al máximo, como bien se puede apreciar en palabras de su director: “¡Disciplina!..., nunca bien definida y comprendida. ¡Disciplina!..., que no encierra mérito cuando la condición del mando nos es grata y llevadera. ¡Disciplina!..., que reviste su verdadero valor cuando el pensamiento aconseja lo contrario de lo que se nos manda, cuando el corazón pugna por levantarse en íntima rebeldía, o cuando la arbitrariedad o el error van unidos a la acción del mando. Esta es la disciplina que os inculcamos, esta es la disciplina que practicamos. Este es el ejemplo que os ofrecemos.”<sup>10</sup>. Esta idea no solo se observa en la A.G.M., el Ejército franquista fue el más disciplinado que tuvo España. Mal pagado y mal equipado siempre fue fiel al generalísimo. No hubo voces en contra de Franco y solo algunos generales pusieron en duda su poder, los cuales fueron bien manejados por el dictador.

A la hora de desarrollar su trabajo en las diferentes situaciones y puestos dentro del Ejército –y después en el gobierno-, lo aprendido en la Academia de Zaragoza se deja sentir, la ya mencionada disciplina, que le lleva a no estar de acuerdo con determinadas opiniones y actuaciones pero nunca criticarlas abiertamente. También un fuerte sentido moral, con la base de su paso por los escolapios y potenciada en la Academia donde se les inculcó la superioridad moral del militar, idea que poco antes, durante y después de la Guerra Civil se potenció para establecer un paternalismo clave sobre la sociedad del estamento militar, aunque la humildad natural que despide en sus palabras Gutiérrez Mellado no permiten asimilar a su persona este tipo de concepto, que sin embargo, durante los momentos más complicados de la Transición, sí que eran sugeridos por algunos compañeros y sectores reaccionarios<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> En el discurso de despedida de la A.G.M. de Zaragoza con motivo de su cierre, el 14 de junio de 1931.

<sup>11</sup> Desde los medios más conservadores y reaccionarios se apelaba a la superioridad moral del Ejército para revertir el proceso democrático que se estaba llevando a cabo.

Y por supuesto otro factor clave fue el compañerismo. La creación de la A.G.M., en esta segunda época<sup>12</sup>, tanto como en la primera, estuvo presidida por una idea básica, que el paso previo por la Academia General creará lazos afectivos entre todos los oficiales y se acabarían con las tensiones que existían entre los distintos cuerpos armados, ya que al convivir en una misma Academia se disminuían las distancias sociales y se aumentaba la armonía entre las distintas armas (Busquets, 1984<sup>3</sup>). Los problemas entre los oficiales de distintas armas fueron una constante desde el siglo XIX y llegó a suponer un grave problema durante la Dictadura de Primo de Rivera<sup>13</sup>. Para el caso de nuestro protagonista, el paso por la A.G.M. supuso el desarrollar amistades que más tarde acabarían en otros cuerpos como el de caballería<sup>14</sup> y mucho más adelante, al alcanzar puestos de responsabilidad, tanto en el Ejército como en el Gobierno, el saber tratar con los responsables de las diferentes armas.

Por otro lado no debemos dejar de destacar que en dicha Academia General, estuvo dirigida por los llamados africanistas<sup>15</sup>, los cuales impregnaron a los aspirantes a oficial de toda aquella ideología propia, que la diferenciaba en gran parte de la de aquellos de la metrópoli, cuya base estaba en la experiencia de la guerra de Marruecos, toda cual fue una experiencia traumática y muy diferente de cualquier guerra europea. Sin entrar en los pormenores sobre las características de este grupo, el africanista, sí diremos que alienó a los cadetes, los cuales, junto con el aprecio, fervor y admiración con el

---

<sup>12</sup> Ya hubo una primera A.G.M. ubicada en Toledo entre 1882 y 1893, bajo el reinado de Alfonso XII.

<sup>13</sup> Llegó a disolver Artillería en 1926 por el conflicto referente al sistema de ascensos. Y es que se con un sistema de ascensos de Escala Abierta y con la sombra del conflicto marroquí, cuerpos como el de infantería se veían beneficiados del sistema por medio de los ascensos por méritos de guerra, ya que se tenían más en cuenta para tales méritos el choque directo. Artillería defendía los ascensos de Escala Cerrada, es decir, por riguroso orden de escalilla.

<sup>14</sup> Amigos suyos fueron Fernando de la Cerda Manglano y Jaime García Cruz, ambos ingresaron en Caballería.

<sup>15</sup> Para entender mejor la mentalidad de este grupo que controló la A.G.M. en su segunda época podemos acercarnos a la obra de Sebastian Balfour, *Abrazo Mortal* o incluso a la de J. Busquets, *El militar de carrera en España* en su parte dedicada a las generaciones. Pero sobre todo la obra de Blanco Escolá, *La Academia Militar de Zaragoza (1928-1931)*.

que cual profesaban a su director, Francisco Franco, provocó, que tras la sublevación del 18 de julio, estos cadetes apoyaran a sus antiguos profesores y jefes en la Academia. Este fue el caso de Gutiérrez Mellado, fuertemente ideologizado en esta etapa, su actuación desde el cuartel de Acampada y posteriormente durante el transcurso de la Guerra Civil así lo atestiguan.

Una vez finalizada su etapa en la A.G.M. y decidido el cuerpo, Gutiérrez Mellado dirigió sus pasos a la Academia de Artillería de Segovia donde a los elementos ya asimilados anteriormente se le unieron otros, ya esbozados pero a partir de aquí más potenciados. Conceptos como el honor y sobre todo la tradición, como algo casi sagrado fueron calando en su mentalidad. No se puede olvidar que el cuerpo de artillería poseía un fuerte sentido elitista dentro del propio cuerpo. Hechos como el enfrentamiento con Primo de Rivera así lo demuestran.

Tras su paso por las academias quedó impregnado de un patriotismo exaltado y religioso<sup>16</sup>, se trata de la defensa de la Patria y el amor que se le debe de profesar por encima de todas las cosas. Unas ideas sobre la Patria que abundan en los discursos y conversaciones de Gutiérrez Mellado, unas ideas que en determinados momentos históricos guiaron su actuación, durante la Guerra Civil con lo que él pensó que era lo mejor para su Patria en esos momentos y posteriormente durante la Transición actuó con el mismo sentido de la responsabilidad con respecto a lo que él creyó mejor para el conjunto del país.

Así pues y al poco de salir de la Academia de Artillería y establecerse en el cuartel estalló la sublevación militar que daría paso a la Guerra Civil y en la cual se posicionó al lado de los sublevados. Como se ha mencionado, su paso por las Academias y su formación religiosa y conservadora, más el ambiente del cuartel, altamente ideologizado, donde actuó la propia Falange y a la cual nuestro protagonista se afilió durante ese tiempo, le llevó a participar del lado de aquellos que querían acabar con la legalidad republicana. La visión contrarrevolucionaria que en esos años empapó a gran parte del

---

<sup>16</sup> Podemos encontrar esta idea desarrollada por Losada Málvarez tanto en su libro *Ideología del Ejército franquista 1939-1959*.



Ejército, incitó al futuro Teniente General a sublevarse, entendiendo como un mal necesario, puesto que, como en distintas ocasiones se ha mencionado, había que recoger el poder que estaba abandonado en la calle. Esas ideas pregonaban que el Ejército, junto con la Iglesia, era la única institución capaz de dicha tarea con lo cual se le otorgaba al levantamiento una cierta legitimidad, existía, según ellos, una necesidad de salvar a España.

Sin embargo, por distintos motivos, como pueden ser los mencionados aquí –solidaridad, compañerismo...-, Gutiérrez Mellado no esgrimió el discurso de la victoria ni trabajó para hundir al derrotado, sino que buscó siempre fórmulas para unir a la sociedad, para que sucesos como los que se vivieron en la Guerra Civil no se repitieran, que no se luchara hermano contra hermano. La paz por encima, la reconciliación. Estos planteamientos, derivados de una formación humana amplia, fueron una especie de hoja de ruta de fondo a la hora de plantear la Transición española. Gutiérrez Mellado pertenece a una facción del Ejército y a una generación que no deseaba que se repitieran los horrores de la guerra que él mismo tuvo que soportar. Su disciplina e idea de Patria que cuando estalló la sublevación le hicieron participar en el bando rebelde no le impide desear la paz para sus compatriotas, actuó con la idea de lo mejor para su país, tanto en un caso como en otro –la Transición- aunque parezca paradójico. Cuando Jesús Picatoste le preguntó sobre qué es lo que más temía, este le contestó “Que pudieran aparecer nuevamente las dos Españas” y sobre cuál sería su deseo “Que haya paz en el mundo y sobre todo en nuestra España bajo el amparo de la Corona” (Picatoste, 1983, 161). Y es que a pesar de la propaganda y del sentir del Ejército ante el concepto de honor, unido siempre al sacrificio del soldado, Gutiérrez Mellado, aunque militar orgulloso de serlo, opinaba que estaba cansado de perder guerras con honra –acabando con los arquetipos tradicionales-, que las guerras se deberían, de evitar y que si no se puede, se debían de ganar. Pero la idea de evitar el horror de una guerra y la necesidad de reconciliarse y trabajar unidos le pudo llegar tras su difícil situación en la asediada Madrid durante los años de Guerra Civil, donde la tensión y la angustia hicieron mella en muchos hombres y mujeres.

La guerra cambió muchas vidas y la de Gutiérrez Mellado fue una de ellas, joven artillero tuvo que reinventarse y adecuarse a la

nueva situación, trabajando en los precarios servicios secretos que los nacionales tenían en Madrid, lo que le llevó a una carrera en los sistemas de información del Ejército, donde se mostró un persona eficaz y donde pudo demostrar su gran capacidad de trabajo y entera dedicación y por lo tanto le llevó a apartarse del camino de un simple artillero. Tal fue su actuación que desde instancias superiores se le reconoció su valía y a la falta de diplomados de Estado Mayor, nuestro hombre fue propuesto para hacer el curso, tras la Guerra Civil y junto a los que más tarde, al igual que Gutiérrez Mellado, tanto desde una posición como de otra, tuvieron un protagonismo durante la Transición<sup>17</sup>. De este modo trabajó en los servicios de información de forma notable hasta que llega un momento clave, a nuestro entender, su paso por el retiro temporal en situación de supernumerario.

En 1956 pidió el retiro temporal del Ejército, un paso duro para todo militar pero que debido a su extrema responsabilidad y precaria situación económica<sup>18</sup> tuvo que escoger. Este hecho originó un contacto con la sociedad que de otro modo no hubiera sido posible. Trabajó como civil en varias empresas y pudo tener un trato con el resto de la sociedad, y es que no olvidemos que el Ejército es una institución que debido a diversos elementos permanecía aislado, la endogamia dentro de la institución, el continuo desplazamiento por el territorio nacional, el tener una sanidad propia, una farmacia propia, unos supermercados propios, vivir entre ellos en casas militares, etc., provocaba un aislamiento y por lo tanto un gran desconocimiento de la sociedad. Esto suponía un problema que durante la Transición y más concretamente durante el 23-F se pudo observar, determinados personajes estaban equivocados con respecto al sentir de la población, la sociedad avanzaba por un lado y los militares por otro. En cierto modo, al igual que Gutiérrez Mellado, todos aquellos militares que de un modo u otro tuvieron un contacto más directo con la sociedad española, apoyaron o aceptaron de mejor grado la implantación de la

---

<sup>17</sup> Como de la Guardia Ruiz, Coloma Gallegos, de Santiago o Sintés Obrador.

<sup>18</sup> Los militares en esos momentos tenían sueldos muy bajos en comparación con el resto de la sociedad que avanzaba, mientras que ellos se estacaban cada vez más, lo que hacía insostenible en muchos casos el llevar una casa adelante. Muchos militares optaban por pluriemplearse pero esta opción era mal vista puesto que provocaba que no se dedicara a la Unidad la dedicación que se debía, de este modo, algunos militares como Gutiérrez Mellado decidían separarse temporalmente para sanear su estado financiero.

democracia<sup>19</sup> que aquellos que vivieron encerrados en su particular “bunker”.

A su vuelta a la vida militar a finales de 1963 no quiso volver a los servicios de información y queriendo ejercer cierta vocación para el profesorado en la Instrucción Preliminar Superior. Aquí podemos observar una característica distintiva de Gutiérrez Mellado, siempre se rodeó de equipos de trabajo jóvenes y capaces y como muestran sus palabras al periodista Picatoste “A los jóvenes hay que escucharles [...] Para hacerse una idea lo más aproximada posible del mundo en que uno vive [...]” (Picatoste, 1983, 14). Unas palabras que expresan mucho acerca de la visión global que poseía el futuro Vicepresidente. Durante esta etapa de su vida y hasta su llegada al gobierno de Adolfo Suárez, se sucederán diferentes situaciones que le irán formando, así su contacto con diferentes ejércitos –como el norteamericano o el francés–, su paso al CESEDEN<sup>20</sup>, su relación con el General Díez-Alegría<sup>21</sup>, su llegada al Alto Estado Mayor, su paso por Ceuta como Comandante General de la ciudad y desde donde vivió la muerte del Dictador, su ascenso a Teniente General y destino a la Capitanía General de Valladolid y su rápida incorporación a la jefatura del Estado Mayor Central. Todo un camino hacia la cumbre en la cual se dedicó a dar lo mejor de sí, a trabajar denodadamente por mejorar las Fuerzas Armadas, pues si bien no se ha mencionado lo suficientemente en este texto, el protagonista del mismo sintió siempre amor por su profesión, lo que no le impidió ser crítico con respecto al Ejército, sino que más bien, dicho cariño le llevó siempre a querer mejorar las Unidades y Cuerpos en los que estuvo y en los cuales realizó siempre un gran trabajo.

El culmen a todo ello es su aterrizaje en el Gobierno de Adolfo Suárez como Vicepresidente para Asuntos de la Defensa y su trabajo para crear un Ministerio de Defensa, del que fue primer titular, y toda una serie de reformas en el plano organizativo de las Fuerzas Armadas que sirvieron para actualizarlas y dotarlas de una mayor operatividad, junto con las nuevas Reales Ordenanzas de Juan Carlos I en 1978,

---

<sup>19</sup> Ya sea por realizar trabajos civiles o por la entrada de muchos de ellos en la Universidad.

<sup>20</sup> Centro Superior de Estudios para la Defensa Nacional.

<sup>21</sup> Que actuará de padrino de Gutiérrez Mellado en los más altos ámbitos militares.

actualizando las muy obsoletas de Carlos III. Son demasiados los trabajos que desarrolló Gutiérrez Mellado<sup>22</sup> en esta etapa tan importante y que no son sino síntoma de todo aquello que le precedió, de una forma de entender la vida y de proyectarla sobre las Fuerzas Armadas y sobre España, siempre bajo el trabajo y la humildad, la disciplina y la solidaridad, la responsabilidad y la ética profesional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### **Bibliografía principal:**

- Gutiérrez Mellado, Manuel (1983), *Un soldado de España: Conversaciones con Jesús Picatoste*. Barcelona, Argos Vergara.
- Losada Málvarez, J. C. (1990), *Ideología del Ejército franquista 1939-1959*, Madrid, Istmo.
- Losada Málvarez, Juan Carlos (2009), “Bases ideológicas del Ejército franquista”. En Puell de la Villa y Alda Mejías (ed.), Madrid, IV Congreso de Historia de la Defensa, *Fuerzas Armadas y Políticas de Defensa Durante el Franquismo*, IUGM, pp. 407-430.
- Puell de la Villa, Fernando (1997), *Gutiérrez Mellado. Un militar del siglo XX (1912-1995)*, Madrid, Biblioteca Nueva.

### **Bibliografía de consulta:**

- Balfour, Sebastián, *Abrazo mortal. De la guerra colonial a la Guerra Civil en España y Marruecos (1909-1939)*, Barcelona, Península, 2002.
- Blanco Escolá, Carlos, *La Academia General Militar de Zaragoza (1928-1931)*, Barcelona, Labor, 1989.
- Busquets, Julio, *El militar de carrera en España*, Barcelona, Ariel, 1984<sup>3</sup>.
- Fajardo Terribas, Roberto, *El Ejército en la transición hacia la democracia (1975-1982). Acercamiento a la política reformadora de Gutiérrez Mellado*, Tesis Doctoral (director Fernando Fernández Bastarache), Universidad de Granada, 2000.

---

<sup>22</sup> Para conocer mejor toda su política reformadora es necesario leer la tesis de Roberto Fajardo Terribas, *El Ejército en la transición hacia la democracia (1975-1982). Acercamiento a la política reformadora de Gutiérrez Mellado*. 2000. Cuyo director fue Fernando Fernández Bastarache.

# **LIBERAL LUCINI: FIGURA CLAVE EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE UCD**

ANGEL LUIS LINARES SEIRUL-LO  
UNIVERSIDAD CAMILO JOSÉ CELA

Con el nombramiento de Manuel Gutiérrez Mellado como vicepresidente del Gobierno para Asuntos de la Defensa comenzaron los procesos de reforma militar y de reorganización de las estructuras básicas de la defensa llevados a cabo en España a lo largo de la etapa democrática. Sin entrar en debate sobre el momento en que puede darse por concluida esta transición militar, no cabe duda alguna de que el liderazgo en las transformaciones operadas en el seno de los ejércitos españoles y en el esquema orgánico de la política de defensa que tienen lugar tras la muerte de Franco así como la conducción del posterior encaje de las Fuerzas Armadas en el marco constitucional recayó en la figura del capitán general, cuyo legado es objeto de detallado análisis en el V Congreso de Historia de la Defensa del IUGM<sup>1</sup>.

Durante el periodo en el que Gutiérrez Mellado se mantuvo como máximo exponente de la política de defensa y seguridad en España, entre septiembre de 1976 y febrero de 1981, caben ser mencionados un buen número de colaboradores que junto al principal protagonista de la transición militar igualmente contribuyeron a implantar un nuevo tiempo en esta sensible materia, a partir de las reformas emprendidas en los Ejércitos y en los órganos político-administrativos de la defensa. A los componentes del núcleo inicial de

---

<sup>1</sup> Sugerentes apuntes sobre el momento en que puede darse por terminada la transición militar: NAVAJAS, Carlos, «La larga transición militar», en QUIROSA-CHEYROUZE, Rafael, *Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 232-234.

colaboradores del vicepresidente en la etapa previa a la creación del Ministerio de Defensa hubieron de sumársele, más tarde, aquellos otros que se incorporaron a su equipo una vez se hubo constituido el nuevo Departamento, en julio de 1977<sup>2</sup>.

Entre los máximos responsables dentro de la estructura del nuevo ministerio se encontraba Ángel Liberal Lucini, una de las piezas claves de la política de seguridad y defensa de la transición desde el desempeño del cargo de subsecretario de Defensa entre 1977 y 1982. Coincidiendo con los años de gobierno de UCD, los mismos en los que Gutiérrez Mellado se mantuvo al frente de los asuntos de defensa, Ángel Liberal ocuparía éste, el segundo cargo político-administrativo del Ministerio de Defensa, participando así de forma decisiva en la puesta en marcha de las políticas ministeriales ucedistas y constituyéndose en una de las más destacadas figuras militares de la transición.

Partiendo de esta ubicación del almirante Liberal en los críticos años del cambio democrático recorreremos a continuación la trayectoria biográfica de esta notable personalidad de nuestro pasado reciente, que de modo un tanto sorprendente ha pasado de forma ciertamente desapercibida entre la historiografía española de la defensa. Relevante nombre de las políticas de seguridad y defensa de la transición que años más tarde sería nombrado primer jefe del Alto Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), cargo desde el que pasó a ser identificado por buena parte de la ciudadanía y los medios de comunicación social, y que de algún modo vino a reconocer la labor que Liberal desempeñó durante los años precedentes a tan relevante designación.

Nacido en Barcelona el 19 de septiembre de 1921, los primeros compases de su vida quedarían irremediabilmente marcados por la pérdida de su padre, víctima de la sublevación militar previa a la Guerra Civil. El 20 de julio de 1936, el comandante Liberal Travieso resultó herido de muerte en la sede del cuartel general de la 7ª División (Valladolid), donde servía como ayudante del general

---

<sup>2</sup> El núcleo inicial de colaboradores de Gutiérrez Mellado en PUELL DE LA VILLA, Fernando, *Gutiérrez Mellado. Un militar del siglo XX (1912-1995)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1997, pp. 203 y 204.

Molero, al mando de la división, quien se resistió a ceder el poder a los golpistas.

Meses más tarde, a la edad de quince años, Liberal Lucini ingresaba en la Escuela Naval Militar, donde se graduó como alférez de navío en 1942, ejerciendo tres años más tarde su primer mando en barco, una lancha torpedera. A lo largo de su carrera en la Armada, Liberal desempeñaría el mando del guardacostas *Arcila* (entre 1949 y 1950), del minador *Eolo* (entre 1957 y 1958), del destructor *Alcalá Galiano* (entre 1962 y 1963) y del transporte de ataque *Aragón* (entre 1969 y 1970). Entre los destinos ocupados en tierra, cabe señalar inicialmente los cuatro años en los que ocupó la jefatura de la secretaría del ministro de Marina, Pedro Nieto Antúnez (desde 1965 a 1969)<sup>3</sup>.

Como capitán de navío estuvo destinado en Washington durante los años 1971 a 1974 en calidad de agregado naval de la embajada española en los Estados Unidos. Ascendido a contralmirante en 1974, impartió clases como subdirector en la Escuela de Guerra Naval, siendo nombrado dos años más tarde jefe del Mando de Escoltas, donde ejerció, en sus propias palabras, «el destino profesional más bonito» de toda su carrera<sup>4</sup>, con mando efectivo sobre 16 destructores.

Su estancia en Washington determinaría en buena medida su nombramiento como representante de la Armada en la delegación española que participó en las conversaciones bilaterales para la renovación del Acuerdo de Amistad y Cooperación entre hispano-norteamericano de 1970. El equipo negociador, presidido por el subsecretario de Asuntos Exteriores, Juan José Rovira, estuvo liderado de parte militar por Manuel Gutiérrez Mellado, concluyéndose tras meses de intensas negociaciones la firma del Tratado de Amistad y Cooperación de enero de 1976, documento a partir del cual las relaciones entre España y los Estados Unidos quedaron reguladas

---

<sup>3</sup> LINARES, Ángel Luis, «Liberal Lucini, Ángel», en REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA (ed.), *Diccionario Biográfico Español*, vol. XXIX, Madrid, Real Academia de la Historia, 2012, p. 610.

<sup>4</sup> Testimonio de Ángel Liberal al autor en entrevista realizada en 2005.

durante la transición y hasta el año 1982, con la firma de un nuevo documento entre ambos países<sup>5</sup>.

Como ha quedado apuntado, el final del franquismo y la llegada de la transición a la democracia iban a situar a Liberal como una de las figuras con más destacadas responsabilidades político-militares en la nueva etapa de cambio político. Efectivamente, tras ejercer brevemente como secretario general de Marina, Liberal pasaría a engrosar el núcleo de principales colaboradores de Gutiérrez Mellado en la puesta en marcha de las reformas militares y el desarrollo de la política de defensa que durante este periodo tuvo lugar en España<sup>6</sup>. Precisamente, en relación con esta etapa de transición a la democracia, resultan significativas las palabras de nuestro protagonista, quien a propósito de la situación que el país iba a conocer tras el fallecimiento de Franco y la hipotética posición del estamento militar en el nuevo escenario, apuntaba cómo entre los militares

el paso del tiempo había atenuado acritudes e intransigencias e, incluso, hecho desaparecer ideas fijas de los años cuarenta y olvidar acontecimientos y personajes históricos de aquellos tiempos, que para muchos pertenecían a una historia más remota de lo que podían justificar los treinta y cinco años transcurridos<sup>7</sup>.

En la estrecha colaboración ministerial entre Ángel Liberal y el vicepresidente primero del Gobierno, no fueron ajenas las relaciones

---

<sup>5</sup> Véanse las vicisitudes de la negociación de este tratado en LINARES, Ángel Luis, *La política de seguridad en la transición española, 1976-1982*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2008, pp. 251-292 y POWELL, Charles, *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg / Círculo de Lectores, 2011, pp. 205-241.

<sup>6</sup> Sobre las reformas militares y la modernización de las Fuerzas Armadas durante esta etapa véase el número monográfico de la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*: BUSQUETS, Julio (ed.), *El papel de las Fuerzas Armadas en la transición española*, núm. 36, 1986 y los resultados del I Congreso de Historia de la Defensa del IUGM, SEPÚLVEDA, Isidro y ALDA, Sonia (eds.), *Fuerzas armadas y política de Defensa: transición y democratización*, Madrid, IUGM, 2007.

<sup>7</sup> Recogido en PLATÓN, Miguel, *Hablan los militares. Testimonios para la historia (1939-1996)*, Barcelona, Planeta, 2001, pp. 363 y 364.



previamente cultivadas entre ambos durante las negociaciones del tratado hispano-norteamericano de 1976. Una continuada y eficiente colaboración que desembocaría en el nombramiento de Liberal Lucini como subsecretario de Defensa con rango de vicealmirante una vez quedó determinada la estructura ministerial<sup>8</sup>. En este sentido, queda atestiguado por quien profusamente ha estudiado la figura de Gutiérrez Mellado el dato acerca de la posterior relación entre el general y los integrantes del equipo militar en las negociaciones del tratado, «siendo significativo que de aquel grupo surgieran muchas de las figuras que, tres años después, llegaron a ser sus más estrechos colaboradores en el Ministerio de Defensa»<sup>9</sup>.

El periodo en que Liberal ocupó esta Subsecretaría – posteriormente denominada Subsecretaría de Política de Defensa– se solapó con la labor de los cuatro primeros ministros de Defensa de la democracia: Manuel Gutiérrez Mellado, Agustín Rodríguez Sahagún, Alberto Oliart y Narcís Serra, circunstancia que por sí sola acredita la competencia y capacidad del almirante<sup>10</sup>.

Junto a su participación en las reformas militares y el diseño de la política de defensa, entre los aspectos más significativos de esta etapa como subsecretario cabe señalar su ascenso a almirante en marzo de 1982 y la dirección que ejerció del grupo militar durante las negociaciones para la renovación del Tratado hispano-norteamericano que culminaría con la firma del nuevo acuerdo entre España y los Estados Unidos, en julio de 1982<sup>11</sup>.

Por entonces, España había formalizado su adhesión al Tratado del Atlántico Norte, convirtiéndose en el Estado miembro número dieciséis de la OTAN. Completada la integración, Liberal sería designado presidente adjunto de la delegación española en las

---

<sup>8</sup> La inicial estructura orgánica y funcional del Ministerio queda recogida en el *Real Decreto 2723/1977, de 2 de noviembre, por el que se estructura orgánica y funcionalmente el Ministerio de Defensa*, Boletín Oficial del Estado, núm. 265, 5 de noviembre de 1977, pp. 24278-24281.

<sup>9</sup> PUELL DE LA VILLA, Fernando, *op. cit.*, p. 172.

<sup>10</sup> Un reconocimiento de la decisiva participación de Liberal durante la etapa de Rodríguez Sahagún al frente del Ministerio en RODRÍGUEZ SAHAGÚN, Agustín, «La reforma militar de los Gobiernos de Suárez», en BUSQUETS, Julio (ed.), *op. cit.*, p. 191.

<sup>11</sup> LINARES, Ángel Luis, *La política...*, pp. 60-78.

conversaciones para definir las modalidades de integración de España en la estructura militar de la Alianza Atlántica, dentro del equipo encabezado por el diplomático Javier Rupérez<sup>12</sup>. Meses más tarde, le cupo el honor de ser el primer representante de España en asistir a las sesiones de un Consejo del Atlántico Norte, en sustitución del ministro Oliart, quien no pudo acudir a la cumbre al coincidir la sesión con la transferencia de poderes del gobierno saliente al gabinete presidido por Felipe González.

Ángel Liberal tomó posesión como capitán general de la Zona Marítima del Mediterráneo en 1983, responsabilidad que previsiblemente habría de extenderse durante los dos años siguientes. Sin embargo, a raíz de la aprobación de la Ley Orgánica 1/84, Liberal fue nombrado JEMAD en enero del mismo año, cargo de nueva creación que ocuparía hasta su pase a la reserva en octubre de 1986<sup>13</sup>. Con esta norma venían a redefinirse las diferentes responsabilidades de los órganos superiores de la defensa, con el objetivo de clarificar las relaciones entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas, dado que en la normativa hasta entonces vigente la figura del presidente del Gobierno tenía todavía un perfil difuminado, al tener que «asumir la dirección de la guerra sin tener competencias claras sobre los Ejércitos»<sup>14</sup>.

La nueva figura, personalizada en el almirante, tendría la función de colaborar con el ministro de Defensa en el planeamiento y ejecución de los aspectos operativos de la política militar, introduciendo como principal variación orgánica el mando del JEMAD sobre los tres Ejércitos en los ejercicios conjuntos y su habilitación para que en tiempo de guerra pudiera ser nombrado jefe del Mando Operativo de las Fuerzas Armadas, ejerciendo, bajo la autoridad del presidente del Gobierno, la conducción de las operaciones militares<sup>15</sup>. Las incógnitas y especulaciones sobre la

---

<sup>12</sup> RUPÉREZ, Javier, *España en la OTAN. Relato parcial*, Barcelona, Plaza&Janés, 1986, p. 204.

<sup>13</sup> *Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar*, Boletín Oficial del Estado, núm. 6, 7 de enero de 1984, pp. 389 y 390.

<sup>14</sup> SERRA, Narcís, «La política de defensa», en BUSQUETS, Julio (ed.), *op. cit.*, p. 175.

<sup>15</sup> LLEIXÁ, Joaquín, «Autonomía del Ejército y órganos superiores de la defensa en la transición», en BUSQUETS, Julio (ed.), *op. cit.*, pp. 114 y ss.

idoneidad y grado de adecuación sobre la persona designada para ocupar la primera jefatura del Estado Mayor de la Defensa quedaron mitigadas con el nombramiento de Ángel Liberal para el cargo. Su elección estuvo caracterizada por la ausencia de polémica o reticencia alguna tanto dentro como fuera de las Fuerzas Armadas, dado que la personalidad, la trayectoria y la imagen fraguadas por el almirante hasta la fecha convergían en lo acertado de su persona para el desempeño de esta responsabilidad<sup>16</sup>.

Culminada su trayectoria profesional como JEMAD, una de las dedicaciones a las que el almirante dedicó su tiempo una vez que pasó a situación de reserva fue a procurar la cercanía entre las Fuerzas Armadas y la sociedad española. A procurar una labor que en los últimos años se ha intensificado por parte del Ministerio bajo el enunciado de “Cultura de Defensa”, evidenciándose así la visión y anticipación de Liberal a los acontecimientos. En este sentido, bien parece que el almirante continuó ahondando en una de las más destacadas aportaciones originadas durante los años de la transición, tal y como señala quien le sucediera en la Subsecretaría de Defensa. Para Eduardo Serra, «la gran aportación de Gutiérrez Mellado fue que junto a un pequeño grupo de militares ideó que era necesario crear una correa de transmisión entre el mundo civil y el militar»<sup>17</sup>.

Como muestra de la contribución del almirante en esta labor, valga como ejemplo el artículo que escribiría en el verano de 1990, en un contexto de cierta contrariedad pública ante la participación de unidades españolas en la coalición internacional constituida frente a Saddam Hussein en la Guerra del Golfo. Entonces, Liberal se pronunciaba a favor de que «toda la sociedad comprenda la necesidad permanente de la defensa nacional ante amenazas previsibles o, como en este caso, imprevisibles», añadiendo seguidamente que esa responsabilidad pedagógica le corresponde «a la sociedad civil, a la Administración y a los medios de comunicación social», ya que «las Fuerzas Armadas cooperarán siempre con entusiasmo, pero la iniciativa, el impulso, la concienciación, no pueden ser suyas porque,

---

<sup>16</sup> Entrevista con Narcís Serra, noviembre de 2011.

<sup>17</sup> SERRA, Eduardo, «El Ministerio de Defensa en sus protagonistas», en SEPÚLVEDA, Isidro y BACAS, Ramón (eds.), *El Ministerio de Defensa. Creación, desarrollo y consolidación*, II Congreso de Historia de la Defensa, Madrid, IUGM, 2008, p. 30.

entre otras razones, sería contraproducente, pues se les atribuiría un corporativismo que no sienten»<sup>18</sup>. En la actualidad, los Ejércitos son una de las instituciones más prestigiosas, respetadas y admiradas por la ciudadanía española, tal y como periódicamente señalan diferentes estudios y encuestas.

Antes de concluir, y para completar e ilustrar adecuadamente en toda su dimensión la personalidad de Liberal, resulta bien oportuno aproximarnos al testimonio de algunas personas con las que el almirante compartió parte de su trayectoria profesional en el Ministerio de Defensa. Entre ellos, siempre sale a relucir su moderación y prudencia, su elevado sentido de la responsabilidad y el riguroso y profundo análisis de todos los temas propios de su ámbito de competencias, según tuvimos la ocasión de confirmar con algunos de los que fueran sus superiores orgánicos<sup>19</sup>. En esta línea se pronunciaba igualmente Eduardo Serra, quien años antes de su nombramiento como ministro de Defensa, compartiera sus primeros pasos en el Departamento junto al almirante, concretamente entre 1982 y 1987. En un artículo publicado con motivo del fallecimiento de Liberal, Serra destacaba, entre otras de las que citaba como virtudes militares, la rectitud, la modestia, la humildad o la lealtad del almirante, concluyendo su emocionado elogio con las siguientes palabras: «mientras España siga dando gente como el almirante Liberal, yo me siento orgulloso de ser español»<sup>20</sup>.

Además de otras condecoraciones españolas y extranjeras, a Liberal le fueron concedidas las grandes cruces de San Hermenegildo, del Mérito Naval, del Mérito Aeronáutico, de Isabel la Católica, del Mérito Civil y la de Carlos III. La consideración a una trayectoria tan destacada como la aquí abordada fue reconocida con su nombramiento como almirante general con carácter honorífico por Real Decreto de 21 de mayo de 1999<sup>21</sup>.

Más recientemente, con motivo del trigésimo aniversario del intento de golpe de Estado del 23-F, se impuso la Medalla de la Orden

---

<sup>18</sup> LIBERAL, Ángel, «Misión de paz», *ABC* de 31 de agosto de 1990.

<sup>19</sup> Entrevistas con Alberto Oliart y Narcís Serra, noviembre de 2011.

<sup>20</sup> SERRA, Eduardo, «Ángel Liberal, o las virtudes militares», *ABC* de 27 de octubre de 1996.

<sup>21</sup> LINARES, Ángel Luis, «Liberal Lucini...», p. 661.

al Mérito Constitucional a los miembros de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios de febrero de 1981. Una comisión de la que Ángel Liberal formó parte y que durante las inciertas horas en las que el Gobierno saliente de Adolfo Suárez, el aspirante a nuevo Presidente, Leopoldo Calvo-Sotelo, y la totalidad del cuerpo de diputados nacionales se encontraban secuestrados por la fuerza de las armas en la Cámara Baja, se constituyó en continuidad del Estado democrático y en materialización institucional de la soberanía popular, asumiendo la función de gobierno suplente. Aunque recibida a título póstumo, se reconocen en la persona de Liberal Lucini las palabras que el presidente del Gobierno dirigiera a los condecorados, cuando se refería a ellos como algunos de nuestros héroes de la transición y como destacados «actores de la democracia y de la paz que hemos disfrutado, por vez primera en nuestra historia durante tres décadas ininterrumpidas y plenamente abiertas al futuro»<sup>22</sup>. Otro reconocimiento más para quien tanto y tan bien hizo por España en ámbitos y momentos de máxima complejidad en el devenir histórico de nuestro país.

---

<sup>22</sup> Discurso del presidente del Gobierno en el acto de imposición de la Medalla de la Orden al Mérito Constitucional a los miembros de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios en el 23 de febrero de 1981. En <http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Intervenciones/>



**SEGUNDA PARTE**

**LA FACETA HUMANA Y MILITAR**





## PRESENTACIÓN

### MANUEL GUTIÉRREZ MELLADO: BREVE APUNTE BIOGRÁFICO

FERNANDO PUELL DE LA VILLA  
CORONEL DEL EJÉRCITO (R)  
IUGM

Manuel Gutiérrez Mellado, hijo menor de Manuel Gutiérrez Jiménez y de Carmen Mellado Núñez de Arenas, nació en Madrid el 30 de abril de 1912. El padre, cuñado de Saturnino Calleja, propietario de una de las más importantes empresas editoriales de la Restauración, murió en 1917. La madre, vinculada a dos notables familias de la burguesía madrileña, falleció poco después, en 1921<sup>1</sup>.

Ante la situación sobrevenida, Saturnino Calleja se hizo cargo de los dos hijos del matrimonio y costeó sus estudios en el internado del Real Colegio de las Escuelas Pías de San Antonio Abad, probablemente el centro escolar más elitista de la época. Aunque el futuro general culminó con suma brillantez el bachillerato en 1926, Calleja se resistió a costearle la carrera de ingeniero industrial y le indujo a ingresar en la Academia de Artillería, cuyos graduados eran equiparados a ingenieros civiles.

La reforma de la enseñanza militar, decretada por Primo de Rivera en 1927, desbarató los planes previstos y determinó su dedicación exclusiva a la milicia. En 1929, ingresó en la recién fundada Academia General Militar de Zaragoza, dirigida por el general Francisco Franco, donde compartió pupitre con la futura cúpula militar de la Transición: Félix Álvarez-Arenas Pacheco, Manuel Cabeza Calahorra, Francisco Coloma Gallegos, Ramón

---

<sup>1</sup> La mayor parte de los datos proceden de la biografía escrita por el autor del capítulo, titulada *Gutiérrez Mellado: un militar del siglo XX (1912-1975)*. Madrid: Biblioteca Nueva, 1997.

Cuadra Medina, Fernando de Santiago Díaz de Mendivil, Carlos Franco Iribarnegaray, Felipe Galarza Sánchez, Federico Gómez de Salazar Nieto, Antonio Ibáñez Freire, Tomás Liniers Pidal, Ángel Suances y de Viñas, Joaquín de Valenzuela Alcívar-Jáuregui y Emilio Villaescusa Quilis, por citar sólo los nombres más conocidos<sup>2</sup>.

Todavía en Zaragoza, asistió a la proclamación de la República y escuchó de viva voz el famoso discurso pronunciado por el general Franco con ocasión del cierre del centro, decretado por Azaña en julio de 1931. Incorporado a la Academia de Artillería e Ingenieros de Segovia, fue promovido a alférez alumno de Artillería en julio de 1932 y a teniente del mismo Arma al año siguiente, en ambos casos con el número uno de su promoción.

Su primer destino fue el Regimiento de Artillería a Caballo, acuartelado en el Campamento de Carabanchel, unos cinco kilómetros al oeste de Madrid. La Revolución de Asturias le obligó a interrumpir el Curso de Electrónica que venía realizando en el Taller de Precisión de Artillería, y el temor de que la inestabilidad política le hiciese perder la carrera le indujo a cursar estudios universitarios, que no llegó a completar.

Afiliado a Falange Española de las JONS tras el triunfo del Frente Popular, se alzó en armas contra la República a medianoche del 19 de julio de 1936, compartiendo la decisión tomada por el coronel del Regimiento a Caballo, y luchó activamente contra los aviones y unidades de milicias que atacaron Campamento en la madrugada del 20.

Hacia el mediodía, el intenso fuego de la artillería republicana forzó la capitulación de los cuarteles sublevados. Unos cuantos oficiales del Regimiento a Caballo lograron escabullirse del suyo y el teniente Gutiérrez Mellado los condujo campo a través hasta la cercana localidad de Villaviciosa de Odón, donde había veraneado desde niño en casa de sus parientes Núñez de Arenas, con el propósito

---

<sup>2</sup> Segunda Promoción de la Academia General Militar: relación de aspirantes aprobados, 11 de julio de 1929: [http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19290711&dsID= Documento\\_original.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19290711&dsID=Documento_original.pdf) (consultada el 23 de octubre de 2012).

de despojarse del uniforme y de aprovechar la noche para cruzar la sierra y unirse a las columnas de Mola.

Gutiérrez Mellado se adelantó y buscó cobijo en casa de su antigua niñera. Sus compañeros de huida, que aguardaban en las afueras del pueblo, fueron localizados por un grupo de milicianos que los detuvo y los trasladó a Madrid, donde fueron internados en la Cárcel Modelo, siendo posteriormente fusilados.

Frustrado el intento de unirse a las tropas de Mola, la estancia de Gutiérrez Mellado en Villaviciosa fue haciéndose cada vez más problemática, ante la posibilidad de ser descubierto por alguno de los numerosos grupos extremistas que, procedentes de Madrid, rastreaban aquel elegante enclave veraniego. Trascurridos veinte días, el 7 de agosto, el alcalde, que estaba al tanto de su presencia, le persuadió para que abandonara el lugar, se presentara en el Ministerio de la Guerra y alegara haber estado enfermo y al margen de la rebelión de Campamento.

La autoridad militar le puso a disposición de la Dirección General de Seguridad, que ordenó su detención e internamiento en la llamada cárcel de la calle Farmacia o de San Antón, prisión de circunstancias establecida en su antiguo colegio. Allí permaneció durante siete meses, mientras su familia materna acudía a diversas instancias para lograr su liberación y, al no lograrlo, para que fuera puesto a disposición de la Justicia.

Como resultado de estas gestiones, el juez del Juzgado de Instrucción n.º 4 le tomó declaración en la cárcel el 2 de febrero de 1937, y el 13 el mismo mes su caso fue visto ante el Jurado de Urgencia n.º 1. Con la complicidad de dos testigos, empleados de la Editorial Calleja, el tribunal, integrado por un magistrado “juez de derecho” y dos jurados, denominados “jueces de hecho”, dio por cierta su pretendida enfermedad y decretó su libertad sin cargos.

El 7 de marzo salió de prisión y, alertado de que la Junta de Defensa de Madrid conocía su filiación falangista y su implicación en la rebelión de Campamento, buscó refugio en la Embajada de Chile, de la que enseguida pasó a la de Panamá. Allí estuvo asilado once meses, hasta el 11 de febrero de 1938, fecha en la que se incorporó al

Servicio de Información y Policía Militar (SIPM) del bando franquista, en calidad de agente clandestino de la Sección Destacada del I Cuerpo de Ejército.

Su responsabilidad concreta fue proporcionar al Estado Mayor de Franco documentación de extraordinaria importancia relativa al despliegue, capacidad combativa, armamento y logística del Ejército Popular de la República, para lo que se valió de la llamada ‘ruta del Tajo’, que, por Alcalá de Henares, Perales de Tajuña, Aranjuez y Tembleque, conducía a un vado cercano a La Puebla de Montalbán, donde se establecía contacto con los agentes del SIPM. También por la misma vía logró evacuar de la capital a más de cien oficiales de Artillería e Ingenieros, la mayor parte de ellos diplomados en Aviación, vitales para el ejército franquista<sup>3</sup>.

El 26 de junio de 1938, el propio Gutiérrez Mellado utilizó esa ruta para cruzar el frente e informar de viva voz a sus superiores sobre la situación madrileña. Dos semanas después, el 8 de julio, volvió a cruzarlo en sentido inverso para reincorporarse a su ingrato y arriesgado destino en Madrid, siendo el único oficial franquista que aceptó regresar a la zona republicana tras encontrarse a salvo al otro lado del frente.

El 8 de octubre, localizado por el Servicio de Investigación Militar republicano (SIM) y ante el inminente riesgo de ser detenido, decidió abandonar definitivamente Madrid. Puesto al frente del Sector del SIPM de Torrijos, dependiente del I Cuerpo de Ejército, el 7 de diciembre la Auditoría de Guerra le exoneró de responsabilidad en el preceptivo expediente de depuración, y el 27 del mismo mes fue ascendido a capitán, con antigüedad y efectos económicos de 20 de marzo de 1937.

Unas semanas antes de finalizar la Guerra Civil, el 17 de febrero de 1939, contrajo matrimonio con Carmen Blasco Sancho, natural y vecina de Segovia, a quien había conocido y con la que

---

<sup>3</sup> Relación jurada de méritos y servicios que concurren en el Capitán de Artillería Manuel Gutiérrez Mellado, 16 de noviembre de 1939: [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19391116&dsID=Documento\\_original.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19391116&dsID=Documento_original.pdf) (consultada el 23 de octubre de 2012).

mantenía relaciones desde su paso por la Academia de Artillería e Ingenieros. De este matrimonio nacieron cinco hijos: Carmen, Ana, Luis, Manuel y Fuencisla, fallecida al poco de nacer<sup>4</sup>.

Franco no mostró mucha generosidad a la hora de reconocer y recompensar los servicios prestados por la red de agentes del SIPM, servicios bastante más peligrosos y mucho menos gratificantes que los desarrollados en entornos bélicos tradicionales. El Ministerio del Ejército desestimó la propuesta del general jefe del I Cuerpo de Ejército para concederle la Medalla Militar individual, y su eficaz contribución a la derrota de la República se saldó con una Cruz de Guerra, otra del Mérito Militar con distintivo rojo y la medalla conmemorativa de la campaña.

Cuando el 28 de marzo de 1939 las tropas franquistas entraron en Madrid, el SIPM fue el organismo encargado de localizar y detener a cuantos hubieran colaborado con el Gobierno republicano. La ciudad se compartimentó en doce distritos y el capitán Gutiérrez Mellado fue puesto al frente del de Buenavista, correspondiente al barrio de Salamanca y sus aledaños.

A raíz del Desfile de la Victoria, celebrado el 19 de mayo, la Administración Central se trasladó a la capital y el Ministerio de la Gobernación relevó al SIPM de sus funciones policiales. Éste fue reorganizado y dividido en dos Secciones, una para perseguir a los miembros del SIM republicano y otra, denominada Sección Contraaguerrillas, que fue encomendada a Gutiérrez Mellado, para localizar y detener a los mandos y soldados del Ejército Popular que, individualmente o en pequeños grupos, continuaban combatiendo dispersos por distintas zonas rurales.

Los celos, incidentes y conflictos de competencias surgidos entre los diversos servicios policiales aconsejaron la disolución del SIPM y Gutiérrez Mellado fue destinado a la Secretaría General del recién creado Ministerio del Ejército en diciembre de 1939, donde sólo permaneció tres meses, hasta el 1 de marzo de 1940, fecha en la

---

<sup>4</sup> Hoja de servicios de Manuel Gutiérrez Mellado, hoja 4:  
[http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19951227&dsID=Documento\\_original.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19951227&dsID=Documento_original.pdf) (consultada el 24 de octubre de 2012).

que se incorporó a la Escuela de Estado Mayor.

La necesidad de disponer con urgencia de oficiales diplomados en esta especialidad aconsejó realizar la selección por concurso de méritos, en lugar de a través de la tradicional oposición de ingreso, ajustar el programa de estudios y reducir el calendario lectivo. La circunstancia de que el coronel José Ungría Jiménez, antiguo jefe del SIPM, hubiese sido nombrado director de la Escuela fue determinante en la designación de Gutiérrez Mellado como alumno de la 38 promoción.

A los dos meses de iniciar el curso, fue acusado de connivencia con la masonería, lo que provocó su fulminante expulsión de la Escuela. Demostrado lo infundado de la acusación, relacionada con las rencillas entre los distintos servicios policiales a las que se ha hecho referencia, se incorporó de nuevo al centro docente. Culminado el plan de estudios previsto, obtuvo el diploma de Estado Mayor el 17 de diciembre de 1941.

El 1 de enero de 1942 fue agregado a la Capitanía General de Canarias para realizar el período de prácticas reglamentario. Superado este requisito, en el mes de mayo ocupó destino de plantilla en Santa Cruz de Tenerife y en noviembre fue trasladado a Madrid, para cubrir una vacante de comandante en la Segunda Sección del Estado Mayor Central (EMC), donde volvió a tomar contacto con los servicios de inteligencia militar.

Permaneció en este destino tres años, donde ascendió a comandante en abril de 1944. Su principal dedicación fue controlar los movimientos y actividades de los extranjeros que residían o entraban en territorio español. Al amparo del puesto desempeñado, colaboró muy estrechamente con el llamado Comité de Argel, tolerada agencia de la Francia Libre en España, y facilitó la incorporación de muchos franceses a las fuerzas de De Gaulle, autorizándoles a cruzar la Península para entrar en Portugal, desde donde embarcaban hacia el Reino Unido.

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, el servicio de inteligencia adscrito al EMC se centró en la lucha contra el maquis. Aquel cambio de orientación determinó el traslado del comandante

Gutiérrez Mellado al Alto Estado Mayor (AEM), organismo creado el 30 de agosto de 1939, bajo la dependencia directa del jefe del Estado, con la misión de ordenar y coordinar la totalidad de las energías nacionales en caso de guerra.

El cometido concreto de su Tercera Sección, a la que se incorporó Gutiérrez Mellado en el verano de 1945, era adquirir y canalizar información sobre el potencial militar y económico de los países de nuestro entorno, y conocer y neutralizar la labor de los servicios de inteligencia extranjeros en España. Su perfecto dominio del francés, adquirido a lo largo de tres años de contactos cotidianos con los responsables del Comité de Argel, condicionó su adscripción a la eufemísticamente llamada Comisión de Estadística, dedicada en realidad a recabar información sobre los planes y actividades del exilio republicano. De él pasó a depender la red de agentes establecidos en Bélgica, Francia y Suiza, países a los que se desplazó en numerosas ocasiones entre 1946 y 1951.

Una vez iniciadas, en el verano de este último año, las negociaciones entre el Departamento de Defensa de Estados Unidos y el AEM, con miras a la firma de un acuerdo militar bilateral, el teniente general Juan Vigón Suerodíaz, jefe de este organismo, decidió establecer un enlace permanente con el Ministerio de Asuntos Exteriores, y designó para cubrir el puesto al comandante Gutiérrez Mellado, cuyos conocimientos de inglés y su experiencia en ambientes diplomáticos le hacía la persona idónea para tal labor.

La permanencia durante tres años en aquel privilegiado observatorio le sirvió para tomar conciencia de la precariedad de nuestro sistema militar y, por primera vez, se planteó la necesidad de reformarlo en profundidad. Ultimado el acuerdo en septiembre de 1953, hubo de continuar varios meses haciendo de correa de transmisión entre el AEM y el Ministerio de Asuntos Exteriores, al objeto de informar e intentar resolver la infinidad de problemas surgidos durante la construcción e instalación de las eufemísticamente denominadas ‘bases conjuntas’.

Definitivamente instalados los estadounidenses en España, el puesto de enlace quedó vacío de contenido y, en septiembre de 1955, premiados sus servicios con la Orden de Isabel la Católica, optó por

reincorporarse a su Arma de origen, en la que no había vuelto a estar destinado desde julio de 1936, y obtuvo una vacante de profesor en la Escuela de Aplicación y Tiro de Artillería, centro de gran prestigio profesional en aquellos años y establecimiento encargado de experimentar e implantar el armamento recibido en virtud de los acuerdos.

Su familiaridad con el nuevo material americano le valió ser designado profesor del curso dirigido a informar a los tenientes coroneles del Arma sobre las características y empleo de las piezas de artillería y material de transmisiones que estaban a punto de recibirse. Cumplida esta tarea, recompensada con una mención laudatoria en su hoja de servicios, se hizo cargo de la asignatura de Táctica en el Curso de Aptitud para el Ascenso a Comandante de la Escala Activa hasta que solicitó el pase a la situación de supernumerario, unos meses antes de producirse su ascenso a teniente coronel.

Muchos fueron los oficiales del ejército franquista obligados a equilibrar su presupuesto doméstico con un trabajo por las tardes, pero muy pocos los que decidieron abandonar temporalmente la carrera militar. Gutiérrez Mellado tomó esta drástica decisión por mera coherencia profesional y, durante siete años, desde septiembre de 1956 a noviembre de 1963, trabajó como gerente de una pequeña empresa que comercializaba semillas y abonos. Este largo paréntesis en su vida militar le permitió conocer de primera mano la verdadera situación socio-económica del país y las profundas transformaciones derivadas de los Planes de Desarrollo.

Al reincorporarse a la milicia ocupó una vacante de profesor en el cuadro permanente de la Primera Unidad Especial de la Instrucción Premilitar Superior (IPS), encargada de la formación de alféreces y sargentos de complemento, procedentes del distrito universitario de Madrid, en el campamento de La Granja de San Ildefonso. Inicialmente desempeñó el cargo de mayor de la unidad, es decir, su responsable administrativo, y durante las fases de campamento, en los veranos de 1964 y 1965, el de inspector de las asignaturas de Régimen Interior y Contabilidad.

Tras superar el curso de ascenso a general en la Escuela Superior del Ejército, ascendió a coronel en agosto de 1965 y fue



nombrado jefe de la Tercera Sección del EMC. Sus exhaustivos análisis sobre la capacidad operativa del Ejército de Tierra le valieron una segunda mención laudatoria en su hoja de servicios y, en junio de 1968, el ministro del Ejército, Juan Castañón de Mena, le concedió el mando del Regimiento de Artillería de Campaña n.º 13, acuartelado en Getafe y perteneciente a la Brigada de Defensa Operativa del Territorio (BRIDOT) n.º I.

Por enfermedad del general de la BRIDOT, le correspondió mandar el llamado ‘bando rojo’ en las maniobras que realizó la División Acorazada Brunete en el otoño de 1968 y 1969, donde se las ingenió para ‘derrotar’ al ‘bando azul’, mucho más potente y numeroso, y el equipo arbitral certificó su ‘victoria’ en ambos ejercicios. Recompensado con sendas menciones laudatorias en su hoja de servicios, la fama de Gutiérrez Mellado se extendió por toda la guarnición madrileña.

El 20 de marzo de 1970, al punto de cumplir cincuenta y ocho años, el Gobierno acordó su ascenso a general de brigada y el teniente general Manuel Díez-Alegría, entonces director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), logró atraérselo a sus inmediaciones como profesor principal de la Escuela de Altos Estudios Militares (ALEMI). Recién incorporado al CESEDEN, Díez-Alegría le envió a la Escuela Naval de Posgraduados de Monterrey, en California, para asistir a un seminario de dirección de la guerra, y a su regreso le encomendó la dirección de un curso monográfico de cooperación cívico-militar sobre Defensa Nacional y Telecomunicaciones.

En febrero de 1971, Díez-Alegría fue nombrado jefe del AEM y arrastró consigo al general Gutiérrez Mellado. En calidad de jefe de la Sección de Operaciones del AEM, elaboró junto a su equipo el decisivo proyecto de ley de Dotaciones Extraordinarias para las Fuerzas Armadas, aprobado en 1971, y también, bajo la inmediata supervisión de Díez-Alegría, el de la ley orgánica de la Defensa Nacional, proyecto que fue retirado de las Cortes por el Gobierno de Arias Navarro tras el asesinato del almirante Carrero Blanco, pero que ha sido reconocido por todos los analistas como inspirador y antecedente cierto de la trascendental reforma militar realizada durante la Transición.

Si Gutiérrez Mellado comenzó a ser conocido por los militares cuando, siendo coronel, logró ‘derrotar’ a los División Acorazada en unas maniobras, la opinión pública comenzó a saber de él a raíz de las conferencias que pronunció en el CESEDEN. En la primera, fechada en 1971, habló de la necesidad de resolver la macrocefalia militar mediante una ley especial que brindase el retiro anticipado al excedente de cuadros. Es decir, una solución similar a la dictada por Azaña en 1931. También reconoció públicamente, lo que no era habitual por entonces, la extrema debilidad operativa de las Fuerzas Armadas, producto de muchos años de desidia y desatención. Y por último, alertó de que no convenía resolver los problemas con la frase “yo creo”, sino analizarlos y estudiarlos concienzudamente con recursos informáticos<sup>5</sup>.

En 1973, su ascenso a general de división le acercó aún más a Díez-Alegría, quien le nombró secretario general del AEM. En este periodo, en marzo de 1974, pronunció una segunda conferencia en el CESEDEN de gran repercusión mediática. En ella volvió a alertar del acentuado descenso de la eficacia operativa de las Fuerzas Armadas, admitió que las cosas no se habían hecho bien e insistió en que era necesario “meter el bisturí sin miedo” para reducir las plantillas con criterios financieros, “hasta lograr el total saneamiento de la empresa”. También exigió erradicar el pluriempleo y proclamó la absoluta incompatibilidad entre la actividad política y la pertenencia a la carrera de las armas. Pero tal vez su frase más impactante, y probablemente la que le conduciría a la Vicepresidencia, fue la siguiente: “Somos optimistas si, una vez detectados los problemas, somos capaces de acometer su resolución, haciendo caso omiso de todo interés creado existente, previo un estudio analítico de sus raíces y causas, yendo decididamente a acabar con todos, caiga quien

---

<sup>5</sup> “Proyecto de potenciación de las Fuerzas Armadas”, Conferencia del VII Curso Monográfico del CESEDEN, “La Defensa Nacional y el desarrollo económico”, diciembre de 1971: [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19711215&dsID=Documento\\_orignal.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19711215&dsID=Documento_orignal.pdf) (consultada el 25 de octubre de 2012).

caiga”<sup>6</sup>.

Las tensiones políticas a que se vio sometida la vida nacional, poco después de pronunciadas estas palabras, supondrían un serio revés para Díez-Alegría y Gutiérrez Mellado. El primero fue traumáticamente cesado y el segundo, por defenderle ante el presidente Carlos Arias Navarro, empezó a ser tachado de aperturista, calificativo muy peligroso en aquellos momentos.

Tal vez esta circunstancia le aconsejó aceptar la oferta que, con ocasión de la Pascua Militar de 1975, le hizo el ministro del Ejército, su compañero de estudios el teniente general Coloma Gallegos, de hacerse cargo de la Comandancia General de Ceuta, puesto que llevaba aparejado el de delegado del Gobierno de la plaza norteafricana.

Debido a que el nombramiento no tendría lugar hasta el mes de mayo, momento en que se produciría la vacante, y a que desde noviembre del año anterior Gutiérrez Mellado encabezaba el grupo militar que negociaba la renovación de los acuerdos defensivos con Estados Unidos, se acordó no apartarlo de la comisión negociadora. Por ello, aunque el decreto de nombramiento se publicó el 13 de junio, no tomó posesión del cargo hasta el 7 de julio, al término de la séptima ronda de conversaciones.

Ya en Ceuta, todavía hubo de desplazarse a Washington en el mes de septiembre, momento en que su machacona insistencia para que Estados Unidos retirara su arsenal de misiles con cabeza nuclear de la Base de Rota, y que dejasen de sobrevolar Madrid los aviones cisterna procedentes de la de Torrejón de Ardoz, obligó a interrumpir las conversaciones. De nuevo se trasladó a Madrid, en enero de 1976, para perfilar los aspectos militares del flamante Tratado de Amistad y Cooperación, negociado entre José María de Areilza y Henry Kissinger después de desaparecido Franco, el cual, aparte de

---

<sup>6</sup> “Política militar en España”, Conferencia pronunciada en el IV Curso de Altos Estudios Militares del CESEDEN, “Doctrina para la acción unificada de los ejércitos”, marzo de 1974: [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19740315&dsID=Documento\\_original.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19740315&dsID=Documento_original.pdf) (consultada el 25 de octubre de 2012).

dignificar la relación bilateral, respaldó todas las tesis mantenidas por Gutiérrez Mellado a lo largo del proceso<sup>7</sup>.

La permanencia al frente del grupo negociador le brindó la oportunidad de pulsar el ambiente madrileño durante el convulso segundo trimestre de 1975, e incluso influir directamente en alguno de los acontecimientos que rodearon la muerte de Franco. En uno de ellos —la detención de los oficiales pertenecientes a la Unión Militar Democrática (UMD)—, el presidente Arias desestimó su petición de cordura. Pero en otro —la crisis del Sáhara—, tras exponer con crudeza al jefe del AEM, el teniente general Carlos Fernández Vallespín, las carencias operativas de nuestras tropas, le convenció de la temeridad de enfrentarse por las armas con Marruecos.

Las fuertes presiones procedentes de sectores reaccionarios del franquismo impidieron que fuera nombrado vicepresidente para Asuntos de la Defensa en el primer Gobierno de la Monarquía, cargo que finalmente recayó en el teniente general Fernando de Santiago. Sin embargo, la prematura muerte del capitán general de Barcelona, Salvador Bañuls Navarro, permitió su ascenso a teniente general, decretado el 18 de marzo de 1976, poco antes de cumplir la edad reglamentaria para pasar a la situación de reserva.

Tras permanecer un par de meses al frente de la Capitanía General de Valladolid, el ministro del Ejército, Félix Álvarez-Arenas, le nombró jefe del EMC. El nombramiento se publicó el 1 de julio, sólo dos días antes del cese de Arias y la designación de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno. La misma mañana en que se trasladaba a Madrid el nuevo presidente le ofreció la cartera de Gobernación, pero declinó el ofrecimiento y decidió mantenerse ligado al ejército, con la vista puesta en mandar algún día el AEM, puesto que consideraba la meta de su carrera.

---

<sup>7</sup> Instrumento de ratificación de España del Tratado de Amistad y Cooperación entre España y los Estados Unidos de América, los siete Acuerdos Complementarios al mismo y ocho Canjes de Notas de 24 de enero de 1976 y del acuerdo de desarrollo del Tratado de Amistad y Cooperación, los Anexos de Procedimiento I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX-a, IX-b, X, XIII, XIV, XV, XVI y dos Canjes de Notas de 31 de enero de 1976: *Boletín Oficial del Estado*, n.º 267 (noviembre 1976).

Sólo permanecería otros dos meses al frente del EMC, dedicados a elaborar y difundir el “Informe General 1/76 del Ejército de Tierra”, instrumento dirigido a pulsar la opinión de los cuadros de mando sobre las reformas que consideraba imprescindible abordar. El documento constaba de tres partes. La primera enumeraba los problemas que afectaban a la organización y operatividad de la institución castrense. La segunda fijaba la postura oficial sobre las cuestiones más controvertidas del momento: UMD, intervencionismo político y objeción de conciencia. Y en la tercera, esbozaba sus planes de reforma<sup>8</sup>.

El 8 de septiembre de 1976, dos semanas antes de incorporarse al Gobierno, asistió a la reunión donde el presidente Suárez dio a conocer las líneas generales de la reforma de las leyes fundamentales del franquismo ante la cúpula de los tres ejércitos. La acertada iniciativa determinó el respaldo de la inmensa mayoría de los militares al inminente proceso de transición política, pero también minaría enseguida la credibilidad de Suárez entre los sectores más reaccionarios, quienes le echaron en cara haberse comprometido a no legalizar el Partido Comunista.

Quince días después, al producirse la dimisión del general De Santiago, Suárez le instó a asumir la Vicepresidencia del Gobierno para Asuntos de la Defensa. El nombramiento, publicado el 23 de septiembre, dio pie a una notable controversia. La opinión pública en bloque y prácticamente todos los medios de comunicación recibieron con alborozo la presencia en el Gobierno de un militar calificado de aperturista. Sin embargo, la prensa de ultraderecha inició una campaña difamatoria contra el recién nombrado vicepresidente, liderada por algunos generales en reserva, que llegó a calar profundamente entre la oficialidad.

En este conflictivo ambiente y con la misma dosis de indefinición que caracterizó al conjunto de la transición política, el general Gutiérrez Mellado abordó la inaplazable modernización de las Fuerzas Armadas, culminada a finales de los años ochenta del

---

<sup>8</sup> Informe General 1/76 del Ejército de Tierra, septiembre de 1976: [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19760901&dsID=Documento\\_original.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19760901&dsID=Documento_original.pdf) (consultada el 25 de octubre de 2012).

siglo XX.

Los grandes campos en que actuó, y que se tratarán detalladamente en la tercera parte de esta obra, fueron cuatro: organización superior de la Defensa; dotaciones presupuestarias; política de personal, y competencias de la jurisdicción castrense. Y los sucesivos objetivos a alcanzar, siete: regulación de la participación de los militares en política; creación del Ministerio de Defensa y de la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM); reforma de los consejos superiores de los tres ejércitos; modificación del título VI de la ley orgánica del Estado (LOE); proyecto de ley de bases de la Defensa; definición de la política de defensa, y puesta en marcha de los organismos combinados previstos en el tratado con Estados Unidos.

La mayor parte de los objetivos arriba enunciados se hicieron realidad a lo largo del primer semestre de 1977 (asociacionismo político, JUJEM, Ministerio de Defensa, consejos superiores y organismos combinados). La reforma de la LOE se materializó al hilo del proceso constituyente, y la ley de bases de la Defensa, trasformada en ley orgánica por imperativo del artículo octavo de la Constitución de 1978, fue promulgada en julio de 1980.

El punto fundamental del programa fue la organización del Ministerio de Defensa, creado el 4 de julio de 1977 y estructurado el 4 de noviembre del mismo año. Pero no debe minusvalorarse su actuación en materia de personal, donde se consiguió equilibrar y rejuvenecer las escalas, comenzar a equiparar los sueldos militares a los de los funcionarios civiles de similar categoría e implantar un sistema de previsión social para militares y guardias civiles homologado al del resto de los españoles.

También y paralelamente a lo anterior, se abordó la reforma de las bicentenarias Ordenanzas de Carlos III. El nuevo texto, redactado por una comisión de oficiales de los tres ejércitos, fue elevado a proyecto de ley por el Gobierno y aprobado por las Cortes constituyentes, el 28 de diciembre de 1978, con el nombre de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. Verdadero código ético del militar español, adaptado a los tiempos presentes.

En la primavera de 1979, después de las segundas elecciones

generales, Adolfo Suárez decidió interponer entre los militares y Gutiérrez Mellado a un ministro de Defensa civil, Agustín Rodríguez Sahagún, debido al deterioro sufrido por la violenta campaña de prensa desatada en su contra por la prensa ultraderechista. Desde ese momento, el vicepresidente se retiró del primer plano político y comenzó a rumorearse sobre su inminente cese.

Afortunadamente, el presidente le mantuvo en su puesto en las crisis de mayo y septiembre de 1980, haciendo caso omiso a cuantos insistían sobre la improcedencia de mantener una Vicepresidencia militar. Gracias a ello, el pueblo español pudo contemplar, en la tarde del 23 de febrero de 1981, que el único militar profesional presente en el hemiciclo del Congreso de los Diputados al iniciarse el frustrado golpe de estado, no tuvo dudas sobre cuál era el papel que la Constitución asignaba a las Fuerzas Armadas. Fiel intérprete del sentir de la inmensa mayoría de los militares, que en modo alguno estaban dispuestos a imponerse sobre sus conciudadanos, saltó a defender la legalidad a pecho descubierto, y demostró el valor de las actitudes individuales para mantener viva la llama de la libertad.

Al día siguiente, tras comunicar al presidente Leopoldo Calvo-Sotelo su decisión de retirarse de la vida política, inició una reposada vida de jubilado. Sólo algún viaje y unas cuantas conferencias en centros universitarios, donde era recibido en olor de multitud, interrumpieron su monótona existencia hasta que, en junio de 1984, el Gobierno de Felipe González le nombró consejero permanente del Consejo de Estado, cuya Primera Sección presidió hasta el día de su fallecimiento.

Dos años después, por propia iniciativa, fundó la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción, cuyo propósito no era luchar contra la droga ni paliar sus efectos sobre la juventud, sino concienciar a la sociedad sobre la necesidad de prestar apoyo moral a los adolescentes para rechazarla y superar su atracción.

En 1992, las Cortes concedieron al último militar que se había sentado en sus bancos la Orden del Mérito Constitucional. En 1994, el Consejo Superior del Ejército propuso al Gobierno su ascenso a capitán general, con carácter honorífico, y la Corona le honró con el título de marqués de Gutiérrez-Mellado.

Un año después, cuando el 15 de diciembre de 1995 se dirigía a Barcelona para pronunciar una conferencia ante los estudiantes de la *Universitat Ramón Llull*, sufrió un accidente de tráfico que le costó la vida. La capilla ardiente se instaló en el Cuartel General del Ejército, las honras fúnebres se celebraron con toda solemnidad en el Patio de Armas, con la asistencia de toda la guarnición madrileña, y fue enterrado en el pequeño cementerio de Villaviciosa de Odón.



## **EXPEDIENTE N.º 214.195: DETENCIÓN Y PUESTA EN LIBERTAD DEL TENIENTE GUTIÉRREZ MELLADO**

ANTONIO ZARZA RODRÍGUEZ  
IUGM

Manuel Gutiérrez Mellado, figura conocida y ampliamente difundida en publicaciones biográficas, conserva un apasionante pasado. Este artículo se centrará en el intenso periodo de su recién estrenada vida castrense —los episodios vividos cuando era un joven oficial de Artillería— y se sustentará primordialmente en el pormenorizado estudio de determinados documentos históricos de la época.

El 15 de septiembre de 1933, Gutiérrez Mellado se graduó como teniente de Artillería en la Academia de Artillería e Ingenieros de Segovia y su primer destino fue el Regimiento de Artillería a Caballo, acuartelado en el Cantón de Campamento, situado unos siete kilómetros al oeste de Madrid en el todavía municipio de Carabanchel Alto. El 20 de julio de 1936, su unidad se alzó en armas contra el Gobierno legítimo de la República y el “Guti”, como le llamaban sus compañeros, se sumó y participó activamente en la rebelión.

Ante el acoso de las milicias madrileñas, los cuarteles de Campamento capitularon y Gutiérrez Mellado se escabulló del suyo junto con otros cuatro oficiales y un artillero. Conforme se relata más detalladamente en otro de los artículos de esta misma parte de la obra, el grupo llegó al anochecer a las inmediaciones de Villaviciosa de Odón, localidad donde Gutiérrez Mellado había pasado las vacaciones desde su infancia. Allí pensaba que podrían descansar unas horas y obtener provisiones para seguir su camino hacia la sierra de Guadarrama, confiando en que ya estuviese en manos de las columnas del general Mola.

Los cinco que le acompañaban se ocultaron en los alrededores del pueblo y Gutiérrez Mellado se dirigió al caserío, donde solicitó la colaboración de sus amigos al efecto antes citado. Pero sus compañeros fueron localizados por un grupo de milicianos, que los detuvo y condujo bajo escolta a la capital. Gutiérrez Mellado, al descubrirlo, se ocultó en casa de un primo hermano suyo, el abogado Salvador Mellado Zulueta (Moreno, 2012).

En casa de éste preparó una coartada para el caso de ser apresado por las milicias republicanas. Al conocer lo ocurrido, el alcalde, José Santander, perteneciente al Frente Popular y conocido de ambos, le convenció de la conveniencia de presentarse ante las autoridades militares, asegurándole seguridad y custodia. Y efectivamente, el 7 de agosto de 1936 fue conducido por milicianos de ‘confianza’ al Ministerio de la Guerra en Madrid, donde alegó que “estaba de vacaciones y que en el momento del Alzamiento se encontraba enfermo” (Barragán-Lancharro, 2011a). No obstante, por orden del ministro se ordenó su ingreso en prisión, terminando su periplo en la improvisada Cárcel de San Antón, el secular colegio de los escolapios de la calle de Hortaleza donde había estudiado el bachillerato.

## **1. EL EXPEDIENTE 214.195**

En el Archivo General de la Administración, en el fondo documental del Ministerio de la Gobernación, se conserva un expediente policial a nombre de Manuel Gutiérrez Mellado, abierto el 7 de agosto de 1936 con el número 214.195<sup>1</sup>. Como se ha anticipado, cuando un grupo de milicianos del Frente Popular le escoltó aquel día desde Villaviciosa de Odón hasta el Ministerio de la Guerra, éste dispuso su detención e ingreso en prisión. En el volante dirigido al director general de Seguridad, se decía explícitamente que procedía del “Regimiento a Caballo”, sin referencia alguna a que se le hubiera

---

<sup>1</sup> “Expediente policial de Manuel Gutiérrez Mellado”: Archivo General de la Administración, Ministerio de la Gobernación, Dirección General de Seguridad, años 1936-1956, caja 44/09101 (en notas sucesivas Expediente 214.195).

detenido en Villaviciosa de Odón, y también que se le internara en la Cárcel Modelo de Madrid<sup>2</sup>.

Efectivamente, fue conducido a la Dirección General de Seguridad, donde se le abrió expediente y se tomó su filiación, en la que el dato más relevante era que estaba domiciliado en la calle de la Corredera Baja, n.º 2<sup>3</sup>. Sin embargo, por circunstancias desconocidas, aunque puede suponerse que por problemas de espacio, al día siguiente, en lugar de conducírsele a la Cárcel Modelo, fue ingresado en la de San Antón.

Quince días después, en la Cárcel Modelo de Madrid, controlada por milicianos de la Confederación Nacional del Trabajo (CNT), 30 presos fueron fríamente asesinados. En su mayoría, eran militares responsables de haber iniciado el golpe de estado en Madrid, así como algunas insignes figuras políticas; los asesinatos fueron enmascarados en la prensa de la época<sup>4</sup>. Gutiérrez Mellado se libró de esa matanza probablemente por mero azar, pues la prisión de San Antón fue inicialmente un lugar más seguro, aunque no una vez llegado el otoño, cuando en todas las cárceles madrileñas se vivió la cruel etapa represora e incontrolada de las llamadas sacas, es decir, los fusilamientos masivos de presos sin control ni juicio. De San Antón partieron muchas de aquellas letales sacas con destino a Paracuellos del Jarama y otras localidades del noreste de Madrid. Solo en el mes de noviembre de 1936 fueron fusilados más de 400 presos de los alrededor de 700 que en ella estaban.

En aquel trance y periodo, todas las embajadas en Madrid, salvo las de Estados Unidos, Reino Unido y Unión Soviética, desarrollaron una encomiable labor humanitaria acogiendo en sus sedes a miles de personas amenazadas por los extremistas incontrolados que aterrorizaban a la población (Martínez Cachero, s. f.). Especialmente relevante fue el papel desempeñado por el embajador de Chile, Aurelio Núñez Morgado, quien actuó en su

---

<sup>2</sup> “Orden de la Secretaria del Ministro de la Guerra, disponiendo el ingreso en la Cárcel Modelo de Madrid del Teniente de Artillería D. Manuel Gutiérrez Mellado”, 7 de agosto de 1936: Expediente 214.195.

<sup>3</sup> “Filiación de Manuel Gutiérrez Mellado”, 7 de agosto de 1936: *Ibídem*.

<sup>4</sup> “Asesinatos en la Cárcel Modelo de Madrid”: CGC, capítulo VI [en línea]: <<http://www.causageneral.org/06.htm>> (consultado el 1 de agosto de 2012).

condición de decano del Cuerpo Diplomático acreditado en Madrid, pero que además se estima que pudo haber dado cobijo y cobertura a unos cuatro mil asilados en diversas dependencias de su cancillería (Neruda, 1950).

La localización de la documentación antes citada ha desvelado que Núñez Morgado intervino directamente en las gestiones que los familiares de Gutiérrez Mellado emprendieron para lograr que fuera puesto en libertad. Efectivamente, el 28 de diciembre de 1936 el embajador se dirigió por carta al comisario de Orden Público, solicitando que se acordase “la liberación de mi patrocinado”<sup>5</sup>. En el escrito aparecían ya, de forma sucinta, alegaciones muy similares a las que le exculparon de cargos en el proceso que posteriormente se sustanciaría ante el Jurado de Urgencia n.º 1, proceso del que se tratará más adelante. Textualmente, en la carta de Núñez Morgado se decía: “fue detenido por milicias de Villaviciosa de Odón, donde se encontraba haciendo una cura de reposo” y que éstas sólo “pretendían dar mayor seguridad al teniente, y no elevaron cargos contra él”. La solicitud aducía también en su favor que “Según informes de personas que merecen toda la consideración de este Decanato, parece ser que el propio Sr. Director de Prisiones ha declarado a un familiar del detenido que este se encuentra en las más favorables condiciones para poder ser libertado”<sup>6</sup>.

Por las mismas fechas, también el ministro responsable de la Legación de Rumanía se interesó por su puesta en libertad, esta vez dirigiéndose al “Delegado general de Orden Público”. En su carta, abogaba por el detenido en el sentido de que “del estudio del expediente respectivo, las Autoridades se convencerán de que dicha

---

<sup>5</sup> Muy probablemente, dada la caótica situación de la administración pública madrileña en aquel periodo, el embajador pretendía dirigirse en realidad al titular de la Consejería de Orden Público de la Junta de Defensa de Madrid, de la que acababa de hacerse cargo José Cazorla Maure, en sustitución de Santiago Carrillo Solares, que lo había desempeñado hasta el 24 de diciembre de 1936.

<sup>6</sup> “Carta del Decano del Cuerpo Diplomático al Comisario de Orden Público, solicitando la puesta en libertad del teniente Manuel Gutiérrez Mellado”, 28 de diciembre de 1936: Expediente 214.195.

persona no está procesada ni acusada”, por lo que estimaba que “su libertad no podrá causar ningún perjuicio al Régimen”<sup>7</sup>.

La intercesión de ambos representantes diplomáticos puso inmediatamente en marcha el aparato burocrático de la Dirección General de Seguridad, que había pasado a depender de la Consejería de Orden Público de la Junta de Defensa de Madrid. Dos de sus dependencias procedieron inmediatamente a informar sobre los antecedentes policiales de Gutiérrez Mellado, sin duda uno de los requisitos exigidos para tramitar las órdenes de puesta en libertad de los detenidos. A tal efecto, el 2 de enero de 1937, el Negociado de Información de Detenidos y Control de Armas y Efectos certificó que Gutiérrez Mellado había sido detenido preventivamente el 7 de agosto de 1936 y al día siguiente conducido a la Cárcel de San Antón, “en virtud de volante expedido por el Ministerio de la Guerra”, prisión en la que permanecía en aquellos momentos. Al pie del mismo escrito y con fecha de 5 de enero de 1937, el Negociado de Control de Nóminas certificó a su vez que no constaban antecedentes sobre aquel detenido en sus archivos<sup>8</sup>.

Simultáneamente, se cumplimentaron sendos formularios decretando su puesta en libertad: uno, fechado el 31 de diciembre de 1936, con una nota al pie que decía “Lo avala el Sr. Embajador de Chile”, y otro, fechado el 3 de enero de 1937, en el que el aval se atribuía a la “Delegación de Rumanía”. Lo ocurrido después entra en el terreno de las hipótesis. Lo único cierto es que el director general de Seguridad no llegó a firmar el avalado por el embajador chileno, que fue archivado con un aparatoso sello en tinta violeta, que proclamaba: “DENEGADA POR S. E.” [sic], y una ostentosa letra “D”, escrita con grueso lápiz de color azul, en el lugar reservado para la firma<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> “Carta del Ministro de la Legación de Rumanía al Delegado general de Orden Público, solicitando la puesta en libertad del teniente Manuel Gutiérrez Mellado”, 31 de diciembre de 1936: *Ibidem*.

<sup>8</sup> “Certificado del Negociado de Información de Detenidos y Control de Armas y Efectos y del de Control de Nóminas sobre antecedentes de Manuel Gutiérrez Mellado”, 2 y 5 de enero de 1937: *Ibidem*.

<sup>9</sup> “Formulario de orden de puesta en libertad”, 31 de diciembre de 1936: *Ibidem*.

En cambio, se desconoce lo que pudo pasar con el avalado por el ministro rumano. El contenido del formulario es idéntico al anterior, salvo en el detalle de situar al detenido “en San Antón” en lugar de “en la Cárcel de San Antón”. Pero la más llamativa diferencia entre los dos es que, mientras que en ambos figura la una enorme letra “D” mayúscula, aparentemente trazada por la misma persona, la estampilla denegatoria no aparece en el avalado por el representante de Rumanía y sí, en cambio, un número escrito a mano con lápiz negro, que tal vez pudiese ser el de registro de salida del escrito<sup>10</sup>.

Como la realidad fue que ninguna de las dos gestiones fructificó y que Gutiérrez Mellado no fue puesto en libertad, una posible hipótesis, que aclararía las diferencias observables entre ambos formularios, sería que la “D” mayúscula significara “Denegado”, que el funcionario encargado de estampar el sello que lleva el primero obviara el trámite en el segundo y que el número que aparece en este último fuera escrito posteriormente por mano de algún archivero, toda vez que lo habitual, y sin lugar a dudas lo preceptivo, era registrar las salidas con un sello en el que figurase el nombre de la dependencia, el número de registro y la fecha de salida.

## **2. PROCESO Y JUICIO POR EL JURADO DE URGENCIA N.º 1 DE MADRID**

A la vista de que la intermediación de los representantes diplomáticos no había dado el resultado esperado, parece ser que una prima de Gutiérrez Mellado recurrió a los buenos oficios de Melchor Rodríguez García, conocido como “El Ángel Rojo” (Barbería, 2009). Melchor Rodríguez, que había sido nombrado delegado de Prisiones por la Junta de Defensa de Madrid, había intentado inútilmente evitar las sacas de presos de las cárceles madrileñas de la primera quincena de noviembre de 1936. Su fracaso le impulsó a dimitir el día 14 y, tras las protestas y presiones del cuerpo diplomático, así como del presidente del Tribunal Supremo, Mariano Gómez González, aceptó ser repuesto en su anterior cargo el 4 de diciembre. Del “Ángel Rojo” partió la norma que prohibía la salida de presos de las cárceles, entre las seis de la tarde y las ocho de la mañana sin contar con su personal autorización, lo que contribuyó a que terminaran desapareciendo las sacas incontroladas.

---

<sup>10</sup> “Formulario de orden de puesta en libertad”, 3 de enero de 1937: *ibidem*.

Su intervención probablemente propició que Gutiérrez Mellado y el comandante Eusebio Verda, lejano pariente suyo y también muy vinculado con Villaviciosa de Odón, fueran procesados y juzgados por uno de los recientemente creados “jurados de urgencia”, regulados por el siguiente decreto<sup>11</sup>:

Art. 1.º Se constituirán en Madrid y en los lugares que el Ministro de Justicia determine Jurados de urgencia para conocer de los hechos o desafección al Régimen que no sean constitutivos de delito.

Art. 2.º Se considerarán como actos de hostilidad y desafección al Régimen: [...]

c) Observar una conducta que sin ser constitutiva de delito demuestre por los antecedentes y móviles que quien la ejerce es persona notoriamente desafecta al Régimen.

d) Cualquier otro hecho que por sus circunstancias y consecuencias deba estimarse como nocivo a los intereses del Gobierno, el Pueblo y la República.

Art. 3.º Los hechos de peligrosidad o de daño a que se refiere el artículo anterior serán sancionados con una o varias de las siguientes medidas de seguridad:

a) Sumisión a la custodia de la Autoridad por un periodo no superior a dos años.

b) Internamiento en lugares adecuados por un término no mayor de tres años.

c) Multa hasta el máximo de 100.000 pesetas. Para su determinación se tendrán en cuenta la posición económica del multado, las circunstancias del hecho y sus consecuencias.

---

<sup>11</sup> Decreto disponiendo se constituyan en Madrid y en los lugares que el Ministro de este Departamento determine Jurados de urgencia para conocer de los hechos de hostilidad y desafección al Régimen que no sean constitutivos de los delitos previstos y sancionados en el Código penal común y en las leyes penales especiales, 10 de octubre de 1936: *Gaceta de Madrid*, n.º 285, 289 y 290.

d) Pérdida de derechos civiles y políticos. La primera podrá alcanzar la extensión que establece el art. 43 del Código penal común.

e) Privación de cargo público, de derechos pasivos de toda clase, de profesión, industria u oficio.

f) Trabajo obligatorio con restricción o privación de libertad hasta un máximo de tres años.

g) Prohibición de residir en un determinado lugar o imposición de una residencia forzosa, con interdicción de abandonarla.

h) Caución de conducta en la forma establecida en el art. 42 del Código Penal [...].

Art. 4.º Los Jurados de urgencia estarán integrados por un presidente juez de derecho, designado entre los jueces o magistrados. Los dos jueces de hecho serán designados por turno por los partidos del Frente Popular u organizaciones sindicales afectas al mismo.

Su procesamiento puso término al limbo legal en el que ambos oficiales habían permanecido desde el mes de agosto. Y a resultas de él, el juez instructor les tomó declaración en la cárcel de San Antón el 2 de febrero de 1937. En la prestada por Gutiérrez Mellado, este volvió a esgrimir la coartada exculpatoria urdida con su primo en Villaviciosa de Odón:

Que se encontraba en el pueblo de Villaviciosa de Odón, de baja por enfermo, y con permiso, cuando estalló el movimiento militar, que hasta el día 7 de agosto de 1936, no pudo venir a presentarse a sus superiores, que este día lo hizo acompañado por las milicias de dicho pueblo, que al llegar Ministerio y después de esperar un gran rato, le comunican que quedaba detenido, conduciéndole a la Dirección General y después a esta cárcel, San Antón. Que ignora el motivo de su detención, ya que el declarante es personal afecto al régimen al que prestó su adhesión y que no ha intervenido en política en ninguna ocasión. Requerido para que presente pruebas exculpatorias, dice que se reserva su derecho de presentarlas al jurado (Barragán-Lancharro, 2011b).



La vista oral se celebró el 13 de febrero de 1937 ante el Jurado de Urgencia n.º 1 de Madrid, cuya composición se modificó para favorecer los intereses de los imputados (A. L., 2012). Como “juez de derecho” se designó a José González Serrano, un moderado magistrado del Tribunal Supremo; uno de los dos “jueces de hecho” fue sustituido en el último momento por Cristóbal Ruiz Matas, y el fiscal previsto por Gregorio Peces Barba, cuyo hijo sería uno de los ‘padres’ de nuestra actual Constitución.

La defensa presentó dos testigos, creíbles militantes de la UGT, que corroboraron lo manifestado por el teniente Gutiérrez Mellado. El testigo Federico Orihuela Garrero, de cuarenta y nueve años, casado, empleado, domiciliado en la calle de Valencia, n.º 24, de Madrid, declaró:

Que conoce al denunciado desde que nació, el que al quedar huérfano por la muerte de su padre hizo la carrera a fuerza de trabajos y sacrificios con su esfuerzo personal y laboriosidad, no habiendo tenido ninguna actividad política ni tendencias en contra del Régimen, por lo que le considera afecto al mismo, teniendo referencia de cuando estalló el movimiento se hallaba en su pueblo próximo a Madrid disfrutando permiso.

Y el otro testigo, Antonio Aizcorbí Zubiría, de sesenta y cuatro años, casado, jornalero, domiciliado en la calle de Valencia, n.º 28, portería, en Madrid capital, declaró: “Que conoce al denunciado desde hace muchos años, de ir a la Imprenta Calleja donde trabaja el declarante, siendo muy prudente en el trato, laborioso, no habiendo hablado de política desconociendo por tanto su filiación política, creyendo que es afecto al Régimen”.

El fiscal solicitó la suspensión de la vista oral para solicitar al Comité del Frente Popular de Villaviciosa de Odón un informe acerca de las actividades del inculcado en dicho pueblo, la forma en que fue trasladado a la capital y si en efecto estuvo enfermo desde el 19 de julio al 7 de agosto. La defensa se opuso a la suspensión solicitada y el tribunal acordó no acceder a ello.

Concedida la palabra al fiscal para calificar los hechos, este estimó que los atribuidos al procesado se hallaban incurso en el

apartado C del artículo 2.º del antes citado decreto, y solicitó que se le impusiera la medida de seguridad determinada en el apartado E de su artículo 3.º.

La defensa solicitó su libre absolución, aduciendo que el hecho de no haberse presentado en el Ministerio de la Guerra hasta el 7 de agosto se había debido a la imposibilidad de poder hacerlo en los primeros días de la sublevación, por el peligro que los transeúntes, y especialmente los militares, corrían en las carreteras controladas por las milicias, alegando además la enfermedad que entonces padecía. Sin embargo, cuando tuvo las garantías suficientes, se presentó. El fiscal le imputó un delito menor de desafección a la República y el tribunal lo absolvió.

### **3. LA AZAROSA PUESTA EN LIBERTAD DEL TENIENTE GUTIÉRREZ MELLADO**

El delito de desafección al régimen podía conllevar prisión de tres años, privación de su profesión y de sus derechos civiles y políticos, e incluso verse obligado a abandonar su lugar de residencia. Pero el teniente Gutiérrez Mellado fue absuelto de todos los cargos y, el 24 de febrero de 1937, el secretario general de Tribunales y Jurados Populares, cargo que desempeñaba un magistrado del Tribunal Supremo, dio cuenta de la sentencia absolutoria al director general de Seguridad, interesando la puesta en libertad del detenido, “siempre que el citado sujeto no se hallare privado de ella por otra causa o motivo legal que la que ha sido objeto de procedimiento”<sup>12</sup>.

Nada más recibirse el escrito, la maquinaria burocrática de la Dirección General de Seguridad volvió a entrar en acción. Y como en el caso de las gestiones diplomáticas, lo primero que se hizo fue expedir el preceptivo certificado de antecedentes policiales. Su contenido, similar en la forma al cursado a primeros de enero de 1937,

---

<sup>12</sup> “Oficio del Magistrado del Tribunal Supremo, Secretario general de Tribunales y Jurados Populares, al Director general de Seguridad, comunicando sentencia dictada por el Jurado de Urgencia n.º 1 de Madrid en el procedimiento seguido contra Manuel Gutiérrez Mellado”, 24 de febrero de 1937: Expediente 214.195.

presenta algunas variantes realmente muy llamativas y de difícil interpretación<sup>13</sup>.

Una de importancia algo relativa. En el certificado aparece citado, en nota manuscrita, el nombre de su hermano mayor, Fernando, precedido de las siglas “A. P.”, lo que puede interpretarse como que éste estuviera fichado en los archivos policiales por haber militado o haber estar relacionado con la formación política conservadora Acción Popular, núcleo aglutinante de la Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA), y encabezada por Ángel Herrera Oria, José María Gil Robles y Antonio Goicoechea, todos ellos activos muñidores y patrocinadores de la trama golpista dirigida por Mola desde Pamplona.

Otra más relevante, pero de más dudosa interpretación. Inmediatamente debajo del nombre y domicilio del hermano, figura la siguiente nota manuscrita: “Y en F. E. un Manuel Gutiérrez sin 2.º apellido con domicilio en Mendizábal n.º 4”. La sigla permite pensar con bastante certeza que hacía referencia a Falange Española, el fascistoide partido fundado por José Antonio Primo de Rivera, cuyos militantes habían protagonizado graves disturbios y algaradas en los últimos años de la República y que, en la fecha del escrito, se había ya convertido en uno de los puntales del régimen que estaba configurando el general Franco en Burgos. Hay constancia documental de que el teniente Gutiérrez Mellado se afilió a Falange a comienzos de 1936 (Puell, 1997, 91), pero el nombre “Manuel Gutiérrez” resulta demasiado común como para poder afirmar que el fichado era él y, además, el domicilio no coincide con el de su residencia en vísperas del golpe de estado.

Por último, en el certificado consta una llamativa anomalía, que muy probablemente debió de ser un error del funcionario encargado de expedirlo. Dada la importancia que podría tener el hecho, se reproduce textualmente el documento en la parte que interesa a este efecto, al objeto de que el lector lo tenga a la vista:

---

<sup>13</sup> “Certificado del Negociado de Información de Detenidos y Control de Armas y Efectos y del de Control de Nóminas sobre antecedentes de Manuel Gutiérrez Mellado”, 27 de febrero de 1937: *ibídem*.

## ANTECEDENTES

*Detenido:* MANUEL GUTIERREZ MELLADO.— 24.— Manuel y Carmen.— Madrid.— Militar.— Corredera Baja n. 2.

*Motivo:* 7.8.36 En prevención

8-8-36 Ingresa en la Cárcel de San Antón en virtud del volante expedido por el Ministerio de la Guerra a disposición de S. E.

6-11-36 Alcalá de Henares [sic]

*Cárcel:* 25-1-37 San Antón<sup>14</sup>.

Como puede observarse, el funcionario que firmó el documento —llamado M. de la Morena y que firmaba en nombre del jefe del Negociado de Información de Detenidos y Control de Armas y Efectos— certificó que el detenido había sido trasladado a Alcalá de Henares el 6 de noviembre de 1936 y que no había reingresado en la Cárcel de San Antón hasta el 25 de enero de 1937, fecha que coincide con la de apertura del procedimiento judicial al que se ha hecho amplia referencia.

A manera de hipótesis, el sorprendente dato del traslado del teniente Gutiérrez Mellado a Alcalá de Henares el 6 de agosto de 1936 podría obedecer a que De la Morena hubiese visto su nombre en alguna de las listas elaboradas aquel día en la Dirección General de Seguridad. Estas listas se confeccionaron para evitar que los militares detenidos en las diversas prisiones madrileñas engrosaran las columnas franquistas que, en opinión de todos los observadores, estaban a punto de entrar en la capital. Durante los siguientes días, muchos de quienes figuraban en ellas fueron siendo sacados de su lugar de detención a fin de ser trasladados, entre otros destinos, a la cárcel de Alcalá de Henares, según rezaban los volantes con que se justificó su salida ante los funcionarios de prisiones. La trágica realidad fue que los trasladados fueron asesinados en localidades cercanas a su supuesto lugar de destino.

---

<sup>14</sup> “Certificado del Negociado de Información de Detenidos y Control de Armas y Efectos y del de Control de Nóminas sobre antecedentes de Manuel Gutiérrez Mellado”, 27 de febrero de 1937: *ibidem*.

Sólo un involuntario error de De la Morena permite explicar que el 5 de enero anterior, es decir, cuando, de dar crédito al último documento, Gutiérrez Mellado se encontraba en Alcalá de Henares, otro funcionario, apellidado Mariscal, certificase que se encontraba detenido en la Cárcel de San Antón, tal como se ha visto unas páginas atrás<sup>15</sup>.

Corroboración esta hipótesis el hecho cierto de Gutiérrez Mellado, en dos ocasiones, declaró bajo juramento que permaneció detenido en la Cárcel de San Antón desde el 8 de agosto de 1936 hasta el 7 de marzo de 1937, sin indicación alguna de que fuese trasladado de ella a ningún otro lugar.

Cronológicamente, la primera declaración jurada que se ha conservado sobre sus vicisitudes en el Madrid republicano es la recogida en su hoja de servicios, muy probablemente suscrita a comienzos de 1939 cuando comenzó a regularizar su situación administrativa:

1936.— En la misma situación hasta el 18 de Julio que se subleva con todo el Regimiento a favor de la Causa Nacional, colaborando con todas sus fuerzas y haciendo fuego personalmente con ametralladoras desde una de las terrazas del Cuartel sobre la Aviación del Gobierno y milicias que atacaban el Campamento. El 20, al caer el Campamento no quiere entregarse y con armas se abre paso por el campo, saliendo del Campamento junto con otros oficiales, consiguiendo llegar al pueblo de Villaviciosa de Odón donde permanece oculto hasta el día 7 de Agosto que es detenido por milicias rojas de aquel pueblo y conducido a la Dirección General de Seguridad, donde ingresa el mismo día, siendo trasladado al siguiente a la Cárcel de San Antón, donde se niega rotundamente cuantas veces es requerido para prestar servicio a los rojos, permaneciendo en dicha Cárcel hasta fin de año.

---

<sup>15</sup> “Certificado del Negociado de Información de Detenidos y Control de Armas y Efectos y del de Control de Nóminas sobre antecedentes de Manuel Gutiérrez Mellado”, 2 y 5 de enero de 1937: *ibidem*.

1937.— Comienza el año en la misma situación hasta el 7 de Marzo que es puesto en libertad por el Tribunal al que logró convencer de que no actuó en la sublevación<sup>16</sup>.

Y la segunda, suscrita el 16 de noviembre de 1939, probablemente corresponde al momento en que se sometió al preceptivo expediente de depuración previo a la concesión de su ascenso al empleo de capitán:

Se subleva en el Regimiento de Artillería a caballo, tomando parte activa en la sublevación, haciendo fuego con una ametralladora contra la aviación y milicias que atacan Campamento, hasta el derrumbamiento de este.— No quiere entregarse y provisto de armamento, se marcha por el campo llegando al pueblo de Villaviciosa de Odón, donde es detenido el día 7 de agosto de 1936.— El 8 del mismo mes, entra en la cárcel de San Antón, donde permanece 7 meses hasta que el día 7 de Marzo de 1937 es puesto en libertad, por creerle la Dirección General de Seguridad persona no peligrosa, mientras que en el Ministerio de la Guerra le buscan para procesarle por el delito de rebelión militar<sup>17</sup>.

Puede observarse que ambas declaraciones son exactamente coincidentes en el punto que aquí interesa, es decir, en el hecho de que permaneció detenido en la prisión de San Antón de Madrid desde el 8 de agosto de 1936 hasta el 7 de marzo de 1937. Unido esto a la certificación en el mismo sentido, suscrita el 5 de enero de 1937 por un funcionario del Negociado de Información de Detenidos y Control de Armas y Efectos de la Dirección General de Seguridad, permite poder reafirmar la hipótesis de que el dato de su traslado a Alcalá de Henares obedeció a un error del funcionario que expidió el certificado de fecha 27 de febrero de 1937.

---

<sup>16</sup> “Fotocopia de la Hoja de Servicios de Don Manuel Gutiérrez Mellado, 13.ª Subdivisión, Servicios y vicisitudes”: [en línea] <[http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19951227&dsID=Documento\\_original.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19951227&dsID=Documento_original.pdf)>.

<sup>17</sup> “Relación jurada de méritos y servicios que concurren en el Capitán de Artillería Don Manuel Gutiérrez Mellado”, 16 de noviembre de 1939: [en línea] <[http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19391116&dsID=Documento\\_original.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19391116&dsID=Documento_original.pdf)>.

Confiando en haber aclarado suficientemente esta cuestión, hay que volver al momento en que se firmó este último certificado y su posterior tramitación durante la semana transcurrida desde la fecha de su expedición hasta la de la puesta en libertad de Gutiérrez Mellado.

Lamentablemente no se ha conservado copia de la orden de puesta en libertad, seguramente porque ésta se remitió a la Cárcel de San Antón, quedando sólo archivado en la Dirección General de Seguridad el certificado de antecedentes policiales que la acompañó cuando se puso a la firma del director general. Sin embargo, sobre la base de lo acontecido en el mes de enero, el ulterior destino del certificado de 27 de febrero debió de ser la dependencia donde se expedían las órdenes de puesta en libertad de los detenidos. Preparada ésta y acompañada del preceptivo certificado, se pondría a la firma del director general de Seguridad, quien indudablemente la firmó y remitió a la prisión de San Antón, donde obró efectos el 7 de marzo de 1937.

### **BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- A. L. (2012), “Gutiérrez Mellado: de servir a Franco contra la República a servir a los progres contra España”, *Alerta Digital* [en línea]: <<http://www.alertadigital.com/2011/02/26/gutierrez-mellado-de-servir-a-franco-contra-la-republica-a-servir-a-los-progres-contra-espana>> (consultado el 1 de agosto de 2012).
- Barbería, J. L. (2009), “Le llamaban el Ángel Rojo”, *El País*, 10 de enero [en línea]: <[http://elpais.com/elpais/2009/01/10/actualidad/1231579026\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2009/01/10/actualidad/1231579026_850215.html)> (consultado el 1 de agosto de 2012).
- Barragán-Lancharro. A. M. (2011a), “Gutiérrez Mellado contra la República del Frente Popular” [en línea]: <<http://historiademonesterio.blogspot.com.es/2011/02/gutierrez-mellado-contra-la-republica.html>> (consultado el 1 de agosto de 2012).
- (2011b) “Actas del juicio”, [en línea]: <<http://historiademonesterio.blogspot.com.es/2011/02/gutierrez-mellado-contra-la-republica.html>> (consultado el 1 de agosto de 2012).
- Martínez Cachero, J. M.<sup>a</sup> (s. f.), “Literatura y Cautiverio: el caso de las embajadas madrileñas durante la Guerra Civil” [en línea]: <[http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12471630933481506321657/p0000001.htm#I\\_4\\_](http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12471630933481506321657/p0000001.htm#I_4_)> (consultado el 1 de agosto de 2012).

- Moreno, R. (2012), “El día que quisieron fusilar a Gutiérrez Mellado”, [en línea] *Los Domingos de ABC*, 29 de abril:  
<<http://www.abc.es/20120428/espana/abci-gutierrez-mellado-fusilar-201204271559.html>>.
- Neruda. P. (1950), *Canto General*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile
- Puell de la Villa, F. (1997), *Gutiérrez Mellado: un militar del siglo XX (1912-1995)*. Madrid: Biblioteca Nueva.



# GUTIÉRREZ MELLADO: LA FIGURA MILITAR DE LA TRANSICIÓN<sup>1</sup>

GUSTAVO SUÁREZ PERTIERRA  
UNED

## 1. GUTIÉRREZ MELLADO: EL MILITAR DE LA TRANSICIÓN

Este título no requiere ninguna justificación. El general Gutiérrez Mellado forma parte sin duda del grupo de personalidades que hicieron posible la transición española. En su caso, además, con

---

<sup>1</sup> Al inicio de la lectura de esta ponencia, el autor hizo una referencia al proceso de creación del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. El organizador del Congreso y biógrafo del general Gutiérrez Mellado consideró útil incluir aquí esa referencia, por lo que se pasa a expresarla por medio de *nota bene* al título. Entonces se comentó, glosando la importancia de dicho centro de investigación, cómo surgió la idea de crear un instituto universitario dedicado al estudio de los asuntos de la paz, la seguridad y la defensa. A la muerte del general, desde el Ministerio de Defensa se pensó que darle su nombre sería la mejor manera de conmemorar su figura en ese ámbito y hacerla presente para las futuras generaciones de jóvenes españoles que no habían vivido la transición. Entre otras posibilidades que se barajaron, se cayó en la cuenta de algo que con frecuencia denunciaba en vida: la ausencia de estudios superiores de seguridad y defensa en la Universidad española. Se recogió la idea y, aunque ninguno de los altos cargos del Ministerio procedía de la UNED, se decidió exponer el proyecto a su rector, en el entendimiento de que era ya entonces la única Universidad española, junto con la Internacional Menéndez y Pelayo, de ámbito nacional. Las autoridades de la UNED lo acogieron encantadas y en muy poco tiempo se firmó el convenio que lanzaba el proceso de creación del Instituto. El cambio de gobierno en mayo de 1996 impidió al autor completar dicho proceso. El ministro Eduardo Serra, a quien se había comentado el proyecto varios meses antes, recogió la antorcha con la misma ilusión y al poco tiempo se creó formalmente el Instituto en un acto memorable que presidieron SS. MM. los Reyes al lado de sus dos patronos principales: rector de la UNED y ministro de Defensa. Andando el tiempo, quiso la fortuna que el autor de estas páginas trasladara su cátedra a la UNED desde la Universidad Complutense y una vez allí tuvo la oportunidad de dirigir durante cuatro años la institución.

especiales caracteres derivados no sólo de la dificultad de la tarea sino también de su condición de militar incorporado a la política del Gobierno. Fue, sin duda alguna, el personaje militar de la transición política española.

Es sabido que los procesos de transición democrática han recibido la atención de los estudiosos desde una perspectiva politológica o social. Sin perjuicio de alineamientos doctrinales, que no son del caso, no hay dificultad en considerar que transición supone el paso, en ocasiones rodeado de aguda conflictividad, de un sistema autoritario a un sistema democrático, caracterizado por elecciones libres y la capacidad de desarrollo de las libertades ciudadanas. En este proceso suelen tener un papel protagonista las Fuerzas Armadas, porque es usual que el régimen autoritario se apoye de manera más o menos directa en aquellas organizaciones sociales que guardan el uso de la fuerza, es decir, los ejércitos y las fuerzas de orden público que, por cierto, no siempre se distinguen de manera clara en estos casos.

Así pues, la transición política incluye una transición militar que se sitúa en el núcleo mismo del proceso. Si la transición política supone la desarticulación de las instituciones del sistema autoritario, la transición militar implica situar a los ejércitos en el lugar que les corresponde para el desarrollo de sus funciones en el conjunto de las instituciones del Estado de Derecho. La clave, por tanto, es el asentamiento de la supremacía civil, en el sentido de la capacidad de un gobierno democrático para desarrollar sin interferencias su programa político y controlar su aplicación (Agüero, 1995, 41 y ss.). El primer paso, por tanto, de la transición militar es la garantía de la subordinación militar al poder civil, que es el poder único del Estado. Sobre esa plataforma se plantearán el conjunto de medidas que forman parte de la llamada ‘reforma militar’ y desde la subordinación se podrá ejercer el control de la fuerza armada. En este sentido, la idea de ‘subordinación’, como se irá viendo, significa la desaparición de la autonomía de los ejércitos para gestionar sus propios asuntos, así como de la autoproclamada capacidad de intervención en los asuntos generales por cuenta de la defensa de ciertos valores superiores sobre los que supuestamente deberían ejercer funciones de vigilancia. Sin mayores matices, podría decirse que la transición consiste en la “transferencia del poder militar al civil” (Mella, 1989, 165).

La transición española se desarrolló en diferentes fases. Más allá del debate académico, puede decirse que hay acuerdo para situar el proceso entre la muerte de Franco y el año 1982, en que se desarrolló el juicio por el intento de golpe de estado de febrero del año anterior y se produjeron en el otoño las elecciones que dieron lugar a la alternancia en el poder con la formación de gobierno por el Partido Socialista. Tampoco hay mayores problemas en señalar que, al comienzo de este tiempo, se abrió una fase previa con el gobierno de Arias Navarro, fase predemocrática o preparatoria de la transición. En esa fase fracasaron las tímidas medidas impulsadas por el Gobierno, que introdujo algunos elementos reformistas pero nunca aceptó una democracia pluralista. Las crisis internas y externas y también el rechazo de los extremistas del régimen anterior provocaron la caída del Gobierno Arias el día 1 de julio de 1976 (Maravall y Santamaría, 1989, 199 y 200).

La transición comenzó propiamente con el nombramiento de Adolfo Suárez como presidente del gobierno y se extendió por lo menos hasta 1982. Es el período que tiene como objetivo fundamental la desarticulación del sistema franquista. Probablemente, a pesar del poco tiempo que comprende, pueden distinguirse varias fases en esta etapa, tomando como punto de inflexión la aprobación de la Constitución en diciembre de 1978. En la primera fase, enero de 1977, se aprobó la ley para la Reforma Política que poco antes había sido sometida a referéndum, se reanudaron las relaciones diplomáticas con la URSS, se legalizaron los partidos de izquierda y las centrales sindicales y se celebraron las elecciones sindicales. En octubre del mismo año se firmaron los Pactos de la Moncloa. Después de la Constitución se celebraron elecciones municipales y generales, al tiempo que el gobierno constitucional de Adolfo Suárez iba adquiriendo legitimidad y se puso en marcha el diseño territorial del Estado previsto en la Constitución con la aprobación de los estatutos de autonomía. Hay que decir que durante todo este tiempo se sucedieron con gran virulencia los atentados terroristas cometidos por ETA y GRAPO, señaladamente contra mandos militares, que provocaron a su vez diversas crisis políticas protagonizadas por miembros relevantes de los ejércitos.

Puede sostenerse, como se ha indicado, que en 1982 terminó el proceso de transición, aunque también es posible defender otras fechas

anteriores a 1982 (Serra, 2008, 55-61; Mora, 1995, 134 y ss.) o entender que como proceso institucional acabó en 1978 (Cotarelo, 1989, 41). El propio Gutiérrez Mellado sitúa el proceso, aun considerándolo inacabado, entre 1975 y 1978<sup>2</sup>. Pero se trata de cuestiones secundarias que no deben oscurecer lo verdaderamente importante: el establecimiento de las reglas del juego democrático para que pudiera desarrollarse sin peligro a la desintegración un nuevo sistema de convivencia (Iglesias, 1999, 225 y 226).

Es mucho más importante resaltar que solo artificialmente puede considerarse acabado un proceso de cambio político de esta envergadura en una fecha sin tener en cuenta ulteriores fases que contrastarán la implantación efectiva de los cambios. Por eso se ha dicho que todo cambio de régimen entraña una dualidad de procesos: transición y consolidación. La primera fase requiere una acción dirigida a ‘desmantelar’ el régimen anterior; la segunda, a implantar una nueva estructura institucional (Maravall y Santamaría, 1989, 18). Puede decirse, por tanto, que la primera fase trabaja con métodos dirigidos a dejar sin efecto un sistema, mientras que la segunda fase requiere un enfoque constructivo o positivo. Según esto, la transición española abriría a partir de 1982 una etapa de consolidación que, como ahora se dirá, resulta mucho más significativa en relación con las fuerzas armadas.

El núcleo de la transición militar empieza donde acaba la transición política<sup>3</sup>. En efecto, la transición militar forma parte indisoluble de la transición política, de modo que puede entenderse que comienza efectivamente con el nombramiento de Adolfo Suárez como presidente, según se ha dicho o, mejor incluso, con la designación de Gutiérrez Mellado como vicepresidente el 21 de septiembre de 1976<sup>4</sup>. Sin embargo, la fase de reforma militar propiamente dicha se desarrolló durante el que se ha denominado período de consolidación, porque hasta 1982 las iniciativas que se

---

<sup>2</sup> Conferencia pronunciada el 29 de julio de 1988 en los Cursos de Verano de la Universidad Complutense en El Escorial [en línea] <<http://espacio.uned.es/fez/view.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19880715>>.

<sup>3</sup> “Las elecciones de 1982 no cerraron el período de transición en relación con los militares, sino que lo abrieron” (Serra, 2008, 57).

<sup>4</sup> Y ello porque hasta la llegada del general no se lleva a cabo ninguna medida reformista de carácter militar (Serra, 2008, 58).

pusieron en marcha más bien se integran en la línea de situar a los ejércitos en el marco institucional (es decir, en la línea de la subordinación) antes que en el desarrollo de las bases institucionales del nuevo sistema que se habían establecido. Esto es evidente en el caso de la transición española, pero también se ha dicho con razón que resulta razonable pensar que la ‘transición militar’ requiere más tiempo que el proceso político global, porque al ejercicio efectivo del poder por los ciudadanos y al ejercicio real del poder por los elegidos, se unen la necesidad de adquirir legitimidad política por parte de los órganos que detentan el poder y la comprobación de que los militares se incorporan, con más o menos resistencia, al nuevo modelo político (Serra, 2008, 41 y 58). En el fondo, esta circunstancia no es privativa de lo que aquí se llama transición militar, sino de la etapa de consolidación democrática, porque la comprobación del éxito del proceso global de transición exige el tiempo suficiente para que las medidas formales que se adoptan (elecciones libres, un nuevo cuerpo legal, etc.) puedan contrastarse con la realidad, lo que equivale a decir que el proceso de transición política es un fenómeno sustantivo o material, no puramente formal como en alguna literatura, quizá excesivamente conformista, puede reflejarse<sup>5</sup>

Lo que sucede en nuestro caso es que la etapa de reformas militares dirigidas a la constitución de unos ejércitos imbricados en la constitucionalidad democrática se desarrolla durante la fase de consolidación del sistema político.

En definitiva, el proceso de transición política en España, en lo relativo al terreno militar, se inició con Gutiérrez Mellado y se prolongó, ya sin su presencia a partir de 1981, durante trece años. Él fue el verdadero protagonista militar en el núcleo duro de la transición.

## **2. EL CONTEXTO: LOS EJÉRCITOS AL INICIO DE LA TRANSICIÓN**

Sobre la situación de los ejércitos en este momento histórico suele producirse alguna confusión. Al final de la contienda civil las

---

<sup>5</sup> Entiende Narcís Serra que la etapa de consolidación y, por tanto, la reforma militar termina en 1989, cuando, madura la pertenencia española a las instituciones de la defensa occidental y completa la remodelación de la justicia castrense, culmina la reforma con la regulación de la carrera militar por medio de la ley del personal militar (2008, 58 y 59).

Fuerzas Armadas, que ya estaban organizadas en dos ministerios (y poco más tarde en tres, cuando se creó en 1939 el Ministerio del Aire) rompiendo el modelo de la Segunda República, adquirieron un papel muy importante como instrumento de encuadramiento social y hasta de aseguramiento de la unidad nacional “rota” por el regionalismo republicano (Bañón y Olmeda, 1985, 284). El predominio de criterios ideológicos en el reclutamiento y otros factores, como el alineamiento con el eje Berlín-Roma provocó una politización de los ejércitos que les alejó de los criterios profesionales (Bañón y Olmeda, 1985, 273 y 274). Esta situación se combinó con la expansión de los militares hacia otras administraciones sectoriales (marina, control aéreo, complejo industrial), que iba a constituir característica significativa hasta la llegada de la democracia (Bañón y Olmeda, 1985, 308 y ss.).

Las circunstancias cambiaron, fundamentalmente a partir de los años sesenta, coincidiendo con el despegue del desarrollo español. De tal modo es así que, vista la cuestión en perspectiva, hay que dar la razón a quienes sostienen que los ejércitos no tienen una influencia real en el franquismo, aunque los militares participasen ampliamente en las Cortes y en la Administración (Olmeda, 1988, 356 y ss.). Pero su participación en los centros de decisión del régimen no se producía como institución e, incluso, la propia participación política de los militares les iba apartando en cierto modo de los ejércitos hasta convertirlos en una “élite residual” (Rodrigo, 1985, 360). Así las cosas, no es extraño que las primeras medidas de Gutiérrez Mellado se inscribieran en la idea de la recuperación del militar para su profesión.

Influyó sin duda en esta realidad la desconfianza que, desde el fin de la guerra, Franco manifestaba hacia el papel de la corporación en su conjunto (Rodrigo, 1985, 360; Ballbé, 1983, 436), pero se llegó a decir que a partir de la década citada las Fuerzas Armadas quedaron marginadas del sistema político y obviamente distanciadas de las clases medias emergentes (Puell, 2001, 178). Los militares, pues, influyen, pero no pueden condicionar significativamente la transición (Agüero, 1995, 147). Probablemente esto es así porque, a pesar del papel de los militares en el estado franquista, el régimen los apartó a medida que fue desarrollando su propio sistema de legitimación (Rodrigo, 1985, 357). Como dijo el propio Gutiérrez Mellado, “en el franquismo no existió el poder militar; lo que pasó es que un militar

tenía el poder”<sup>6</sup>. A causa del fenómeno de expansión del personal de los ejércitos y de otras circunstancias de componente ideológico pero de consecuencias prácticas, a las que se hará referencia, seguramente puede hablarse de un cierto ‘militarismo’ en determinadas épocas del régimen franquista, mas no de la intervención vigilante en el ejercicio del poder que es signo de lo que conocemos por pretorianismo. Con todo, hay un cierto acuerdo en entender que los ejércitos en el franquismo desarrollaron antes que ningún otro un doble papel: fueron un instrumento de represión política y constituyeron el cuerpo organizativo en el que se reclutó en porcentaje elevado el personal político del régimen (Linares, 2007, 141; Rodrigo, 1985, 359; Busquets, 1971, 267 y ss.).

Quizá la más importante influencia de los ejércitos fue la construcción de la doctrina del enemigo interno, una creación específicamente militar y una aportación capital al sistema franquista (Serra, 2008, 126-128; Olmeda, 1988, 282). El papel de la fuerza militar como sustento del régimen dictatorial a la salida de la Guerra Civil determinó, por una parte, la militarización de las estructuras de fuerza encargadas del cuidado del orden público, así como la militarización de la jurisdicción del orden público y la extensión verdaderamente inusitada del sistema penal militar. Pero también supuso el enfoque hacia adentro del despliegue militar que duró hasta bien entrada la década de los ochenta. El proceso de separación entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad y la ‘desterritorialización’ fueron líneas de fuerza fundamentales de la reforma militar.

Sin embargo, el hecho es que a las puertas de la transición los ejércitos adolecían de múltiples problemas, que fueron consolidando el sentimiento de la necesidad de una reforma. Con diferencias entre ellos, los ejércitos eran organizaciones sobredimensionadas, con abrumadores gastos de personal que impedían la renovación de material y equipos y que ocasionaban grandes dificultades en la logística y el mantenimiento (Serra, 2008, 119 y ss.; Olmeda, 1988, 129 y ss.). El personal estaba mal pagado y los privilegios de posguerra desaparecieron, y hasta ejercieron la función contraria a la que motivó su aparición, a partir del despegue económico (Busquets,

---

<sup>6</sup> Conferencia pronunciada el 29 de julio de 1988 en los Cursos de Verano de la Universidad Complutense en El Escorial [en línea] <<http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19880715>>.

1971, 209 y ss.). El presupuesto asignado a la defensa sufrió una disminución considerable a partir de los años sesenta y aunque se mantuvo estable, lo que permitió un cierto crecimiento, el incremento presupuestario fue notablemente menor al que correspondió a la administración civil (Olmeda, 1988, 202 y 203).

Con todo, la característica más importante de los ejércitos, a criterio del que escribe, es la reafirmación de la doctrina de la autonomía militar que se mantuvo durante todo el período y que es el verdadero núcleo del llamado ‘problema militar’ en España y el objetivo primario y principal de la reforma. La tesis se formula en términos de defensa de unos valores permanentes y superiores, definidos no se sabe muy bien por quién y cuya conculcación legítima al depositario de la fuerza, es decir, a los ejércitos, para intervenir. La aplicación de la idea de institución, que siempre se predica de la naturaleza de la corporación militar, implicaría la autonomía de decisión y la capacidad de manejar, utilizar y organizar los medios de que disponían de manera autónoma, sin sujeción a directrices de carácter político. Y ello porque las Fuerzas Armadas, en tanto que institución, se consideraban a sí mismas por encima de la Administración, sin estar supeditadas a las instrucciones de la Administración General del Estado y sustraídas al poder del Gobierno, incluso para la vigilancia de los ‘valores superiores’ de la patria y aun para intervenir cuando, a su juicio, dichos valores estuvieran en peligro (Suárez Pertierra, 1988, 2361 y ss.). Esta formulación teórica, de gran raigambre histórica en España, se hace presente a la muerte de Franco y en diversos momentos de conflictividad política y social en la transición. El problema como tal está resuelto por la Constitución, bien que con algunas ambigüedades, pero está muy presente en los inicios de la transición, especialmente en aquellos sectores de los ejércitos más inmovilistas<sup>7</sup>.

A pesar de esto, es preciso indicar que los ejércitos no eran monolíticos al comienzo de la transición. Se han distinguido tres tendencias principales: un grupo ‘intransigente’, que negaba la posibilidad de innovar los valores esenciales del franquismo, un grupo ‘conservador’, comprometido con el régimen, pero más tolerante y un

---

<sup>7</sup> Narcís Serra pone de manifiesto cómo la idea de institución se utilizaba, incluso, por los militares demócratas y aun por Gutiérrez Mellado, aunque es verdad que llena de matices (2008, 124).



grupo ‘liberal’, mucho menos numeroso (Agüero, 1995, 187), en el cual cabe situar a algunas figuras individuales de carácter democrático y progresista, señaladamente bajo la influencia del teniente general Díez-Alegría, jefe del Alto Estado Mayor, de quien el general Gutiérrez Mellado fue colaborador muy estrecho. Por lo demás, la brecha entre los cuadros procedentes de la guerra y los oficiales formados en las Academias militares era cada vez más acusada (Puell, 1997, 195 y 196). En el año 1974 apareció el más importante movimiento democratizador en el seno de los ejércitos: la Unión Militar Democrática (Barrios, 2006, 66 y ss.).

El panorama que se ha dibujado permite explicar que los primeros pasos de la transición se vieran acompañados de crisis recurrentes en el ámbito militar como reflejo de las medidas democratizadoras que se iban adoptando y que el Gobierno se veía obligado a gestionar. En septiembre de 1976 el proyecto de reforma sindical provocó la dimisión del teniente general De Santiago como vicepresidente para Asuntos de la Defensa; el 11 de abril de 1977 dimitió el ministro de Marina como consecuencia de la legalización del Partido Comunista; el restablecimiento de la Generalitat de Cataluña provocó un agudo conflicto interno.

Mención especial merece el terrorismo. La estrategia de la tensión afectó al mundo militar desde una doble vertiente: por un lado, los miembros relevantes de las Fuerzas Armadas fueron el blanco favorito de los atentados, mientras que, por otra parte, los terroristas intentaron la desestabilización de un sistema político recién nacido. Terrorismo e involución se alimentaron mutuamente porque la acción terrorista tenía por finalidad principal despertar la reacción de los ejércitos contra el sistema. En 1980 ETA causó 126 víctimas mortales, 118 el año anterior y 85 en 1978. Este ambiente, junto con las reacciones a veces temerosas por parte de las autoridades, provocó un afianzamiento de las posiciones intransigentes dentro de los ejércitos que acabaron cuajando en el esperpento del 23-F. Aun después de este hecho se descubre un nuevo intento de golpe de estado para el 27 de octubre de 1982, probablemente mejor preparado que el anterior.

En este contexto se incorporó al Gobierno Gutiérrez Mellado, precisamente como consecuencia de la dimisión del vicepresidente para Asuntos de la Defensa. Ya se ha dicho que es precisamente

entonces cuando puede cifrarse el inicio de la reforma militar. Sin duda fue muy importante entregar la responsabilidad de la reforma a un militar, porque nadie que no lo fuera pudo haberla emprendido con tal vigor y conocimiento; un militar que, además, realizaba su labor como miembro del Gobierno y no como representante de los ejércitos según venían haciendo los responsables anteriores (Serra, 2008, 176). Esto permitió al Gobierno controlar los ritmos de sus políticas y a Adolfo Suárez llevar adelante sus reformas al compás de la legitimación democrática progresivamente alcanzada. El papel de Gutiérrez Mellado como puente entre la reforma y los ejércitos fue insustituible. Desde su paso por el Alto Estado Mayor llevaba el marchamo de aperturista y hay que decir que esta función de servicio al Estado fue para él muy costosa en términos personales. Durante su mandato se suscitaron las crisis internas en los ejércitos a que ya se ha hecho referencia. A pesar del aprecio generalizado de la ciudadanía a medida que se iba conociendo su compromiso con la reforma democrática, sufrió fuertes campañas en su contra desde los medios afines al franquismo y muchos militares acabaron culpando a Gutiérrez Mellado de falta de reacción ante el cariz que iba tomando la reforma política. Esto fue caldo de cultivo de ciertos brotes de indisciplina y, azuzado por el terrorismo, del golpe fallido que recibió el nombre de “Operación Galaxia”. Estas presiones obligaron en 1979 al presidente del Gobierno, que no quiso prescindir del general durante todo su mandato, a interponer entre el vicepresidente y los ejércitos un ministro, por primera vez civil, buena señal de que la transición iba avanzando (Puell, 1997, 201).

### **3. GUTIÉRREZ MELLADO Y LA REFORMA MILITAR**

El general Gutiérrez Mellado se incorporó al Gobierno con un proyecto de reforma militar o, como a él le gustaba más llamar, de “modernización” militar (Puell, 1997, 206). Sin duda dicho proyecto no estaba diseñado en todas sus concreciones, pero buena parte de él se hallaba incluido en su primer *Informe General 1/76*, que publicó siendo jefe del Estado Mayor Central, hasta el extremo de que se consideró por algunos su programa político (Barrios, 2006, 134). El *Informe* resaltaba un conjunto de aspectos de necesaria reforma dentro de las estructuras militares, desde el Estado Mayor Central hasta los componentes de la carrera militar (ascensos, escalas, destinos) o el mismo servicio militar y la objeción de conciencia. Conviene tomar

nota de que el autor ya manifestaba su preocupación porque los militares hicieran incursiones en la política (Linares, 2007, 148).

Buena prueba de la ausencia de improvisación es que el 4 de enero de 1977, es decir, tan solo poco más de tres meses después de incorporarse al Gobierno, una recién creada Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Militares definió las líneas maestras de la reforma y fijó los criterios generales de actuación. Interesa tan solo decir ahora que se distinguieron cuatro grandes áreas: organización superior de la defensa, dotaciones presupuestarias, política conjunta de personal y competencias de la jurisdicción militar y que dentro de ellas, entre otros, se fijaron ya los objetivos de creación de la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM) y la elaboración de una ley de bases de la Defensa (Puell, 1997, 205). Estas referencias, como se verá, fueron hitos fundamentales en el proceso de reforma que emprendió el nuevo vicepresidente.

Ciertamente, la línea reformista ya venía lanzada desde tiempo atrás conforme a las preocupaciones de una parte de los miembros de los ejércitos sobre las carencias de la organización para enfrentarse a tiempos de cambio. El más significativo intento fue el del general Díez-Alegría desde su puesto de responsable del Alto Estado Mayor. Díez-Alegría era el prototipo de general ilustrado, con amplia proyección social y bien conectado en los ambientes políticos<sup>8</sup>. Después de varios intentos de lanzar las bases de modernización de los ejércitos por medio de una ley, elaboró un proyecto que pasó por muchas vicisitudes hasta que finalmente fue presentado a las Cortes en 1974, con apoyo del vicepresidente Carrero (Puell, 1997, 160 y ss.). El programa presentado por Díez-Alegría constituía un completo proyecto de puesta al día de los ejércitos. Su proyecto de ley orgánica de la Defensa reflejaba muchas de estas cuestiones, entre las que procede señalar la distinción entre política de defensa y política militar, germen de la distribución de competencias directivas y ejecutivas sobre la que iba a bascular la reorganización de la defensa hasta su formulación final en 1984, y la creación de la JUJEM para asegurar la coordinación y dirigir la acción conjunta (Serra, 2008, 133 y 134; Puell, 1997, 160 y ss.). A causa de la oposición desde los propios ejércitos y de los sectores más inmovilistas del sistema, el proyecto

---

<sup>8</sup> La obra en que expresaba sus planteamientos, que tuvo cierta influencia en la época, fue *Ejército y sociedad*, publicada en 1972.

fue retirado en enero de 1975, unos meses después del cese del teniente general Díez-Alegría como jefe del Alto Estado Mayor.

La identificación de Gutiérrez Mellado con la doctrina y el proyecto de Díez-Alegría es indudable: fue el responsable de la redacción del texto legal desde su puesto de jefe de la Primera Sección del Alto Estado Mayor (Puell, 1997, 162). Pero también demuestra dicha implicación la naturaleza de las medidas que se pondrán en marcha bajo su mandato, sin perjuicio de las divergencias que más adelante se indicarán.

La clave de todo ello fue la puesta en marcha de la reforma “desde dentro”, idea en la que se sitúa Díez-Alegría, pero que también explica quizá mejor que ninguna otra la línea de profesionalismo que constituye la plataforma fundamental de la tarea de Gutiérrez Mellado (Serra, 2008, 135). Así, hay todo un conjunto de medidas que Gutiérrez Mellado promueve, muchas ya diseñadas antes de llegar al Gobierno, que se sitúan en el ámbito de la carrera profesional en sentido amplio. En este campo se hallan las disposiciones que regularon las incompatibilidades, retribuciones y ascensos, que intentaban atajar prácticas y problemas muy asentados en los ejércitos, como el pluriempleo y el envejecimiento de los cuadros, o la creación del Instituto Social de las Fuerzas Armadas (Serra, 2008, 162 y ss.; Puell, 1997, 210 y ss.).

El general Gutiérrez Mellado, incluso en su acceso al Gobierno y aun comprometido fuertemente con él, no se consideró un político, sino un militar. Si se siguen las categorías acuñadas por la doctrina, se diría que pretendió asegurar el control objetivo de las fuerzas armadas en la tesis de Huntington (1981). El control civil objetivo, según este autor, se contrapone al subjetivo porque en el segundo caso el control civil tiene un carácter utilitarista, esto es, se utiliza a las fuerzas armadas al servicio de una idea. En cambio, el control objetivo sobre la organización militar, que podría equivaler a un control prioritariamente parlamentario, se consigue mediante un acuerdo político que sitúe a las fuerzas armadas en el campo de la neutralidad. El instrumento para conseguir este tipo de control es el desarrollo de medidas profesionales que potencien la naturaleza corporativa de los ejércitos, de modo que es la propia neutralidad política, característica fundamental de la organización armada, la que garantiza, como un

componente más de la profesión, la subordinación al poder civil (Rodrigo, 1985, 366 y 367). De acuerdo con este criterio, la consecuencia es que las fuerzas armadas disponen de una zona ‘profesional’ en la que pueden actuar con un cierto grado de autonomía con respecto del poder civil. La incorporación de parámetros de profesionalización va consolidando un fuerte componente institucional que no es malo en sí mismo, porque proporciona elementos de cohesión que permiten a los ejércitos reforzar el sentimiento de misión en torno a una idea, lo que a su vez es inherente a la naturaleza de las grandes organizaciones sociales. Sin embargo, ese mismo componente institucional lleva consigo la pulsión autonomista y el interés de la organización por conducir sus propias reformas. Es obvio que si se acepta este planteamiento se está dando por supuesto que la subordinación al poder legítimo forma parte del concepto de profesionalidad, lo cual resulta muy discutible, especialmente cuando se trata de momentos de cambio político subsiguientes a regímenes autoritarios (Serra, 2008, 243).

Seguramente es posible situar en alguna medida en este ámbito el espíritu de la reforma emprendida por Gutiérrez Mellado (Barrachina, 2002, 419 y 420). En cierto modo, la idea de la reforma ‘desde dentro’ está apuntando a esta posición y, aunque hay argumentos que impiden incluir el conjunto del proceso en esta línea, también hay razones que apuntalan un planteamiento ‘profesional’ de la reforma que pretende cierto grado de autonomía militar.

En este sentido pueden interpretarse las rápidas medidas inspiradas por el general Gutiérrez Mellado para el fortalecimiento de la organización. Por una parte, el decreto-ley de 8 de febrero de 1977 sobre actividades políticas y sindicales del personal militar<sup>9</sup>. Esta disposición, al tiempo que prohibía el ejercicio de estas actividades en los ejércitos, exigía el pase a la situación de retiro para quienes participaran en ellas, concurrieran a elecciones o desempeñaran altos cargos en la Administración. La norma fue acogida con disgusto por muchos sectores y es fácil adivinar la importancia que su autor concedía a una medida dirigida frontalmente a evitar aquella situación

---

<sup>9</sup> Real decreto-ley 10/1977, de 8 de febrero, por el que se regula el ejercicio de actividades políticas y sindicales por parte de los componentes de las Fuerzas Armadas: *Boletín Oficial del Estado* (en notas sucesivas BOE), n.º 34, de 9 de febrero.

histórica que generaba la consabida confusión entre ejército, política y administración. Algunos analistas de la transición han utilizado en contra de tal medida el argumento de que, a cambio de los objetivos perseguidos, se habría obtenido el resultado negativo de prescindir en la Administración de aquellos militares más comprometidos con la reforma que, sin embargo, no querían apartarse de su profesión militar (Serra, 2008, 158). Sin embargo, reconociendo que en la base del decreto-ley se encontraba la preocupación causada en Gutiérrez Mellado por el peligro de escisión que él había visto en la UMD, probablemente puede entenderse que la medida era, en el momento, funcionalmente necesaria, sin perjuicio de la generalidad de su aplicación. Vista desde hoy y en el análisis global puede ser objeto de crítica. Pero la medida salió al paso de la influencia militar ejercida en el franquismo a través de la participación de los militares en las estructuras de gobierno, y ello en el momento en que el nuevo sistema, tan expuesto a la desestabilización, comenzaba a dar sus primeros pasos. Por eso también se ha dicho que esta iniciativa completó la tarea de impedir que los ejércitos fueran la cantera donde se reclutaba el personal político (Rodrigo, 1985, 367).

Lo mismo cabe decir de la intención explícita de adelantarse con ciertas medidas de mayor envergadura a posibles intentos de regular desde fuera de la organización asuntos específicamente militares. A esto responde sin duda la promulgación en 1978 de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, que sustituían a las clásicas Ordenanzas de Carlos III. Son, como dice su artículo primero, “la regla moral de la institución militar y el marco que define las obligaciones y derechos de sus miembros”. La norma define, bajo la rúbrica “De la institución militar”, la naturaleza de las Fuerzas Armadas, su ubicación en el conjunto de las instituciones del Estado, sus misiones y el modo de ejercerlas y las características que mejor las definen y fueron una pieza fundamental en la reforma militar<sup>10</sup>. En otra parte se ha dicho que la revisión de las viejas Ordenanzas se emprendió con urgencia porque se trataba de que sirviesen de cauce para la acomodación de las Fuerzas Armadas a las nuevas circunstancias. Hacían explícita, además, la intención decidida de emprender el camino de las reformas e introducían cuestiones importantes como la regulación de la obediencia debida

---

<sup>10</sup> Para Puell, esta fue “la principal aportación del período” (1997, 213).

constitucionalmente adecuada. Pero también es claro que se trataba de adelantarse para regular “desde dentro” algunos de los aspectos tenidos como más propios por la organización militar (Suárez Pertierra, 2000).

Probablemente obedece a la misma intención de salir al paso de influencias externas la promulgación de la ley por la que se regulaban las funciones de distintos órganos superiores del Estado en relación con la Defensa Nacional<sup>11</sup>, que introdujo aspectos de interés que más abajo se comentarán. Nótese que una y otra norma, ambas leyes, se promulgaron el mismo día que la Constitución. En ambas se implican cuestiones constitucionales, pero positivamente no se quiso esperar a que la Constitución fuera promulgada, sino que se optó por la fórmula de elaborar en paralelo las leyes ordinarias teniendo obviamente a la vista los avances que iba experimentando el *iter* constitucional. No es el único ejemplo de un método curioso en la legislación del momento; lo mismo sucedió con la aprobación de los pactos con la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, que eran, por tanto, formalmente constitucionales pero materialmente anteriores a la Constitución.

En fin, tanto la mencionada ley de Órganos Superiores de la Defensa cuanto el temprano real decreto-ley por el que se creó la JUJEM<sup>12</sup>, introdujeron lo que se ha llamado ‘reserva de dominio’, al requerir para el ámbito militar la competencia de mando, distinta a la competencia político-administrativa. Ello también respondía a la idea extendida de preservar en el ámbito militar una zona de autonomía. Esto era lo pretendido con la atribución a la JUJEM de la condición de “órgano superior de la cadena de mando militar” (Serra, 2008, 136 y 137).

Estas cuestiones serán matizadas en el siguiente apartado de este capítulo, pero es clara una posición que, sin plantear en ningún caso matices a la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil, pretendía poner en marcha un camino para las reformas profesionales dotado de cierta autonomía institucional. La idea fue expresada

---

<sup>11</sup> Ley 83/1978, de 28 de diciembre: BOE n.º 11, de 12 de enero de 1979.

<sup>12</sup> Real decreto-ley 11/1977, de 8 de febrero, por el que se institucionaliza la Junta de Jefes de Estado Mayor y se regulan sus atribuciones, funciones y responsabilidades: BOE n.º 34, de 9 de febrero.

claramente por el propio Gutiérrez Mellado en alguna ocasión (Serra, 2008, 305, nota 77).

No obstante lo anterior, se considera necesario incorporar al análisis, por una parte, la delicadeza del momento político y social, que obligaba a ponderar continuamente el alcance de las reformas y, por otra, el compromiso de Gutiérrez Mellado con la reforma política, que le llevó, por cierto, en aplicación de la medida por él mismo promovida, a pedir el retiro del ejército en el momento de su puesta en vigor. Se podría sostener, según esto, que su proyecto no era solo un proyecto ‘desde dentro’, porque tuvo que cohonestar los alcances profesionales de sus medidas con el proyecto global de la reforma política. Por lo demás, el componente nuclear de la tesis del control objetivo, que es apartar la institución militar de la política exige también una cierta autonomía de la sociedad, no solo del poder. Es muy cuestionable que Gutiérrez Mellado, a quien siempre preocupó sobremanera la imbricación de los militares y de la organización armada con la sociedad de la que forman parte, hubiera llevado a este punto las consecuencias de su posición.

#### **4. LAS PREOCUPACIONES FUNDAMENTALES DE GUTIÉRREZ MELLADO Y EL NÚCLEO DE LA REFORMA**

Las grandes claves de un proceso de reforma militar, en una primera aproximación teórica, consisten en determinar quién ejerce la autoridad sobre las fuerzas armadas y los procedimientos a través de los cuales se pone en práctica. Este planteamiento, sin embargo, no resuelve de manera completa la cuestión, porque el problema no es solo la definición de las líneas de autoridad, sino también el papel que la sociedad democrática reserva a los ejércitos. El conjunto de estos planteamientos es lo que en otro lugar se ha denominado “institucionalidad” de la defensa (Suárez Pertierra, 2003-2004). Así pues, se trata de responder a un conjunto de cuestiones que dan como resultado el diseño del sistema de integración de las fuerzas armadas o, si se quiere en términos más académicos, de la relación civil-militar en una sociedad democrática.

El primer asunto que cabe plantearse es el modelo de inserción de los ejércitos en el entramado institucional del Estado. Requiere ello resolver el problema, básico por otra parte, de la autonomía y



subordinación de la organización militar a la autoridad del Estado. Pero también es necesario definir el papel de los órganos constitucionales en relación con los ejércitos e, incluso, las funciones de cada órgano en relación con los aspectos estratégicos de la política de defensa y de la política militar.

Pero hay una segunda vertiente de la institucionalidad de la defensa de importancia no menor y que entraña, en la historia y hoy, la resolución de agudos problemas. El asunto es, una vez definido el modelo de la integración institucional, el establecimiento de las funciones concretas, o misiones, que las fuerzas armadas deben ejercer, es decir, el problema no es solo quién ejerce la autoridad, sino también qué deben hacer las fuerzas armadas para el ejercicio de las funciones que la sociedad democrática les atribuye.

Este segundo aspecto suele plantear una doble cuestión, especialmente relacionada con los procesos de transición política. En primer lugar, los regímenes autoritarios reclaman de las fuerzas armadas el ejercicio de funciones especiales, generalmente relacionadas con la garantía del orden público en sentido amplio. No son misiones específicas de los ejércitos, con lo que, llegada la democracia, es preciso apartar a la organización militar del desempeño de estas funciones. Esto, que no es fácil, suele ser uno de los puntos calientes de cualquier proceso de transición. En segundo lugar, hay que asignar al mismo tiempo a las fuerzas armadas la definición de funciones propias según los objetivos a elegir, lo cual implica, por otra parte, la puesta en marcha de los procedimientos dirigidos a fijar los objetivos estratégicos de la defensa y seguridad del Estado. La segunda perspectiva no es posible sin la primera y responde a sistemas más evolucionados en el proceso de institucionalización de la defensa.

Por último, planteada la inserción institucional y establecidas las misiones propias de los ejércitos, la tercera cuestión que hay que enfrentar es el instrumento o instrumentos a través de los cuales se asegura la administración de todo este entramado. Ello exige clarificar la relación entre órganos políticos y militares, entre las capacidades de dirección y de ejecución, entre órganos unipersonales y colegiados. Pero, sobre todo, exige la puesta en marcha de estructuras de administración eficientes que sean capaces de dirigir el proceso.

Pues bien, en estos tres aspectos, claves para asegurar la relación civil–militar, inciden las medidas de Gutiérrez Mellado, bien que de una manera diferente y con diversa intensidad en cada caso.

#### **4. 1. Bases de la organización militar**

Las bases de la organización militar están claras en el pensamiento del general Gutiérrez Mellado desde su etapa del Alto Estado Mayor. El real decreto-ley de 8 de febrero de 1977, ya aludido, creó la JUJEM. Se trataba de una medida muy temprana y con antecedentes en el proyecto de Díez-Alegría. Pero, sobre todo, es una medida con más largos alcances que otras y que refleja su pensamiento de fondo sobre la organización de la defensa.

El real decreto instituye, según se ha dicho, sobre la base del Alto Estado Mayor, reorganizado en 1976, una JUJEM con carácter de “órgano colegiado superior de la cadena de mando militar” bajo la dependencia política del presidente del gobierno. Esta atribución, por cierto, no se encontraba recogida en el proyecto de Díez-Alegría, que asignaba al órgano funciones no ejecutivas.

El planteamiento, que pretendía ante todo modernizar la estructura de la defensa y preparar para el futuro la organización militar, suponía el problema de consolidar un ámbito propio de carácter autónomo en los ejércitos y se insertaba en la línea de distinguir entre la dirección político-administrativa y el mando militar. Así pues, reconociendo que las fuerzas armadas se integraban bajo la autoridad del Gobierno, aunque directamente dependientes de su presidente, se constituía un ámbito propio de la institución que limitaba la subordinación política (Serra, 2008, 136).

Gutiérrez Mellado era consciente del alcance de este planteamiento y, en general, lo compartía, bien que con los matices derivados del reconocimiento de que los problemas de dentro “a otros corresponde resolverlos”<sup>13</sup>. Pero la idea de distinguir dos líneas fundamentales de acción, como ahora se verá, está presente en su

---

<sup>13</sup> Conferencia pronunciada el 29 de julio de 1988 en los Cursos de Verano de la Universidad Complutense en El Escorial [en línea] <<http://espacio.uned.es/fez/view.php?id=bibliuned:IUGM-DocGGM-19880715>>.

proyecto, de modo que la aplicación de los parámetros de profesionalización a las fuerzas armadas se hace desde una cierta autonomía, como es el caso de algunas de las medidas citadas que se emprenden tempranamente no tanto para condicionar la reforma cuanto para que su diseño fundamental se proponga desde las propias fuerzas armadas.

Con todo, la intervención del general fue decisiva para evitar la constitucionalización de la JUJEM en los términos del citado real decreto durante el proceso de elaboración del artículo octavo del texto constitucional. Por tanto, de la misma manera que promueve la consolidación de un ámbito de autonomía específico para los ejércitos, también sale al paso de lo que hubiera sido, en palabras de Narcís Serra, “el mayor obstáculo a la posterior reforma militar” (2008, 140).

Gutiérrez Mellado también promueve, en el mismo orden de medidas, la ley de órganos superiores de la defensa, de 28 de diciembre de 1978, ya citada. Esta ley constituye un avance indudable en el proceso de reforma al distribuir las competencias en materia de defensa entre los órganos políticos y administrativos, bien que con la distinción de las dos líneas de autoridad anteriormente indicadas. Aparece por primera vez la incorporación de las competencias del Ministro de Defensa (figura que ya se había creado un año atrás) como responsable de la coordinación de la política de defensa y de la ejecución de la política militar, aunque por delegación del presidente del gobierno. La elaboración de esas políticas correspondía a la Junta de Defensa Nacional.

Por otra parte, la curiosa técnica de legislar en paralelo a la Constitución permite ciertamente incorporar al texto legal la referencia constitucional, pero también pone de manifiesto, cuando se produce, la falta de coincidencia con la norma superior. Así, la insistencia del texto de la ley en considerar a la JUJEM como el órgano superior de la cadena de mando militar provocaba una divergencia en relación con la atribución constitucional al Gobierno de la dirección de la política militar en el art. 97 (Serra, 2008, 140).

En 1980, ya con Rodríguez Sahagún como ministro de Defensa, se promulgó una nueva ley para regular los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, que ampliaba las

competencias del titular del departamento al tiempo que encuadraba la JUJEM en él y que, entre otras medidas, incluía a las Cortes entre los órganos superiores de la defensa nacional, aunque con atribuciones solamente deliberativas<sup>14</sup>. Constituyó un paso más en el proceso que preparó el hito fundamental en este campo del proceso de reforma: la ley orgánica de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y de la Organización militar, que se promulgó en enero de 1984<sup>15</sup>.

#### **4. 2. Misiones de las Fuerzas Armadas**

Diferente es el problema de la definición de las ‘misiones’ de las fuerzas armadas, que exige siempre un mayor desarrollo de los parámetros de integración democrática de los ejércitos. Quizá por eso no es fácil encontrar, en ese momento histórico del núcleo de la transición, iniciativas directamente dirigidas a definir las funciones que los ejércitos deben desarrollar en una sociedad democrática desde una perspectiva moderna.

Conviene traer a la cuestión algunos matices que contribuyen, en criterio del autor, a clarificar la cuestión. Antes se ha comentado la importancia de separar a las fuerzas armadas del desempeño de funciones de garantía del orden público o de represión de actividades consideradas subversivas. En este caso, las medidas de fondo no se adoptaron hasta bien entrada la década de los ochenta (Ballbé, 1983, 297). Sin embargo, la Constitución, sin perjuicio de la complejidad del texto en lo relativo a la definición de las misiones, tuvo buen cuidado de fijar la separación entre los ejércitos y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, que no forman parte de las fuerzas armadas. Como consecuencia del texto constitucional, en la misma línea se sitúan las mencionadas leyes de organización de la defensa y las Reales Ordenanzas. Por tanto, sin perjuicio de la ausencia de una definición clara en este sentido, desde el primer momento se cuenta con la idea de que las fuerzas armadas tienen vedadas un conjunto de misiones impropias que hasta el momento venían desempeñando. Conociendo el protagonismo que en todo ello tuvo Gutiérrez Mellado, es de suponer su implicación en tal planteamiento.

---

<sup>14</sup> Ley orgánica 6/1980, de 1 de julio: BOE n.º 165, de 10 de julio.

<sup>15</sup> Ley orgánica 1/1984, de 5 de enero: BOE n.º 6, de 7 de enero.

También en el sentido de retraer a su ámbito propio la acción de los ejércitos cabe hacer referencia a los Pactos de Moncloa, de 27 de octubre de 1977, en lo relativo a la reforma de la justicia militar, cuya nueva regulación va a reclamar poco más tarde el texto constitucional. Pero ya en el mencionado acuerdo entre las fuerzas políticas se preveía la reducción de la jurisdicción militar a los delitos tipificados específicamente como militares y la limitación del fuero personal. En 1980 se produjo una reforma del Código de Justicia Militar que contempló, con la incorporación de algunas medidas tendentes a limitar la autonomía de los ejércitos, la creación de una comisión para encargarse de la reforma de la justicia militar en cumplimiento del mandato constitucional<sup>16</sup>. Pero esta será una cuestión que alcance la segunda mitad de la década siguiente.

En cuanto a una definición positiva de las misiones de las fuerzas armadas, la Constitución no arroja ninguna luz especial, y ello porque la fórmula que emplea su artículo octavo, elaborada a fuerza de consenso, es semejante a la que había utilizado la ley orgánica del Estado de 1967<sup>17</sup>. Y es que la cuestión no tuvo la suficiente prioridad por explicables razones del momento. Aunque comenzase a perfilarse en 1977 la idea de un gran debate nacional en torno al ingreso en la Alianza Atlántica, la atención de la política española estaba puesta por entonces en una rápida incorporación a la Comunidad Europea, que se solicitó mediante propuesta en julio de 1977, y no en la política de seguridad. Tampoco los militares manifestaban, en general, un excesivo interés por la cuestión, una vez que los nuevos pactos con Estados Unidos se habían concluido en 1976 (Linares, 2007, 310 y ss. y 341 y ss.; Barrios, 2006, 233 y ss.). Según es sabido, hasta 1981 no se produjo el ingreso en la OTAN, cuando ya Gutiérrez Mellado había abandonado el Gobierno.

#### **4. 3. Administración de la defensa**

Finalmente, en el campo de la administración de la defensa cabe incluir una medida nuclear de la reforma, tanto por su

---

<sup>16</sup> Ley orgánica 9/1980, de 6 de noviembre: BOE n.º 280.

<sup>17</sup> Ley 1/1967, de 10 de enero: BOE n.º 34, de 9 de febrero.

importancia objetiva cuanto por la que Gutiérrez Mellado le atribuyó: la creación del Ministerio de Defensa en julio de 1977<sup>18</sup>.

También fue una medida temprana en el tiempo de la reforma, y de gran entidad. El propio general la consideró la de mayor importancia de todas las que se pusieron en marcha y así lo expresa en su conferencia póstuma<sup>19</sup>. La medida, por cierto, no estaba en el diseño de la reforma de Díez-Alegría. Se trataba de recuperar la posibilidad de coordinación que ofrece un solo departamento ministerial y que había quedado rota con la partición del único ministerio republicano en los de Ejército y Marina y la posterior creación del Ministerio del Aire, seguramente para salir al paso de una posible influencia corporativa de las fuerzas armadas (Bañón y Olmeda, 1985, 273; Ballbé, 1983, 435 y ss.).

El Ministerio se creó con las consabidas cautelas de índole profesional, a lo que respondían, como se ha visto, muchas de las medidas de esta fase de la reforma. Así, los ejércitos no se integraron en el nuevo Ministerio (tan solo formaron parte de él los Cuarteles Generales); así, la creación, al lado de la homologada Subsecretaría, de una Secretaría General por cada uno de los ejércitos; la reserva para militares de determinados puestos superiores, o las dificultades inherentes a las relaciones funcionales entre el Ministerio y los ejércitos, a pesar de que se tuvo el buen criterio de diseñar una organización por áreas funcionales y no por cada rama militar (Serra, 2008, 147). Aún habrían de pasar unos cuantos años, entrada la que se ha llamado fase de consolidación, para que este modelo fuera innovado.

Pero el valor de la medida de creación del Ministerio fue indudable. Permitió, por supuesto, una mejor coordinación de las políticas militares, pero, además, salió directamente al paso de la influencia de los ejércitos en la definición de políticas, asignación de presupuestos, etc. Fue sin duda una plataforma directa para asentar la

---

<sup>18</sup> Reales decretos 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado y 2723/77, de 2 de noviembre, por el que se estructura orgánica y funcionalmente el Ministerio de Defensa: BOE n.ºs 159 y 265, respectivamente

<sup>19</sup> “El único hecho, aunque fundamental, que entra de lleno en la [reforma militar] fue la creación del Ministerio de Defensa” (ápuđ Puell, 1997, 228).

supremacía civil y fue también una excelente plataforma de acción indirecta desde la que se formuló y puso en práctica la reforma militar.

## **5. EL ALCANCE DE LA REFORMA REALIZADA**

Gutiérrez Mellado acabó su mandato en febrero de 1981. Dejó el Gobierno junto con Adolfo Suárez después de haber regalado a la sociedad española un gesto de honor de viejo militar el día 23 en el Congreso de los Diputados.

Gutiérrez Mellado puso en marcha la reforma militar, con la que, al decir de algunos, alcanzó todos los objetivos que se había marcado (Puell, 1997, 206). Es probable que el discurrir del tiempo le hubiera impulsado a avanzar más en el cumplimiento de sus objetivos, pero también es cierto que, al hacer la ‘reforma posible’ está poniendo en práctica sus convicciones en relación con la ubicación de los ejércitos en la sociedad civil, que comportaban una cierta autonomía de aquello que, en términos profesionales, consideraba privativo del ámbito militar. En cualquier caso, como se ha dicho, quedaron abiertas las puertas para avanzar en el camino de la reforma, lo que supone sin duda una cierta visión de futuro.

La reforma militar fue avanzando a lo largo de lo que se ha llamado etapa de consolidación; esto vale tanto para las preocupaciones fundamentales del general cuanto para aquellos extremos del proceso reformista que no habían sido priorizados, por las razones que fuera, en el momento inicial. En 1984 se produjo un hito de especial importancia, que lanzó la segunda fase del proceso, con la promulgación de la reforma de la ley de Criterios Básicos de 1980. Desde ese momento quedaron establecidas las competencias orgánicas sobre la defensa con arreglo a criterios modernos y funcionales, se reforzaron las atribuciones del presidente del gobierno y del ministro de Defensa y se creó la figura del jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), al tiempo que la JUJEM perdía su condición de órgano ejecutivo para pasar a constituirse, como el resto de los órganos colegiados, en órgano asesor. Hasta aquí llegó el planteamiento dual de Gutiérrez Mellado, que tanta importancia tuvo en la primera etapa de la transición.

Este nuevo enfoque, con la ruptura de las mencionadas dos líneas competenciales, se siguió en la reestructuración del Ministerio de Defensa que se llevó a cabo en febrero del mismo año. Se organizó el Ministerio con carácter semejante a los demás Departamentos, se integraron los ejércitos en el organigrama ministerial, se definieron las relaciones funcionales y desapareció reserva alguna de puestos militares, entre otros aspectos.

La Constitución, según se ha dicho, despejó el camino de la separación entre fuerzas armadas y fuerzas de orden público, que es una vía indirecta para la definición de unas misiones de los ejércitos más ajustadas a la defensa de la soberanía nacional. De ahí partió ese primer impulso que cristalizará finalmente en la ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986<sup>20</sup>.

Por su parte, la reforma de la justicia militar, que duró toda la década de los ochenta y que requirió cuatro grandes leyes, se había apuntado con cierta timidez, según se ha dicho, en la ley de Reforma del Código de Justicia Militar de 1980 que, entre otras medidas parciales, tuvo el mérito de constituir el recurso de casación de las sentencias del Consejo Supremo de Justicia Militar al Tribunal Supremo, lo que tuvo consecuencias muy importantes en relación con las sentencias del juicio del 23-F (Serra, 2008, 155). A partir de 1985 y con apoyo en el principio constitucional de unidad jurisdiccional, se diseñó un sistema acorde con los principios de especificidad, profesionalización de los órganos jurisdiccionales e integración en el poder judicial único del Estado. Desde la mencionada fecha, se corrigió la extensión del Código Penal Militar, de modo que desapareció la competencia de los tribunales militares sobre delitos que no tuviesen específicamente esta naturaleza y se encontrasen tipificados en el texto legal.

Y, finalmente, se desterritorializó el despliegue de los ejércitos para responder a criterios de funcionalidad. El asunto tiene que ver con el juego de las nuevas misiones asignadas a las fuerzas armadas, que no tuvo la prioridad suficiente durante la primera fase de la transición hasta que comenzaron a tomarse medidas de ruptura del aislamiento internacional, señaladamente el ingreso en la OTAN en

---

<sup>20</sup> Ley 2/1986, de 13 de marzo: BOE n.º 63, de 14 de marzo.



1981. A partir de ese momento se producen las condiciones para definir una política de seguridad y defensa mirando al exterior. El Gobierno de Felipe González, en medio de fuerte polémica, retrasó el referendun comprometido sobre la permanencia en la Alianza Atlántica, que no se llevó a cabo hasta 1986. Sin embargo, la Directiva de Defensa Nacional de 1984 abandonó finalmente y para siempre la idea de la defensa interior para afrontar el despliegue estratégico desde nuevas perspectivas que apuntaban, aunque todavía de manera incipiente, a la seguridad compartida. Esta es la clave del fenómeno que hemos denominado ‘desterritorialización’, concretado posteriormente en un nuevo despliegue, la desaparición de las unidades territoriales y la supresión de las capitanías generales.

Todo esto no se hizo en la etapa de la transición. Lo más probable, como antes se ha indicado, es que ni siquiera todos sus términos hubieran sido compartidos por sus responsables. Pero pudo hacerse porque se había construido una plataforma suficiente por parte del general Gutiérrez Mellado. Ese es el mérito fundamental de la transición militar y de Gutiérrez Mellado en particular.

En definitiva, como resultado de todo el proceso los españoles disponen hoy de unas fuerzas armadas modernas, bien formadas, plenamente integradas en el marco institucional del Estado y adaptadas a los nuevos requerimientos de la seguridad global que constituyen un importantísimo instrumento de la soberanía del Estado.

El general Gutiérrez Mellado fue uno de los protagonistas de este resultado. Sin su concurso hubiera sido más difícil el inicio de la transición militar. No fue un visionario. Fue un militar que construyó su proyecto de reforma sobre el conocimiento profesional, que la fundamentó sobre medidas profesionales y que la puso en práctica siguiendo su visión de los valores propios de la corporación a la que pertenecía.

Esto le reconoce hoy la sociedad española y los ejércitos, de los que fue capitán general.

Le hubiera gustado, sin duda, ver cumplido el nuevo papel que pretendía para las Fuerzas Armadas y que aún nos dejó dicho en su conferencia póstuma, la que no llegó a pronunciar en la Universitat

Ramon Llull, una misión “atípica”, así la llamó: “evitar a toda costa una nueva guerra entre los españoles” (Barrios, 2006, 139).

### **BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- Agüero, F. (1995), *Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en perspectiva comparada*. Madrid: Alianza.
- Ballbé, M. (1983), *Orden público y militarismo en la España constitucional*. Madrid: Alianza.
- Bañón, R. y Olmeda, J. A. (1985), “Las Fuerzas Armadas en España: institucionalización y proceso de cambio”. En R. Bañón y J. A. Olmeda (eds.), *La institución militar en el Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza, 270-325.
- Barrachina Lisón, C. (2002), *El regreso a los cuarteles: militares y cambio político en España*. UNED, tesis doctoral inédita.
- Barrios Ramos, R. (2006), *El proceso de transición democrática de las Fuerzas Armadas españolas, 1975-1989*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Busquets Bragulat, J. (1971), *El militar de carrera en España*, 2.<sup>a</sup> ed. Barcelona: Ariel.
- Maravall, J. M. y Santamaría, J. (1989), “Transición política y consolidación de la democracia en España”. En J. F. Tezanos, R. Cotarelo y A. de Blas (eds.), *La transición democrática española*. Madrid: Sistema, 183-249.
- Cotarelo, R. (1989), “La transición política”. En J. F. Tezanos, R. Cotarelo y A. de Blas (eds.), *La transición democrática española*. Madrid: Sistema, 31-45.
- Díez-Alegria, M. (1972), *Ejército y sociedad*. Madrid: Alianza.
- Huntington, S. H. (1981), *The soldier and the State: the theory and politics of civil-military relations*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Iglesias, C. (1999), “Evaluación histórica global de la transición española”. En M. Herrero de Miñón (ed.), *La transición democrática en España*. Madrid: Fundación BBV-Fundación Mario Soares, I, 219-230.
- Linares Seirul-lo, L. (2007), *La política de seguridad en la transición española, 1976-1982*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Mella Márquez, M. (1989), “Los grupos de presión en la transición política”. En J. F. Tezanos, R. Cotarelo y A. de Blas (eds.), *La transición democrática española*. Madrid: Sistema, 149-182.
- Mora Rodríguez, F. (1995), “Ejército y transición política: del franquismo al ejército constitucional”. En J. Tusell et alii (eds.), *Historia de la transición y consolidación democrática en España (1975-1986)*. Madrid: UNED-UAM, 127-140.
- Olmeda, J. A. (1988), *Las Fuerzas Armadas en el estado franquista: participación política, influencia presupuestaria y profesionalización, 1939-1975*. Madrid: El Arquero.
- Puell de la Villa, F. (1997), *Gutiérrez Mellado: un militar del siglo XX*. Madrid: Biblioteca Nueva.

- (2001), “Política de defensa y política militar”. En A. Morales Moya (coord.), *Las claves de la España del siglo XX. La organización del Estado*, Madrid: Sociedad Estatal España Nuevo Milenio, 165-186.
- Rodrigo, F. (1985), “El papel de las fuerzas armadas durante la transición política: algunas hipótesis básicas”, *Revista Internacional de Sociología*, 2, 349-372.
- Serra, N. (2008), *La transición militar: reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Barcelona: Debate.
- Suárez Pertierra, G. (1988), “Regulación jurídico-constitucional de las fuerzas armadas”. En *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Madrid: Ministerio de Justicia, IV, 2360-2414.
- (2000) “La significación de las Reales Ordenanzas en el contexto de la reforma militar”, *Revista de Derecho Político*, 48-49, 257-287.
- (2003-2004) “Veinticinco años de Constitución y fuerzas armadas”, *Revista de Derecho Político*, 58-59, 95-115.



# **MENTALIDAD Y PENSAMIENTO MILITAR DEL GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO**

FERNANDO PINTO CEBRIÁN  
CORONEL DEL EJÉRCITO (R)  
DOCTOR POR LA UNIVERSIDAD DE  
VALLADOLID

Antes de comenzar, cuatro precisiones a tener en cuenta. En primer lugar, que los datos expuestos a continuación han sido elaborados desde el análisis de los planteamientos públicos del general Gutiérrez Mellado en la Transición democrática sin conocerle directamente, lo que puede presentar alguna ventaja, pero también ciertos inconvenientes, sobre todo en la resolución de las dudas que, lógicamente, pueden aparecer al tratar asuntos relativos a su mentalidad. En segundo, que la mentalidad y pensamiento militar que van a tratar de definirse corresponden al periodo de la transformación militar de la Transición. En tercero, que la definición de las claves de su pensamiento militar no implica crítica desde los resultados (aciertos y posibles errores en la estructura inicial de defensa y en la organización y funciones de los ejércitos). Y en cuarto y último lugar, que tal definición no es un objetivo en sí mismo, sino que, amén de servir para comprender el esfuerzo aplicado por él, aquel se ha de completar con la determinación del posible modelo que, fruto de su experiencia, pudo crear, y su vigencia caso afirmativo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Los cambios sufridos por el estamento militar en la Transición, fuera de posibles susceptibilidades anteriores, se llamarán indistintamente transformación, reforma, reorganización o modernización, puesto que tales conceptos son ideas afines (Rodrigo, 1985, 367). En todo caso hay que tener presente que al general Gutiérrez Mellado la expresión “reforma militar” le parecía inadecuada, ya que consideraba que podía inquietar a los militares en la suposición de que aquella podía conllevar pérdida de derechos (1983, 83).

En todo caso, el camino para alcanzar la finalidad propuesta ha de pasar por los siguientes objetivos:

3. Determinar aquellos conocimientos, previos, propios y adquiridos, que le ayudaron o influyeron. Es decir, tratar de determinar su mentalidad militar y localizar qué o quiénes le inspiraron cara a las reformas militares en la transición.
4. A partir de tales antecedentes, descubrir su pensamiento militar y, por lo tanto, la finalidad y objetivos que se marcó y los elementos esenciales que buscó cubrir para llegar a ellos, así como su estilo personal de decir y hacer en esa fase.
5. Analizar si su pensamiento, transformado en posible modelo, tuvo y tiene continuidad en la actualidad o, en el caso de que no fuera así, en qué facetas particulares marcó impronta.

Hay que tener en cuenta que en ningún caso se va a exponer un análisis en detalle de su vida militar y de las reformas efectuadas, temas que competen a otros autores. Sin embargo, la búsqueda de datos se apoyará, para el primer punto citado, de todos aquellos trabajos biográficos y artículos referentes a su persona, con lo que se abordará inicialmente la definición de su personalidad, cuestionando si corresponde a un ‘hombre de letras’ o a un ‘hombre de armas’ o de ‘acción’, para concluir con su mentalidad militar de cara a la Transición. En ella se buscará su ideología, si la tuvo, y las posibles influencias recibidas antes del comienzo de su actuación en el gobierno de Unión de Centro Democrático (UCD) como vicepresidente primero para Asuntos de la Defensa.

Un apoyo importante para este asunto hubiera sido el análisis de sus lecturas profesionales. Sin embargo, se ha podido constatar que el general Gutiérrez Mellado no contaba con una biblioteca profesional organizada. Además, él mismo señalaba que había tenido poco tiempo para dedicarse a la lectura durante sus años de actividad, aunque reconocía que le gustaban los libros de temas históricos, biográficos, las memorias y todos aquellos que le permitían estar al día (Umbral, 1984, 13; Gutiérrez Mellado, 1983, 14).

Para el segundo punto, se analizará todo lo manifestado por él, siendo ya vicepresidente y después ministro de Defensa, en las

entrevistas otorgadas a diferentes medios de comunicación, discursos, conferencias e informes presentados durante la fase de ejecución y con posterioridad, tratando de descubrir los elementos clave de su posible modelo.

Y para el tercero, se hará una comparación entre lo establecido en su momento, con el desarrollo posterior, a fin concretar la continuidad o no de sus ideas, sustentada en el análisis de las manifestaciones oficiales más importantes de la cúpula militar. Así el desarrollo concreto del trabajo seguirá la siguiente estructura:

- ¿Hombre de letras o de armas? Su mentalidad militar, posibles influencias e ideología cara a la Transición.
- Su pensamiento militar profesional en la transformación militar. El posible modelo creado.
- Vigencia de su pensamiento y la aplicación del modelo en la actualidad.

## **1. MENTALIDAD E IDEOLOGÍA**

En el siglo XVIII y sobre todo en el XIX se acuñó la existencia de dos tipos de militares, uno de ellos relacionado con la creación del pensamiento militar, los ‘hombres de letras’, y el otro con la práctica bélica, ‘los hombres de armas’. En general, algunos de los militares jóvenes, ‘hombres de armas’, cuando llegan a los grados superiores se pueden convertir en ‘hombres de letras’, en cuanto quieren transmitir por escrito sus experiencias o aportar nuevas ideas relacionadas con la profesión militar; no obstante hay quienes a lo largo de su vida castrense han mantenido tal dualidad. En la actualidad, aunque ya pasó la hora de la aplicación de tales definiciones, origen del enfrentamiento habido entre ambos —los ‘hombres de armas’ al sentirse ninguneados por los ‘de letras’, sin que tal vez fuera esa su intención, ‘atacaban’ a éstos por su supuesta incomodidad al mando y falta de respeto a su profesionalidad—, todavía hay algunos autores militares que, en el estudio de los personajes castrenses de relevancia, siguen aplicando tal dicotomía.

### 1.1. Hombre de armas vs. hombre de letras

En el caso Gutiérrez Mellado, resulta de interés, para facilitar la posterior entrada en la concepción de su mentalidad y pensamiento militar en la Transición, matizar antes de qué tipo de militar se puede hablar. El teniente general Lobo, al presentar la figura y el pensamiento de Díez-Alegría, hizo una comparación entre los caracteres de éste y de su continuador Gutiérrez Mellado, aportando algunos datos de utilidad para comprenderlos:

Los dos eran profundamente militares, pero Díez Alegría era un intelectual de espíritu eminentemente liberal, y Gutiérrez Mellado era más un militar de acción [...], el primero era un intelectual militar y el segundo no tenía tiempo para leer porque era un hombre que se quemaba en el trabajo, y que no sabía hacer nada más que trabajar [...], si se hubieran hecho los dos religiosos, Díez Alegría hubiera sido un magnífico jesuita, ilustrado, y en cambio Gutiérrez Mellado hubiera sido de las órdenes monásticas más humildes, era otro tipo (Barrachina, 2001, 1).

Así definidos, aunque ambos fueron ‘hombres de acción’ en la Guerra Civil, encontramos en la paz un ‘hombre de letras’: Díez Alegría, y un ‘hombre de acción’: Gutiérrez Mellado, que, en el entendimiento de que la situación de las FAS después de Franco había de cambiar, se complementaban, llegando a constituir “un eficaz y compenetrado binomio” dedicado al común objetivo de alcanzar un ejército unido, eficaz y apolítico (Puell, 1997, 158). Compenetración que ambos generales reconocieron: ya retirado de toda actividad militar y política, Gutiérrez Mellado, afirmó en relación con la injusticia de su cese: “yo estaba muy compenetrado con él, nos llevábamos muy bien” (1983, 47). Y Díez Alegría, en una entrevista concedida a *El País* estando de vacaciones en Llanes, declaró: “Gutiérrez Mellado ha sido siempre mi mano derecha” (Vaquero, 1978): su “pupilo”, como posteriormente apuntó Puell de la Villa (1997, 158).

Por otro lado, teniendo en cuenta que Gutiérrez Mellado siempre afirmó que tenía claro lo que había que hacer, no extraña que se viera a sí mismo en la realidad de la Transición como ‘hombre de acción’, lo que encajaría con su interés anterior en la traducción que hizo de la obra de André Maurois, *Diálogos sobre el Mando*, en la que



aparece definido tal tipo de jefe como el “que concibe de manera perfecta su objetivo y los medios que empleará para alcanzarle”; un hombre “con voluntad de construir”; un hombre que “cuanto más precisa sea la imagen que se forme del porvenir, tanto más probabilidades tendrá de convertirla en realidad”, que “se adapta a la nueva realidad creada por la nuevas revelaciones (informaciones)”; un hombre para el que “el presente es su trinchera de arranque”; previsor, que ha pensado antes de la acción; que “concentra todas sus fuerzas en un objetivo único [...], que tiene la certidumbre de poder crear el porvenir [...], y que hace su trabajo en el punto donde uno se encuentre” (Maurois, 1947, 36-37, 39, 47, 109, 113-114, 116, 120 y 122). Aspectos que, en cierta forma, pueden reconocerse en él, mirando hacia su figura al final de su gestión militar en la Transición.

Él mismo, cuando se inició la etapa de cambios tras el fallecimiento de Franco, se manifestaba como “hombre de acción en la paz” ya que era consciente de que “eran momentos de hacer y no de decir” (Acto en la Casa Sindical de Ceuta, 1975, ápod Gutiérrez Mellado, 1981, 17). Además, tenía patente cuál era el objetivo final, pues, como dijo en 1983, a pesar de las incertidumbres iniciales, “veía muy claro que lo que había que hacer era simplemente actualizar nuestras FAS, tratar de producir el instrumento más eficaz posible con el menor coste posible, en busca de la operatividad máxima” (ápod Puell, 1997, 205).

Es decir, un ‘hacedor’ relevante en los temas clave, como se le reconocía en el Alto Estado Mayor (AEM) y por cuantos le conocieron, que, con “unas ideas claras y meditadas sobre todos los temas y unos criterios muy firmes”, no perdía de vista la realidad” (Mérida, 1980, 150, 154), sin rechazar otras opiniones: según el almirante Liberal, siempre estaba “dispuesto a cambiar su propio criterio si le ofrecían una argumentación convincente” (ápod Mérida, 1980, 186). Además, su voluntad en ese hacer estaba muy clara: “ya sé que hay gente que cree de buena fe que lo que estamos haciendo no es bueno —declaró a la periodista María Mérida—, pero que vamos a hacer si lo creen así. Yo creo que en ocasiones resulta inútil convencerles de lo contrario” (1979, 247).

En cierta forma, siguiendo a Fernando Rodrigo, Gutiérrez Mellado comparte el carácter del “militar heroico, aquel perteneciente

a la generación militar que participó en la guerra”, con el del “militar organizador”, aquél que, tras ella, asciende por antigüedad y es de Estado Mayor (EM) con demostrada capacidad de organización y de gestión (Rodrigo, 1985, 363 y 364).

De todas formas, hay que puntualizar que tampoco fue, como algunos han querido definirle desde la crítica, “un militar de laboratorio”, carente de toda experiencia bélica (Villamea, 1996, 46). Su participación en la Guerra Civil, como agente de información-inteligencia, fue reconocida, sin ser cuestionada, como actuación armada, habida cuenta los riesgos corridos ante un enemigo que, aunque no armado para un enfrentamiento directo, ponía en peligro su vida y la de sus compañeros<sup>2</sup>.

Así pues, desde su actividad durante la Transición, no extraña que se le llegara a comparar con algunos organizadores-reformadores de lo militar en el siglo XIX. Su estrecho colaborador, el coronel González de Suso, le comentó en cierta ocasión: “eres como Cassola. Hasta bastante tiempo después de tu muerte nadie te reconocerá lo que has hecho por las Fuerzas Armadas” (San Martín, 1983, 226).

En resumen, la mejor definición que podría hacerse de él sería la de un ‘hombre de acción’ en la paz, un organizador de pensamiento inmediato obligado a reflexionar sobre las decisiones correctas a tomar en el presente y en sus consecuencias futuras.

## **1.2. Posibles influencias**

Hay que puntualizar que, aunque Gutiérrez Mellado puede ser considerado por algunos el ‘heredero’ de la aureola del militar-académico Díez-Alegría, su experiencia, incluida la ganada a su lado, y sus eficaces trabajos le habían dotado ya de la suya propia, reconocida entre los que le conocían, como para ser su sucesor y ocupar puestos de relevancia en el futuro. De todas formas, determinados aspectos y fundamentos de la obra de Díez-Alegría, considerado por algunos como “el ariete de progreso y apertura de la Transición” (RTVE, 2012), estarán presentes como su ‘legado’ en los

---

<sup>2</sup> El general Franco reconoció por decreto que toda actuación en ‘zona roja’ fuera considerada como realizada en primera línea en el Ejército Nacional.

planteamientos de Gutiérrez Mellado. Aspectos tales como el papel del ejército en una sociedad moderna que, supeditado al poder civil, debe ceñirse a las funciones que le son institucionalmente de su incumbencia, contribuir a las tareas de desarrollo y abrirse al espacio internacional (ideas que Díez-Alegría seguirá manifestando en entrevistas posteriores a su cese) (Puell, 2012, 10-15).

Asimismo, hay que tener en cuenta que aunque el planteamiento base de la Defensa Nacional, “corresponde por entero a Gutiérrez Mellado (Íñiguez, 1996, 18), en su inicio arranca del esbozo, poco claro en aquel entonces, del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) y de las Escuelas Superiores del Ejército y de la Armada. Él mismo reconoció tal origen en su conferencia “Política Militar de España”, en la que sostuvo que fue el proyecto de ley orgánica de la Defensa Nacional el que sentó el concepto de ‘Defensa Nacional’; proyecto concebido “sobre un embrión [...], elaborado por el CESEDEN, que ha sido uno de los grandes propulsores, con su cátedra abierta, de las cuestiones de la Defensa Nacional” (Gutiérrez Mellado, 1974, 3)<sup>3</sup>. Planteamiento que, como diría mucho después el teniente general Íñiguez, “a partir de él, y gracias a él”, el concepto de ‘Defensa Nacional’ se extendió entre los más altos niveles políticos, culturales, sociales y profesionales como “la idea fuerza” de la transformación de las FAS (1996, 18).

Al margen de posibles influencias o antecedentes, hay que tener en cuenta que, al ser nombrado vicepresidente por Adolfo Suárez, Gutiérrez Mellado “marcó una línea de actuación opuesta a la seguida durante los diez años anteriores” (Puell, 1997, 189). En 1978, “para abordar la inaplazable reforma de la estructura militar” contaba con tres alternativas de cambio: arrancar desde abajo, resolviendo los problemas parciales y particulares de cada ejército, para, por integración, llegar hasta el vértice de la pirámide; comenzar, dentro de unos criterios realistas y posibles, resolviendo con rigor lo urgente, o

---

<sup>3</sup> Algunos autores, como Felipe Agüero, no creen en el papel del CESEDEN como origen de pensamiento militar, ya que consideran que “era más un aparato burocrático para la formación de oficiales de alta graduación [...], que un influyente patrocinador de doctrinas o de políticas” (1995, 196). Estos autores olvidan que algunos de estos oficiales podrían ser, en un futuro más o menos próximo, capaces de ejecutar, por razón de cargo, el pensamiento que se les inculcaba.

afirmar, paso a paso, pero sin pausas, el armazón de la reforma. Eligió la tercera y la puso en práctica siguiendo un método mixto (entre comenzar la reforma por el “vértice de la pirámide”, del general Díez-Alegría, y por “la base”, del general De Santiago), “porque no se partía de cero”, método “muy acorde con la filosofía reformista de la Transición” (Puell, 2005, 234; Íñiguez, 1996, 18).

El propio general, respecto al desarrollo de la reforma militar, señalaba que “podía estar influido por lo que había leído y estudiado. Todo eso, naturalmente podía estar en mi ánimo. Pero veía claro lo que había que hacer era simplemente actualizar nuestras FAS, para lo que no se guió “por ningún modelo concreto, ni español, ni extranjero” (1983, 79). De todas formas, a lo largo del proceso y tras su cese, continuó en contacto con Díez-Alegría y, aunque no se conocen las conversaciones mantenidas, es de suponer que lógicamente hablarían del citado proceso.

Sin saber si conoció sus escritos, hay que tener en cuenta que, ya antes de la Guerra Civil, algunos pensadores militares esbozaron y debatieron algunos planteamientos similares a los que luego hizo realidad. Así, por ejemplo, respecto a la Defensa Nacional y a la constitución de un Ministerio único, el coronel de Estado Mayor, Antonio Aranda Mata, recalca, en la comprensión de que “defensa somos todos”, la necesidad de “la formación de un Ministerio de Defensa único de la Defensa Nacional”, tal y como se había hecho en el exterior (1932, 38 y 39)<sup>4</sup>. Sobre un ejército unido, el capitán Ruiz Fornells indicaba que dicha unión nace de la “unidad cultural y el compañerismo”, lo que, junto a la formación castrense (educación e instrucción), hará que desempeñe su misión del modo más perfecto (1902, 7 y 54). De la participación política de los militares, el general Primo de Rivera apuntaba que “la política es algo que está verdaderamente reñido, que se puede considerar verdaderamente incompatible con la profesión militar” (1927, 13). Y en cuanto a las Ordenanzas, hay que destacar, como apuntó el general Almirante allá por 1868, el intento constante de reforma para ajustarlas a la realidad política y social del momento, “ya que (incluso) a pocos años de

---

<sup>4</sup> También hay que tener en cuenta que durante la Guerra Civil el general Franco, para una mayor coordinación de sus fuerzas, creó un Ministerio de Defensa que, terminado el conflicto, dividió en tres: del Ejército, Marina y Aire. Lo mismo se hizo en el bando republicano.

promulgar la Ordenanza de 1768, volvió la comezón de reforma que perpetuamente nos acosa” (1989, 802).

Por otra parte, respecto a la relación entre las FAS y la Sociedad, el capitán Ruiz Fornells sostenía que las primeras debían “adaptarse progresivamente al medio social ambiente” (1902, 54); y el comandante Pumarola sugería la idea de “aproximar a militares y civiles, para que cambien sus experiencias, sus puntos de vista [...], reanuden sus relaciones de confianza y amistad y se satisfagan las condiciones de toda acción común verdaderamente fecunda” (1928, 37).

Y en relación con la importancia de la industria militar, tema considerado de sumo interés por todos los tratadistas de finales del siglo XIX, se introdujo la asignatura “Conjunto de materias científicas y técnicas de carácter especial” en el Plan de Estudios de la Escuela Superior de Guerra<sup>5</sup>. Asimismo, realizada dicha importancia tras la Primera Guerra Mundial, se enseñaba en la Escuela de Estado Mayor en 1923 (Cuartero, 1923,7-11), y se destacaba en algunos estudios por diversos tratadistas militares del primer tercio del siglo XX. Así, por ejemplo, había quien señalaba que “nuestras fábricas militares son muy buenas y producen un material excelente pero son insuficientes, [por lo que] es necesario abrir el coto cerrado de la producción militar” a la industria nacional (A. F. B y P. de A., 1923, 113 y 114). También hubo quien, respecto a la preparación para la guerra, declaraba que “nuestro punto débil está en la industria [...], siendo necesario fomentarla [...] para el caso de guerra”, planteando las reformas pertinentes (Aranda, 1932, 23 y 24; Capitán Equis, 1917, 343-345). Posteriormente, tras la Guerra Civil y la Segunda Guerra Mundial, la importancia del tema se mantuvo con legislaciones al respecto y trabajos varios de escritores militares (Wihelmi, 1953).

### **1.3. Mentalidad militar**

En el caso concreto del general Gutiérrez Mellado, interesa contemplar su mentalidad en el momento más relevante de su vida, el de la Transición, en atención a que “durante sesenta y cuatro años fue un personaje anónimo sin ninguna relevancia pública” (Puell, 1997,

---

<sup>5</sup> Colección Legislativa del Ejército, n.º 84, 1904.

26). Una mentalidad particular pero enmarcada en la general, en aquel momento dividida en cuanto al pensamiento del Ejército y a su futuro, entre la de los militares de la guerra y sus seguidores, la de los militares ultras, la de los jóvenes aperturistas y la de la mayoría de los disciplinados sin opinión abierta.

A tal fin, no se analizarán todos los datos de su vida, ya recogidos con rigor por otros autores, sino sólo los elementos esenciales de su mentalidad al inicio y durante el periodo considerado. Tres fundamentales, en interrelación, constituyeron sus armas para la acción en tal proceso, ejerciendo, en opinión de Ricardo de la Cierva, la “función inspiradora militar de la transición” (ápu*d* San Martín, 1983, 225). Tres elementos que contribuyeron asimismo a su prestigio en el seno de las FAS y fuera de él:

- Por un lado, sus cualidades intelectuales.
- Por otro, sus cualidades morales
- Y por último, su riguroso conocimiento de la materia tratada.

En la base de todas ellas, su formación escolar en el Colegio de San Antón en Madrid; la militar, en la Academia General Militar de Zaragoza y en la Academia de Artillería de Segovia; sus estudios en la Escuela de Estado Mayor, y la aplicación posterior de los conocimientos adquiridos en el AEM y en el CESEDEN.

Sus cualidades intelectuales, fruto del desarrollo de sus potencialidades a lo largo de su vida, fueron reconocidas públicamente<sup>6</sup>, incluso por sus detractores quienes admitían que poseía una mente clara y una “capacidad intelectual extraordinaria” (San Martín, 1983, 224).

En cuanto a las morales, a su “austeridad, capacidad de sacrificio, humildad, compañerismo y disciplina (su principio

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, en relación con su nombramiento como vicepresidente para Asuntos de la Defensa, la prensa editorializó que aquel general, poco conocido por el hombre de la calle, “gozaba ya de prestigio entre la clase política” y “era conocido por su prudencia, inteligencia y alejamiento de los extremos” (“El Ejército y la Reforma”, *La Vanguardia Española*, 23 de septiembre de 1976).

fundamental)”, cualidades “que arropaban una conducta en la que la sencillez era la norma”, había que sumar su valor moral y el físico que le acompañaba (Calderón, 1996, 17), junto a su consecuente “conducta humana ejemplar” (San Martín, 1983, 224). También han resaltado muchos de los que le conocieron y trataron su amor a la responsabilidad y su entusiasmo, “sentimientos que —según el propio general— le obsesionan permanentemente, entre otros muchos” (Gutiérrez Mellado, 1981, 33), así como su “patriotismo integrador, nunca excluyente”, unido a un “acusado sentido de la dignidad nacional y de la soberanía del Estado” (Calderón, 1996, 17), y de una “visión global de la España que le tocó vivir” (Faura, 1996, 13). Responsabilidad, “acuciante y concreta” para dar respuesta a los ingentes problemas de las FAS, y entusiasmo para “intentar contribuir a alcanzar aquella meta inaccesible, permanente, de que España tenga el Ejército que exige su defensa”; aspectos que conformaban su entrega total al servicio (Gutiérrez Mellado, 1981, 33 y 35).

Respecto al conocimiento de la materia que le ocupaba: las FAS (orgánica, personal, medios, procedimientos de acción, etc.), a su dilatada experiencia profesional habría que añadir que, en los momentos de la Transición, contaba, como se le reconocía, con una “mente clarísima tanto en materia de defensa nacional como en información” y un “profundo interés por lo militar, y también por lo político” (San Martín, 1983, 225), lo que se reflejará en la coherencia y claridad de sus comunicaciones referentes al proceso que estaba viviendo y dirigiendo.

Aspectos que, junto a su conocimiento de la sociedad civil, adquirido durante su experiencia empresarial (con el que tendría una visión poliédrica de la misma), aplicados a la Transición (la realidad mandaba), echaron por tierra consideraciones tales como que era un hombre de “personalidad controvertida” o que “su mente, muy capacitada para desarrollar ideas ajenas, bien sean recibidas a través del estudio o cumpliendo órdenes, no poseía la cualidad de elaborar por sí misma nada propio ni resolutivo” (Villamea, 1996, 152). Elementos que eran el fundamento de una mentalidad militar profesional nada prusiana (Gutiérrez Mellado, 1981, 90).

#### 1.4. Ideología

En relación con su posible ideología o ‘color’ político, como posibilidad influyente en su mentalidad, hay que considerar dos vías complementarias de análisis. Por un lado, aquella que le adjudican sus enemigos, algunos periodistas e incluso políticos, tal como ‘franquista’, ‘liberal’ y ‘azañista’ o ‘neoazañista’; y por otro, la que Gutiérrez Mellado afirmaba tener, confirmada por los que le conocieron.

En el primer caso, hay quienes que, al considerarle franquista, le acusaron, por abandonar los presupuestos del régimen anterior, de traidor (epíteto al que suelen añadir otros insultos tales como rojo, masón, espía, agente doble). Hay que tener en cuenta que sin duda fue franquista en origen, como correspondía a un militar de su tiempo bajo el peso de su formación en la Academia General Militar, siendo Franco su director, y de su participación en la guerra en el lado ‘nacional’. No obstante, más adelante matizará su posición con hechos y declaraciones al respecto. En la entrevista mantenida con Jesús Picatoste lo señalaba de forma clara y contundente:

Yo puedo afirmar, primero que en la Academia era franquista, porque estábamos orgullosos de nuestro Director. Segundo, que en la guerra era franquista porque hicimos la guerra bajo su mando y se ganó. Y, por último después de la guerra [...]; en cambio, ahí, caben matizaciones. Yo fui leal al Régimen puesto que el Ejército lo era y no me arrepiento ni me avergüenzo de ello. Pero pensaba que había que cambiar una serie de aspectos fundamentales. Yo he dicho que respetar la figura de Franco como Jefe de Estado es un factor de paz ahora para los españoles y que, sin embargo, la actividad de su Administración es criticable en muchos puntos (Gutiérrez Mellado, 1983, 54; Mérida, 1980, 161).

Y puntualiza todavía más en relación con la desaparición de Franco:

No me gusta enjuiciar la etapa de Franco como gobernante. Pero quiero decir que no supone renegar de nada el mantener que es perjudicial y absurda la pretensión, una vez finalizada la vida de Franco, de aplicar los mecanismos que el utilizaba de forma personalísima [...] y es rotundamente inaceptable intentar convertirlo



en símbolo político contra el actual régimen democrático (1983, 57 y 58).

De todas formas, tanto él como sus colaboradores, sorprendieron a sus compañeros “que confiaban en sus credenciales franquistas” (Barrachina, 2011, 5, 1) al inclinarse hacia el aperturismo democrático.

Dado que nunca, ni antes ni durante la Transición, manifestó esta posición, resulta de interés tratar de determinar el posible momento de su inicio y las razones de ella. Es decir, cuándo cambia del inmovilismo franquista a posiciones aperturistas. En principio, hay que tener en cuenta que el ejército en el que se desarrolló era una institución centrada en el mantenimiento del régimen, de forma que todos aquellos que estuvieran en contra, por mínima que fuera la discrepancia, eran calificados, según sus concepciones, de traidores, liberales y antimilitaristas (tal como lo fue en su momento Gutiérrez Mellado).

Las tensiones habidas durante la década de los cincuenta entre la joven oficialidad, debidas a frustraciones profesionales ya que “no estaban satisfechos con la respuesta que el régimen había dado a sus propuestas modernizadoras” (Rodrigo, 1985, 57-67), hizo posible la aparición de unos cuantos autores militares que, “sensibles a la evidencia de que la guerra moderna exigía cada vez más especialistas y técnicos”, trataban de integrar en sus publicaciones, equilibradamente para no salirse demasiado de la línea habitual, el progreso tecnológico con la ideología de culto a la moral (Losada, 1990, 22-23 y 58). Uno de los primeros en seguir esta línea fue un compañero de Gutiérrez Mellado en la Escuela de Estado Mayor (Sintes, 1951).

Enfrente, otros muchos autores consagrados hablaban en sus libros y artículos de una historia de España militarista, espiritualista, imperialista y jerárquica; legitimaban la sublevación del 18 de Julio, el valor moral en las fuerzas por encima del armamento y material; exaltaban la fidelidad del ejército a las esencias históricas y, por ende, a la Patria, el firme anticomunismo, el valor geográfico-militar de España ante cualquier invasión, en especial la comunista; denunciaban la existencia de un enemigo interior en colaboración con el exterior, y

despreciaban toda forma liberal de Gobierno, entre ellas la democracia<sup>7</sup>.

Eran, pues, días de choque generacional entre oficiales con alta preparación intelectual y los de la guerra, cuyo único recurso era el de sus recuerdos (Cardona, 1990, 182), y, asimismo, de la aparición de un escaso número de militares aperturistas que, “sin distanciarse de la ortodoxia militarista del 18 de Julio”, se mostraban partidarios del “Ejército social” e “intentaban aproximarse a las nuevas realidades sociales, profesionales y culturales de la España de los años cincuenta” (Losada, 1990, 282-283 y 287).

A todo ello ayudó el despegue económico de los años sesenta, el aperturismo al exterior, los pactos bilaterales con EEUU, la aportación de material de guerra estadounidense, el comienzo en 1955 de grandes maniobras, y la salida de oficiales a Europa y EEUU para realizar cursos de perfeccionamiento, lo que “excitará la reflexión de muchos oficiales que, por fin, se encuentran con posibilidades de transformaciones materiales en el Ejército y de adecuación del mismo a los nuevos tiempos” (Losada, 1990, 209-210)<sup>8</sup>.

Tal vez, éste fuera también el momento temporal, más o menos ajustado, en el que Gutiérrez Mellado, aplicándose a tales ideas, cambie hacia el aperturismo democrático como vía para avanzar en las cuestiones profesionales militares, con miras a la equiparación con los ejércitos democráticos europeos. Lo que se acentuaría posiblemente con sus trabajos en el CESEDEN y su participación en 1970, junto al teniente general Díez-Alegría, en las negociaciones con Washington para la renovación de los acuerdos militares. De ahí que algunos periodistas señalen que “a esas alturas, ya se había significado como militar demócrata, dispuesto a colaborar en el cambio que la sociedad demandaba y que el Rey —nombrado por Franco sucesor en 1969— estaba decidido a consolidar” (Cantavella, 1995, 140).

---

<sup>7</sup> Entre otros, Luís Bermúdez de Castro, José Díaz de Villegas, Alfredo Kindelán, Carlos Martínez de Campos y Serrano, Jorge Vigón Suerodiaz.

<sup>8</sup> Impulso reflexivo que se materializó en las conferencias impartidas *ad hoc* en la Universidad Menéndez Pelayo, o en la creación en 1955 de la Cátedra General Palafox en Zaragoza y la Cátedra Gran Capitán en Madrid.

Lo cierto es que, en 1976, sus ideas están maduras al respecto, tal y como manifestó en su discurso de toma de posesión como capitán general de la VII Región Militar en Valladolid el 30 de abril de aquel año (1976a). En él señalaba, ya sin ambigüedades, el papel que en la nueva democracia deberían tener las FAS: un Ejército siempre a las órdenes del gobierno de la nación, respetando todas las opciones políticas válidas y sin comprometerse en actividades que no le corresponden. Ideas que reiterará posteriormente (1981, 29; 1976b).

Tras ser nombrado vicepresidente, la prensa y los políticos, amén de situarle en línea con el general Díez-Alegría (Mérida, 1979, 150), acuñaron la imagen del general como buen militar y hombre liberal<sup>9</sup>, “cualidades” que, según dichas fuentes, ya le venían de antes y que, ambas, habrían contribuido “decisivamente a la firma de los últimos acuerdos entre España y los EEUU” (*Cambio 16*, 1976, 10). De todas formas mientras algún importante político, ante el cambio perceptible en la Transición, ensalzaba su talante liberal y abierto, presentándole incluso como representante de la “línea liberal de las FAS” (González, 1976, 4), lo que era situarle en la línea de los militares antifranquistas creando “confusión y resultados perjudiciales en los cuarteles” (Puell, 1997, 190), otros, sobre todo aquellos que le conocían bien, entre ellos el General Díez-Alegría, desmentían esta apreciación: “el término liberal se emplea, fundamentalmente por la prensa, de un modo indiscriminado, es un término demasiado elástico con el que se engloba a personalidades muy distintas, no creo que esa sea la mejor definición” para adjudicársela al General Gutiérrez Mellado (Díez-Alegría, 1975, 20). El mismo Gutiérrez Mellado señalaría más tarde al respecto: “Yo no me considero ni liberal ni conservador. Ya dije en determinada ocasión que nunca me había entretenido en mirar en el diccionario para saber el significado de esas palabras” (Mérida, 1979, 152).

Asimismo, por su política militar, le calificaron de “azañista” o “neoazañista”, tanto en los medios de comunicación como por algunos sectores políticos y militares. A esa cuestión, el propio Gutiérrez Mellado rechazaba tajantemente tal calificativo: “Yo creo que ese

---

<sup>9</sup> El titular de *El País* del 23 de septiembre de 1976, declaraba taxativamente: “Un militar liberal, como segundo del presidente”. Dicho calificativo alcanzaba también a todos sus colaboradores; un equipo caracterizado por su juventud y preparación (Puell, 1997, 203-205).

término aplicado a mi gestión está desprovisto de cualquier fundamento. Y que si se me ha llegado aplicar, tal imputación responde sólo a determinadas posturas o enfoques que yo, en todo caso, me atrevo a calificar de poco constructivas” (Gutiérrez Mellado, 1983,77 y 78)<sup>10</sup>.

En todo caso Gutiérrez Mellado contradice todas las calificaciones anteriores y reclama su apoliticismo en todo momento. Decía no sentirse en absoluto político, ni siquiera cuando ocupaba un cargo de tal naturaleza y se consideraba sólo “un militar de la “mitad de la clase” (un “militar medio” (Mérida, 1979, 150)), como también declarará a Umbral en 1984, que siempre había tratado de hacer lo mejor posible para el ejército y para España: “un militar mil por mil”, “simplemente un militar que ama a España y al Ejército por encima de todo y que su único deseo es servirlos lo mejor posible a las ordenes de nuestro Rey” (1983, 37; 1981, 185-186, 251-253). En suma, “un militar profesional que debía actuar según las reglas enseñadas en las academias militares y expresadas en las ordenanzas militares” (Faura, 1996, 13). Por lo tanto, fuera de toda ideología, aunque respetara el pensamiento individual de cada uno; aspectos que todos los que le conocieron corroboran. Por ejemplo, el presidente Adolfo Suárez, que le llegó a conocer muy bien, dijo en la inauguración del Instituto Universitario que lleva el nombre del general: “fue un gran soldado español” (Suárez, 1997).

Así pues, no es posible afirmar categóricamente que su mentalidad militar estuviese influenciada por ideología alguna, ya que, aunque la tuviera (difícil de descubrir), nunca la manifestó ni aplicó. Lo que sí se puede sustentar es que, por encima de todo, fue un militar que, situándose al margen de las corrientes ideológicas del momento, antepuso siempre España a cualquier interés personal, buscó en todo momento la concordia nacional y miró hacia adelante pensando en el porvenir de las nuevas generaciones castrenses.

---

<sup>10</sup> No obstante, el general conocía, por su afición a la historia, la reforma militar de Azaña, que analiza y critica resaltando sus aspectos positivos y negativos en su kilométrica entrevista con Picatoste (1983,77-79). Asimismo, en 1984 afirmaba estar leyendo las memorias de Azaña (Umbral, 1984, 1).

## 2. PENSAMIENTO MILITAR

Considerado, dentro de aquella tipología maniquea, más como ‘hombre de acción’, no por ello dejó de ser ‘hombre de pensamiento’. Necesitó pensar y mucho, desde la filosofía castrense de futuro compartida con Díez-Alegría y otros militares, para planificar y decidir en la paz, tras la desaparición de Franco, la gran cantidad de cambios estructurales que habrían de sufrir las Fuerzas Armadas, su integración efectiva en la sociedad y su alejamiento de la política, evitando cualquier injerencia interesada en ella (Puell, 2005, 163; Cardona, 1990, 200 y 202; Díez-Alegría, 1972). Él mismo decía que procuraba pensar y meditar cualquier decisión, ayudándose, cuando el tema lo requería según su entender, en los mandos de la cúpula militar y en los organismos técnicos de su dependencia (Mérida, 1980, 156). Su subsecretario, el almirante Liberal, decía sobre él que “cualquier modificación tenía que ser pensada, no precipitada, sino con pasos seguros” (Mérida, 1979, 186).

Así pues, en la búsqueda de lo que pensaba hacer para resolver dichos problemas es preciso concentrarse en cuanto manifestó públicamente; análisis que permitirá acercarse a su pensamiento militar en relación con aquellas decisiones, claves esenciales, que por la importancia de lo realizado han trascendido ya a la historia.

### 2.1. Notas distintivas, planteamientos y objetivos

Antes de la Transición, el AEM, el Servicio Central de Documentación de la Presidencia del Gobierno (SECED) y algunos militares en puestos de responsabilidad, trataron de definir “los condicionamientos precisos para que la mayoría de los militares asumiera el proceso sucesorio, y también la ulterior reforma legislativa, sin graves riesgos para el sistema que se pretendía implantar” (Puell, 2005, 222), en el convencimiento —idea base, como decía Gutiérrez Mellado— de que, tras el fallecimiento de Franco, no había que “pararse donde [se] está” —anuncio de futuro—, sino que era preciso abrir “nuevos caminos hacia nuevas metas, que exige el paso del tiempo, en las que puedan participar todos los españoles” (Gutiérrez Mellado, 1981, 26).

El fundamento de tal pensamiento aparece, como antecedente, en las dos conferencias pronunciadas en el CESEDEN (1974; 1971), y así lo reconoció también después de abandonar la vida pública: ya en 1975 había quienes “suponían que yo iba a desarrollar una actuación ya manifestada en conferencias pronunciadas la Escuela Superior del Ejército y en el CESEDEN” (1983, 40).

En la primera, dedicada a los asuntos económicos que afectaban a las FAS, cuyo contenido consideraba el autor debía tener “un carácter confidencial”, habida cuenta de que “algunos conceptos eran un poco reservados”, hablaba de la situación inmediata de la que se tenía que arrancar: unas FAS que eran “plenamente conscientes de que sus necesidades habían quedado postergadas durante dicho periodo [...] por la prioridad concedida en los pasados años al desarrollo de la nación”. Un problema que, en su concepción, no era sólo de las FAS —ajuste de los medios disponibles con eficacia—, sino un problema de la nación, palabras que aparecerán reflejadas en sus posteriores discursos (1971, 1, 2, 4 y 5).

Y en la segunda remarcaba que, siguiendo los criterios europeos en cuanto al concepto de Defensa Nacional, dicha “cuestión no [era] exclusiva de las FAS, [pues] compromete a todas las fuerzas y estamentos de la Nación”; y apuntaba ya los nuevos conceptos de política de defensa, política militar y acción conjunta de los Ejércitos, “tendente a un fin común”, bajo la coordinación de un órgano de mando único. Interesante resulta su planteamiento sobre la forma de enfocar el problema. Así, señalaba que, antes de emprender la nueva etapa, que habría de comenzar con la aprobación de una ley orgánica de la Defensa Nacional, era necesario aprovechar el tiempo meditando sobre las responsabilidades que recaían sobre los Ejércitos, “meditación que debería tener tres partes”:

1. “Un mirar atrás”, aprovechando lo bueno y descartando lo malo existente desde el día de la ‘Victoria’, sin hacer una “crítica negra”.  
“Un ver el presente”, para conocer los problemas actuales —descritos en el texto y que eran, lógicamente los que más adelante planteó en sus manifestaciones públicas— y resolverlos para alcanzar la eficacia requerida de acuerdo con las posibilidades reales.

“Un intentar prever el futuro”, para ajustar dicha eficacia a las nuevas situaciones en el porvenir, con lo que sus planteamientos se prolongarían en el tiempo.

Y para alcanzar lo anterior, consideraba que era “preciso que se produjera un rabioso cambio de mentalidad en nuestros cuadros de mando, sobre todo en los superiores, para tratar de iniciar la etapa futura con alguna posibilidad de éxito” (1974, 1, 2, 8, 10, 12 y 14).

El fallecimiento de Franco fue el momento en que, como catalizador, se puso en movimiento el proceso de la Transición y a partir del cual Gutiérrez Mellado comenzó a desarrollar el concepto de Defensa Nacional —concepto que sería ampliamente difundido en el estamento militar y en la sociedad— e inició la no fácil andadura de transformar las FAS. Desde entonces, éstas y la sociedad civil irán recibiendo progresivamente los fundamentos de su pensamiento militar, lo que irá reflejando, al compás de la evolución de sus decisiones, en discursos y palabras a sus compañeros de armas y a la prensa.

De su contenido, es interesante tanto lo que dice como lo que no dice —él era una persona “repleta de elocuentes silencios”, de “una prudencia paradigmática que le obligó a no decirme nada que creyera que no debía comentar” (Otero, 2002). Lo primero, por cuanto siempre buscó que la exposición de sus ideas fuera lo más clara posible, aun comprendiendo el rechazo intolerante de algunos. Lo segundo, por estar sujeto a las exigencias, en momentos de planeamiento, de discreción o de secreto, propias de todo asunto pendiente: trabajos, contactos, negociaciones, etc., habidos para llevar adelante los proyectos militares planteados (San Martín, 1983). En cualquier caso, sus palabras son importantes, porque a través de su análisis puede establecerse el nexo entre la planificación y ejecución de sus propuestas en relación con la apuesta de unas FAS de futuro. Pero antes de entrar en el resultado de tal estudio, veamos las características generales de sus discursos, similares a las que mantiene en las entrevistas:

- Un estilo literario propio, castizo, llano, sin erudiciones ni adornos, con “un lenguaje abierto, directo, coloquial, amable, cortés y con una afectividad comedida pero evidente” y manteniendo siempre

su autoridad (Mérida, 1980, 154): “Hay en este hombre un dandismo militar e involuntario que se manifiesta también en la manera de hablar, ni lacónica ni retórica” (Umbral, 1984, 14).

- Sin que fuera un dechado de elocuencia, sus discursos eran, en todo caso, claros y escuetos, buscando claridad y simplicidad para evitar ambigüedades que pudieran inducir a error. Salvador de Madariaga decía que era un hombre “nada dado a decir dos palabras, cuando basta una” (Puell, 1997, 191). Tampoco sus informes y comunicaciones escritas fueron una obra literaria, algo reconocido por él mismo.
- No improvisaba. Los temas expuestos estaban meditados con anterioridad, sin perder de vista la realidad y el sentido estricto de las cosas, lo que daba coherencia a su discurso. En general, no había nada que sobrase o que faltase de acuerdo con lo que quería transmitir. Así, buscando la máxima transparencia, no se desviaba del tema con aportaciones intelectuales de relleno y cuidaba que lo que quería expresar llegase a los interlocutores de forma rápida y lo más directa posible.
- Todo su exposición estaba plenamente de acuerdo con su línea de trabajo, tanto de lo hecho como de lo pendiente por hacer. Lo que resultaba más claro conforme se avanzaba en la ejecución.
- Ajustaba el discurso a lo que cada interlocutor necesitaba saber y buscaba motivar a los oyentes para que fueran capaces de responder con sus propias ideas en los coloquios abiertos o por los canales de mando para evitar malentendidos. De esa forma, procuraba que todos los cuadros de mando, hasta los más bajos, supieran que la superioridad se responsabilizaba de los temas en marcha y que conocía y comprendía los problemas. Por eso buscaba la máxima difusión.
- Acuña ciertas expresiones, ideas-fuerza, que, obsesionado con ellas, solía repetir en sus discursos, tales como la necesidad de unidad entre todos los miembros de las FAS, la comunión de éstas con la sociedad, el espíritu de servicio, la disciplina, la paz nacional, etc.
- Aceptaba cualquier crítica constructiva, pero nunca criticaba la situación de las FAS, aunque admitiese que existían ciertos problemas que venían de antiguo (Gutiérrez Mellado, 1981, 162 y



175), ni tampoco a la situación política anterior a 1975, que siempre respetaba. Sí se manifestaba en contra de los que, por intereses espurios, intentaban poner freno al avance de la sociedad con críticas tendenciosas, desde fuera y desde dentro de las FAS. A tales críticas no respondía directamente, solo las insinuaba, eludiendo siempre alusiones personales. Aunque pocas veces hizo público su malestar, era sensible a las críticas hacia su persona, a las “campañas falsas y calumniosas” a las que se refería el general Lobo (ápuđ Barrachina, 2011, 2) o él mismo (1981, 45, 82, 102, 132, 149, 172, 198, 233 y 265).

- Salía al paso de las murmuraciones y falsos rumores —falsa propaganda— de “maligna intencionalidad”, que consideraba dañinos por faltar a la disciplina y buen orden de las FAS, tratando de dividir y confundir y que cundiera el pesimismo entre sus miembros. Por ello pedía que creyesen “en lo que dice y no en lo que dicen o en lo que se interpreta”<sup>11</sup>.
- Se manifestaba pragmático, propenso a resolver los problemas castrenses por orden de importancia y flexible en sus planteamientos. En sus palabras trasciende la idea de que todo lo que se hiciera no debería inamovible, sino perfectible en el futuro. Por eso, trataba de dejar los asuntos resueltos o, al menos, “en buena vía para que los que vengan después de nosotros puedan continuar avanzando hacia las metas fijadas” (1981, 43 y 175).

El planteamiento de sus discursos estaba de acuerdo con la finalidad general de transformar el ejército heredado en una institución colaboradora de la reforma política que llevaría a la democracia, formando parte del nuevo ordenamiento jurídico y de la sociedad; en definitiva “lograr unos militares integrados en el Estado como unos componentes más, con unas específicas y especiales funciones marcadas y dirigidas por el poder civil, e insertos en la comunidad social como entes con las mismas obligaciones y derechos que el resto de los ciudadanos de un Estado de derecho” (Fajardo, 2011, 570). Su meta era alcanzar los siguientes tres objetivos generales e interrelacionados:

---

<sup>11</sup> En 1977 llega a admitir: “estamos en la época del rumor”.

- En el ámbito de la política: sujeción del poder militar al poder político ejecutivo mediante el establecimiento de una política de defensa, dentro de la general, de la que derivaría una política militar.
- En el militar: determinación de las funciones y misiones de las FAS, desde el control civil asentado, en la democracia y en el ámbito internacional. Creación, bajo la subordinación al poder civil, de la estructura de defensa y del organigrama militar, ajustando las plantillas a las necesidades actuales y equilibrando coste económico y eficacia. Así como el rejuveneciendo los cuadros de mando, la regulación del asociacionismo político de los militares, la elaboración de unas nuevas Ordenanzas y de una política de ascensos y de provisión de vacantes que primara los conocimientos castrenses.
- En el económico: establecimiento de una política presupuestaria para las FAS, que permitiera la modernización del armamento y material y la potenciación del complejo industrial militar, así como el ajuste retributivo del personal, con equiparación al resto de los funcionarios, buscando erradicar el pluriempleo, la mejora de la acción social y la atención a las clases pasivas militares<sup>12</sup>.
- Y en el social: integración de las FAS en la sociedad a través de la pérdida consensuada todo cuanto las aislase de ella y conversión de sus miembros en funcionarios estatales de pleno derecho, llevándose a cabo la “funcionarización política”, como apunta Fajardo Terribas, a través de “la separación funcional de los militares de las actividades de seguridad interior, y/o la delimitación de la jurisprudencia militar para ámbitos específicamente castrenses” (2011, 568).

En resumen, su “principal objeto [...] fue resolver algunos de los numerosos problemas estructurales, retributivos y asistenciales de la carrera [militar] y actualizar su código deontológico” (Puell, 205,

---

<sup>12</sup> “Un potencial militar puede lograrse siguiendo bien la idea de la eficacia (con unos medios determinados lograr un máximo de competencia) o de la economía (lograr unos objetivos de fuerza que se fijen con el menor costo) [...] según nuestro criterio ha llegado el momento de pedir que se nos aplique este segundo método” (Gutiérrez Mellado, 1974).

270), dentro del general de la Transición de consolidar la democracia y hacerla irreversible.

## **2.2. Elementos esenciales**

Entrando en concreto en su discurso, los elementos esenciales de su pensamiento, que aparecen al estructurarlo analíticamente, pueden agruparse en una especie de decálogo, cuyos principales factores y elementos se contemplan a continuación.

### ***2.2.1. Ante el proceso de transición política***

Gutiérrez Mellado consideraba inevitable el proceso de transición política, porque así lo querían todos los españoles. Una transición desde el respeto a la figura de Franco, pero también desde la crítica a la actividad de su administración (1983, 54)<sup>13</sup>. Una transición que debía llevarse a cabo a pesar de la actuación en contra de minorías extremistas, revanchistas o interesadas en sus ambiciones personales, a las que había que rechazar (1981, 25 y 26). Una transición con la que estaba, lógicamente, de acuerdo, no sólo por formar parte del Gobierno que la promovía, sino por haber sido aprobada, primero por las Cortes y luego por referéndum (1981, 97). Su único temor —compartido por las élites políticas y por la sociedad— era volver otra vez a una guerra civil, a las ‘dos Españas’, reconociendo que un golpe de estado “sería una catástrofe” (1981, 194).

### ***2.2.2. Defensa nacional, política de defensa y política militar***

Estos conceptos, reiteradamente expuestos desde 1976 a 1981, fueron la base de partida de las transformaciones sufridas por las FAS para adaptarlas a las nuevas situaciones bélicas. Aludiendo a los problemas de la defensa nacional, señalaba que debía ser “entendida como actividad que afecta a todos los estamentos de la nación, no sólo al Ejército”, de forma que era misión, no sólo de los ejércitos, principales protagonistas, sino de todos los españoles (1981, 38-38 y 243-244).

---

<sup>13</sup> Como defectos de dicha administración, destacaba los de no haber preparado el postfranquismo y presuponer que se podía prescindir de media España.

Defensa Nacional de la que emanaba la política de defensa, integrada en la política general, y de ella la política militar, de tal manera que los ejércitos se sintiesen subordinados al poder ejecutivo. Planteaba tres niveles diferenciados: político, de conducción estratégica y operativo (Gutiérrez Mellado, 1981, 73). Así, la política militar debía ser “realista” y “línea directriz [para] conseguir un Ejército eficaz en la medida de nuestras posibilidades”, a través de una “administración y dirección unificada de nuestros Ejércitos”, de “la definición del objetivo de fuerza conjunto, teniendo en cuenta el concepto coste/eficacia”; y de “la dosificación de cada Ejército, dentro de ese objetivo de fuerza” (Gutiérrez Mellado, 1981, 40 y 79-80).

Y para ello consideraba imprescindible estructurar orgánicamente la defensa nacional (1981, 79-80), mediante la creación de un único ministerio —“una necesidad generalmente sentida desde hace años”— que facilitase, entre otros asuntos, la gestión y empleo de todos los recursos que debían contribuir a la defensa nacional, así como realizar una política conjunta, rentable económicamente, de armamento, material y equipo, (1981, 91 y 108). De acuerdo con lo proyectado en el frustrado proyecto de ley de bases de la Defensa, tal estructura debía contar con una “rama político-administrativa” que apoyase a la “rama militar”, a la que llamaba “rama egoísta pues es la rama que tiene que estar dispuesta a combatir”; ramas que no habrían de ser compartimentos estancos (1981, 110, 201, 206 y 207). Y cuya dirección podría recaer en un civil, como así será posteriormente: “considero que es indiferente que sea un ministro civil o militar; lo que es necesario es que sea un buen ministro, y que esté compenetrado con las FAS” (1981, 195).

Asimismo, para cubrir las necesidades de información-inteligencia de la defensa nacional, consideraba necesario unificar los servicios de información existentes —el del Alto Estado Mayor, el de la Presidencia del Gobierno y la 2.<sup>a</sup> Sección-bis de cada uno de los tres ejércitos— en un solo organismo dependiente del Ministerio de Defensa, en referencia al futuro Centro Superior de Información de la Defensa (CESID) (1981, 119).

### ***2.2.3. Visión general de las FAS***

Todas sus manifestaciones van dirigidas a la consecución de un ejército —entiéndase FAS— fuerte, eficaz, con “una fuerza operativa y conjunta, equilibrada, flexible y polivalente”, unido, hermanado con la sociedad, al nivel que requería España y sus compromisos europeos. En definitiva “el Ejército que necesita y merece España”, “el Ejército que exige su defensa” (1981, 34, 35, 40 y 65).

### ***2.2.4. Posición de los militares ante el proceso democrático***

Básicamente, consideraba que las FAS debían abandonar todo protagonismo político, sin dictar solución alguna, sino velando porque el desarrollo político de la nación se culminase sin imposiciones ni violencias. En esa idea, una de sus obsesiones —luego plasmada en el real decreto de 24 de agosto de 1976 y reiteradamente manifestada hasta 1981— el ejército no estaba para mandar, sino para servir; la política la debían hacer los políticos, ya que la intervención de las FAS produciría, por posiciones encontradas, su disgregación. Además, la tropa de reemplazo, aunque se respetase su afiliación política y sindical durante su permanencia en filas, sólo debía dedicarse a ser soldados de España. El ejército tenía que limitarse a mantenerse políticamente neutral y apoyar la legalidad vigente (1981, 15, 16, 29, 53, 54, 75, 76, 90, 91, 97, 99, 133, 195, 218 y 240).

Hay que tener en cuenta que consideraba que avalaba lo expuesto su creencia en que la gran masa de las FAS no quería participar en la política activa, a excepción de una minoría, en la que se incluían ciertos cuadros de mando, que estaba en desacuerdo con la evolución habida y dispuesta a emplear cualquier procedimiento para implantar su forma peculiar de amar a la patria.

### ***2.2.5. Relaciones entre los miembros de las FAS***

Gutiérrez Mellado sostuvo constante e insistentemente —otra de sus obsesiones—, por ser imprescindible para la supervivencia de las FAS, la necesidad de unión entre todos sus componentes, respetando siempre la jerarquía pero sin disociarla, por lo que afectaba a la moral. Esta unión era la base, según su criterio, para resolver

todos los problemas y lograr que el “Ejército sea un bloque monolítico, verdadero, invulnerable a los intentos de desunión”.

Una unidad que, según su entender, habría de ser “realmente monolítica, no teórica” —factor esencial, entre otros, para lograr un ejército fuerte—, efectiva desde los más altos grados hacia abajo, no sólo de doctrina sino espiritual, sin fisuras generacionales, ni diferencias de procedencia. Unidad que, junto al rechazo a todo rumor, insidia, crítica o murmuración, a la disciplina y a la confianza en los mandos, habría de configurar la lealtad de las FAS para con el rey (1981, 36, 48, 62 y 65).

#### ***2.2.6. Relación de las FAS con la sociedad***

Otra de las ‘obsesiones’ de Gutiérrez Mellado, a sumar a las anteriores, era la unión entre las fuerzas armadas y la sociedad; unión necesaria para que todas las transformaciones a llevar a cabo, tanto las de orden interno como las políticas, llegasen a buen término, dado que unas FAS integradas en la sociedad —no FAS “y” la sociedad, sino FAS “en” la sociedad— harían fracasar toda intención contraria. Camino culminado con el establecimiento, con carácter anual, del Día de las FAS, en el que también se rendiría homenaje a la Bandera, lo que suponía en su conjunto un homenaje a toda la Nación (1981, 19, 22, 36, 81, 148, 180 y 181).

#### ***2.2.7. Comunicación entre los mandos de las FAS***

En la idea de que, en el ámbito militar de la transición, debían participar todos los militares sin excepción, planteó, en novedoso contraste con el tiempo pasado de ‘orden y mando’, una apertura informativa bajo la forma de comunicación bidireccional, siguiendo la escala de mando, al objeto de que todos, en el momento oportuno, estuvieran enterados con claridad de los propósitos de la superioridad. Una intercomunicación que, rompiendo todos los compartimentos estancos, habría de ser de “carácter regular y periódica o cuando los acontecimientos lo justifiquen, siempre por la vía jerárquica y de Mando”, de forma que desapareciera “esa queja que con frecuencia llega a nuestros oídos de que existe una falta de información desde arriba” y corregir el defecto que puede existir en sentido contrario, es decir, el frecuente desconocimiento de los problemas y

preocupaciones, e incluso ideas, en los niveles más bajos. Planteamiento que para Gutiérrez Mellado estaba por encima de las críticas de los que pensaban que implicaba pérdida de autoridad (1981, 42, 57, 58, 72, 84; 101, 102 y 206).

### ***2.2.8. Reorganización de las FAS***

Convencido de la necesidad de alcanzar la deseable eficacia y de resolver los problemas que las afectaban, buscó el ajuste entre el tipo de defensa que España requería y la realidad económica de un país de recursos limitados, teniendo en cuenta los principios de “economía de medios”, “separación clara de misiones y responsabilidades”, “desaparición de duplicidades y del aumento de la burocracia, de la centralización excesiva, del gigantismo de los órganos y del miedo a la delegación de funciones”, para conseguir unos “objetivos fuerza” lo más eficaces posible. Todo ello asumiendo que lo que se hiciera “no es obra de uno solo ni de varios organismos aislados si pensamos que las FAS son una empresa colectiva, única y trascendente” (1981, 82).

En esa línea apunta su plan de acción: organizar un “equipo”, perfectible y modificable a medida que se fuese avanzando en el trabajo; reorganizar los restantes organismos ministeriales; suprimir o reducir algunos órganos y unidades, ajustando sus plantillas a las necesidades que resulten de dicha reorganización; atender a la fabricación nacional —con una industria militar integrada en la civil—, para dotar de armamento y material a las FAS; y atender a sus dotaciones con una “administración rigurosa, acertada, selectiva y progresiva” (1981, 42, 43, 56, 57, 79 y 205).

Establecida la necesidad de introducir cambios en las FAS —“una reconsideración de la actual estructura del Ejército”— y señalar quién dirigiría la reorganización y el nivel oportuno de comunicación, participó a sus subordinados, teniendo en cuenta la existencia de “unos medios limitados, aunque importantes”, los criterios básicos para llevarla a cabo y alcanzar la eficacia adecuada: supresión de órganos y unidades en beneficio del conjunto que quedase; máximo nivel de instrucción y adiestramiento, y habilitación de campos de tiro apropiados a las nuevas armas, y creación de bases militares, sacando los cuarteles de las poblaciones (1981, 213 y 214).

Tras reconocer que se habían dado algunos pasos —“no todo está mal”—, que los cambios necesarios eran “muchos e importantes” y que quedaba mucho por hacer, consideraba que para resolver los problemas existentes, al menos los más apremiantes, era preciso comenzar por efectuar algunas acciones limitadas y urgentes, junto con otras de planificación a largo plazo, todo ello con la mirada puesta en llegar a disponer en un futuro no muy lejano de “unas FAS firmes, sólidas, operativas, modernas, unidas, adecuadas a las posibilidades económicas nacionales, identificadas con la voluntad libremente expresada del pueblo español, fuertes en su cohesión y disciplina” (1981, 43, 57, 64, 66, 130 y 229).

### ***2.2.9. Problemas concretos a resolver***

Los problemas a los que se refería eran, de una parte, de carácter interno, relacionados con aspectos profesionales, y de otra, de carácter externo pero que afectaban directamente a las FAS.

Con la resolución de los primeros pretendía lograr “la plena satisfacción interior y moral de todos los componentes del Ejército” y, para él, los más urgentes y esenciales, en el ámbito del personal profesional, eran: hacer desaparecer la corrupción, grande o pequeña; erradicar el pluriempleo; reformar las Ordenanzas; rejuvenecer las escalas; equiparar los ascensos; regular el sistema de destinos; dignificar la “situación de destino de arma o cuerpo”; mejorar los planes de enseñanza técnica, humanística y social; diseñar un plan “efectivo y racional” de instrucción para las unidades; ajustar las plantillas; actualizar las retribuciones; mejorar las pensiones de retirados, viudas y huérfanos; poner en funcionamiento del Instituto Social de las FAS (ISFAS), y fundir el “Ejército de Madrid y el de Provincias”; (1981, 44-46, 77, 78, 80-82, 129, 130, 211 y 216).

Y en cuanto al de de la tropa de reemplazo: disminuir el tiempo de servicio en filas y dedicarlo exclusivamente a instrucción y maniobras, evitando los “tiempos perdidos”; utilizar a la tropa “exclusivamente en bien del servicio”; eliminar la picaresca en el voluntariado; prohibir las recomendaciones; adecuar las condiciones de vida en los cuarteles a los estándares mínimos exigidos en la vida civil, mejorando las instalaciones en los acuartelamientos, y evitar “cualquier injusticia o abuso de autoridad” (1981, 47 y 129).



Y, por último, respecto a los funcionarios civiles y personal contratado al servicio de la administración militar: regular su sindicación bajo condiciones especiales (1981, 210).

Todos estos puntos ya estaban presentes en el “Informe general 1-76 del Ejército de Tierra”, que redactó y envió a las unidades siendo jefe del Estado Mayor Central, unos días antes de que Suárez lo nombrase vicepresidente para Asuntos de la Defensa en septiembre de 1967, y también insistiría en ellos, señalando lo resuelto y lo pendiente por hacer, en los dos informes —el 1/77 y el 1/78—, que firmó siendo ministro de Defensa.

Los problemas con implicaciones externas que afectaban a las FAS eran los relacionados con la Unión Militar Democrática (UMD), la objeción de conciencia, la situación de los militares profesionales republicanos, el separatismo y el terrorismo. Respecto a los dos primeros destaca la claridad de sus palabras para evitar cualquier duda que pudiera surgir en el seno de las FAS respecto a las decisiones tomadas, Su postura ante la UMD era indultar a los condenados de sus penas de prisión, sin permitir su reincorporación al ejército; pese a ello, la prensa de ultraderecha le acusó de ser su ideólogo, propulsor y animador y tachó sus proyectos de modernización de las FAS de “calco del programa de la UMD” (Gutiérrez Mellado, 1983, 132 y 135). Y en cuanto a la objeción de conciencia por motivos religiosos, propuso al Ministerio de Justicia el indulto de los centenares de soldados que cumplían penas de prisión y solicitó al Gobierno la instauración de un servicio nacional sustitutorio, que evitase que la justicia castrense se viese en la tesitura de tener que procesar a ningún futuro objetor (1981, 51, 52, 209, 239 y 240).

Al margen del separatismo, “peligro permanente e inmediato” para la unidad de España, no consideraba nocivo el desarrollo autonómico dentro del marco constitucional (1983, 71 y 72), y frente al terrorismo, que atentaba contra la paz nacional, aportaba determinadas ideas que, aun conocidas teóricamente por algunos, serían más tarde llevadas a la práctica por los encargados de la lucha contra el terrorismo de ETA, tanto por el CESID, como por las Fuerzas de Seguridad del Estado (1983, 60 y 62). Las ideas-fuerza o propósitos directores que aparecen en sus discursos e intervenciones públicas eran: unidad de acción —concepto que más adelante se

convertiría en ‘cuestión de Estado’—; no utilizar el terrorismo como “arma arrojada contra el Gobierno de turno” —algo que, incluso en la actualidad, se sigue repitiendo hasta la saciedad—; aislar a los terroristas de la sociedad y de la opinión pública; buscar la colaboración francesa y la cooperación extranjera, y mantener a las FAS al margen del problema terrorista, en el convencimiento de que la lucha contraterrorista era propia de los servicios de información-inteligencia (1983, 28, 64, 67 y 71; 1981, 191 y 193).

### ***2.2.10. Relaciones con los medios de comunicación social***

A tal fin, institucionalizándola, crea, para abrir canales de mutua colaboración, la Oficina de Información y Relaciones Públicas en el seno del Ministerio de Defensa en la idea de que “el Ejército no debe ser tema tabú en los medios de comunicación” y que “no pueden existir diferencias ni discusiones entre los dos estamentos”, de modo que, a través de la Oficina citada, los medios informativos pueden “preguntar lo que quieran, que siempre se les dirá la verdad, y que si alguna vez no se les puede contestar se les informará claramente” (Gutiérrez Mellado, 1983, 103 y 104; Gutiérrez Mellado, 1981, 153, 205 y 239).

### **2.3. Las tentaciones del militar**

En definitiva y a la vista del contenido de sus intervenciones públicas, puede observarse que Gutiérrez Mellado, amén de plantear la necesaria transformación profesional, destacó la necesidad de que los militares dejasen de intervenir en política, contribuyendo así al éxito de la Transición y también a la consolidación del sistema democrático; consolidación alcanzada cuando el poder civil es libre de definir la política de seguridad y defensa y de dirigir las FAS (Serra, 2004, 1).

Un pensamiento centrado en evitar “las tentaciones del militar de carrera”, meta fundamental para los logros propuestos, que luego completaría en 1982 con ciertas recomendaciones, con proyección de futuro, dirigidas a retraer a los profesionales de la milicia de implicarse en la política activa, y alcanzar, de ese modo, unas FAS cumplidoras de su deber en la paz y en la guerra de acuerdo con las leyes de la nación. En dicha ocasión, compendió el problema bajo los

enfoques sociológico, profesional y político, volviendo a insistir en algunos de los elementos esenciales que aplicó durante la Transición a las FAS (1982, 91).

- Para que las FAS —cuadros de mando y tropas— se integren en la sociedad y se sientan apoyadas por ella, se debe evitar su aislamiento social, proyectar la “mentalidad militar” —nunca excluyente ni despectiva hacia el resto de la sociedad— y combatir su corporativismo exagerado.
- Rechazar falsas capciosas o interesadas propagandas que intenten manipular a las FAS, procedan de donde procedan.
- Huir del militarismo excesivo y nunca pretender imponerlo a la sociedad.
- Atender a la preparación para la paz y la guerra, acompañada de una cultura e iniciativa cada vez mayor, desde los cuadros de mando al soldado raso.
- Combatir la rutina en la “vida de guarnición”, rutina que daña la moral y efectividad operativa.
- Ajustar el número de unidades a las necesidades y garantizar que estén completas en material y armamento.
- Apoyar la vida familiar del militar, resolviendo sus dificultades económicas (sanidad, viviendas, pensiones, residencias, etc.) y evitando su aislamiento social (Gutiérrez Mellado, 1978, 92-96).

Consejos a los que agregaría otros para el porvenir en la conferencia impartida a los cadetes de la Academia General Militar, resumidos en 17 puntos (Gutiérrez Mellado, 1994). Volvería a insistir en ellos al año siguiente en la que debería haber pronunciado ante un grupo de universitarios catalanes, sino hubiera sufrido el fatal accidente de tráfico que le costó la vida (Gutiérrez Mellado, 1995). En las dos relacionaba, en su afán por hermanar ambos sectores académicos, algunas de las características que “deberían distinguir a las FAS en el futuro”. Por otro lado, sin hablar ya de problemas pendientes, de organización, ni de los medios necesarios, etc., reseñaba en concreto, rechazando “la tentación del poder militar” —esencial para la paz entre los españoles; una de sus obsesiones—, la necesidad de mantener “nobles y hermosos ideales”, aquellos que él

mismo siguió durante su vida. En cierta forma, sembraba de nuevo lo que había expuesto en sus discursos cuando estaba en activo, en muchos casos con repetitiva insistencia, en relación con el comportamiento de mandos y tropa, tanto en el seno de las FAS como en la sociedad de la que formaban parte.

Así, resumiendo, hablaba de unos militares, hombres y mujeres, bien adiestrados y formados ética, moral y humanamente, disciplinados y leales, identificados con la sociedad y adaptados a ella, políticamente apartidistas, conocedores de nuestra historia, relacionados sin soberbia con la sociedad y con los medios de comunicación, ajenos a los rumores y las insidias, y siempre entregados a su quehacer profesional con responsabilidad en la paz y en la guerra —la “hora de la verdad”— formando, con sus tropas y con el resto de la sociedad, parte de la defensa nacional.

En conjunto, todo lo dicho constituye la obra del general cuyo único objetivo, como diría el ex presidente Adolfo Suárez en la inauguración del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, fue acabar con la “tradicción de pronunciamientos, sublevaciones y asonadas”, que se remontaba al siglo XIX, y lograr que las Fuerzas Armadas entendieran que no podían “estar al servicio de una ideología, sino de todos los españoles”, para lo que emprendió una “gran operación de transformación y modernización” de los ejércitos, que les permitió asumir “el papel que les corresponde en un Estado de Derecho” (Suárez, 1997).

### **3. EL POSIBLE MODELO CREADO**

En 1983, fuera ya de toda actividad castrense, el general Gutiérrez Mellado, como observador externo del proceso, declaró al periodista Jesús Picatoste que el resultado de la transición militar, fruto de sus desvelos, había sido eficaz según su criterio ya que era “muy grato comprobar que los más altos mandos militares hacen ahora unas declaraciones y tienen unas actitudes que coinciden en grandes líneas con lo que yo he venido diciendo y haciendo durante mi etapa gubernamental” (1983,159).

Nueve años después, volvía a mostrarse “satisfecho por la labor realizada”, apuntando que “los puntos básicos, los criterios

iniciales se mantenían con las modificaciones lógicas”. Por ello, pensaba que se había puesto “una buena semilla, una base sólida que ha sido corregida, mejorada y desarrollada, pero el tronco se mantiene” (Vega y Sánchez, 1992, 48). Resulta así coherente que Picatoste llegase a la conclusión, “como expresión de deseo o porque la realidad se ajusta a esa afirmación”, de que podía hablarse de la existencia de una “escuela Gutiérrez Mellado o (de un) estilo Gutiérrez Mellado” (Gutiérrez Mellado, 1983, 106).

Hay que tener en cuenta que ya desde que se dio a conocer su “Informe General 1/76”, la prensa española recogía su ordenado quehacer en lo que consideraba “la doctrina de un jefe”, lo que da pie a pensar en la base teórica de esa posible ‘escuela’ (*Cambio 16* (1976), 252, 9). Y aunque le pareciese una exageración y afirmara no ser consciente de haberla creado, muchos altos mandos militares continúan hoy manifestándose, en sus discursos, declaraciones, etc., de forma similar a la planteada por él en su día en relación, entre otras cosas, con la lealtad de las FAS a España y a la Corona, con la defensa nacional, con la política de defensa y militar, con la unidad y entrega absoluta de las FAS a su quehacer profesional, sin partidismos e identificadas con la sociedad a la que sirven y defienden, etc. Y hoy día siguen laborando sobre la base de lo ejecutado durante la Transición.

De acuerdo con lo expuesto, es posible preguntarse si Gutiérrez Mellado, aunque sólo pretendiera transformar las FAS, creó realmente escuela y marcó pautas más o menos permanentes —el “tronco” a que aludía—, que contuvieran las claves de su reforma y constituyeran una matriz o modelo no cerrado al futuro. Sus preocupaciones, miradas en su conjunto y desde sus puntos esenciales, han podido conformar un posible modelo de reforma militar, no definido en la acción ya que “nadie podía tener por anticipado una idea completa de cuáles serían las etapas y el resultado final del proceso de salida de la dictadura” (Colomer, 1998, 173). Modelo que, caso de ser real, se habría de concretar desde los planteamientos intelectuales expuestos y no desde modelos forjados *a posteriori*, fruto del análisis de los acontecimientos.

Para poder definir ese modelo se debe tener presente, en primer lugar, que la Transición fue un proceso de carácter bifocal: por

un lado, hacia la reforma de la estructura política y social y, por otro, hacia la del estamento militar, estando ambos interrelacionados<sup>14</sup>. Así pues, podría decirse que transición política y reforma militar fueron dos elementos complementarios dentro de un mismo proceso: “las reformas militares no son un compartimento estanco que puede aislarse del conjunto del proceso de la Transición” (Serra, 2008, 279). Con ello en mente, conviene diseccionar los pasos dados hacia transformación militar, que, a efectos metodológicos, se dividirán en tres fases interrelacionadas:

1. Inicio de la ‘desarticulación’ del ejército franquista (desde el fallecimiento de Franco a las elecciones generales del 15 de junio de 1977). Mientras que a nivel político se acometieron importantes reformas bajo la presión de las fuerzas sociales, como la ley para la Reforma Política, en las FAS apenas se introdujeron cambios. El general Gutiérrez Mellado, desde su puesto de vicepresidente para Asuntos de la Defensa, se centró, siguiendo en cierto modo las indicaciones de Adolfo Suárez, con el que coincidía, en transmitir a sus compañeros de armas, a los políticos y a los medios de comunicación que la transición era necesaria y que el camino elegido era el adecuado, y en evitar cualquier situación que pudiera romper la paz y provocar un enfrentamiento entre los españoles, es decir, impedir “que pudieran aparecer nuevamente las dos Españas”<sup>15</sup>. Clave de cara a las FAS resultaba todo lo planteado en el epígrafe “Propósitos del Mando” del “Informe General 1/76 del Ejército de Tierra”, a los cuales se remitía en cuantas entrevistas concedió al poco de ser nombrado

---

<sup>14</sup> Generalmente se considera que el proceso de la transición hacia la democracia se inició a partir del fallecimiento del general Franco en noviembre de 1975 y finalizó con la llegada del PSOE al Gobierno en diciembre de 1982. Otros autores prefieren partir de la aprobación de la ley orgánica del Estado de 1967, del asesinato del almirante Carrero en 1973 o de la proclamación del rey Juan Carlos I en 1975, y situar su término en la fecha de aprobación de la Constitución de 1978 o, incluso, prolongarlo hasta 1986, con la entrada de España en la CEE.

<sup>15</sup> En aquel momento, Gutiérrez Mellado pensaba que “el Ejército joven era totalmente reformista y que sólo las viejas generaciones [estaban] ancladas en el pasado”, idea equívoca dado que, en realidad, había “variedad de ideologías y mentalidades” según promociones que convivían en “la firme conciencia de grupo”. De todas formas, había una amplia mayoría dispuesta a respaldar el proceso democrático (Puell, 1997, 196 y 197).

vicepresidente (1976b, 1 y 6-8), y, asimismo, a la hora de esbozar la tarea a realizar<sup>16</sup>.

Creación y organización del Ministerio de Defensa (desde las elecciones de 1977 hasta las de 1 de marzo de 1979, con el importante hito intermedio del referéndum constitucional de 6 de diciembre de 1978). El objetivo fue segregar la cadena de mando de la rama político administrativa y comenzar simultáneamente a ejecutar las reformas previstas de las FAS. En el ámbito político, se contó ya con la izquierda y Gutiérrez Mellado, como ministro de Defensa, se centró en explicar el espíritu de la reforma, momento en el que tendrá que hacer frente a diversas tensiones provocadas en el seno de las FAS, haciendo balance de ellas y de los objetivos pendientes en el “Informe General 1/78” y en el discurso de la Pascua Militar de enero de 1979.

Desarrollo del proyecto de reforma militar (desde las elecciones de 1979 a la victoria en las urnas del PSOE en 1982). Gutiérrez Mellado fue reemplazado en el Ministerio de Defensa por Agustín Rodríguez Sahagún, pero continuó como vicepresidente primero para Asuntos de la Seguridad y Defensa Nacional, desde donde coordinó las actuaciones de dicho departamento y del de Interior, señalando los problemas pendientes más inmediatos y lo que quedaba por hacer en el futuro.

Gutiérrez Mellado no dejó concluido el proceso de reforma militar. Quedaron pendientes aspectos de organización en marcha y la incorporación a la OTAN, paso previo para la definitiva integración de España en Europa; procesos que, desde la experiencia vivida, repasó, paso a paso, en 1988 durante un Curso de Verano de la Universidad Complutense en El Escorial (1988, 1-11).

En resumen: un proceso, un ‘modelo’, caso de que así se considere, complementario a la reforma política, abierto para poder adaptarse a las transformaciones políticas, económicas y sociales del

---

<sup>16</sup> El documento de trabajo preparado por el Gabinete del Vicepresidente para la reunión de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Militares dividía la tarea a realizar en cuatro grandes áreas: 1. Organización superior de la Defensa; 2. Dotaciones presupuestarias; 3. Política conjunta de personal; 4. Competencias de la jurisdicción militar. (ápuđ Puell, 1997, 205 y 206); áreas que, en cierta forma, venían a coincidir con los objetivos marcados en las manifestaciones públicas de Gutiérrez Mellado.

futuro, de forma que sus elementos esenciales pudieran servir posteriormente de orientación, y que se habría de desarrollar, caso de su aplicación, paso a paso, gradualmente, al objeto de dar tiempo a las FAS para que:

- Asimilasen, como necesario, el sistema democrático.
- Saliesen de su aislamiento social.
- Admitiesen los cambios en las normativas referentes a las FAS que facilitasen el paso del ejército antiguo al nuevo profesional.
- Aislasen cualquier intento de volver a la situación anterior por parte de militares intolerantes que, anclados en el pasado, no estaban de acuerdo con las transformaciones en marcha.
- Permitiesen, de forma definitiva, que las FAS estuviesen subordinadas al poder civil y aceptasen, por tanto, las decisiones políticas: el factor más importante para el proceso de Transición.

Así, en base a lo anterior, el proceso básico a seguir se apoyaría en cuatro elementos, fundamento de la transición militar dentro de la democrática:

1. Subordinación política de las FAS, de forma que el poder ejecutivo controlara la actividad y cumplimiento de sus misiones; caso contrario se constituiría una democracia tutelada o vigilada.
2. Asunción del concepto de defensa nacional —“Defensa somos todos”—, lo que exigía un cambio estructural y de objetivos militares en relación con el periodo anterior, que debía ser aceptado.
3. Profesionalización del personal y mejora del material de las antiguas FAS.
4. Apertura a misiones exteriores, consecuencia de los compromisos internacionales de corte democrático adquiridos: desde la defensa nacional a la defensa continental e internacional<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> En el fondo están presentes los elementos base citados por Diez-Alegría en *Ejército y Sociedad* (1972), que reiteró, salvo ligeras modificaciones, en su disertación ante la Junta Ordinaria de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y, más adelante, en su discurso en su ingreso en la misma.



Todo ello exigiría los necesarios cambios legislativos e institucionales, concebidos al objeto de garantizar la “supremacía civil” (Serra, 2008, 283) y que las FAS asumieran la democracia progresivamente, evitando cualquier posible involución, antes de proceder a su transformación (Busquets, 1989, 24).

#### **4. LEGADO INTELECTUAL DE GUTIÉRREZ MELLADO**

Desde el camino planteado, queda ahora por determinar el valor actual de la doctrina o del modelo creado por Gutiérrez Mellado para la transición militar.

##### **4.1. Vigencia de su pensamiento**

Puede afirmarse con bastante certeza que el pensamiento e ideas de Gutiérrez Mellado siguen estando presentes en la actualidad. Corroborar este aserto el contenido de posteriores entrevistas concedidas por algunos militares relevantes, el contenido de los sucesivos discursos anuales pronunciados con ocasión de la Pascua Militar y la temática de cuantas conferencias, jornadas, y congresos tratan y debaten la Transición española.

Entre las primeras, tomando como ejemplo las recogidas por María Mérida, la mayoría de los generales —entre los que figura Gutiérrez Mellado como vicepresidente del gobierno— hablaba ya, desde el convencimiento del apoliticismo de las FAS, de la paz nacional basada en la reconciliación, del Ministerio de Defensa, de la reforma militar en marcha, de la preocupación por el terrorismo y el separatismo como elementos que podían poner en peligro el proceso, de la posible entrada de España en la OTAN, de la esperanza en el rey, de la unión del pueblo y el Ejército<sup>18</sup>. Ideas consolidadas hoy día y que son ya lenguaje habitual de todo militar.

Los discursos de la Pascua Militar, a partir ya de los de Gutiérrez Mellado —momento en el que comienzan a estructurarse de

---

<sup>18</sup> Como señala la entrevistadora, las opiniones y criterios de los entrevistados “no siempre coinciden, o por lo menos en su totalidad, con los suyos personales y propios”, habida cuenta que los mismos van unidos generalmente de forma aséptica al cargo que ocupan (Mérida, 1979, p. 13).

forma similar—, constituyen un compendio de los problemas, planes y logros de las FAS. En los inmediatamente anteriores al fallecimiento de Franco, aunque en algún caso se hiciera un breve balance de lo realizado y lo pendiente por realizar, se abordaban temas acordes con la situación del momento y se resaltaba la unidad y la disciplina de los ejércitos como medio para evitar la acción disgregadora del enemigo interior y como valor primordial para la guerra por encima de toda preparación (Pascua Militar, 1974). En el primero tras su muerte, se habla ya de la necesidad de unas FAS fuertes y eficaces y de una estructura profesional en todos los escalones, acercándose a las ideas iniciales de la Transición (Pascua Militar, 1976). Ideas luego ampliamente desarrolladas en los pronunciados por Gutiérrez Mellado en 1977, 1978 y 1979, donde esquematiza, al margen de los tratamientos protocolarios de rigor, dos tipos de pautas discursivas esenciales en relación con el inicio de la transición militar:

1. Acorde con la situación del momento, manifiesta la necesidad de paz y unidad en España —fundamentada en la reconciliación y la tolerancia—, y reclama lealtad a la Corona, unión castrense basada en la lealtad, la disciplina y compañerismo, y eficacia en el cumplimiento de la misión constitucional de los ejércitos, desapareciendo las menciones al “enemigo interior” de las anteriores, pese a referirse expresamente al problema del terrorismo y del separatismo.
2. Detallada exposición de las tareas realizadas y las que quedan por realizar en el ámbito de la defensa nacional y de la consecución de unas FAS modernas y eficaces, dando prioridad a su preparación; para ello se basa en los informes previamente emitidos.

Líneas generales que, de alguna forma, con las adaptaciones pertinentes a la situación del momento y a la personalidad de cada orador, se han ido manteniendo en los discursos posteriores al periodo de Transición. Así, en primer término siguen apareciendo referencias a la paz nacional, a la defensa del orden constitucional —misión asignada a las FAS—, a la unidad ‘interna’ y ‘externa’ de las FAS —identificación pueblo y Ejército—, y, como elementos propios de cada momento, los atentados terroristas y sus víctimas militares y civiles, la oposición a todos los factores de división o desunión —23-F— y al proceso de integración en la OTAN. Y en segundo lugar,

como en todas las Pascuas Militares anteriores, la expresión sintética final de lo realizado y los proyectos para el año siguiente.

Así pues su pensamiento, asumidos los conceptos-realidades de la defensa nacional, expuestos durante años anteriores, ha continuado presente hasta la actualidad. Fundamentalmente aquellas ideas en las que Gutiérrez Mellado hizo siempre hincapié, tales como las relativas al concepto unitario de la defensa nacional, a la consecución, siempre mirando al futuro en evolución, de unas FAS cada día más operativas, ajustadas a las disponibilidades existentes, bien formadas, y cada vez más integradas en la sociedad, capaces de responder con eficacia a los compromisos de estabilidad y seguridad nacionales e internacionales.

También en las primeras jornadas, seminarios, foros o congresos, en los que la participación era ya conjunta de militares, profesores de universidad y políticos, marcando de esa forma el interés en la integración de las FAS en la sociedad española, comenzaron a tratarse asuntos diversos relacionados con la transición militar.

Por ejemplo en las “Jornadas sobre las FAS ante la sociedad del cambio”, organizadas por el Club Diálogos para la Democracia en 1984, los debates se plantearon, entre otros temas relativos a la implicación social de las FAS, su relación con los medios de comunicación social y la creación del Ministerio de Defensa. Asimismo, en las “Jornadas sobre libertades públicas y FAS”, organizadas por el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Complutense” ese mismo año, se trató, entre otros temas, de la relación entre la sociedad y las FAS y de su situación en el régimen constitucional. Y en el seminario organizado por la Asociación de la Prensa de Madrid: bajo el lema “Conciencia de Defensa Nacional y Medios de Comunicación”, se habló de todos aquellos aspectos de la defensa nacional de interés para los periodistas: concepto, economía de defensa, programas, etc.<sup>19</sup>. Ideas entonces debatidas que hoy son punto de referencia obligado en cualquier jornada, seminario, curso o

---

<sup>19</sup> Previamente, se celebró el “I Seminario sobre Información de Defensa y FAS en la España actual”, desarrollado por la misma Asociación.

congreso que aborde temas relacionados con los asuntos de la defensa<sup>20</sup>.

#### 4.2. Aplicación de su modelo

En principio, cara a un posible empleo del ‘modelo español’ de transición —del que forma parte la transformación militar— en otros procesos de factura similar, se ha de tener en cuenta que la generalización en la búsqueda del ‘modelo ideal’ deja fuera “otros factores que también han estado presentes, como las persistentes divisiones, el carácter titubeante de los compromisos, el desgaste del refrendo popular, la escalada del terrorismo y los intentos violentos del Ejército para subvertir el cambio, todos ellos factores que hacían el resultado bastante incierto” (Agüero, 1995, 18). Así como otros factores favorables al cambio, tales como la existencia de un cierto equilibrio en la correlación de fuerzas en oposición, entre franquistas debilitados y aperturistas a la democracia en crecimiento (Busquets, 1989, 15-16), o la aceptación general de la sucesión a favor del rey y de los cambios políticos, así como la existencia de un ejército que, al final del franquismo, ya no era la *única ratio* de la existencia del régimen (Rodrigo, 1983, 356 y 357).

Por tanto, en aras de esa generalización, se han de establecer las condiciones generales precisas para que tales planteamientos hayan podido o puedan ser tomados como modelo en otro país, y para ello se ha de arrancar de un análisis de todo lo que rodea a su posible aplicación. Teniendo en cuenta la complementariedad entre lo político y lo militar en una transición dentro de la propia situación nacional, en principio, se ha de estudiar ésta en detalle para ver si se encuentran unas condiciones generales, básicas, similares a las españolas, tales como:

---

<sup>20</sup> A lo dicho hay que sumar las jornadas, encuentros, etc., relativos a la Europa militar, la OTAN y España; entre otros. Por ejemplo, el “Encuentro sobre la seguridad europea”, celebrado el 25 de junio de 1987 en Madrid; o las jornadas patrocinadas por el Instituto de Cuestiones Internacionales, los días 15 y 16 de octubre de 1987, sobre “El debate estratégico de la Alianza Atlántica y sus implicaciones en la Defensa Nacional”, con participación de militares y políticos extranjeros, amén de españoles.

- Existencia de un régimen autoritario, no democrático, salido de una situación violenta.
- Intención del mismo de perpetuarse en el poder.
- Presencia de un poder militar con reducido papel político en el momento del inicio del cambio, pero que aún puede poner en cuestión el civil o situarse por encima de éste.
- FAS aisladas en el interior y en el exterior, y poco profesionalizadas.
- Despolitización de la sociedad.
- Concurrencia con lo anterior de un contexto político favorable al cambio.

Y planeando sobre todo ello, como condiciones necesarias para el cambio:

- Rechazo general, tanto en el ámbito político, como en el social y el militar, a una vuelta a la violencia anterior.
- Existencia de una diversificación ideológica y política cuestionando el régimen anterior.
- Convencimiento de la necesidad, para avanzar en el futuro, de reconciliación nacional.
- Propósito, mediante acuerdos y pactos, de avanzar hacia una situación democrática.

Situación general en la que, aunque no de forma exacta, se encontraron algunos países latinoamericanos y europeos que en su día analizaron los planteamientos de la transición democrática española, y por ende la militar, incluso con asesoramiento español (Serra, 2008, 9), en la consideración de que constituirían un modelo de cambio digno de ser importado en atención al carácter pacífico y reformista del proceso, en el que se evitó el revanchismo y se favoreció la convivencia social. ‘Modelo español’ que se ha asociado a negociaciones y pactos entre las élites políticas y a un amplio consenso entre la ciudadanía (Colomer, 1998, 9), y que ha sido tenido en cuenta también “por los sociólogos que estudian las transiciones democráticas

comparativamente y los actores políticos comprometidos” (Casanova, 1994, 16 y 17) .

En la actualidad, algunos analistas y algunos medios de comunicación hablan de la posibilidad de que lo mismo pudiera ocurrir en los países árabes ahora en transición hacia un modelo democrático tras las recientes revueltas populares, la llamada ‘primavera árabe’. Así, se cree que la “experiencia democratizadora española” y “diversos elementos de la transición española”, entre ellos la reforma y modernización de las FAS, recuperan su valor y pueden ser exportados a dichos países (Moltó y Manzano, 2011, 2-3; Adé, 2011, 1). No obstante, aunque las similitudes buscadas analíticamente permitan una posible comparación, el proceso desarrollado por cada país no es ni será exactamente el mismo en atención a sus propias peculiaridades y al contexto internacional en que se ha de desarrollar cada uno de los procesos<sup>21</sup>. Además, hay que tener en cuenta la importancia, en esos países, del factor religioso, elemento que no figuraba en el ‘modelo español’, por lo que éste no se puede aplicar sin más.

## 5. CONCLUSIONES

A la vista de lo expuesto, se puede afirmar que el general Gutiérrez Mellado, desde su carácter principal de ‘hombre de acción’, pasó, como organizador desde sus puestos de vicepresidente y ministro de Defensa a ‘hombre de acción en la paz’, conjugando entonces la teoría-pensamiento general de la orgánica militar con la práctica de su aplicación a la realidad concreta y vital de la transición democrática. En ese camino no se queda, ‘ideológicamente’ hablando, inmóvil, así, respetando el pasado franquista se ajusta, sin inclinaciones políticas, a la realidad del momento, sin dejar de prever el futuro. Asimismo, aunque manifieste no haber sido influenciado por nadie, por encima de su quehacer inicial planean las ideas de su amigo el general Díez-Alegría y el conocimiento de la situación cívico-militar de los países democráticos europeos en aquel momento. De

---

<sup>21</sup> Isabel Adé admite que “las dictaduras de Franco y Pinochet comparten durante su existencia una serie de características en cuanto a su desarrollo, sus principios y el papel que en ellas ocupa la milicia que nos permite la comparación de sus posteriores transiciones” (2011, 4).

todas formas el resultado de su profunda reforma fue innovador, con sello personal.

Si bien el resultado de sus trabajos no se veía claro en el momento de su cese en 1981, “desde la perspectiva actual, puede afirmarse que alcanzó todos los objetivos marcados” (Puell, 1997, 191) y que su eficacia muestra la incuestionable sujeción de las FAS al poder político democrático, su incorporación en la sociedad, su grado actual de profesionalización, el abandono de las misiones ‘interiores’ por aquellas en el exterior, el crecimiento de su prestigio, nacional e internacional, y el continuado ajuste a las realidades políticas, económicas y sociales en la España de cada momento sin provocar tensiones.

El cambio se manifiesta hoy claramente, a pesar de que aún existan algunos detractores recalcitrantes de sus ideas, en el pensamiento de los militares en activo que constatan el reconocimiento a su labor a través de la comparación entre el ejército cuartelero y de guarnición anterior a la Transición y el actual con cotas de modernidad, interoperabilidad y profesionalidad impensables entonces; FAS en las que han desarrollado la carrera profesional de la que se sienten orgullosos<sup>22</sup>.

Su pensamiento, dejando de lado las cuestiones estructurales fundamentales, sigue aún vigente, en cuanto en el seno de las FAS se mantiene la preocupación por la búsqueda de un ejército integrado en la sociedad y lo más eficaz posible acorde con las posibilidades nacionales para el cumplimiento de sus misiones. Ello al margen de que su actuación en la Transición constituya para algunos autores un ‘modelo’ de posible aplicación a las transiciones a la democracia actuales en otros lugares del mundo.

Por último, una breve referencia a lo que su pensamiento militar añade a las claves de su figura. En todo personaje histórico hay ciertos detalles de su vida y obra que, resaltando sobre los demás,

---

<sup>22</sup> El 65 por ciento de la sociedad considera que los militares están “mucho” o “bastante” capacitados para cumplir eficazmente su labor; asimismo, el 60 califica a las FAS como institución mayoritariamente “buena” (Informe sobre los resultados de la encuesta “Defensa nacional y Fuerzas Armadas”, 2010, 14).

perfilan las claves esenciales de su imagen llegando incluso a mitificarle. En el caso del general Gutiérrez Mellado hay dos imágenes, relacionadas entre sí, ya acuñadas en la sociedad:

1. Militar demócrata en la transición política: poco elaborada mentalmente, pero la más conocida, basada en la imagen que primero viene a la mente de la sociedad, nacional y foránea: la de su enfrentamiento al golpista Tejero el 23-F, aquella de “el general del vídeo” (Picatoste, 2012, 45).
2. Director de la transición militar: menos conocida en detalle por la sociedad en atención a lo específico del tema, basada en su autoría y dirección de la reforma de las FAS.

Sin embargo, tomando como base lo extraído de su pensamiento, es posible completar los rasgos esenciales apuntados, destacando sus ‘ideas fuerza’, motor de su actuación de cara al presente y al futuro:

- Amor a España y al pueblo español; obsesión por la paz —“nunca más las dos Españas”—, y concordia entre los españoles para superar el pasado, pero “sin renegar o hacer tabla rasa de él, antes bien conservar y mejorar todo lo bueno ya logrado” (Gutiérrez Mellado, 1981, 266).
- Lealtad a la Corona —“lealtad consciente”—, punto de cierre de la situación anterior y llave de apertura y amparo para el futuro de la Patria, eje de continuidad y estabilidad.
- Incuestionable entrega a las FAS, “fracción nobilísima del pueblo español”, que, junto a su pragmatismo, le llevaron, sin mirar al pasado pero aprovechando lo existente, a pensar en las que España necesitaba para estar a la altura de los ejércitos de los países democráticos.
- Apoliticismo castrense, que le hizo concebir unas FAS de “obligada neutralidad ante las opciones políticas temporales tanto del Gobierno” de turno como de cualquier partido político.
- Pragmatismo basado en el conocimiento objetivo de la situación política, económica y social española, que le condujo a la configurar unas FAS fuera de toda utopía, ajustadas, desde lo que



se tiene y lo que se puede tener, a las necesidades reales que la defensa de España requería.

- Aprecio de las virtudes militares para el buen mandar, y obedecer, sin imposiciones o respuestas fuera de lugar, exigiendo unidad entre todos los militares, basada en tres pilares: disciplina, lealtad y compañerismo, así como entrega total al servicio.
- Y prolongación de ese pensar mirando hacia el futuro, con lo que su reforma habría de convertirse en el empuje inicial para caminar hacia lo que aquel demandara.

### BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Adé Portero, I. (2007), “El papel de las FAS en las transiciones democráticas: España y Chile”. En O. Aldunate León e I. Heredia Urzáiz (coords.), *I Encuentro de Jóvenes Investigadores en Historia Contemporánea de la Asociación de Historia Contemporánea*. Zaragoza: Pressas Universitarias [en línea] <<http://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/27/15/4.isabelade.pdf>>.
- (2011), “Las fuerzas armadas en las transiciones democráticas: el caso de España y Chile y su aplicabilidad a los países árabes”. En *X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*. Murcia: Universidad.
- A. F. B. y P. de A. (1923), *Nuestro Ejército: lo que es y lo que puede ser*. Madrid: Imprenta Cervantina.
- Agüero, F. (1995), *Militares, civiles y democracia*. Madrid: Alianza.
- Almirante, J. (1989), *Diccionario Militar*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Aranda Mata, A. (1932), *Defensa nacional: bases racionales de su organización. Conferencia dada en el Casino de Clases del Ejército y la Armada de Madrid, el día 9 de abril de 1932*, Madrid: s. n.
- Barrachina Lisón, C. (2001), *El regreso a los cuarteles: militares y el cambio político en España (1976-1981)*. Tesis doctoral inédita [en línea] <<http://www.resdal.org/Archivo/d0000195.htm>>.
- Busquets Bragulat, J. (1989), “Las Fuerzas Armadas y la transición española”, *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, 93, 13-28.
- Calderón Fernández, J. (1996), “Algunos rasgos de un militar que ya ha entrado en la Historia”, *Revista Española de Defensa*, 95, 17.
- Cambio* 16 (1976), “Este país. Hacia la democracia. Un paso más”, *Cambio* 16, 252, 8-10.
- Cantavella, J. (1995), *Semblanzas entrevistas: Carmen Martín Gaité, Narciso Yepes, Manuel Gutiérrez Mellado*. Madrid: PPC.
- Capitán Equis (1917), *El problema militar en España: apuntes para un estudio sincero y al alcance de todos*. Burgos: Imprenta de J. Saiz y Compañía.
- Cardona, G. (1990), *El problema militar en España*. Madrid: Historia 16.

- Casanova, J. (1994), “Las enseñanzas de la transición democrática en España”, *Ayer*, 15, 15-54.
- Colomer, J. M. (1998), *La transición a la democracia: el modelo español*. Barcelona: Anagrama.
- Cuartero, L. (1923), *Apuntes para la clase de industria militar de la Escuela Superior de Guerra*, Madrid: Imprenta del Memorial de Ingenieros.
- Díez-Alegría, M. (1972), *Ejército y sociedad*. Madrid: Alianza.
- (1976), “Opiniones sobre la dimisión”, *Blanco y Negro*, 2 de octubre, 20.
- Fajardo Terribas, R. (2002), “Aspectos económicos de la reforma militar de Gutiérrez Mellado: hacia la funcionarización económica”. En C. Navajas Zubeldia (coord.), *Actas del III Simposio de Historia Actual*. Logroño: Instituto de Estudios Riojanos, 2, 567-580.
- Faura Martín, J. (1996), “El capitán general Manuel Gutiérrez Mellado”, *Revista Española de Defensa*, 95, 12.
- González, F. (1976), “Opiniones”, *La Vanguardia Española*, 23 de septiembre, 4.
- Gutiérrez Mellado, M. (1971), “Proyecto de potenciación de las Fuerzas Armadas” [en línea]  
<<http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19711215>>.
- (1974), “Política Militar de España” [en línea]  
<<http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19740315>>.
- (1976a), “Discurso de toma de posesión de la Capitanía General de la VII Región Militar” [en línea]  
<<http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19760430>>.
- (1976b), “Declaraciones a la Agencia EFE: planes y programas de actuación” [en línea]  
<<http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19761024>>.
- (1981), *Al servicio de la Corona: palabras de un militar*. Madrid: Ibérico Europea de Ediciones.
- (1983), *Un soldado de España: conversaciones con Jesús Picatoste*. Barcelona: Argos Vergara.
- (1988), “El Ejército en la Transición”, *Cuenta y Razón*, 41, 23-34 [en línea] <http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19880715>>.
- (1994), “Las Fuerzas Armadas en el futuro” [en línea] <<http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19940922>>.
- (1995), “Las Fuerzas Armadas y la Transición democrática” [en línea] <<http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?pid=bibliuned:IUGM-DocGGM-19951215>>.
- Íñiguez del Moral, M. (1996), “La Reforma Militar del teniente general Gutiérrez Mellado”, *Revista Española de Defensa*, 95, 18 y 19.

- Losada Malvárez, J. C. (1990), *Ideología del ejército franquista 1939-1959*. Madrid: Istmo.
- Maurois, A. (1947), *Diálogos sobre el Mando*. Traducción de Manuel Gutiérrez Mellado. Madrid: EFUSA.
- Mérida, M. (1979), *Mis conversaciones con los generales*. Barcelona: Plaza & Janes.
- Moltó, A. y Manzano, C. (2011), “Manual de transiciones”, *El País*, 17 de mayo.
- Otero, J. (2002), “Entrevista a Julia Otero. Periodista” [en línea] <<http://www.testimoniosparalahistoria.com/entrevista/julia-otero-periodista/>>.
- Pascua Militar (1974), “Pascua Militar 1974”, *Ejército*, 409, 3.
- Picatoste, J. (2012), “El general que recibía los golpes”, *Los Domingos de ABC*, 29 de abril, 48 y 49.
- Primo de Rivera, M. (1927), *Actuación ciudadana que corresponde al Ejército: conferencia pronunciada por el presidente del Consejo de Ministros, Miguel Primo de Rivera, en el Casino de Clases de Madrid el día 26 de Octubre de 1927*. Madrid: Imprenta de Juan Pérez Torres.
- Puell de la Villa, F. (1997), *Gutiérrez Mellado: un militar del siglo XX (1912-1995)*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- (2005), *Historia del Ejército de España*. Madrid: Alianza.
- (2012), “Análisis comparativo de la estructura de de la Defensa y de la organización y funciones de los ejércitos antes y después de la Transición democrática”. En *Papel de las Fuerzas Armadas en la reciente historia de España*. Madrid: IUGM-UNED.
- Pumarola Alaiz, L. (1928), *Democracia y Ejército: vulgarización sobre los fines y medios del Ejército en la sociedad actual*. Toledo: Editorial Católica Toledana.
- Rodrigo Rodríguez, F. (1985), “El papel de las Fuerzas Armadas dentro de la transición política: algunas hipótesis básicas”, *Revista Internacional de Sociología*, 2, 349-372.
- RTVE (2012), “Gutiérrez Mellado, el militar de la Transición”, *Informe Semanal*, 28 de abril.
- Ruiz Fornells, E. (1902), *La instrucción en el Ejército: conferencia leída en el Centro del Ejército y de la Armada la noche del 6 de Diciembre de 1902*. Madrid: Imprenta de Diego Pacheco de la Torre.
- San Martín, J. I. (1983), *Servicio Especial: a las órdenes de Carrero Blanco (de Castellana a El Aaiún)*. B: Planeta.
- Serra i Serra, N. (2004), “El Estado: papel de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Notas sobre su control democrático” [en línea] <[http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg\\_doc.fuerzas/el%20estado-%20el%20papel%20de%20las%20ffaa.pdf](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_doc.fuerzas/el%20estado-%20el%20papel%20de%20las%20ffaa.pdf)>.
- (2008), *La transición militar: reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Barcelona: Debate.
- Sintes Obrador, F. (1951), *Espíritu, técnica y formación militar*. Madrid: Imprenta Sáez.

- Suárez, A. (1997), “Suarez exalta el papel de Gutiérrez Mellado en la transición democrática” [en línea] <[http://elpais.com/diario/1997/11/12/espana/879289217\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1997/11/12/espana/879289217_850215.html)>.
- Umbral, F. (1984), “Mis queridos monstruos: Gutiérrez Mellado”, *El País*, 9 de julio, 13 y 14.
- Villamea, L. F. (1996), *Gutiérrez Mellado: así se entrega una victoria*. Madrid : Fuerza Nueva.
- Vaquero, J. M. (1978), “Díez-Alegría: Gutiérrez Mellado ha sido siempre mi mano derecha”, *El País*, 15 de agosto.
- Vega Echevarría, J. J. y Sánchez Pérez, L. (1992), “Teniente general Gutiérrez Mellado: sembramos una buena semilla”, *Revista Española de Defensa*, 53-54, 46-48.
- Wilhelmi Castillo, L. (1953), “La preparación de la movilización industrial”, *Ejército*, 160, 3-8.

## **EL PAPEL POLÍTICO DE GUTIÉRREZ MELLADO**

JAVIER FERNÁNDEZ LÓPEZ  
TENIENTE CORONEL DEL EJÉRCITO (R)  
DOCTOR POR LA UNIVERSIDAD DE  
ZARAGOZA

En la vida del capitán general (h.) Manuel Gutiérrez Mellado hay un antes y un después tras el 23-F (Fernández López, 2000a, 30). Los españoles, una gran mayoría, no conocen mucho de su vida ni de su acción política, pero sí le tienen en su memoria. Para ellos es inolvidable la imagen, vista una y mil veces por televisión, de un anciano levantándose con energía ante la entrada al hemiciclo del Congreso de los Diputados de unas personas armadas que parecían ir vestidas con diferentes uniformes de la Guardia Civil.

El plano cambia; una segunda cámara enfoca el ala izquierda del hemiciclo: pistola en mano el teniente coronel de la Guardia Civil Antonio Tejero sube con parsimonia las escaleras de la presidencia del Congreso, pasa detrás del secretario y se queda de pie junto al presidente Landelino Lavilla, que lo mira con incredulidad. El teniente coronel grita “quieto todo el mundo”, y a continuación transcurren unos segundos hechizados durante los cuales nada ocurre y nadie se mueve y nada parece que vaya a ocurrir ni ocurrirle a nadie, salvo el silencio. El plano cambia pero no el silencio: el teniente coronel se ha esfumado porque la primera cámara enfoca el ala derecha del hemiciclo, donde todos los parlamentarios que se habían levantado han vuelto a tomar asiento, y el único que permanece de pie es el general Manuel Gutiérrez Mellado, vicepresidente del gobierno en funciones; junto a él, Adolfo Suárez sigue sentado en su escaño de presidente del gobierno, el torso inclinado hacia delante, una mano aferrada al apoyabrazos de su escaño, como si él también estuviera a punto de levantarse. Cuatro gritos próximos, distintos e inapelables deshacen entonces el hechizo: alguien grita “silencio”, alguien grita: “quieto todo el mundo”, alguien grita “al suelo”, alguien grita “al

suelo todo el mundo”. El hemiciclo se apresta a obedecer: el ujier y los taquígrafos se arrodillan junto a su mesa; algunos diputados parecen encogerse en sus escaños. El general Gutiérrez Mellado, sin embargo, sale en busca del teniente coronel rebelde, mientras el presidente Suárez intenta retenerle sin conseguirlo, sujetándolo por la americana. Ahora el teniente coronel Tejero vuelve a aparecer en el plano, bajando la escalera de la tribuna de oradores, pero a mitad de camino se detiene, confundido o intimidado por la presencia del general Gutiérrez Mellado, que camina hacia él exigiéndole con gestos terminantes que salga de inmediato del hemiciclo, mientras tres guardias civiles irrumpen por la entrada derecha y se abalanzan sobre el viejo y escualido general, lo empujan, le agarran de la americana, lo zarandean, a punto están de tirarlo al suelo. El presidente Suárez se levanta de su escaño y sale en busca de su vicepresidente; el teniente coronel está en mitad de la escalera de la tribuna de oradores, sin decidirse a bajarla del todo, contemplando la escena. Entonces suena el primer disparo; luego suena el segundo disparo y el presidente Suárez agarra del brazo al general Gutiérrez Mellado, impávido frente a un guardia civil que le ordena con gestos y gritos que se tire al suelo; luego suena el tercer disparo y, sin dejar de desafiar al guardia civil con la mirada, el general Gutiérrez Mellado aparta con violencia el brazo de su presidente; luego se desata el tiroteo. Mientras las balas arrancan del techo pedazos visibles de cal y uno tras otro los taquígrafos y el ujier se esconden bajo la mesa y los escaños engullen a los diputados hasta que ni uno solo de ellos queda a la vista, el viejo general permanece de pie entre el fuego de los subfusiles, con los brazos caídos a lo largo del cuerpo y mirando a los guardias civiles insubordinados, que no dejan de disparar (Cercas, 2009. 30 y 31).

A partir de ese momento hay un ciudadano: militar, político, padre, amigo, lector, gran fumador, etc.; y, por otro lado, la imagen que se acaba de describir, la de un héroe, que terminará convirtiéndose en la de un mito. El ejemplo de valor, de hombría de bien, que dejan esas imágenes es imborrable, imperecedero, ya quedará para siempre entre todos nosotros como ejemplo de lo que es ir más allá de lo que exige el cumplimiento del deber, de una acción que excede en mucho de lo que podemos demandarle a nadie. El paso del tiempo y los múltiples relatos que se han ido construyendo acerca de aquel aciago intento de golpe de Estado han hecho el resto.

Más allá del mito, y descendiendo a la realidad, las facetas política y militar de Gutiérrez Mellado son suficientemente notables

como para que haya algunas líneas, o páginas, sobre él en la historia de España. En relación a lo más relevante de su vida política, o pública, en un sentido más amplio, tratan las páginas que siguen.

### **1. LO CIVIL, LO MILITAR, LO POLÍTICO**

Aceptando que la mayor parte de su actividad profesional ha sido la militar, la relevancia de su paso por la política, aunque tenga que ver con lo castrense, hace que la imagen de Manuel Gutiérrez Mellado sea la de un político, la de alguien que, al lado de Adolfo Suárez, estuvo al frente de las reformas emprendidas en España tras el fallecimiento del general Franco.

La acción política puede ser entendida de una manera muy amplia y, desde luego, ciertos puestos militares tienen relevancia suficiente en el sector público, dependiente del Gobierno, como para ser considerados políticos. Esto es así hoy, en un régimen político democrático, y lo era, muchísimo más, en el franquismo, donde los perfiles de lo civil, de lo militar, y de lo político, estaban muy interrelacionados partiendo de que el jefe del Estado, civil por tanto, era a su vez el jefe del gobierno, máxima figura política, y generalísimo de los ejércitos, el primer mando militar. Un general, si su destino era en una unidad de escasa relevancia, era militar, sin más, pero en ciertos cuarteles generales y en organismos de enseñanza su posición pública tenía peso en lo político, algo que se ve de manera muy evidente en los destinos que, ya como general, tuvo Gutiérrez Mellado.

Cuando el 20 de marzo de 1970, es decir en pleno franquismo, fue ascendido al empleo de general de brigada ocupará un destino en un centro peculiar, el CESEDEN, más concretamente en la ALEMI<sup>1</sup>, dirigido desde febrero de 1968 por el teniente general Manuel Díez-Alegría. Allí se impartían algunos cursos de formación superior para los tres ejércitos y, sobre todo, se dictaban conferencias que tenían una gran repercusión, siendo éste el verdadero objetivo perseguido: ser un lugar de difusión de la actualidad militar y de relación con el mundo civil, académico y político. Allí intervenían todos los años mandos

---

<sup>1</sup> CESEDEN: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. ALEMI: Escuela de Altos Estudios Militares.

destacados para exponer algún adelanto en el arte de la guerra y, también, en la política de defensa de los países más avanzados del mundo.

La relación de Gutiérrez Mellado con el teniente general Díez-Alegría será muy estrecha desde ese momento. Anteriormente se conocían pero no habían trabajado juntos y fue una conferencia impartida en dicho centro, siendo por entonces coronel, lo que influyó en el ánimo del general director para lograr su destino allí, donde permanecieron juntos por poco tiempo ya que, en julio de 1970, el teniente general fue destinado al Alto Estado Mayor (AEM) como responsable del mismo y, en cuanto pudo, en febrero de 1971, se llevó consigo a Gutiérrez Mellado. Permanecieron, en esta segunda ocasión, algo más de tres años juntos, una etapa muy especial ya que coincidió con la publicación por parte del teniente general de su obra más conocida: *Ejército y sociedad*, en 1972; así como con el asesinato del almirante Carrero Blanco, de quien el AEM dependía directamente. También con el nombramiento de Carlos Arias Navarro como presidente del gobierno y, finalmente, con el turbulento cese de Díez-Alegría, el 13 de junio de 1974.

La labor de Gutiérrez Mellado en el AEM fue la habitual en este organismo: el Estado Mayor de la Presidencia del Gobierno, en la peculiar organización política franquista. Dependiente, por tanto, del propio presidente Carrero Blanco cuando fue allí destinado, aunque era el subsecretario quien mantenía las habituales relaciones con los generales destinados allí. Tanto como jefe de la Primera Sección, su ocupación inicial, como posteriormente al frente de la Secretaría General Técnica, fue una etapa muy intensa en este campo de actividad castrense y política, de muy buen recuerdo para él y donde dedicó muchas horas a preparar el anteproyecto de una ley que nunca llegó a aprobarse, la de Defensa Nacional, por medio de la cual el teniente general Díez-Alegría pretendía avanzar en el sentido apuntado en su libro *Ejército y sociedad*. El trabajo de Gutiérrez Mellado, intentando trasladar las ideas de Díez-Alegría a una futura ley, hizo que algunos responsables políticos, mandos militares y periodistas identificaran a ambos con la etiqueta, muy utilizada en aquellos años, de aperturistas, algo que era muy cierto en Díez-Alegría, pero no tanto, en opinión del que firma estas líneas, en Gutiérrez Mellado.



En este destino, el AEM, las relaciones con el presidente del gobierno y con los ministros eran normales ya que, en múltiples comisiones interministeriales, era uno de los generales quien participaba y, a veces, Gutiérrez Mellado tuvo que relacionarse con el propio presidente y con los ministros, entre ellos Carlos Arias Navarro. Cuando en diciembre de 1973 fue asesinado Carrero Blanco se desataron todos los rumores sobre quién sería su sustituto y, una vez designado éste, sobre quiénes podrían ser sus ministros. En el plano militar, la decisión fue continuar con la tradicional terna de ministros militares.

Gutiérrez Mellado siguió destinado en el AEM, destino en el que permaneció incluso al ser ascendido a general de división, algo inusual en destinos de mando, pero posible en los de ciertos Cuarteles Generales o Estados Mayores. Un momento que pudo ser decisivo en su permanencia en el AEM fue el cese, el 13 de junio de 1974, de Díez-Alegría, quien lo había llevado con él a este destino. Arias Navarro fue el principal responsable de este rocambolesco cese, demostrando una cobardía que sería manifestada también en otras ocasiones. La evidente vinculación personal de ambos generales hizo pensar a muchos que la caída de uno llevaría consigo la del otro, algo que no ocurrió de inmediato ya que el nuevo responsable del AEM, el teniente general Carlos Fernández Vallespín, quiso que Gutiérrez Mellado continuase en su destino. Sería unos meses después, algo más de un año, cuando se le ofreció lo que debía ser el último destino de su vida castrense: el de comandante militar y delegado del gobierno en Ceuta.

Por edad, los generales de división pasaban entonces a la segunda actividad a los sesenta y cuatro años, lo que en su caso ocurriría el 30 de abril de 1976. Para poder ascender a teniente general era preciso que se produjese alguna vacante en el escalafón, lo que en aquellos momentos no era previsible. Debido a esta circunstancia, el destino a Ceuta lo tomó como un premio, una buena forma de finalizar su vida activa castrense, un horizonte de diez meses que preveía muy intenso ya que debía compatibilizar su responsabilidad en Ceuta con la de seguir participando en el grupo de trabajo que venía negociando con políticos y militares de Estados Unidos el nuevo, o renovado, tratado de cooperación. Compatibilidad que le pidieron al ofrecerle el nuevo destino y que él aceptó encantado, siendo este detalle muy

importante en su devenir futuro, al tener una doble exposición mediática: en Ceuta, donde el comandante militar era en aquellos años una verdadera autoridad, que aparecía a diario en la prensa local, y en Madrid, donde las informaciones sobre los más altos mandos militares eran habituales en los medios escritos de aquellos últimos años de vida de Francisco Franco.

Si el destino en el AEM tenía una evidente componente política, el nuevo en Ceuta, como delegado del gobierno, era un destino marcadamente político.

En noviembre de 1975, al morir Franco y decidir el rey que Arias continuase como presidente, el teniente general Fernando de Santiago fue nombrado vicepresidente primero para Asuntos de la Defensa y reemplazado el ministro del Ejército, Francisco Coloma Gallegos, por Félix Álvarez-Arenas. En ese momento, el nombre de Gutiérrez Mellado estuvo también en las quinielas para dos posibles puestos: el de vicepresidente o el de subsecretario en varios ministerios, algo que el interesado niega en el primer supuesto (Puell, 1997, 175; Gutiérrez Mellado, 1983, 35). José María de Areilza, sin embargo, afirma que Arias Navarro se planteó nombrarle vicepresidente ya que lo conocía personalmente y tenía un buen concepto de él, encajando en un perfil que creía necesario en esos momentos: el de un militar de prestigio y muy bien visto en ambientes civiles (1977, 77). Finalmente no dio el paso ya que las fuerzas más reaccionarias consiguieron convencerle de la importancia de colocar al frente de los asuntos militares a alguien perfectamente identificado con el franquismo más duro.

## **2. SU RELACIÓN CON LA UMD**

Mucho se ha escrito y especulado sobre la relación y posible pertenencia de Gutiérrez Mellado a la Unión Militar Democrática (UMD). Éste fue uno de los insultos, con esa intención se lo decían, más utilizados contra él por la prensa de ultraderecha, tan presente y protagonista en nuestra transición. El calificativo de “úmedo” le acompañó durante muchos años, siempre con el objeto de marcarle de forma negativa a los ojos de quienes tenían como referente político a Francisco Franco (Fernández-Villamea, 1996). Esta posible pertenencia o, simplemente, simpatía por los ideales de la UMD, debe

ser rotundamente negada, lo que siempre ha hecho el interesado, así como los responsables de dicha organización (Fernández López, 2002, 128 y ss.; Preston, 1986, 122; Gutiérrez Mellado, 1983, 132), y corrobora la documentación existente sobre sus afiliados y simpatizantes (Fernández López, 2002, 34, 46, 47, 64, 65, 118, 126, 127, 134-136, 141, 253-320).

Si nunca fue un “úmedo”, lo que sí mantuvo fue una cierta relación con esta organización y con algunos de sus principales afiliados, comenzando ésta con su llegada a Ceuta. El 8 de julio tomó posesión como comandante militar y delegado del gobierno en la ciudad norteafricana, y el 9, al día siguiente, fue a visitar la prisión militar de El Hacho, donde, sin género de dudas, sabía que se encontraba internado Julio Busquets, uno de los líderes de la UMD. Utilizando una estratagema muy inteligente consiguió mantener con él una larga entrevista sin testigos, ya que le planteó al coronel jefe del penal una reunión suya con todos los jefes que se encontrasen en ese momento internados, a sabiendas de que sólo había uno. Más de dos horas duró la entrevista en la que hablaron con absoluta claridad (Busquets, 1999, 128).

A los pocos días, del 29 de ese mes al 1 de agosto, se produjeron las detenciones que dieron origen al proceso 250/1975 y a la posterior condena, tras una farsa de juicio, por sentencia de 10 de marzo de 1976, de nueve militares por su pertenencia a la UMD. Nada más conocerse en Ceuta que se habían producido esas detenciones, el comandante Busquets solicitó oficialmente una entrevista con el comandante militar, quien se la concedió de inmediato, volviendo en esta ocasión a reproducirse los términos de la celebrada veinte días antes, con el añadido de la petición del “úmedo” al general Gutiérrez Mellado de que hiciese todo lo posible por conseguir un juicio justo que finalizase con la exculpación de sus compañeros de cualquier responsabilidad penal. Todas las fases del proceso coincidieron con la estancia de Gutiérrez Mellado en Ceuta y ninguna responsabilidad directa tuvo en aquél. Su intervención, por tanto, fue indirecta y de ella sabemos porque lo ha relatado el interesado, que textualmente afirma: “hice lo que pude, hablé con el presidente del gobierno, hablé con los más altos mandos, me quejé, expuse por qué no se podía llevar el caso como se estaba llevando, [...] sacándolo de sus justos límites” (Gutiérrez Mellado, 1983, 134).

Posteriormente, ya con responsabilidades políticas directas, sí pudo participar en la toma de alguna decisión que hubiese sido favorable para los intereses de los “úmedos”, concretamente en el proceso de elaboración de la ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía. Antes de esta ley hubo otras dos disposiciones —el indulto 2940/1975 y el real decreto-ley 10/1976 de amnistía—, que les fueron de aplicación, aunque de forma muy parcial, pues solo les condonaron tres años de prisión y el decreto dejaba muy claro que las penas de separación del servicio no serían amnistiadas a los jefes y oficiales de la UMD condenados. Con Gutiérrez Mellado ya en el Gobierno, como vicepresidente primero y ministro de Defensa, se iba a tramitar en las Cortes Generales una segunda ley de amnistía, que levantó muchas expectativas entre los simpatizantes de la UMD, pero que terminó muy mal para ellos siendo señalado como principal causante de esta decepción el vicepresidente (*Diario16*, 14 de octubre de 1978). Rafael Arias Salgado, portavoz de UCD en la comisión que tramitó el proyecto de ley, tuvo que explicar las razones por las que su grupo, habiendo votado favorablemente en la toma en consideración, con explicación de Rafael Calvo Ortega, al llegar el momento decisivo, en la sesión plenaria en el Congreso de los Diputados, votaba en contra, y no tuvo problema alguno en señalar directamente a Gutiérrez Mellado como el autor de la orden de que así fuera, evidentemente respaldado por Adolfo Suárez.

En los diferentes testimonios que han dejado por escrito los principales protagonistas de la UMD queda muy claro que esperaban mucho más de él (Cardona, 2008, 422; Busquets, 1999, 248; Fortes y Otero, 1983, 198).

El general Gutiérrez Mellado ha dejado constancia escrita de lo que opinaba sobre este asunto. En primer lugar de forma oficial, en los informes generales 1/1976, 1/1977 y 1/1978, donde afirmó que era un problema importante que había que resolver, y, en segundo lugar, para que no quedase lugar a duda alguna, en las reflexiones transmitidas a Jesús Picatoste donde reiteró su postura anterior:

La UMD era una organización clandestina que, al romper la disciplina y la línea jerárquica del Ejército, atenta contra su seguridad y unidad. [...] Me atrevería a pedir a los que fueron condenados que

comprendieran la imposibilidad práctica de volver a la vida activa en la milicia (Gutiérrez Mellado, 1983, 133, 137, y 138).

Finalmente, la amnistía plena les llegó a los jefes y oficiales separados del servicio más de diez años después mediante la ley 24/1986, de 24 de diciembre, cuando ya Gutiérrez Mellado se encontraba apartado de cualquier responsabilidad política.

### **3. EL INESPERADO ASCENSO A TENIENTE GENERAL**

La situación profesional de Gutiérrez Mellado durante su estancia en Ceuta era permanecer como general de división y, cumplidas las previsiones de edad, pasar con ese empleo a la situación administrativa de segunda actividad el 30 de abril de 1976 al cumplir sesenta y cuatro años.

Se atribuye a Franco, aun desconociendo este autor con qué exactitud, la utilización de la frase, un refrán español, de que no hay mal que por bien no venga, al hilo del fallecimiento de Carrero Blanco. Otro fallecimiento, el de un teniente general, en este caso del Ejército de Tierra, concretamente del capitán general de Cataluña, Salvador Bañuls, que tuvo lugar el 5 de marzo de ese año, hizo que las condiciones para el ascenso de Gutiérrez Mellado se cumpliesen al producirse una vacante en el empleo de teniente general. A partir de ese momento dicho ascenso solo dependía de la voluntad del Gobierno.

Tras su ascenso y su marcha de Ceuta, una reorganización de destinos de altos cargos militares hizo que fuese nombrado capitán general de la VII Región Militar, cuya cabecera se encontraba en Valladolid. Dentro de los posibles destinos para los tenientes generales del Ejército de Tierra se encontraba entre los más vistosos, pero no entre los más relevantes.

Su ascenso se produjo cuando ya Francisco Franco había fallecido y con un Gobierno, el primero de la Monarquía, que debía emprender algunos cambios respecto del pasado. Es relevante recordar que el presidente era el mismo, Carlos Arias Navarro, y que el vicepresidente primero para Asuntos de la Defensa era también el mismo, Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil, pero que el ministro del Ejército había cambiado, siendo ahora Félix Álvarez-

Arenas. Aunque Gutiérrez Mellado afirma que su relación con el anterior, Francisco Coloma Gallegos, era cordial, la ideología de éste, muy ultra, no debía de sintonizar muy bien con quien era definido por la prensa de la época como aperturista, por lo que el cambio le era favorable ya que, entre otros datos, el nuevo ministro pertenecía a su misma promoción de la Academia General Militar. No es de extrañar, por tanto, que a las primeras de cambio fuese promovido a uno de los destinos de mayor relevancia dentro del Ejército de Tierra: el de jefe del Estado Mayor Central (EMC), el Estado Mayor del Ministerio.

Su paso por este destino fue decisivo en su futuro, ya que algunas de sus intervenciones no pasaron desapercibidas para quienes tuvieron que nombrar en el futuro a los ministros que gestionarían la defensa nacional. Especialmente relevante fue la elaboración y difusión del informe general 1/1976, del que nos ocuparemos más adelante.

Siendo jefe del EMC, tuvo Adolfo Suárez que nombrar su primer Gobierno, el segundo de la Monarquía, y el nombre de Manuel Gutiérrez Mellado volvió a estar sobre la mesa. No pensó en él para la Vicepresidencia Primera para Asuntos de la Defensa, ni lo hizo para el puesto de ministro del Ejército; de hecho, había decidido desde el primer momento mantener a los cuatro ministros militares. Pero sí que pensó en él como posible ministro de Gobernación y llegó a ofrecerle dicho cargo, tal como reconoce el interesado, manifestando que le expuso al presidente sus razones para no aceptar un Ministerio para el que creía no estar preparado (Puell, 1997, 179; Gutiérrez Mellado, 1983, 41).

#### **4. REUNIÓN CLAVE: 8 DE SEPTIEMBRE**

Afirmar que Adolfo Suárez no conocía el mundo militar no es arriesgado; se corresponde mucho con la realidad. Añadir que no le interesaba mucho ya es una especulación, que no parece apartarse mucho de lo que era su concepción de la política. Formado en el seno del Movimiento Nacional, del que llegó a ser ministro secretario general, la disciplina no le era ajena ya que, en esa organización, clave en el funcionamiento del régimen franquista, la había y muy acusada.

Para él, los militares, encuadrados en el seno de los ejércitos, debían responder de igual manera, con disciplina, por lo que no se preocupó mucho de ellos a la hora de formar su gabinete, algo que define bien a las claras su personalidad, pues en las reuniones de Consejo de Ministros había tenido buena oportunidad de saber lo que pensaban y lo que estaban dispuestos a hacer los cuatro ministros militares. Cuando el Gobierno decidió iniciar los trámites para aprobar la ley para la Reforma Política (LRP), muchas fueron las voces críticas con el contenido del proyecto, especialmente las procedentes de la ultraderecha. Dada la vinculación de los más altos mandos militares con el régimen anterior, y la más que evidente ideología franquista de la mayoría de ellos, algunos de los colaboradores del presidente pensaron que sería bueno intentar explicarles de primera mano lo que el Gobierno pretendía. Así nació la reunión del 8 de septiembre de 1976.

Sobre la paternidad de la idea hay diferentes versiones, aunque parece cierto y lógico pensar que fueron tres las personas que participaron en su gestación: los ministros Alfonso Osorio y Andrés Reguera, y el subsecretario Sabino Fernández Campo (Fernández López, 2000a, 17). Ellos convencieron al presidente de lo importante que sería que, en primera persona, expusiese a una parte de la cúpula militar su proyecto de reforma y así se decidió. Para convocarla se aprovechó un día en el que estaban previstas reuniones de los Consejos Superiores de los tres ejércitos, aunque no asistieron en su totalidad todos los miembros de estos órganos, siendo un total de 29 los altos mandos que fueron a escuchar, y a hablar, con el presidente. El vicepresidente De Santiago, los tres ministros: Álvarez-Arenas, Pita da Veiga y Franco Iribarnegaray, Gutiérrez Mellado, como jefe del EMC, y Federico Gómez de Salazar o Mateo Prada Canillas, como capitanes generales, fueron algunos de los asistentes militares.

El acto comenzó con una exposición del presidente, larga, muy larga. A continuación pidieron la palabra algunos de los militares, la mayoría leyendo unos folios que llevaban preparados, y manifestando sus dudas sobre el proyecto que se les había planteado. Siguió un nuevo turno del presidente, tratando de dar respuesta a las preguntas, y se finalizó con un vino, momento en el que Suárez aprovechó para ir de corrillo en corrillo, hablando con todos. Quienes hayan tratado personalmente a Adolfo Suárez saben que en las distancias cortas se

crecía y demostraba un extraordinario atractivo para sus interlocutores, era un perfecto encantador de serpientes, y aquí lo demostró una vez más, hasta el extremo de que el capitán general de Canarias llegó a decir en voz muy alta, para que lo oyese la mayoría de los asistentes: “Presidente, ¡Viva la madre que te parió!”. Las conversaciones se alargaron mucho, tanto que fueron unas tres horas las que Suárez pasó aquel día con estos altos mandos militares.

La expectación que la reunión había levantado era tanta que en algunos acuartelamientos de Madrid, como en Capitanía General, fueron bastantes los mandos que esperaron la llegada de Gómez de Salazar para conocer detalles de lo dicho por el presidente. Visto con una cierta perspectiva y con las repercusiones que tuvo lo aquí tratado, la clave está en saber si el presidente prometió o no a los mandos castrenses la no legalización del Partido Comunista (PCE). Hay versiones en ambos sentidos (Fernández López, 2000, 98; Gutiérrez Mellado, 1983, 148), por lo que conviene acudir a la interpretación que se considera más ajustada a la realidad y que sería la siguiente: en la intervención más solemne y, dirigiendo sus palabras a todos los asistentes, el presidente no prometió nada; en los corrillos posteriores y ante las insistentes preguntas, dijo lo que en aquel momento él pensaba que, con sus actuales estatutos, el PCE no podía ser legalizado. Ni más ni menos. Cada uno de los asistentes salió convencido de haber oído lo que quería oír, o lo que creyó que era la postura del presidente, y que consideró razonable y acorde con lo que él pensaba sobre el tema.

## **5. SUÁREZ LO NOMBRA VICEPRESIDENTE PRIMERO**

El 22 de septiembre de 1976, Fernando de Santiago presentó su dimisión como vicepresidente primero del gobierno. Si la aspiración profesional de Gutiérrez Mellado, como teniente general, era la de mandar el AEM, la política era ser el responsable de la defensa. Cuando renunció a ser ministro de Gobernación lo hizo para ese puesto, exclusivamente, por no sentirse preparado, pero sí creía estar en condiciones para gestionar la defensa. Su proximidad con Manuel Díez-Alegría, el profundo conocimiento de sus tesis, plasmadas en su libro *Ejército y sociedad*, y su participación en la redacción del anteproyecto de la ley de Defensa Nacional, cuando se encontraba destinado en el AEM, le hacían, a su juicio, idóneo para



desempeñar esa gran responsabilidad. Cuando Adolfo Suárez lo llamó para ofrecerle el puesto no lo dudó ni un instante.

Gutiérrez Mellado entraba en el Gobierno plenamente consciente de la tarea que tendría que desarrollar. Hombre inquieto y muy preocupado por el presente y el futuro de España, estaba al día de las diferentes posturas que estaban en liza para lograr hacer una u otra política. Conocía a Adolfo Suárez por haber hablado con él en algunas ocasiones, aunque muy puntuales, por lo que debía esperar del presidente del gobierno lo que, en la prensa, se venía afirmando sobre sus intenciones y por lo ya hecho: las decisiones tomadas en los casi cien días de ejercicio. Pero, sobre todo, por lo que había visto y oído en la reunión del 8 de septiembre, donde el presidente se había enfrentado, él solo, a algunos tenientes generales y, entre ellos, varios muy hostiles hacia su figura e intenciones.

Aunque estuviesen, más formal que realmente, bajo su supervisión, él no tuvo responsabilidad alguna en el nombramiento de los tres ministros militares, que continuaron siendo los designados por Suárez en el primer momento y con los que afirmaba haber mantenido una relación cordial, incluso con el almirante Pita da Veiga, pese a que éste le puso en una situación muy difícil al presentar la dimisión tras la legalización del PCE.

## **6. UN DÍA A DÍA LLENO DE TENSIONES**

Su entrada en el Gobierno fue recibida con enorme virulencia por la ultraderecha, la que mantendría ya siempre hacia él. Un par de tenientes generales y la prensa más reaccionaria le prepararon una entrada bien amarga, lo que le llevó a tomar una decisión muy desafortunada.

Fernando de Santiago nunca debió ocupar la importante responsabilidad de ser vicepresidente de dos gobiernos de España. Su mala salud y su afición por la bebida le hacían un hombre poco idóneo para ocupar puestos de trascendencia pública<sup>2</sup>. El que Carlos Arias lo nombrase solo se debió a los esfuerzos de los sectores más ultras para

---

<sup>2</sup> Entrevista grabada del teniente general Vega Rodríguez: Fonoteca de la Fundación Ortega y Gasset, Madrid.

hacerse sentir en un Gobierno en el que temían que se iban a infiltrar los aperturistas. El que Adolfo Suárez lo mantuviese en esa gran responsabilidad solo pudo responder a la poca atención que prestaba a los asuntos militares, lo que le llevó a dejar en sus puestos a los miembros militares del Gobierno que su antecesor había nombrado. Que el vicepresidente iba a causar problemas era algo esperado por quienes le conocían, incluso por el rey, tal como han relatado personas que estuvieron muy próximas a ellos en aquellos años (Osorio, 1980, 49). El motivo de su salida fue la discrepancia con el ministro De la Mata Gorostizaga, al pretender éste legalizar a los sindicatos de clase Comisiones Obreras (CCOO) y Unión General de Trabajadores (UGT), pero bien pudo ser cualquier otro.

La ultraderecha, especialmente articulada en torno al periódico *El Alcázar*, no dejó pasar la ocasión de organizar un buen escándalo para tratar de desacreditar a su sustituto, Manuel Gutiérrez Mellado. Para ello, comenzó con una de las clásicas cartas del director, Antonio Izquierdo, a la que puso por título “Solo un hombre” y en la que dedicó todos los elogios posibles al dimisionario De Santiago, algo que no se criticaría si no fuese porque, junto a esas alabanzas, incorporó toda clase de insultos y descalificaciones hacia quien había aceptado ser su sustituto. El segundo paso en esta escalada de ofensas contra Gutiérrez Mellado lo dio el mismo medio con una carta del teniente general De Santiago, en la que agradecía los elogios recibidos y añadía expresiones abiertamente ofensivas contra su relevo, al que claramente definía como un militar sin honor. Para finalizar la ofensiva, el también teniente general Iniesta Cano, en un artículo titulado “Una lección de honradez”, repitió el esquema: elogios desmedidos a uno, insultos gravísimos al otro<sup>3</sup>.

La indignación en el Gobierno fue mucha y el ministro del Ejército, Félix Álvarez-Arenas, propuso el pase inmediato a la situación de retiro de los dos compañeros que, a su juicio, habían ofendido a toda la institución. El recientemente nombrado vicepresidente primero aceptó de buen grado la propuesta y la hizo suya, logrando que el Gobierno adoptase dicha decisión, lo que fue un

---

<sup>3</sup> Sobre el general Iniesta Cano, importante militar de la transición, siempre desde posturas ultras, sería interesante publicar una monografía, en la que destacaría la opinión que sus amigos golpistas, como Pardo Zancada, tenían de él (vid. Pardo, 1998, 401).

grave error ya que la sanción precisaba de un procedimiento administrativo y el que se utilizó era incorrecto, al esgrimir una ley de 1943 aplicable exclusivamente a quienes habían combatido en el lado republicano. La decisión se incluyó en la referencia del Consejo de Ministros, lo que dio nueva munición a *El Alcázar* y al entorno ultraderechista. Finalmente se abrió un expediente disciplinario a los dos generales que terminó en una sanción menor. Un mal comienzo para Gutiérrez Mellado en su estreno en la mesa del Consejo de Ministros.

La tramitación de la LRP, que se hizo siguiendo los criterios de legalidad del franquismo, fue muy dura para el Gobierno. Aunque personalmente fue Suárez quien asumió el desgaste de convencer a quienes debían facilitar su paso por el Consejo Nacional del Movimiento y por las Cortes, no debemos olvidar que fueron los consejeros y procuradores militares quienes más abiertamente se opusieron a ella, lo que llevó al general Gutiérrez Mellado a tener que desgastarse mucho en conversaciones con ellos o con quienes podían hacer de intermediarios, al objeto de lograr el mayor apoyo posible a aquella ley, piedra angular sobre la que se iba a construir el edificio de la reforma posfranquista. Pero si estas acciones, y la permanente campaña contra él en la prensa de ultraderecha, le supusieron gran esfuerzo personal, la aprobación de la ley pareció traer unos días de calma, que se rompieron de la manera más brutal en la última semana del mes de enero de 1977.

Desde el 11 de diciembre estaba secuestrado por los GRAPO el presidente del Consejo de Estado, Antonio María de Oriol y Urquijo, y el 24 de enero hicieron lo mismo con el teniente general Villaescusa Quilis, presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar. Dos altos cargos del Estado en manos de aquel extraño grupo terrorista.

A la tensión de estos dos secuestros se vino a sumar uno de los atentados más graves de la transición: el de cuatro abogados y un colaborador de un despacho laboralista sito en la calle de Atocha, en Madrid, vinculado a CCOO y al PCE. Cuatro días más tarde, nuevamente el GRAPO, asesinó a tres agentes —dos guardias civiles y un policía armado—, lo que elevó la tensión a niveles insostenibles. La extrema derecha y la extrema izquierda juntas, desequilibrando el inestable nacimiento de un nuevo régimen político que superara al

franquismo. Los funerales de estos ocho asesinatos fueron bien distintos; el uno, ejemplar, con multitud de simpatizantes comunistas despidiendo en silencio y con respeto a sus compañeros, y el segundo, con un serio incidente, pleno de insubordinación e insultos al teniente general Gutiérrez Mellado, protagonizado por militares de uniforme, y del que nos ocuparemos más adelante.

## **7. LA LEGALIZACIÓN DEL PCE**

Adolfo Suárez era un político con gran olfato para detectar las necesidades imperiosas de cada momento, y con la LRP aprobada y las elecciones en el horizonte, nada era más importante que posibilitar la participación en ellas del PCE.

Mucho se ha especulado sobre la promesa que hizo, o no, a los militares en la reunión del 8 de septiembre. Ríos de tinta se han vertido sobre si el funeral por los abogados laboristas asesinados en la calle de Atocha de Madrid y su magnífica organización por parte del PCE fueron el detonante para que Adolfo Suárez decidiese legalizar a este partido. Pero más allá de las conjeturas intelectuales que se quieran hacer, lo cierto es que el Sábado Santo, 9 de abril de 1977, los comunistas españoles dejaron de estar en la clandestinidad; este es el hecho. De lo que ocurrió antes y después de esta decisión Manuel Gutiérrez Mellado fue uno de los principales protagonistas.

La Semana Santa, al margen de las creencias de cada uno, es una etapa tradicionalmente aprovechada en España para tomarse unas pequeñas vacaciones, costumbre a la que no son ajenos los ministros. De tal manera, el viernes 8 Andrés Reguera Guajardo, ministro de Información y Turismo, se encontraba fuera de Madrid y había dejado instrucciones de no ser molestado.

El que sí estaba en Madrid era el subsecretario de ese Ministerio, Sabino Fernández Campo, que lo era en funciones, ya que había dimitido del cargo a resultas de la aprobación del real decreto-ley 10/1977, de 8 de febrero, que reguló las actividades políticas de los militares, momento en el que decidió cesar en su cargo político y solicitar su reingreso a la actividad castrense. En la mañana del viernes recibió un aviso de que debía acudir esa misma tarde a una reunión convocada por el ministro de Gobernación, Rodolfo Martín

Villa. Al acudir a ella se encontró con la sorpresa de que los únicos asistentes a la misma eran él y el ministro (Fernández López, 1998, 104; Gutiérrez Mellado, 1983, 150).

El objeto de la reunión era preparar el dispositivo informativo para el día siguiente cuando el presidente Adolfo Suárez hiciese pública la decisión de legalizar al PCE. Al oír esto el subsecretario le planteó al ministro una pregunta: ¿y los militares?, entendiendo que tras la reunión del 8 de septiembre se había extendido entre los altos mandos castrenses la impresión de que el presidente Suárez les había prometido que no iba a legalizar a este partido, idea que él tenía por habérsela oído a varios de los asistentes a la misma. Ante esta pregunta Rodolfo Martín Villa salió del despacho en el que se encontraban y fue al suyo a realizar alguna llamada telefónica; tras unos minutos, regresó nuevamente adonde se encontraba Sabino Fernández Campo, al que dijo que el presidente asumía la responsabilidad, en la creencia, que le había transmitido su vicepresidente Gutiérrez Mellado, de que éste había resuelto el tema.

El fin de semana pasó entre las celebraciones de los comunistas y el enfado monumental de la extrema derecha y, dentro de ella o muy cerca, de muchos altos mandos militares. El lunes 11 tuvo un importante protagonismo castrense ya que el almirante Pita da Veiga presentó su dimisión como ministro de Marina y el general Álvarez-Arenas convocó una reunión del Consejo Superior del Ejército para el día siguiente. Pita llevaba en el Gobierno desde 1973 y era considerado el más político de los ministros militares, lo que demostró con su dimisión, que presentó para manifestar su oposición a la legalización, pero, sobre todo, al procedimiento seguido, sin una reunión previa del Consejo de Ministros en la que se hubiese debatido el tema.

La reunión del Consejo Superior del Ejército fue muy tormentosa, comenzando desde su inicio, ya que el ministro, que solía presidirla, no asistió alegando una enfermedad que resultó muy liviana pues dos días después estaba en su despacho. Bajo la presidencia del teniente general Vega Rodríguez, jefe del Estado Mayor del Ejército, el ambiente mayoritario fue de enorme irritación, con petición al ministro de que presentase su dimisión, cosa que no se formalizó. Al clima tan crispado se unió la difusión de una nota de lo tratado en la

reunión, tal como era habitual, pero que en esta ocasión distaba mucho de reflejar lo que allí se había hablado.

El general Álvarez Zalba y el coronel Federico Quintero, destinados en la Secretaría General del Consejo, por propia iniciativa y sin seguir las indicaciones dadas por el presidente accidental, difundieron a los medios de comunicación una nota incendiaria, en términos que en ningún caso podían utilizar los tenientes generales en activo del Ejército de Tierra. En ella, en tonos apocalípticos, afirmaban rechazar la legalización del PCE, instando al Gobierno a reconsiderar su postura y llegando a amenazarlo de no dar marcha atrás. Posteriormente esta nota fue formalmente retirada y sustituida por otra, dura pero correcta. El ministro Álvarez-Arenas no se planteó presentar su dimisión, aunque sí transmitió su disconformidad con la decisión y con el procedimiento seguido para tomarla.

La costumbre de los últimos años era que los relevos en el Ministerio de Marina se hicieran con el almirante jefe de la Flota. En esta ocasión hubiese correspondido ocupar el cargo al almirante González López, quien declinó y, además, hizo correr el rumor de que ningún almirante estaría dispuesto a desempeñar la cartera ministerial. La solución vino de la mano de Gutiérrez Mellado: con gran acierto político, ofreció el puesto a un antiguo colaborador, el almirante Pascual Pery Junquera, que se encontraba voluntariamente en situación ajena al servicio activo por diferencias con el anterior ministro y que realizó, en los pocos meses en los que desempeñó el cargo, una discreta y eficaz gestión.

## **8. ELECCIONES Y NUEVO GOBIERNO**

De conformidad con lo previsto en la LRP fueron convocadas elecciones generales el 15 de junio de 1977. Con estos comicios se cerró una primera etapa, importantísima, en la transición española. Adolfo Suárez había conseguido llevar a buen puerto estos meses de cambio, que habían supuesto el comienzo del desmontaje del entramado jurídico-político franquista, y tenía que sentirse orgulloso de ello. Lo militar había estado presente en estos meses desde el primer día y el balance era agríndice, ya que la llegada de Gutiérrez Mellado al Gobierno le había supuesto al presidente un apoyo importante y, por ello, le había permitido dedicarse a otros asuntos

que le resultaban más apetecibles. Los malos momentos habían podido ser compartidos, lo que ya era mucho.

Aunque los resultados del referéndum sobre la LRP suponían un buen presagio, nadie podía suponer, de antemano, cuales serían los resultados de unas elecciones a Cortes Generales. En torno a Suárez se organizó una amalgama de grupos e intereses que solo se mantenía unida con la argamasa del poder, del presente y, posiblemente, del futuro, y a la que dieron el nombre de Unión de Centro Democrático (UCD). A su derecha, los franquistas sin empacho en disimularlo se agruparon en torno a Manuel Fraga Iribarne, en lo que se conoció como el “grupo de los siete magníficos”, entre los que se contaban Utrera Molina o Thomas de Carranza, y que fue el germen de Alianza Popular.

A su izquierda, lindando en alguna zona, como la de los socialdemócratas de Fernández Ordóñez, estaba el socialismo, sobre el que pesaba la duda de quién sería el elegido por los votantes, ante los que concurrían dos versiones del Partido Socialista Obrero Español (PSOE): la histórica y la renovada, la del interior y la del exterior. Finalmente, en el ámbito estatal, el PCE era la gran incógnita. Suárez había hecho posible que se presentase, que era lo correcto democráticamente hablando, pero entre los suyos había mucho miedo a la fuerza del histórico partido, que había mantenido en el interior la bandera de la izquierda durante el largo y frío invierno del franquismo. La juventud, se pensaba, iba a estar con ellos y un parlamento con un partido hegemónico en la izquierda como el comunista será ingobernable. Otro dolor de cabeza para Suárez, y Gutiérrez Mellado, que compartía con él muchas reflexiones, incluso de carácter puramente político, era pensar en los resultados que los nacionalistas pudieran obtener.

Gutiérrez Mellado tuvo que intervenir directamente en un asunto que hoy parece muy menor, pero que en aquellos momentos tuvo sus tensiones: el nombramiento de los senadores reales. La LRP permitía al rey designar un número de senadores que no superase la quinta parte del número de los elegidos, lo que daba un total de 41, número poco afortunado ya que podía ser comparado con los llamados “Cuarenta de Ayete” de Franco. Aunque el rey pudo hacer la designación sin consultar a nadie, lo cierto es que no fue así y que

desde la Zarzuela se pretendió hacer una lista razonable y consensuada en todo momento con el Gobierno. Sobre los militares se tomó una decisión muy afortunada y nada conflictiva, que fuesen los tres más antiguos del escalafón de los tres ejércitos: los tenientes generales Luis Díez-Alegría, Marcial Gamboa Sánchez-Barcaíztegui y Ángel Salas Larrazábal.

Todas las dudas se disiparon al conocerse los resultados electorales, muy bien recibidos por Suárez y su entorno. Todo, absolutamente todo, parecía ir en la dirección adecuada, lo que permitió al presidente confirmar, en conversación personal a los pocos días de celebradas las elecciones, a su colaborador militar, el teniente general Manuel Gutiérrez Mellado, como primer ministro de Defensa posfranquista. El 4 de julio de 1977, cuando se hizo público el nuevo Gobierno, en él habían desaparecido los tres ministerios militares y aparecía una Vicepresidencia Primera a la que iba anexa la cartera de defensa.

## **9. PRIMERA ETAPA, PRIMER BALANCE**

En la trayectoria política de Gutiérrez Mellado debe cerrarse una primera etapa con la celebración de las elecciones generales del 15 de junio de 1977. Su responsabilidad dentro del Gobierno iba a ser, en apariencia, similar, al continuar como vicepresidente, pero la realidad sería muy diferente. Tras las elecciones y la formación del nuevo gabinete presidido por Adolfo Suárez había pasado a ser ministro de Defensa, con funciones muy distintas, mayores, que las desarrolladas en sus primeros años en el Gobierno.

Tras la decisión de crear la Vicepresidencia del Gobierno para Asuntos de la Defensa por parte de Carlos Arias Navarro y de mantenerla Adolfo Suárez, su diseño había sido obra de Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil. Ya se ha hecho más arriba alguna referencia a la capacidad de este teniente general y a su voluntad política, que le llevaron a dejar casi vacía de contenido la nueva Vicepresidencia, limitándose a acudir a homenajes varios y a relacionarse con asociaciones de excombatientes.

Ante este panorama, Gutiérrez Mellado comenzó por despedir amablemente a los colaboradores del anterior vicepresidente y a



llevarse con él a unos pocos jefes de los tres ejércitos, nunca más de seis, todos ellos conocidos por él y diplomados de Estado Mayor, tras lo cual diseñó un organigrama muy simple y operativo. Todo estaba por hacer, así que, con un folio en blanco encima de la mesa, esbozó las líneas maestras de lo que sería la reforma militar posfranquista.

Las primeras ideas que transmitió a sus colaboradores para ir desarrollándolas fueron: necesidad de crear un Ministerio de los Ejércitos; adecuar el material a unas unidades infradotadas; mejorar las retribuciones del personal; acomodar la justicia militar a los nuevos tiempos, y crear una Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Militares. En menos de nueve meses apenas había tenido tiempo de materializar en decisiones concretas sus ideas, pero sí consiguió tener todo preparado para acelerar las reformas tras la celebración de las primeras elecciones generales.

Más allá de la labor de gestión concreta en asuntos internos de la Defensa Nacional, lo que especialmente hay que valorar en esta primera etapa es el trasfondo político de su presencia en el Gobierno. Su apoyo inequívoco, entusiasta, a la tarea emprendida por Adolfo Suárez de transitar desde un Estado autocrático a otro democrático; el apoyo personal, próximo, al presidente, especialmente en momentos muy duros para él como la última semana del mes de enero de 1977; la gestión, complicada, discutible, en asunto tan delicado como la legalización del PCE, y la contestación castreña que siguió a esta decisión. Adolfo Suárez encontró en Manuel Gutiérrez Mellado a un colaborador de extraordinaria valía para él en aquellos primeros meses de la transición.

## **10. EL MINISTRO DE DEFENSA INFORMA**

En septiembre de 1977 el vicepresidente primero y ministro de Defensa remitió a todas las unidades e hizo público el Informe General 1/77. En fecha tan señalada para él, el 22 de septiembre, cuando se cumplía un año desde la dimisión del general De Santiago que propició su entrada en el Gobierno, firmó un informe general que no era el primero de los que redactaba ni sería el último, ya que en 1978 propiciaría otro.

Un año antes, unos días antes de incorporarse al Gobierno y dos meses después de haber sido nombrado jefe del Estado Mayor Central, vio la luz el Informe General 1/76. Como poco debemos calificarlo de sorprendente y ello por varias razones, tanto de fondo como de forma<sup>4</sup>. Era la primera vez en la historia del ejército que se hacía algo así. No había costumbre alguna, ya que los informes eran muy habituales, pero solían ser rutinarios y sobre asuntos del servicio, y casi siempre iban dirigidos de abajo hacia arriba. Este informe lo firmaba y remitía el jefe del EMC, el jefe de la cadena de mando militar, si exceptuamos al ministro, entre cuyas competencias se encontraba todo relativo al servicio, al personal, a los medios, a la operativa, aunque no de forma directa los asuntos de política de defensa, campo reservado al Gobierno, es decir, al ministro. Éste rubricaba el informe, pero bajo el concepto de visto bueno, lo que jurídicamente no le trasladaba responsabilidad alguna sobre su contenido.

El informe tenía por destinatarios a todos los mandos del ejército y, señalaba explícitamente, debía servir para que el jefe de cada una de las unidades lo expusiera a sus mandos y, algo inaudito, para que se entablase con ellos un debate, con preguntas y respuestas sin un guión establecido. Un informe, cuyo contenido era básicamente político, concebido para entablar debates entre el coronel y sus mandos subordinados, lo cual presuponía, por tanto, que tenían que discutir abiertamente sobre política. Sorprendente. Se trataba explícitamente de la amnistía, de la UMD, de las organizaciones políticas, del futuro del país tras el fallecimiento del general Franco.

Por lo que respecta a temas estrictamente militares, era un informe valiente ya que criticaba duramente la escasez de sueldos, el pésimo estado de las dotaciones de medios, la mala infraestructura de los acuartelamientos. Lo inaudito era que criticase la gestión que estaban llevando adelante los miembros del Gobierno, uno de ellos su jefe directo, el ministro del Ejército. Era un informe extenso, de 20 páginas, y cuya lectura hoy despierta sentimientos complejos, de simpatía por lo que dice, si hacemos abstracción de quién y desde qué organismo se estaba difundiendo.

---

<sup>4</sup> Josep María Colomer califica el informe de “intimidante” (1990, 72). Fernando Puell de la Villa mantiene una tesis opuesta (1997, 180).

A los pocos días de hacerse público, el teniente general Manuel Gutiérrez Mellado fue nombrado vicepresidente primero del Gobierno.

Al año de este primer informe y, desde una posición bien diferente, ahora como vicepresidente y ministro de Defensa, hizo público el Informe General 1/77. Un informe muy diferente del anterior, comenzando por su tamaño, entonces extenso y ahora de cinco páginas menos, cuando el primero estaba destinado solo a personal del Ejército de Tierra y ahora lo era a todos los profesionales pertenecientes a los tres ejércitos. Si el primero pretendía que hubiese abiertas discusiones entre el jefe de unidad y sus mandos subordinados, el segundo solo pretendía que se difundiera, sin reuniones ni coloquios. En un tono muy castrense, hacía balance del último año, lo que era muy razonable, y solo sobre temas estrictamente militares: nada de política, ni siquiera en referencia a la UMD, cuando el tema de su posible amnistía estaba encima de la mesa. Si se juzga por sí mismo, era un informe razonable, rutinario, como tantos otros, normal; pero comparado con el del año anterior, a la sorpresa de la redacción del documento de 1976 se añade el contraste con el de 1977.

Tras las elecciones del 1 de marzo de 1979, Gutiérrez Mellado continuó en el Gobierno, pero ya no como ministro de Defensa. Por esta razón, en septiembre de 1978 redactó y difundió el que sería su último informe general de estas características, el 1/78. Extenso, casi tanto como el primero, y rutinario, de balance, aunque incorporando nuevamente valoraciones políticas. El momento en el que vio la luz era apasionante, con la Constitución ya terminada, y con el proyecto de ley de Reales Ordenanzas también. Incluía críticas expresas a la extrema derecha, que seguía haciendo del día a día del teniente general un calvario, y oportunas referencias al cáncer del terrorismo. Se mantenía en la línea del anterior por lo que respecta a su difusión a todos los mandos, sin más, evitando cualquier obligación de los jefes de unidad de organizar reuniones y debates con sus mandos subordinados. Se situaba, en todos los sentidos, en medio de los dos anteriores.

Su sucesor en la cartera de Defensa, Agustín Rodríguez Sahagún, no prosiguió con esta costumbre ni, por supuesto, ninguno

de los sucesivos jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra habidos en estos años.

## **11. ASESINATOS TERRORISTAS Y FUNERALES**

El 21 de julio de 1978 la banda terrorista ETA asesinó en Madrid al general Sánchez Ramos y al teniente coronel Pérez Rodríguez. Fue el primer asesinato dirigido directamente contra dos mandos de los ejércitos, concretamente del Ejército de Tierra, y destinados en uno de sus centros neurálgicos, el Cuartel General, con sede en el palacio de Buenavista. El funeral por estos dos oficiales se celebró en el dicho Cuartel General, sito en el centro de Madrid, muy próximo a la plaza de Cibeles, cuyo patio fue el escenario de un sonado incidente, que no sería el primero de esa naturaleza ni será el último.

La primera vez que Gutiérrez Mellado concitó las iras de un grupo de personas, en su mayoría militares y familiares suyos, así como guardias civiles y policías, fue en el funeral por tres miembros de los Cuerpos de Seguridad asesinados el 28 de enero de 1977. El funeral se celebró en el hospital militar Gómez Ulla de Madrid, un acto de carácter religioso, con muchos uniformes entre los asistentes, presidido por el vicepresidente. Finalizada la ceremonia católica se impusieron condecoraciones a título póstumo y se procedió a trasladar los féretros a los vehículos funerarios, momento en el que los murmullos se hicieron sonoros y se oyeron algunos gritos. De repente una voz muy potente gritó: “¡Viva Franco!”; otra continuó: “¡Ejército al poder!”, otra: “¡Viva el Ejército!”. Gutiérrez Mellado, visiblemente alterado, elevó su voz para hacerse oír y dijo: “Todo el que lleve uniforme que permanezca en posición de firmes y en silencio, y el que sepa y quiera rezar, que rece.” (Gutiérrez Mellado. 1983, 110). Tras unos cuantos segundos de silencio, una nueva voz se alzó más alta, con nitidez: “¡Por encima de la disciplina está el honor!, ¡Quien lleve uniforme debe honrar a su bandera!” Murmullos, frases de aprobación, incluso algún aplauso. En el debate entre Gutiérrez Mellado y el capitán de navío Camilo Menéndez, autor de las últimas frases, hubo un claro vencedor: el marino, que recibió el calor de muchos de los presentes, mientras el teniente general abandonaba precipitadamente el lugar.

El segundo funeral en el que se reprodujeron incidentes similares fue el ya citado del general Sánchez Ramos y de su ayudante. La solemnidad del escenario, la amplitud del mismo y una cierta apertura a las vistas de quienes quisieran contemplar el acto desde la calle, al otro lado de la verja exterior del palacio de Buenavista, la relevancia de los asesinados y de los destinos que ocupaban, todo ello sumaba elementos que debían haber hecho temer lo que iba a ocurrir. El funeral religioso, en el patio del Cuartel General, transcurrió con calma, pero cuando los féretros eran trasladados hacia el exterior del recinto los gritos se hicieron ensordecedores: insultos al Gobierno, exabruptos contra Gutiérrez Mellado, vivas al Ejército, un tumulto desagradable que abochornó a quienes habían ido allí solo a rezar y a mostrar sus condolencias a las familias de los difuntos.

La siguiente ocasión en la que se repitieron los incidentes en funerales fue tras el asesinato, el 4 de enero de 1979, del gobernador militar de Madrid, general Constantino Ortín Gil. Un alto cargo en la jerarquía castrense, lo que llevó a los responsables de organizar los actos funerarios a hacerlo de nuevo en el Cuartel General del Ejército, reproduciendo así escenario respecto del anterior del también general Sánchez Ramos. Considerando los antecedentes, se extremaron las medidas de seguridad a la hora de admitir a quienes pretendían acceder al interior del palacio de Buenavista. Con esta medida se consiguió limitar el número de asistentes y reforzar la presencia de uniformados y el acto puramente religioso transcurrió con normalidad. Nuevamente fue al abrir las puertas para facilitar la salida de los vehículos que trasladaban los restos mortales, cuando unos centenares de exaltados les cerraron el paso y se aproximaron peligrosamente hasta el teniente general Gutiérrez Mellado, llegando a zarandearle y, posteriormente, una vez en el interior de su vehículo golpearan en el techo del mismo. Por la fuerza sacaron el féretro del vehículo funerario y se apoderaron de él, desplazándolo a hombros hasta el cementerio. El general Sáenz de Tejada, tantos años en los servicios de información, conocía bien a algunos de los protagonistas de estos incidentes y no dudó en identificar a uno de los más significados, el entonces comandante Ricardo Pardo Zancada<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Entrevista grabada del teniente general Sáenz de Tejada: Fonoteca de la Fundación Ortega y Gasset, Madrid.

A los pocos días de celebradas las segundas elecciones generales tras el fallecimiento del general Franco, concretamente el 5 de marzo de 1979, ETA asesinó a otro general, lo que llevó, nuevamente, a otro funeral. Al dolor por la pérdida de su compañero Agustín Muñoz Vázquez, Gutiérrez Mellado sumaba el dolor de cabeza de tener que enfrentarse a incidentes muy desagradables. En ningún momento pasó por su mente la posibilidad de delegar en otra persona la presidencia del acto, pero sí dio claras instrucciones de que se evitasen errores anteriores. El funeral se celebró en el hospital militar y el traslado de los restos, que no se iban a enterrar en Madrid, en helicóptero. Murmullos, algún insulto poco audible, nada si lo comparamos con los anteriores.

Por desgracia los funerales no se habían terminado, los asesinatos siguieron y el 25 de mayo de aquel mismo año se produjeron cuatro muertes en un mismo atentado: un general, dos coroneles y un conductor, Luis Gómez Hortigüela, Agustín Laso, Jesús Ávalos y Lorenzo Gómez. Entre ellos, uno muy significado para Gutiérrez Mellado, ya que el nombrado por él capitán general de la III Región Militar era entonces, ya fuera de la primera actividad, presidente de una comisión para la que había sido específicamente nombrado por su estrecha relación con el vicepresidente. Otra vez se recurrió al palacio de Buenavista para los funerales; nuevamente hubo que extremar todo lo posible las medidas restrictivas de acceso; pero, una vez más, estas decisiones fueron insuficientes. Al abrirse la verja había un despliegue policial preparado para evitar que los féretros fuesen sacados de los vehículos, lo que se consiguió, pero no en proporción suficiente como para impedir que un centenar de exaltados rodeasen los vehículos y los acompañasen durante todo el trayecto hasta el cementerio, emitiendo todo tipo de vivas a unos e insultos a otros. El vicepresidente permaneció, en esta ocasión y finalizado el acto religioso presidido por él, en el patio del Cuartel General hasta que pudo abandonar el recinto en su vehículo oficial de forma discreta.

Al día siguiente del atentado que acabó con la vida del general Gómez Hortigüela y sus tres acompañantes, se produjo en Madrid uno de los atentados más sangrientos y oscuros de la transición. En la cafetería *California* una bomba causó ocho muertos y 50 heridos. Dada la gravedad del suceso y la identidad de los fallecidos, civiles,

en esta ocasión no fue Gutiérrez Mellado el encargado de presidir los funerales.

## **12. EL GOLPISMO SALE A LA LUZ DEL DÍA**

El descontento de ciertas capas de la sociedad española con los cambios emprendidos por Adolfo Suárez era evidente, bastaba para ello con leer algunos de los medios de comunicación, abundantes en estos años, de extrema derecha. En ellos había insultos para todos, siendo Gutiérrez Mellado uno de sus blancos favoritos, lo que caldeaba el ambiente en las unidades militares, en las que estos periódicos eran comprados de manera oficial a diario. Conversaciones subidas de tono, con el manido “algo habrá que hacer”, eran habituales en las salas de banderas, aunque los dispuestos de verdad a hacer algo estaban en minoría.

Dos de estos activos progolpistas, decidieron dar un paso al frente y preparar un golpe de Estado. Tejero Molina y Sáenz de Ynestrillas, guardia civil el primero y militar destinado en la Policía Armada el segundo, estudiaron la forma de hacerse con algunas de las principales instituciones del Estado y apoderarse del poder por la fuerza, algo que sabían muy bien que había sido una constante en la historia de España en los siglos XIX y XX (Fernández López, 2003). Pero ellos dos solos no tenían fuerza suficiente y necesitaban incorporar a otros compañeros.

A partir de aquí se iba a poner en marcha la captación de colaboradores e iban a cometer un error que se repetirá a lo largo de todos los intentos de golpe de Estado que tuvieron lugar en España en estos años: su obcecación acerca de la necesidad de dar un golpe les llevó a pensar que todos sus compañeros pensaban como ellos y, sobre todo, que estaban dispuestos a participar en una operación como esa.

En los primeros días del mes de noviembre de 1978 tuvo lugar en la cafetería *Galaxia*, en Madrid, una serie de reuniones en las que los dos cabecillas explicaron su plan a compañeros y les invitaron a sumarse al mismo. Se conocen los nombres de algunos de ellos, porque fueron a explicar a sus mandos lo que les estaban proponiendo, y de otros, que no los denunciaron, porque años después lo contaron

(Pardo, 1998, 69). El día 16 se detuvo a los dos conspiradores, que fueron juzgados y condenados.

El plan no era una locura, era perfectamente ejecutable y tenía visos de poder triunfar, al menos en un primer momento. Desde luego no era un simple juego intelectual ni una inofensiva charla de café (Cardona, 2008, 425; Fernández López, 1998, 133). Las condenas fueron muy leves, casi testimoniales, evidenciando que la justicia militar, competente para conocer de estos hechos, estaba en manos de quienes veían con más simpatía a Franco que al rey.

Gutiérrez Mellado regresó a Madrid con urgencia al tener conocimiento de esta conspiración. Junto con el presidente tomó las decisiones que se creyeron necesarias, pero el tiempo demostraría que no tomaron una imprescindible en estos momentos: reforzar la vigilancia sobre los elementos golpistas, muchos de ellos conocidos, para lo cual debieron haber potenciado los servicios de inteligencia que trabajaban en este ámbito.

### **13. LA CONSTITUCIÓN Y LAS REALES ORDENANZAS DE JUAN CARLOS I**

Los últimos meses de 1977 y los diez primeros de 1978 tuvieron en España una relevancia muy especial: estuvieron dedicados a la elaboración de la Constitución. Otras muchas cosas sucedieron pero visto con perspectiva histórica nada de lo que ocurrió tuvo la trascendencia que el trabajo desarrollado en las Cortes Generales. La actividad política estuvo volcada en las sedes del Congreso de los Diputados y del Senado, y fueron las diferentes fuerzas políticas las que pusieron su mejor empeño en esa tarea. El Gobierno no jugó un papel importante en esta redacción y, a título individual, Manuel Gutiérrez Mellado apenas fue consultado.

Durante estos meses, el vicepresidente se dedicó a las reformas que había emprendido y, de manera muy especial, al seguimiento de la redacción de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. Aunque no era un tema prioritario en el esquema inicial de su reforma, surgió la idea de reformar las Ordenanzas de Carlos III, tal como anunció el ministro de Defensa en su Informe General 1/1977.



El primer paso era que lo aprobase la Comisión Interministerial creada al objeto de revisar toda la normativa militar. Superado este trámite, la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM) nombró una comisión, exclusivamente formada por militares de los tres ejércitos, para que emprendiesen la tarea de revisar las ordenanzas vigentes, las de Carlos III para el Ejército de Tierra y Fernando VI para la Armada, y darles una nueva redacción. El 31 de octubre de 1977 se publicó la orden ministerial que designó a los miembros de la comisión y el cometido a desempeñar, sin referencia alguna al rango normativo que tendría el texto elaborado al finalizarse el trabajo. Más adelante se decidió, parece que personalmente por Gutiérrez Mellado, que se aprobasen como ley, lo que exigía su paso por el parlamento.

Finalmente quedaron incorporadas al ordenamiento jurídico como ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, aunque para distinguirlas de las anteriores, de Carlos III, en los acuartelamientos se las comenzó a llamar Reales Ordenanzas de Juan Carlos I.

Para el ministro de Defensa esta ley fue una de las labores que le dejaron más satisfecho de su paso por el Gobierno (Gutiérrez Mellado, 1983, 83). Hay quienes tienen una opinión diferente sobre ella: “Las RROO que entraron en vigor después de hacerlo la Constitución siguen en alguna medida ancladas en algunos de los valores que inspiraron el ejército en un régimen de signo político distinto” (Blanquer, 1996, 382). Otra objeción que se podría hacer a esta ley es que su contenido era eminentemente moral; era una serie de reglas de conducta, exigibles en el ámbito estrictamente castrense, con numerosas apelaciones a la vocación, al cumplimiento del deber, a los ideales patrióticos, y aunque su concreción debe ser aplaudida, ¿necesariamente debían contenerse en una ley? ¿ante qué tribunal sería exigible su cumplimiento?, ¿no era una concepción de lo militar decimonónica o incluso más antigua?

Otro problema muy interesante al estudiar esta ley es su posible inconstitucionalidad, asunto muy técnico y que no debe ocuparnos en estos momentos con detalle pero que sí debe ser puesto de relieve (Martínez, 1995). Todas las leyes, ésta no es la única, que se tramitaron a la par que la Constitución, pero que entraron en vigor con posterioridad a la misma, tenían que respetar su contenido y si

afectaban a derechos fundamentales, como era el caso, debían tramitarse y aprobarse como leyes orgánicas, y la ley 85/1978 no lo fue.

#### **14. SEGUNDA ETAPA, SEGUNDO BALANCE**

Desde el 22 de septiembre de 1976 hasta el 15 de junio de 1977 la labor de Gutiérrez Mellado en el Gobierno fue de auténtico shock, colaborando con el presidente Suárez en la toma de decisiones diarias a cual más arriesgada. La última semana del mes de enero de 1977 o la legalización del PCE poco tenían que ver con lo militar, pero obligaron al vicepresidente a implicarse a fondo en la labor de gobierno. En esta segunda etapa no faltaron los momentos especialmente intensos, compartidos con el presidente, pero en cuanto a la gestión de lo castrense su día a día fue muy distinto, mucho más fructífero.

Cuando se hizo cargo de la gestión de los asuntos de la defensa, así, sin más concreción, tuvo que comenzar casi de cero; nada de lo que había hecho su antecesor, Fernando de Santiago, le servía. Ahora era distinto, él se sucedía a sí mismo, los antecedentes los había elaborado con su equipo, por lo que, utilizando la terminología artillera que le era tan querida, pudo decir que entró en eficacia de inmediato. La creación de un único ministerio estuvo en su cabeza desde el primer día en que fue nombrado ministro y ordenó a sus colaboradores que fuesen preparando documentos en ese sentido, dejando, como no podía ser de otra manera, la decisión final al presidente Suárez. Así la creación, transformación sería más correcto, de las estructuras de los Cuarteles Generales de los tres ejércitos, las figuras de sus jefes de Estado Mayor, así como el nacimiento de la JUJEM, se hicieron en la primera etapa y pasaron a ser decisivas en la reorganización iniciada el 4 de julio de 1977, junto con la estructura orgánica del recién creado ministerio. Para la Subsecretaría se fijó la obligatoriedad de ser ocupada por un almirante u oficial general en activo, del que dependerían tres Secretarías Generales, también reservadas a militares.

En esta etapa se fueron absorbiendo y haciendo desaparecer las estructuras de los antiguos tres ministerios militares, se creó el Centro Superior de Información de la Defensa (CESID), directamente

dependiente del ministro, y echó a andar el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), creado años atrás como régimen especial de la seguridad social para los militares, pero que no había aún arrancado por las enormes pegadas surgidas desde diferentes ámbitos de los ejércitos, especialmente de la potente, internamente, sanidad militar, que sospechaba iba a perder una parte notable de su poder. El seguimiento de la elaboración de la Constitución y, sobre todo, de las Reales Ordenanzas, constituyeron otras tareas importantes, desde luego a su juicio, en esta segunda etapa.

### **15. AÑOS EXTRAÑOS, RUIDO DE SABLES**

Tras la entrada en vigor de la Constitución era obvio que había que disolver el parlamento y convocar elecciones generales. Como aún no se habían celebrado comicios locales, se aprovechó para juntar, con un mes de por medio, ambas convocatorias electorales, de tal manera que el 3 de abril de 1979 tuvimos en España una nueva Constitución, así como un parlamento y unos ayuntamientos democráticos.

Lo que pudo ser la definitiva consolidación del liderazgo de Adolfo Suárez resultó ser todo lo contrario. Dos años extraños, muy extraños, los que se iban a vivir en España hasta el golpe de Estado del 23 de febrero de 1981. La rutina, el día a día democrático, constitucional, pareció engullir al presidente del gobierno, y con él a todo su Gobierno. La puesta en marcha de las previsiones constitucionales en torno a la construcción del Estado de las Autonomías supusieron un gran dolor de cabeza para UCD, que no tenía tras de sí ni la historia ni la fuerte ideología de otros partidos, y sus barones, en el parlamento estatal o en las diferentes regiones, más que ayudar a Suárez parecían desear su marcha. Y el terrorismo, siempre presente, haciendo un daño atroz, a sus víctimas, y a todos los españoles.

A ello hay que añadir los rumores sobre posibles golpes más o menos blandos, el permanente ruido de sables siempre presente en la prensa y en los mentideros políticos a lo largo de estos dos años. El golpe a la turca, el de los coroneles, el de los generales, el de los espontáneos, el cívico-militar, el constitucional, etc., estos y muchos otros fueron citados en estos meses. Unos fueron pura fantasía, otros

no eran golpes de Estado, pero, como se demostraría el 23-F, quienes no creían en la democracia ni la querían, estaban dispuestos a ponerle fin de forma violenta.

## **16. LA DIMISIÓN DE SUÁREZ Y EL 23-F**

El 29 de enero de 1981 el presidente Suárez presentó su dimisión al rey. Sorpresa, al menos para la mayoría de los españoles, alivio para quienes llevaban meses pidiendo su marcha de la Presidencia del Gobierno. Se desconocen las verdaderas razones por las que la presentó, él no las explicó y, desde luego, no estaban en el mensaje dirigido a los españoles a través de Televisión Española. Lo que sí se conocen son todas las circunstancias que concurrieron en su decisión y, con ellas, es posible intentar analizar lo que ocurrió.

Y en esas circunstancias hay una que interesa especialmente para este trabajo sobre Gutiérrez Mellado: la militar. ¿Dimitió Suárez para evitar un golpe de Estado? La respuesta del que escribe estas páginas es clara: no.

Un estudio psicológico de Suárez lo presenta como un hombre de acción, una persona decidida, audaz, capaz de lanzarse al agua sin saber bien si hay agua suficiente, con coraje, buen jugador de mus, entusiasta de engañar a sus contrincantes, pero nunca un cobarde, ni siquiera pusilánime. No se ocultaba, no apartaba la mirada de quien le echaba un órdago, jamás hubiese permitido que una amenaza de origen militar le hiciese agachar la cabeza.

La frase que ha dado pie a esa hipótesis —“No quiero que por mi culpa el sistema democrático sea un paréntesis en la historia de España”— no se encontraba en el primer texto que redactó Adolfo Suárez, fue añadido, por sugerencia de uno de sus colaboradores, en el último momento, intentando transmitir así una idea de cierta grandeza (Fernández López, 2000b, 136).

Quienes se encontraban en aquellos momentos más cerca de él han coincidido en sus análisis. Gutiérrez Mellado también. La mejor descripción de las razones de esta dimisión ofreció su sustituto Leopoldo Calvo-Sotelo: “Adolfo Suárez dimite desde un estado de ánimo” (1990, 29).

El 23-F ha quedado unido a la figura de Gutiérrez Mellado de una manera indisoluble. Y lo es en un doble sentido, para lo bueno y para lo malo. Para lo bueno, porque la imagen de este pequeño militar, tal como se ha dicho antes, quedó engrandecida ante la fuerza de su gesto, de su valentía. Para lo malo, pues quienes protagonizaron el intento de golpe de Estado eran militares y el responsable de los asuntos de la defensa desde septiembre de 1976 era el teniente general Manuel Gutiérrez Mellado, que había tenido bajo sus órdenes a los servicios de información responsables de haber detectado y alertado al Gobierno de lo que se estaba preparando. La Guardia Civil, la Policía Nacional, el CESID, potentes instrumentos que, más o menos directamente, dependían de él, no facilitaron la información adecuada al vicepresidente del gobierno o, si lo hicieron, no fue correctamente interpretada.

## 17. UN ÚLTIMO ANÁLISIS

Manuel Díez-Alegría, Ángel Liberal Lucini, José Vega Rodríguez, Álvaro Lacalle Leloup, son algunos de los nombres de quienes bien pudieron haber ostentado el título de “el militar de la transición”. Pero no lo fueron; lo fue Manuel Gutiérrez Mellado, el Guti<sup>6</sup>. Especular sobre lo que hubiera ocurrido si alguno de ellos hubiese sido designado por Adolfo Suárez vicepresidente primero del gobierno, no deja de ser mera especulación o estudio contrafactual.

En todas las etapas de su vida pública encontraremos acciones afortunadas junto con otras discutibles e, incluso, evidentemente erróneas. Entre éstas, algunos nombramientos, el trato dado a la UMD, ciertas presencias públicas poco preparadas, algunas reuniones multitudinarias mal gestionadas, todo ello achacable a su escasa experiencia en el mando, sobre lo que se ha escrito que “como solía ser el caso de muchos otros diplomados de Estado Mayor este destino [el mando del Regimiento de Artillería de Campaña núm. 13 de la BRIDOT-I, con sede en Leganés, una unidad de escasa relevancia] fue la única experiencia real de mando de Unidades armadas a lo largo de

---

<sup>6</sup> Este calificativo, cariñoso, lo utilizaron durante muchos años algunos amigos suyos para referirse a él. Sin embargo la ultraderecha lo convirtió en una forma despectiva de citarle, junto con la de señor Gutiérrez. Para un relato completo de esta visión ofensiva hacia Gutiérrez Mellado, vid Fernández-Villamea, 1996.

su carrera militar” (Puell, 1997, 152). Pero, conjugando aciertos y errores, el juicio que debe merecer su actividad pública, política, sobre todo política, es positivo, muy positivo.

El 23-F convirtió a Gutiérrez Mellado en un mito. Pocas imágenes tienen tanta fuerza como la descrita al inicio de este trabajo, y en torno a ella se concentra el enorme afecto que los españoles, una inmensa mayoría de ellos, le profesan, como lo que ha sido, un héroe, un militar necesario, imprescindible, para lograr un tránsito pacífico desde la autocracia a la democracia.

Y queda una última referencia, la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD), la fundación que creó para ayudar a drogadictos a salir de ese mundo, a superar su adicción. Cuando Leopoldo Calvo-Sotelo nombró su Gobierno tras el 23-F, en él no estaba Gutiérrez Mellado. Al parecer lo habían hablado con anterioridad al intento de golpe de Estado y, de mutuo acuerdo, habían decidido que era mejor dejar su imagen en el Gobierno asociada a la de Adolfo Suárez. Con el enorme caudal acumulado podía haber aspirado a cualquier cosa, se la hubieran dado, pero no quiso pedir, prefirió dar y así se involucró en una lucha durísima para ayudar a personas en situación límite, inmersas en el infierno del consumo de drogas. Se sabe que alguna experiencia muy próxima le hizo conocer este mundo de cerca, pero sin su voluntad y su determinación por dedicar los últimos años de su vida a una finalidad altruista no se hubiese embarcado en esta aventura.

#### **BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- Areilza, J. M. de (1997), *Diario de un ministro de la monarquía*. Barcelona: Planeta.
- Blanquer, D. (1996), *Ciudadano y soldado: la Constitución y el servicio militar*. Madrid: Civitas.
- Busquets Bragulat, J. (1999), *Militares y demócratas: memorias de un fundador de la UMD y diputado socialista*, Barcelona: Plaza & Janés.
- Calvo-Sotelo Bustelo. L. (1990), *Memoria viva de la transición*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Cardona Escanero, G. (2008), *A golpes de sable: los grandes militares que han marcado la historia de España*. Barcelona: Ariel.
- Cercas Mena, J. (2009), *Anatomía de un instante*. Madrid: Mondadori.
- Colomer. J. M. (1990), *El arte de la manipulación política: votaciones y teoría de juegos en la política española*. Barcelona: Anagrama.

- Fernández López, J. (1998), *El Rey y otros militares: los militares en el cambio de régimen político en España (1969-1982)*. Madrid: Trotta.
- (2000a), *Diecisiete horas y media: el enigma del 23-F*. Madrid: Taurus.
- (2000b), *Sabino Fernández Campo: un hombre de Estado*. Barcelona: Planeta.
- (2002), *Militares contra Franco: historia de la Unión Militar Democrática*. Zaragoza: Mira.
- (2003), *Militares contra el Estado: España siglos XIX y XX*. Madrid: Taurus.
- Fernández-Villamea, L. (1996), *Gutiérrez Mellado, así se entrega una victoria*. Madrid: Fuerza Nueva.
- Fortes, J. y Otero, L. (1983), *Proceso a nueve militares demócratas*. Barcelona: Argos Vergara.
- Gutiérrez Mellado, M. (1983), *Un soldado de España: conversaciones con Jesús Picatoste*. Barcelona: Argos Vergara.
- Martínez Martínez, R. (1995), “La posible inconstitucionalidad de las Reales Ordenanzas”. En J. Fernández López (coord.), *La función militar en el actual ordenamiento constitucional español*. Madrid: Trotta.
- Osorio, A. (1980), *Trayectoria política de un ministro de la Corona*. Barcelona: Planeta.
- Pardo Zancada, R. (1998), *23-F, la pieza que falta*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Preston, P. (1986), *El triunfo de la democracia en España (1969-1982)*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Puell de la Villa, F. (1997), *Gutiérrez Mellado. Un militar del siglo XX*. Madrid: Biblioteca Nueva.





# **LAS INTERVENCIONES PARLAMENTARIAS DEL GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO**

ROSARIO LÓPAZ PÉREZ  
IUGM

Considerando a Gutiérrez Mellado actor crítico fundamental para llevar a cabo la reforma militar en el período correspondiente a la legislatura constituyente y a la primera legislatura de la democracia (1977-1982), este artículo presentará sus intervenciones parlamentarias, publicadas en las fuentes de información de carácter primario de las Cortes Generales: *Diarios de Sesiones de la Comisión de Defensa y del Pleno del Congreso de los Diputados*, así como *Boletín Oficial de las Cortes Generales*.

De las comparecencias que realizó en las primeras sesiones de la Comisión de Defensa y en el Pleno del Congreso de los Diputados se refleja su labor modernizadora de las Fuerzas Armadas en el proceso de reforma militar al inicio de la transición. De la lectura detallada de los debates parlamentarios realizados en la Comisión y en el Congreso, en los que también intervinieron otros miembros del Gobierno de UCD, así como representantes de los grupos parlamentarios presentes en la cámara, se establecerán tres hipótesis de trabajo para analizar el grado de influencia de su obra parlamentaria. Estas hipótesis permitirán extraer unas conclusiones dictadas bajo premisas de autenticidad y veracidad de la información contenida en los documentos parlamentarios de archivo.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Teniendo en cuenta que la reforma militar en la Transición fue el proceso que impulsó y guió a los militares a desplazarse a posiciones de normalidad democrática, la transformación llevada a cabo por las Fuerzas Armadas españolas, desde un régimen de carácter autoritario a otro de naturaleza democrática, es señalada

desde diversas posiciones políticas como de naturaleza excepcional. Desde este punto de vista, esta reforma sería la suma coordinada de políticas y líneas de actuación que consiguieron que los militares dejaran de intervenir en los asuntos políticos, lograran reducir su conflictividad respetando las leyes y actuaran con plena subordinación a las autoridades civiles.

Hay que destacar que la labor reformista protagonizada por Gutiérrez Mellado estuvo inmersa en el marco de la reforma política general llevada a cabo en los cinco gobiernos de UCD liderados por el presidente Adolfo Suárez. Éste, al incorporarle al Gobierno, comprendió que para cualquier proyecto de reforma de carácter político-militar era indispensable contar con su presencia; presencia que gozaba de la comprensión y conformidad del Rey y del general Manuel Díez-Alegría, quien había impulsado la modernización y reorganización de los ejércitos en los momentos finales del régimen franquista.

Como miembro del gobierno fue objeto de las resistencias de un amplio sector de los militares en la etapa de transición. La actitud de odio, desprecio y contestación, por parte de este colectivo contrario a la reforma militar hacia su persona como figura responsable del proceso, forma parte de un fenómeno difícil de entender con el transcurso del tiempo. Por todo ello, Gutiérrez Mellado pagó un precio muy alto al aceptar las necesidades que la tarea modernizadora exigía, siguiendo adelante con la reforma. Las resistencias a las que tuvo que enfrentarse no le hicieron desistir de su labor.

Las tres hipótesis de trabajo que se plantean, fiel reflejo de sus comparecencias parlamentarias en su trayectoria como miembro del Gobierno de UCD, son las siguientes:

1. La influencia de sus intervenciones para lograr que los representantes de los Grupos Parlamentarios, a través de los debates en el Congreso de los Diputados y en la Comisión de Defensa, sintieran mayor interés y preocupación por los temas de la defensa nacional.
2. La influencia de sus intervenciones para lograr un acercamiento entre las Fuerzas Armadas y los representantes de los Grupos Parlamentarios mediante la utilización de una política de consenso.

3. La influencia de sus intervenciones parlamentarias para lograr un acercamiento e interrelación entre las Fuerzas Armadas y la sociedad civil.

## **2. COMPARECENCIA DE GUTIÉRREZ MELLADO EN LA COMISIÓN DE DEFENSA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, 10 DE ENERO DE 1978**

Antes de pasar a considerar su primera intervención parlamentaria hay que destacar la gran dificultad y trascendencia de dos responsabilidades que le correspondieron como actor crítico fundamental e iniciador del proceso de reforma militar: transmitir el espíritu reformista a las Fuerzas Armadas y diseñar la estructura y funcionamiento del Ministerio de Defensa.

Su primera comparecencia parlamentaria, a propuesta de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, la realizó el día 10 de enero de 1978, ocupando el cargo de vicepresidente primero del gobierno y ministro de Defensa, para informar sobre las líneas generales del programa de defensa nacional<sup>1</sup>. En su amplia intervención explicó la labor reformista llevada a cabo en cuatro líneas de actuación prioritaria: creación del Ministerio de Defensa, medidas de transformación profesional, acción social de las Fuerzas Armadas y separación de los militares de la política<sup>2</sup>.

La primera línea de actuación, reconocida por varios autores como la de mayor trascendencia para llevar a cabo su ambicioso programa de reformas, fue la creación del Ministerio de Defensa en el primer Gobierno de UCD (4 de julio de 1977-25 de febrero de 1978). Explicada al comienzo de su intervención, destacó los tres

---

<sup>1</sup> La Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, constituida el 11 de noviembre de 1977, estaba integrada por Enrique Múgica (PSOE), presidente; Jordi Pujol (PDPC) y Antonio Pérez (UCD), vicepresidentes; Emilio Marín Villa (UCD) y Alonso Puerta (PSOE), secretarios, y 38 vocales. Fue disuelta el 2 de enero de 1979.

<sup>2</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (en notas sucesivas DSCD), Comisión de Defensa, Sesión n.º 1, 10 de enero de 1978 [en línea] <[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/DS/C\\_1978\\_000.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_000.PDF)> (consultada en julio de 2012).

procedimientos analizados para la creación de este departamento. En sus propias palabras:

Uno era empezar por el vértice hacia abajo, llegando hasta los últimos elementos componentes de este Ministerio. El otro era lo contrario, es decir, empezar por la base, por medio de disposiciones parciales, que luego pudiera integrarse en un conjunto, y, por último, un sistema intermedio, el que se ha seguido, [...] con vistas a que ese Ministerio de Defensa que todos creíamos que era necesario, empezar a trabajar con elementos iniciales, creándose una serie de organismos<sup>3</sup>.

Gutiérrez Mellado se sintió especialmente orgulloso por haber participado en la tarea de organización del Ministerio de Defensa y explicó detalladamente a los miembros de la Comisión las diferentes fases de su ejecución. Señaló, asimismo, los avances conseguidos en la organización, destacando entre ellos la separación de la línea de mando militar de la línea política administrativa, lo que había supuesto el refuerzo de la supremacía del gobierno civil ante la autonomía militar. Así, reflejaba en su intervención los dos campos de actuación en los que se diversificaba la política de defensa: el primero, de naturaleza militar y, el segundo, de nueva creación de naturaleza político administrativa considerado como el núcleo central de la defensa:

Dentro de este núcleo central que ha surgido con el Ministerio de Defensa, que podemos llamar y llamamos la rama político-administrativa, yo le llamaría el núcleo central de la defensa, se ha tratado de no tocar la parte militar pura, constituida por las Unidades encabezadas por los Estados Mayores de los tres Ejércitos, y éstos, a su vez, por un Estado Mayor Conjunto: es decir, se ha dejado una rama militar que se ha mantenido casi sin variación [...]. Ha surgido un núcleo central que apoya a esta rama militar que yo llamo la rama egoísta, pues es la rama que tiene que estar dispuesta a combatir; no debe tener otras preocupaciones que la eficacia y la operatividad de las unidades, y todos los demás elementos debemos estar dispuestos a proporcionarle esos medios y a resolverle los problemas, quitarle

---

<sup>3</sup> “Intervención del Vicepresidente primero del Gobierno y ministro de Defensa, teniente general Gutiérrez Mellado”: *ibidem*, 2.

preocupaciones de personal, de acción social, de cuarteles, de construcciones, de dinero<sup>4</sup>.

Asimismo, informaba sobre los dos organismos recientemente creados: el Centro Superior de la Información de la Defensa (CESID), que tuvo en gran estima y en el cual tenía depositadas grandes esperanzas en relación con la nueva orientación dada a los servicios de información para la defensa, y la Oficina de Información y Relaciones Públicas con los medios de comunicación, organismo creado para facilitar y mejorar las relaciones entre los militares, la sociedad civil y los medios de comunicación. Gutiérrez Mellado siempre manifestó una gran preocupación por el efecto que tenían en la moral de las Fuerzas Armadas las noticias aparecidas en la prensa sobre los militares:

Necesitamos [...] que dejen un poco de hablar de nosotros. Yo le preguntaba a un periodista que cómo es que no estaban más que hablando siempre de las cosas que habían pasado a un Capitán, a un Coronel, y me dijo: «Pero es que eso se vende». Yo pediría que nos dejaran un poco en segundo plano y que se ocuparan de otras cosas; que nos trataran [...] con respeto, y se lo he pedido a los periodistas. Nosotros somos muy sensibles para determinadas cosas [...]. Yo pediría a los medios de comunicación, si es posible, que cuando pasen cosas, que tienen que pasar y pasan en familias de seis, siete u ocho miembros, y por tanto más en la nuestra, que somos miles, consideren que también hay cosas buenas y hay cosas regulares que pasan todos los días, sin grandes complicaciones la mayoría de las veces: otras veces podrán tener un gran impacto, con una repercusión política, pero yo les pediría que, que se nos olvidara algo de lo malo. Lo digo porque es importante, porque forma parte de la moral del Ejército<sup>5</sup>.

El tercer organismo aludido en su intervención fue la Dirección General de Armamento y Material, considerada necesaria para conseguir la implantación de una política centralizada en un único ministerio, en cuanto a la fabricación, compra-venta, y todas aquellas actividades relacionadas con la industria y la investigación militar.

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, 5.

<sup>5</sup> *Ibidem*, 10.

A lo largo de su extensa comparecencia, expuso el marco legal necesario para adecuar la reforma militar a lo establecido en el artículo octavo de la recientemente aprobada Constitución<sup>6</sup>. También dio cuenta de tres anteproyectos de ley que el Gobierno estaba preparando. El primero, de rango orgánico, era la ley básica de la Defensa prevista en el borrador de la Constitución. El segundo, dirigido a establecer los distintos niveles de los estamentos del Estado y del Gobierno que debían intervenir en la Defensa, facilitaría la labor del nuevo ministerio delimitando la política de defensa y la militar Y el tercero para reformar el Código de Justicia Militar de 1945, cuya redacción se había encomendado a una comisión creada en el Consejo Supremo de Justicia Militar<sup>7</sup>.

En su período como ministro de Defensa solamente fue aprobado el segundo, dándose un importante paso adelante en la reforma militar al definir las funciones del presidente del gobierno, del ministro de Defensa y de la Junta de Defensa Nacional, en relación con la política de defensa y sus relaciones con las Fuerzas Armadas<sup>8</sup>. Esta ley puede considerarse como precedente inmediato de la ley orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y de la organización militar, defendida en las Cortes por Agustín Rodríguez Sahagún<sup>9</sup>.

En otro momento de su intervención, informó sobre la creación de una comisión para la elaboración y redacción de unas nuevas Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. Estas ordenanzas, aprobadas al día siguiente de la Constitución, el 28 de diciembre de 1978, no fueron bien recibidas por el colectivo militar, constituyendo una prueba palpable de que la reforma militar iniciada era amplia y

---

<sup>6</sup> “Una ley orgánica regulara las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución”: Constitución española, 27 de diciembre de 1978, art. 8.2.

<sup>7</sup> La reforma militar sería aprobada por Ley Orgánica 9/1980, de 6 de noviembre, de reforma del Código de Justicia Militar, siendo ministro de Defensa Agustín Rodríguez Sahagún, primer ministro civil de la democracia.

<sup>8</sup> Ley 83/1978, de 28 de diciembre, por la que se regulan las funciones y relaciones de los órganos superiores del Estado relacionados con la defensa nacional: *Boletín Oficial del Estado* (en notas sucesivas BOE), n.º 11, de 12 de enero de 1979.

<sup>9</sup> BOE n.º 165, de 10 de julio de 1980.

abarcaba más asuntos que los estrictamente organizativos. Gutiérrez Mellado siempre consideró este texto como uno de los trabajos de mayor trascendencia para la reforma militar, producto de un gran esfuerzo de transformación profesional y de cambio de mentalidad de los militares para adaptar su código ético a los nuevos tiempos democráticos.

Por lo que se refiere a la segunda línea de actuación sobre la transformación profesional, habló de la necesidad de adoptar medidas para reducir el generalizado pluriempleo de los militares, objetivo reformista de su mandato para conseguir una mayor definición profesional de las Fuerzas Armadas. Abogaba por la dedicación completa de los militares a su puesto de trabajo, regular las incompatibilidades con otras actividades ajenas a la militar y remunerar la jornada hasta las cinco de la tarde. Todas estas actuaciones iban dirigidas a disminuir el pluriempleo, teniendo en cuenta la crisis económica del período de la transición:

Quiero tratar otro [asunto] que también tiene que desaparecer, que es el pluriempleo. Hay que convencerse, y estamos la mayor parte convencidos, de que no puede persistir, de que esto tiene que desaparecer, aunque sea poco a poco y respetando los derechos que pueda haber ante situaciones críticas, extraordinariamente difíciles, puesto que tiene que haber una dedicación completa<sup>10</sup>.

También, habló de la necesidad de establecer medidas que dignificaran la profesión militar con el objetivo de cambiar la mentalidad en las Fuerzas Armadas, rompiendo con los usos y costumbres del período anterior. A tal efecto, se había comenzado un proceso para mejorar las retribuciones mediante la equiparación de los sueldos de los funcionarios civiles y militares, tarea encomendada a la Comisión Interministerial de Retribuciones del Alto Estado Mayor.

Otro tema pendiente era resolver el problema de los militares profesionales que habían servido en el ejército republicano y estaba en estudio la sindicación de los funcionarios civiles y el personal

---

<sup>10</sup> DSCD, Comisión de Defensa, Sesión n.º 1, 10 de enero de 1978, 10 [en línea]  
<[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/DS/C\\_1978\\_000.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_000.PDF)> (consultada en julio de 2012).

contratado, destacando la aprobación de un real decreto-ley sobre los profesionales de la milicia. Reconocía, además, la falta de regulación del personal civil al servicio de la Administración Militar, tema que sería objeto de posteriores preguntas parlamentarias en el mandato de Agustín Rodríguez Sahagún como ministro de Defensa.

Bajo una óptica profesional, expuso la necesidad de proceder al rejuvenecimiento de los cuadros de mando:

He dicho que nuestro Ejército —y aquí está uno de sus representantes más viejos— tiene que rejuvenecer [...]. Es un problema que exige un estudio muy profundo pero es también una necesidad indiscutible que las Fuerzas Armadas españolas, sus cuadros de mando, mantengan el nivel de juventud y de eficacia que exige una campaña moderna, de una manera pausada y respetando, como siempre los derechos<sup>11</sup>.

También comunicó a la Comisión otras medidas tendentes a mejorar la denominada acción social de las Fuerzas Armadas: creación del Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), con el fin de prestar atención a los militares; realización de programas culturales y recreativos, y necesidad de construir residencias y viviendas militares. En este ámbito, era consciente que había mucho que hacer:

Nuestra retaguardia es la acción social y ahí tenemos grandes problemas: la cuestión sanitaria, la cuestión farmacéutica, de casas, de nuestras viudas, de los huérfanos, de los colegios, de las residencias [...]. El conseguir que el ISFAS vaya resolviendo estos problemas y se logre alcanzar un nivel aceptable en la solución del problema de las viviendas de nuestras Fuerzas Armadas, es muy importante [...] para poder tener la moral que se necesita para la dedicación completa, para realizar nuestra misión aquellos que seguimos enamorados de ella y sentimos esta vocación<sup>12</sup>.

Sobre la importancia que para los militares tenía la enseñanza militar, señaló la necesidad de proceder a una selección rigurosa del profesorado en las academias militares y en las Universidades y de

---

<sup>11</sup> Ibidem, 8.

<sup>12</sup> Ibidem, 9 y 10.



asignar los recursos necesarios para el mantenimiento de estos centros. Y solicitó el apoyo de los miembros de la Comisión para lograr ubicar los cuarteles fuera de los centros urbanos por los problemas que originaban, así como mejorar las instalaciones de los campos de tiro.

Para llevar a cabo su tarea reformista y convertir a las Fuerzas Armadas en verdaderas fuerzas profesionales era necesario que éstas dispusieran de recursos económicos suficientes. Para ello, informó que se había prorrogado hasta 1982 la llamada ley de dotaciones, pero que también se había mermado el presupuesto de de Defensa dada la situación de crisis económica de la época<sup>13</sup>:

Los recursos económicos que disponen los ejércitos para su dotación están basados en la Ley 32, del año 1971 [...]. Esta ley, ampliada en tiempo y cantidad por una disposición posterior, que prorroga y aumenta esta cantidad [...] el Ministerio de Defensa ha creído necesario restringir el presupuesto para acabar con la actual situación económica con los problemas de inflación [...] Yo pediría, y voy a pedir muchas veces a esta Comisión, que nos ayude en este tema y que trate en lo posible, dentro de una fiscalización completa del empleo de estos recursos, de dotar a las Fuerzas Armadas para que dispongan de los medios necesarios siempre que la ocasión lo permita<sup>14</sup>.

De otra parte, en su comparecencia mencionó la importancia de la industria militar nacional, mostrándose convencido de la necesidad de integrarla en la industria civil y de la importancia de desarrollar la investigación militar, integrada completamente en la investigación tecnológica como motor del cambio económico de las Fuerzas Armadas. En esos mismos términos, se manifestaría

---

<sup>13</sup> Real decreto-ley 5/1977, de 25 de enero, por el que se modifica y prorroga la vigencia de la Ley 32/1971, de 21 de julio, sobre dotaciones presupuestarias para la Defensa Nacional: BOE n.º 31 de 5 de febrero de 1977, 2871 y 2872.

<sup>14</sup> DSCD, Comisión de Defensa, Sesión n.º 1, 10 de enero de 1978, 3 [en línea] <[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/DS/C\\_1978\\_000.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_000.PDF)> (consultada en julio de 2012).

posteriormente Adolfo Suárez en su investidura como candidato a presidente del gobierno<sup>15</sup>.

Al final de su comparecencia encareció la necesidad de separar a los militares de la política activa, medida fundamental para el proceso reformista y a la que dedicó buena parte de su exposición. La implicación política activa era para Gutiérrez Mellado uno de los motivos más peligrosos de desunión entre los miembros del ejército, dada la convulsión ocasionada por la aparición de la Unión Militar Democrática (UMD). A ese efecto había ido dirigida una de las primeras medidas legales de la reforma militar dictadas por el Gobierno de Adolfo Suárez, que consideró muy acertada para que se produjera un cambio de mentalidad en las Fuerzas Armadas y lograr su integración en la sociedad civil<sup>16</sup>:

Nosotros admitimos que se nos mire, estudie, critique, que se sepa lo que estamos haciendo, pero nosotros no queremos meternos en política, no podemos por esta disposición y no nos meteremos en estas actividades. Pedimos, en cambio, respeto [...]. Yo, ahora que está de moda lo de los pactos, haría aquí uno pequeño [...] nosotros, los profesionales, no podemos intervenir en política; sin embargo, recibimos al soldado de España, que sí puede estar afiliado a partidos políticos [...] lo que pido es que el tiempo que estén en el cuartel se olviden de ese partido político, que se olviden de la actividad política y sean soldados de España, que es algo estupendo, y que durante esos meses mantengan una actitud absolutamente igual que sus mandos, que tratamos de no mezclarnos en política<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> “Discurso del candidato a la presidencia del Gobierno don Adolfo Suárez González en el que se expone el programa a desarrollar por el futuro gobierno y solicita la confianza de la Cámara”: DSCD, Pleno, n.º 3, 30 de marzo de 1979, 39-59 [en línea]

<[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L1/CONG/DS/PL/PL\\_003.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/DS/PL/PL_003.PDF)> (consultada en agosto 2012).

<sup>16</sup> Real decreto-ley 10/1977, de 8 de febrero, por el que se regula el ejercicio de actividades políticas y sindicales por parte de los componentes de las Fuerzas Armadas: BOE, n.º 34, de 9 de febrero de 1977, 3134 y 3135.

<sup>17</sup> DSCD, Comisión de Defensa, Sesión n.º 1, 10 de enero de 1978, 11 [en línea]

<[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/DS/C\\_1978\\_000.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_000.PDF)> (consultada en julio de 2012).

Su intervención finalizó alabando la actitud de seriedad y serenidad mantenida por las Fuerzas Armadas en la etapa de transición y solicitando de los miembros de la Comisión apoyo para ellas y un poco de paciencia para su persona:

Para terminar, quería también señalarles que yo creo que las Fuerzas Armadas están teniendo (por lo menos eso se dice en muchos sitios) una actitud que pienso que es meritoria por su seriedad y serenidad, a pesar de que, en algunos momentos, están sufriendo ataques de determinados medios y también, en ocasiones, algunos que, tristemente, comportan víctimas [...]. Pido el apoyo de ustedes para estas Fuerzas Armadas y su comprensión y un poco de paciencia hacia mi persona, o para el que me sustituya el día de mañana, porque les aseguro que la nuestra es una labor bastante difícil; apasionante, por un lado, pero, por otro, tremendamente complicada y de gran responsabilidad. Algunas veces se desanima uno cuando mira hacia adelante, pero renace la esperanza al mirar hacia atrás y ver lo que se ha hecho y, quizá también, cuando al acostarse uno, lo hace pensando que se ha hecho lo humanamente posible por España<sup>18</sup>.

En la segunda parte de su intervención, respondió a las preguntas formuladas por diputados y miembros de la Comisión, relacionadas, principalmente, con los siguientes asuntos: definición de la política de defensa y militar, recursos económicos de las Fuerzas Armadas, situación de los militares republicanos, trabajos iniciados para la reforma del Código de Justicia Militar, relaciones entre las Fuerzas Armadas y el Congreso, situación económica del personal militar y programas conjuntos de los tres ejércitos<sup>19</sup>.

Al finalizar el turno de preguntas, José Pedro Pérez-Llorca, en representación del Grupo Parlamentario de UCD en la comisión, manifestó su conformidad con la intervención de Gutiérrez Mellado, quien había logrado que todos los grupos políticos presentes mostraran interés ante los grandes temas relacionados con la defensa

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, 11.

<sup>19</sup> Por orden de intervención, plantearon preguntas los siguientes diputados: Luis Solana Madariaga, Gerardo Bujanda Sarasola, Jaime García Añoveros, Francisco Soler Valero, Juli Busquets Bragulat, Jesús Martínez Pujalte-López, Gregorio López-Bravo y de Castro, José Antonio Otero Madrigal, Jordi Pujol i Solei, José Pedro Pérez-Llorca, Felipe González Márquez, Simón Sánchez Montero y Manuel Fraga Iribarne.

nacional con “una llaneza castrense para los políticos, especialmente para los parlamentarios poco proclives a la retórica”. A continuación, este diputado presentó a la Mesa de la Comisión el siguiente proyecto de resolución de su grupo parlamentario dirigido a mejorar las relaciones entre el colectivo militar y el órgano titular del poder legislativo:

La Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, habiendo escuchado, en su sesión del día 10 de enero de 1978, la intervención del Vicepresidente primero del Gobierno y Ministro de Defensa, así como las declaraciones de los representantes de los Grupos parlamentarios, resuelve: Primero. Considerar positiva y necesaria la existencia de relaciones entre las Fuerzas Armadas y los representantes del pueblo español a través de las Cortes y de sus órganos competentes. Segundo. Manifiestar su acuerdo con los principios que inspira la reforma de la organización de la Defensa Nacional en los términos expuestos por el Vicepresidente primero del Gobierno y Ministro de Defensa. Tercero. Afirmar que las Fuerzas Armadas, en un sistema democrático de Gobierno, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia nacionales y defender la integridad del territorio del Estado y el ordenamiento constitucional. Cuarto. Prestar a las Fuerzas Armadas el apoyo preciso y la más plena colaboración en el cumplimiento de su alta misión con el común propósito de consolidar la democracia en España<sup>20</sup>.

En la segunda sesión de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, celebrada el 30 de marzo de 1978, se aprobaron por unanimidad los puntos primero, tercero y cuarto de la propuesta<sup>21</sup>.

### **3. INTERVENCIÓN DE GUTIÉRREZ MELLADO EN EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, 22 DE NOVIEMBRE DE 1978**

Sin perjuicio de una posterior comparecencia del Gobierno, Gutiérrez Mellado, en su condición de vicepresidente primero y ministro de Defensa, solicitó al presidente del gobierno Adolfo Suárez

---

<sup>20</sup> “Intervención del representante del Grupo Parlamentario de UCD, Pérez-Llorca”: DSCD, Comisión de Defensa, Sesión n.º 1, 10 de enero de 1978, 32 y 33.

<sup>21</sup> *Ibidem*, n.º 2, 30 de marzo de 1978, 1205 y 1206 [en línea] <[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/DS/C\\_1978\\_034.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_034.PDF)> (consultada en agosto de 2012)

comparecer ante el Pleno del Congreso de los Diputados para contestar a la pregunta formulada al Gobierno por el diputado Gregorio Peces-Barba, representante del Grupo Socialista, en relación con un intento de golpe de estado<sup>22</sup>.

Todo ello estaba relacionado con el desarrollo del intento de golpe de estado y las investigaciones realizadas sobre la denominada “Operación Galaxia”, y con el procesamiento del teniente coronel de la Guardia Civil Antonio Tejero y del capitán de Infantería, destinado en la Policía Armada, Ricardo Sainz de Inestrillas<sup>23</sup>.

Gutiérrez Mellado aprovechó además su comparecencia para informar sobre los hechos acaecidos en el Cuartel de Instrucción de Cartagena, donde se produjeron actos de indisciplina que provocaron la apertura de otro procedimiento judicial contra el capitán de corbeta, Gonzalo Casado de la Puerta, y contra el general de la Guardia Civil, Juan Atarés Peña, que describió de esta forma:

Sin previa autorización para hacer uso de la palabra, don Juan Atarés [...] se levantó de su asiento manifestando con gritos destemplados y desabridos ser mentira lo que el Ministro afirmaba: “La Constitución será lo que la nación decida”. [...] su actitud fue aplaudida y coreada con gritos de adhesión por un grupo reducido de asistentes [...] se le conminó a que se callara, pero al continuar en su postura [...], se le ordenó que abandonara la sala. [...]. Ante esta situación violenta el Ministro se dirigió [a los asistentes] diciendo: “Sentid vergüenza por el espectáculo bochornoso que estamos protagonizando todos”. En este instante un Teniente Coronel del Ejército de Tierra, respetuosamente, pero con la mayor energía, dijo: “Todos, no, mi General. Somos muchos los que pensamos como usted y estamos de acuerdo con lo que está haciendo el Gobierno”. Estas

---

<sup>22</sup> Esta misma pregunta aparece también suscrita en las fuentes de información primaria de las Cortes Generales por los representantes de los Grupos Parlamentarios Socialistas de Cataluña, Comunista, Nacionalista Vasco y Minoría Catalana.

<sup>23</sup> La operación recibió este nombre por la cafetería de Madrid donde se reunió un grupo de oficiales de la Guardia Civil, Policía Armada y del Ejército de Tierra, en noviembre de 1978, para planear un golpe contra el Gobierno.

palabras fueron acompañadas y subrayadas por un aplauso mayoritario<sup>2425</sup>.

Al final de su intervención, destacó que, como miembro del Gobierno, tenía la responsabilidad de informar ante la cámara de estos sucesos, mostrándose seguro de que la justicia militar sería estrictamente aplicada para, con objetivo prioritario, mantener la paz y la seguridad ante los frecuentes ataques terroristas sufridos en esta etapa de la transición. Alabando el comportamiento de las Fuerzas Armadas en el proceso de la reforma y solicitando el apoyo de los diputados, terminó diciendo:

Se ha reiterado en esta Cámara el ejemplar comportamiento de las Fuerzas Armadas y de Orden Público como institución durante todo el proceso político. Esta afirmación cobra hoy un especial relieve al ratificarla ante Sus Señorías, con independencia de los comportamientos singulares que hayan tenido o puedan tener en lo sucesivo miembros pertenecientes a los Ejércitos o a las Fuerzas de Orden Público. El Gobierno, y en concreto el Ministro de la Defensa que les habla, están firmemente decididos a mantener la disciplina, corregir con firmeza y autoridad los comportamientos marginales que se han producido o puedan producirse, investigando en profundidad todas las posibles implicaciones para garantizar, y así lo hago ante ustedes, en nombre del Gobierno, el pleno funcionamiento de las instituciones democráticas, la continuación del proceso político en que estamos inmersos y, los niveles de concordia, progreso y libertad que desea la inmensa mayoría de los españoles. [Pido a] Sus Señorías el apoyo cálido y decidido que merecen los Ejércitos y las Fuerzas de Orden Público. Muchas gracias. (Fuertes y prolongados aplausos)<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> “Intervención del Vicepresidente primero y ministro de Defensa, Gutiérrez Mellado”: DSCD, Pleno, n.º 140, Sesión Plenaria n.º 57, 5484 [en línea] <[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/DS/C\\_1978\\_140.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_140.PDF)> (consultada en julio de 2012).

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*, 5485.

A continuación, el diputado socialista Gregorio Peces Barba contestó: “Lo que Su Señoría ha decidido está perfectamente decidido”<sup>27</sup>.

#### **4. INTERVENCIÓN DE GUTIÉRREZ MELLADO EN EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, 21 DE MAYO DE 1980**

Esta intervención tuvo lugar en su calidad de vicepresidente primero para Seguridad y Defensa en el cuarto Gobierno de UCD presidido por Adolfo Suárez (2 de mayo-8 de septiembre de 1980), con motivo del debate político suscitado por la comunicación del Gobierno sobre: “La situación del país tras el período de tres años transcurridos de convivencia democrática y otros temas como el imperio de la ley, la construcción del Estado de las Autonomías, la situación energética nacional y el desempleo”<sup>28</sup>.

Antes de comentar su intervención, conviene decir, en el marco de la reforma política general, que numerosos estudios sobre la transición consideran que en mayo de 1980 comenzó para Adolfo Suárez la etapa de crisis de su gobierno y de su partido. La presentación por el PSOE de una moción de censura el día 21 de ese mes, finalmente rechazada por el Congreso, ha sido considerada por varios autores como el principio del fin de su trayectoria política.

En los debates parlamentarios celebrados en marzo y abril de 1980 para la aprobación de la citada ley orgánica 6/1980, siendo Agustín Rodríguez Sahagún ministro de Defensa, Gutiérrez Mellado, dando prueba de su autonomía política, había hecho reiteradas llamadas a la prudencia a los grupos políticos representantes en el Congreso de los Diputados<sup>29</sup>. Los ataques a la ley del diputado Fernando Sagaseta Cabrera de Unión del Pueblo Canario, representante del Grupo Mixto y miembro de la ponencia que

---

<sup>27</sup> Intervención del representante del Grupo Socialista del Congreso, Peces-Barba: *ibídem*.

<sup>28</sup> DSCD n.º 91, 20 de mayo de 1980, apéndice, 6000-6003 [en línea] <[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L1/CONG/DS/PL/PL\\_091.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/DS/PL/PL_091.PDF)> (consultada en agosto de 2012). Los debates suscitados por la comunicación en DSCD, n.ºs 91 y 92, 20 y 21 de mayo de 1980.

<sup>29</sup> DSCD, n.ºs 77, 78 y 79.

dictaminó el proyecto, habían incluso provocado que abandonase el hemiciclo.

Volviendo al objeto de este epígrafe, en la sesión plenaria del día 21 de mayo, intervino el diputado Fernando Sagaseta Cabrera, por parte del Grupo Parlamentario Mixto, solicitando del Congreso la apertura de una comisión de investigación con carácter urgente en relación con el comportamiento de la Legión: “Se están cometiendo crímenes por hombres que pertenecen a la Legión en Fuerteventura; que salen en periódicos, que eso lo sabe todo el mundo, y que en este hemiciclo no se hace caso de ello”<sup>30</sup>.

Gutiérrez Mellado le respondió con estas palabras: “¿Se ha dicho aquí que la Legión comete crímenes? Pues yo pido que se estudie una ley para que ningún Diputado pueda decir eso si no está probado, por muy Diputado que sea. Muchas gracias. (Varios Diputados: Muy bien. Aplausos)”<sup>31</sup>.

Sagaseta justificó sus palabras diciendo que la prensa se había hecho eco de la condena de miembros de la Legión en Suiza, habiéndose producido trece deserciones en un mes: “Han sido condenados miembros de la Legión en Suiza. Efectivamente, se han cometido crímenes y hay 13 desertores en un mes, y ¿adónde van esos 13 desertores en una isla que no tiene ni árboles, en una isla casi con 20.000 habitantes? (Rumores. Protestas.)”<sup>32</sup>. Dicha noticia había aparecido en *El País*, donde se informaba que efectivamente tres legionarios, uno de ellos de nacionalidad chilena y los otros dos de nacionalidad francesa, habían desertado el 6 de agosto de 1979 y, tras

---

<sup>30</sup> “Intervención del representante del Grupo Mixto, Sagaseta Cabrera”: DSCD, n.º 92, Sesión Plenaria, 21 de mayo de 1980, 6058 y 6059 [en línea] <[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L1/CONG/DS/ PL/PL\\_092.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/DS/PL/PL_092.PDF)> (consultada en agosto de 2012).

<sup>31</sup> “Intervención del Vicepresidente primero para Asuntos de Seguridad y Defensa, Gutiérrez Mellado”: *ibidem*, 6059.

<sup>32</sup> “Intervención del representante del Grupo Mixto, Sagaseta Cabrera”: *ibidem*.



secuestrar un avión *DC-9* de *Iberia* en la isla de Fuerteventura, habían sido condenados a veinte meses de cárcel por un tribunal de Ginebra<sup>33</sup>.

Gutiérrez Mellado replicó: “Cuando se cometen unos crímenes se castigan, y están castigados. Muchas gracias”<sup>34</sup>. E inmediatamente después, pidió la palabra el ministro Rodríguez Sahagún para destacar la importancia de la Legión en la concepción de la defensa nacional:

La Legión ha participado con la sociedad y, en concreto, en Canarias, en cientos y cientos de actos de humanidad, de actos de solidaridad con el pueblo canario y con todo el pueblo español [...] Cuando se ha planteado la ubicación del Centro de la Legión, son cientos de pueblos de España los que han pedido que vaya allí la Legión<sup>35</sup>.

El diario *El País* dio cuenta de este incidente bajo el titular: “Enfrentamiento Gutiérrez Mellado-Sagaseta por los legionarios de Fuerteventura”:

El Vicepresidente primero del Gobierno, en tono visiblemente crispado y con voz entrecortada, replicó a la intervención de Sagaseta [...] que había afirmado que en Fuerteventura se están cometiendo *crímenes por hombres que pertenecen a la Legión* [...] al final de su intervención de réplica, durante la que el Vicepresidente había salido fuera del hemiciclo. Gutiérrez Mellado entró en el hemiciclo, se dirigió a la Presidencia, sin micrófono y sin recibir la palabra, en tono interrogante y dijo: “¿Se ha dicho aquí que la Legión comete crímenes? Pues yo pido que se estudie una ley para que ningún

---

<sup>33</sup> “Tres desertores de la Legión española condenados en Suiza”: *El País*, 2 de mayo de 1980 [en línea]  
<[http://elpais.com/diario/1980/05/02/internacional/326066416\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1980/05/02/internacional/326066416_850215.html)> (consultada agosto de 2012)

<sup>34</sup> “Intervención del Vicepresidente primero para Asuntos de Seguridad y Defensa, Gutiérrez Mellado”: DSCD, n.º 92, Sesión Plenaria, 21 de mayo de 1980, 6059 [en línea]  
<[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L1/CONG/DS/PL/PL\\_092.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/DS/PL/PL_092.PDF)> (consultada en agosto de 2012).

<sup>35</sup> “Intervención del ministro de Defensa, Rodríguez Sahagún”: *ibidem*.

Diputado pueda decir eso si no está probado, por muy Diputado que sea”<sup>36</sup>.

## **5. INTERVENCIÓN DE GUTIÉRREZ MELLADO EN EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, 17 DE FEBRERO DE 1981**

La última intervención parlamentaria de Gutiérrez Mellado se produjo siendo vicepresidente primero para Seguridad y Defensa en funciones, en el quinto Gobierno de UDC y último de Adolfo Suárez (8 de septiembre de 1980-26 de febrero de 1981).

Dicha intervención estuvo motivada por la tramitación en el Pleno de las preguntas e interpelaciones formuladas por varios representantes de los Grupos Parlamentarios en relación con la muerte de José Ignacio Arregui Izapirre, presunto miembro de ETA, muerto en dependencias policiales en febrero de 1981.

El momento era realmente crítico para la democracia en España, al confluir una serie de graves acontecimientos, todos ellos destacados por los diputados en el debate parlamentario del 17 de febrero de 1981: crisis política abierta por la dimisión del presidente Suárez el 28 de enero de 1981, un Gobierno en funciones, el enrarecido ambiente generado en el País Vasco por la primera visita oficial de los reyes el 2 de febrero de 1981, el secuestro y asesinato del ingeniero de la central nuclear de Lemóniz José María Ryan por ETA-militar el 8 de febrero de 1981, y el largo secuestro del empresario valenciano Luis Suñer, primero de los realizados por ETA fuera del País Vasco el 13 de enero de 1981, que no sería liberado hasta abril.

El diputado Gregorio Peces-Barba, representante del Grupo Parlamentario Socialista, interpeló al Gobierno en funciones en relación con el alcance de la ley antiterrorista aprobada en diciembre de 1980<sup>37</sup>, en cuanto a la asistencia letrada al detenido, así como sobre

---

<sup>36</sup> *El País*, 22 de mayo de 1980 [en línea]  
<[http://elpais.com/diario/1980/05/22/espana/327794415\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1980/05/22/espana/327794415_850215.html)>  
(consultada en agosto de 2012).

<sup>37</sup> Ley orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución: BOE, n.º 289, de 2 de diciembre de 1980, 26645 y 26646.

las garantías existentes en el marco constitucional y legal vigente contra la tortura. Asimismo, destacó la dimensión jurídica, política y ética del suceso, sacando a la luz pública las torturas cometidas en dependencias policiales y la responsabilidad del Gobierno ante ellas:

Por eso nosotros consideramos que hoy es el principio de algo que, con un hecho tan doloroso como la muerte del señor Arregui Izaguirre, puede servir para resolver un tema [...], de ustedes y de todos nosotros depende que un hecho [...] como éste, termine definitivamente, acabando con las situaciones que lo hacen posible<sup>38</sup>.

Nada más terminar su interpelación, Gutiérrez Mellado pidió la palabra para decir:

He oído con el mayor respeto la disertación del señor Peces-Barba. Coincido en la gravedad del tema y estoy seguro de que el Gobierno responderá a las preguntas que ha hecho el señor Diputado, pero yo le indicaría que me parece que le ha faltado un detalle: él habla de «el señor Arregui», yo diría, «el presunto terrorista señor Arregui»<sup>39</sup>.

A partir de aquí, varios diputados se hicieron eco de la observación formulada y utilizaron la expresión: “presunto terrorista señor Arregui”, al referirse a los sucesos acaecidos. Al respecto de lo cual, Pablo Castellano Cardalliaguet, del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, comentó: “¡Un ciudadano igual que otro! ¡Presunto terrorista señor Arregui!”<sup>40</sup>.

## **6. EL REFLEJO PARLAMENTARIO DEL 23 DE FEBRERO DE 1981**

Además de sus intervenciones parlamentarias ha quedado para la historia del tiempo presente una imagen y un gesto. La imagen del

---

<sup>38</sup> “Intervención del representante del Grupo Socialista, Peces-Barba”: DSCD, n.º 142, Sesión Plenaria, 17 de febrero de 1981, 9101 [en línea] <[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L1/CONG/DS/PL/PL\\_092.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/DS/PL/PL_092.PDF)> (consultada en agosto de 2012).

<sup>39</sup> “Intervención del Vicepresidente primero del Gobierno, Gutiérrez Mellado”: ibídem.

<sup>40</sup> “Intervención del representante del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, Castellano Cardalliaguet”: ibídem.

general Gutiérrez Mellado, retenido por el presidente Suárez, enfrentándose a los golpistas en la investidura de Leopoldo Calvo Sotelo, figura guardada en la memoria colectiva en representación del gesto de un hombre de honor, valiente y entero.

Así, lo reconoció en sede parlamentaria el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, por boca del diputado Carlos Sanjuán de la Rocha, solicitando al Gobierno por medio de una pregunta oral:

[L]a intervención del Ministerio Fiscal en el sumario instruido con motivo del fracasado Golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, en especial, con relación a los miembros de la Guardia Civil que hicieron uso de sus armas de fuego en la Cámara y maltrataron al Teniente General y Vicepresidente del Gobierno, don Manuel Gutiérrez Mellado, así como medidas gubernativas que con relación a todos los guardias civiles que participaron en el asalto se van a adoptar.

El 17 de junio de 1981, Sanjuán presentó en el registro del Congreso de los Diputados una nueva solicitud para insistir en que el Ministerio Fiscal interviniese para solicitar el procesamiento de quienes habían agredido a Gutiérrez Mellado:

Aquellos Suboficiales y clase de tropa de la Guardia Civil que hicieron uso de las armas en la Cámara y que zarandearon e intentaron derribar al Excelentísimo Teniente General don Manuel Gutiérrez Mellado, cometiendo un presunto delito de insulto a superior [...] y maltrataron de obra al Teniente General Excelentísimo señor don Manuel Gutiérrez Mellado, Vicepresidente en aquel entonces del Gobierno [...]. Si se ha pedido al Ministerio Fiscal que solicite el procesamiento de los Suboficiales y números de la Guardia Civil que utilizaron las armas y cometieron un presunto delito de insulto a un superior<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, n.º E-695-I, 13 de julio de 1981, 1599 [en línea]  
<[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L1/CONG/BOCG/E/E\\_695-I.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/BOCG/E/E_695-I.PDF) (consultada en agosto de 2012).

La cuestión fue finalmente debatida en el seno de la Comisión de Defensa el 30 de septiembre de 1981, sin que haya quedado constancia de lo tratado y resuelto<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> La sesión no aparece recogida en el DSCD.



## **LAS RELACIONES SUÁREZ Y GUTIÉRREZ MELLADO**

ÁNGEL DE LOSSADA Y DE AYMERICH  
GENERAL DE DIVISIÓN DEL EJÉRCITO (R)

Hacia el 20 de septiembre de 1976 se firmó en el Ministerio de Asuntos Exteriores el Tratado Hispano-Norteamericano, entre el secretario de estado Henry Kissinger y el ministro José María de Areilza, conde de Motrico. A aquel acto asistimos todos los que habíamos formado parte del equipo negociador, cuya comisión militar presidió el general Gutiérrez Mellado. El general tuvo la amabilidad de llevarme con él a dicho acto y a su término me dejó en mi casa. Cuando estaba terminando de comer recibí una llamada suya para decirme que el general De Santiago cesaba como vicepresidente primero del gobierno para Asuntos de la Defensa y que el presidente Adolfo Suárez había decidido nombrarle para dicho cargo. También me propuso pasar a formar parte de su equipo, lo que acepté en el acto considerándome muy honrado.

Nada más tomar posesión, el recién nombrado vicepresidente y su equipo nos instalamos en la sede de la Presidencia del Gobierno, ubicada entonces en el palacete del paseo de la Castellana n.º 3, ocupando despachos en el piso justo encima de los del presidente Suárez. Pronto pudimos apreciar la gran sintonía que se produjo desde el principio entre éste y nuestro general, así como una magnífica relación de confianza y lealtad entre ambos.

Mi testimonio sobre su relación necesariamente debe empezar en ese momento y concluirá cuando el general cesó como vicepresidente, aunque mi relación personal de amistad con él se mantuvo hasta el día de su muerte en un desgraciado accidente de tráfico. Para sustentarlo referiré a continuación, en orden cronológico, una serie de hechos, en mi opinión relevantes, que ponen de

manifiesto la magnífica relación entre ambos personajes durante dicho periodo:

El 17 de diciembre de aquel año se produjo una algarada o manifestación de varios cientos de policías armados y guardias civiles, que cercaron la sede del Ministerio de la Gobernación y la colindante de la Presidencia del Gobierno. Rápidamente, el teniente general Gutiérrez Mellado convocó a los que integrábamos el Gabinete del Vicepresidente y juntos bajamos al antedespacho del presidente. El general entró en su despacho y ambos tomaron la decisión de destituir a toda la cúpula policial. Inmediatamente después el vicepresidente se trasladó a pie al Ministerio de la Gobernación para, junto con el ministro Rodolfo Martín Villa, hacer frente a la situación. Le acompañaron el teniente coronel Miguel Íñiguez del Moral y su ayudante de campo, el comandante José Luis Goróstegui Méndez de Vigo. Los demás miembros del Gabinete permanecimos en el antedespacho del presidente, responsabilizándonos de su seguridad, ya que la guardia interior del edificio estaba a cargo de agentes de la Policía Armada y la exterior de la Guardia Civil, y se apreciaba que tanto unos como otros confraternizaban con los manifestantes. El general atravesó la masa de agentes, que podríamos calificar de amotinados, que rodeaban el edificio, quienes le fueron abriendo paso. Es decir, con su sola presencia consiguió que depusieran su actitud y se retiraran, dando muestra de su valor y autoridad, así como de una actitud de inquebrantable lealtad y compromiso con el presidente del gobierno.

Pocos días después, el 22 de diciembre, Suárez, acompañado por su mujer, Amparo Illana, invitó a comer en el restaurante *José Luis* al teniente general y a todos los miembros de su Gabinete junto con nuestras mujeres. Evidentemente, la invitación era resultado de la actuación del general y de su Gabinete durante la mencionada algarada y daba muestra del sentimiento de agradecimiento del presidente, en aquel momento, y de la relación de confianza y lealtad que se iba estableciendo entre ambos. Cuando tomábamos el café apareció un camarero con un teléfono inalámbrico que entregó al presidente y a éste, al escuchar a su interlocutor, se le puso la cara seria. Cuando terminó de hablar nos dijo que acababan de detener a Santiago Carrillo, que llevaba una peluca y que teníamos que volver a Presidencia, lo que hicimos en el acto, quedándose el comandante



Gonzalo González Gullón encargado de que nuestras mujeres pudieran regresar sin problemas a casa.

Por aquellas fechas, el jefe de seguridad, teniente coronel Juan Castresana, estaba muy preocupado por el alto riesgo existente en los cotidianos recorridos entre la residencia particular y el lugar de trabajo del presidente del gobierno, por lo que, de acuerdo con el general Gutiérrez Mellado, se hizo un reportaje fotográfico en el que podían apreciarse las numerosas ocasiones en que había estado expuesto al disparo de un terrorista.

Este informe, la presión del general y la del propio rey consiguieron que, a principios de enero de 1977, la sede de la Presidencia del Gobierno se trasladase al palacio de la Moncloa. El despacho del vicepresidente y los de los miembros de su Gabinete se instalaron, precariamente, en uno de los edificios del que comenzó a llamarse “Complejo de la Moncloa”, concretamente en el que hasta entonces albergaba al Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias (INIA), donde había cuatro o cinco pequeños despachos y el resto era una enorme nave llena de tiestos y plantas. Mientras allí trabajábamos, aquellas dependencias agrarias fueron remodelándose, emprendiéndose las obras imprescindibles para habilitar los despachos y servicios necesarios para el funcionamiento normal de la Vicepresidencia.

El general y su familia se instalaron en la vivienda que el director general del INIA tenía asignada, también dentro del complejo de Moncloa. El traslado tuvo como consecuencia inmediata una gran proximidad entre el presidente y el general, que se traduciría en un mayor contacto, no solo en las largas jornadas de trabajo sino también en las de descanso. Así, por ejemplo, la familia Suarez y la familia Gutiérrez Mellado acudían a la misa que se celebraba los domingos en el Salón de Columnas del Palacio y, terminada ésta, se solían quedar conversando y, si hacía buen tiempo, jugaban al tenis o, más a menudo, al mus. Todo ello contribuyó a que la sintonía ya existente entre ambos se transformase cada vez más en una sincera y profunda amistad, que en gran medida se extendió a las dos familias.

A media mañana del día 6 de abril de 1977, Miércoles Santo, mientras estaba yo despachando con el teniente general, sonó uno de

sus teléfonos. Al observar que se trataba del utilizado únicamente para recibir llamadas del rey o del presidente del gobierno, me levanté para retirarme, pero el general me hizo señas de que no me moviera, lo cual hice. Cuando terminó de escuchar a su interlocutor, le oí decir: “A tus órdenes presidente, así lo haré”, y colgó.

A continuación me contó que el presidente le había dicho que, como él ya sabía, el Tribunal Supremo se había declarado incompetente para resolver si se podía o no legalizar el Partido Comunista de España (PCE), por lo que, según lo acordado, se había remitido la consulta, junto con el expediente, a la Junta de Fiscales y que, si éste órgano dictaminaba que no había objeción a la legalización del PCE, este se legalizaría, encargándole que lo transmitiera así a los tres ministros militares y que si alguno tenía algo que opinar en contra de dicha legalización les informara de que el presidente iba a estar toda la mañana en su despacho y que si lo deseaban podían ir a verle o llamarle por teléfono para exponerle su disconformidad con la decisión tomada.

Es por todos conocido que la legalización del PCE era un tema especialmente sensible y polémico en aquella época para buena parte de la sociedad y muy en especial para algunos sectores militares. Resulta, pues, evidente que el encargo reflejaba el altísimo grado de confianza depositada en el general. Delante de mí, éste llamó a los tres ministros y transmitió exactamente a cada uno el mensaje del presidente. De todo esto doy fe por mi honor.

Por lo que yo sé, ninguno de los ministros acudió a ver al presidente ni le llamó por teléfono. Lo aducido por el almirante Gabriel Pita da Veiga, al dimitir como ministro de Marina, de que se había enterado de la legalización del PCE por la televisión fue sencillamente una falacia.

Respecto a la afirmación de que el presidente Suarez había engañado a los militares porque les había prometido no legalizar al PCE, el general Gutiérrez Mellado me contó que, en la reunión mantenida con los tenientes generales el 9 de septiembre de 1976, a la que él había asistido como jefe del Estado Mayor Central del Ejército, lo que se dijo fue que, en las condiciones de entonces, con los estatutos que tenía el PCE, con su postura ante la bandera, la Corona y

las relaciones con EEUU, no podría nunca legalizarse. Pero en abril de 1977, el PCE había modificado sus estatutos, acatado la bandera roja y gualda y aceptado la Monarquía, y todo ello públicamente. Con este hecho queda patente que, además de la relación de lealtad, confianza y compromiso, existía una importantísima afinidad de criterio, de sentido de la oportunidad, de visión de conjunto y de firme apuesta por la democracia de la que ahora disfrutamos.

El 15 de junio del mismo año 1977 se celebraron las primeras elecciones democráticas que, como es sabido, ganó UCD. Al constituir Suarez su segundo gobierno, se creó el Ministerio de Defensa mediante la unión de los tres ministerios militares preexistentes. El teniente general Gutiérrez Mellado fue confirmado en el cargo de vicepresidente primero del gobierno para Asuntos de la Defensa y fue nombrado también ministro de Defensa.

En enero de 1978 y de acuerdo con el presidente, se decidió que el vicepresidente realizase una visita oficial a Canarias, donde se habían intensificado las consignas independentistas del MPAIAC, liderado por Antonio Cubillo y difundidas por la emisora *Canarias Independiente*, que creo recordar transmitía desde Mauritania.

El 30 de enero de 1978 embarcamos en Rota en una flotilla compuesta por la fragata *Cataluña* y los destructores *Alcalá Galiano* y *Lepanto*; yo iba en éste último. Durante la travesía se realizaron diversos ejercicios tácticos navales. Atracamos en Santa Cruz de Tenerife el 4 de febrero y durante los siguientes días visitamos todas las islas. Los medios de comunicación se hicieron amplio eco de la visita y de las declaraciones del vicepresidente, destacando la españolidad de las Canarias y que su defensa constituía una prioridad para el Gobierno, tal como el presidente Suarez le había encargado que comunicara. Desde Lanzarote, salimos en vuelo hacia Madrid el día 9 de febrero.

El 27 de mayo de 1978, por iniciativa del general Gutiérrez Mellado y con el apoyo entusiasta del presidente Suárez, se celebró, en la plaza de la Armería del Palacio Real, el primer acto de Homenaje a la Bandera; acto que presidieron los reyes, acompañados por el príncipe de Asturias y las infantas, y al que asistió el Gobierno en pleno, las más altas instituciones del Estado, los altos mandos

militares y una nutrida representación de todos los partidos políticos del arco parlamentario. Al día siguiente, se celebró el primer desfile del Día de las Fuerzas Armadas, instituido también por su iniciativa y a celebrar en el domingo más próximo a la festividad del Santo Rey Fernando III.

En octubre de ese año 1978, se publicó el “Informe 1/78 del Ministro de Defensa” en el que se analizaban las realizaciones efectuadas desde la creación del Ministerio de Defensa, así como la situación militar y el ambiente, tanto interno como externo, del ámbito militar, así como las presiones a las que estaba sometido por las actitudes de algunos de los mandos y, sobre todo, por los artículos y opiniones vertidas en ciertos medios de comunicación, como *Fuerza Nueva*, *El Alcázar* y *El Imparcial*, todos ellos de amplia difusión en los cuarteles y recintos militares, y que podríamos calificar, pues se lo ganaron a pulso, de “libelos”. Para presentar éste informe el general ofreció una gran rueda de prensa en el salón de actos de INIA el día 2 de noviembre, de la que la prensa destacó en grandes titulares las siguientes frases: “Se busca sacar al Ejército de sus cuarteles”; “La batalla contra ETA tendrá éxito”; “No cederemos en nada, por la fuerza, en el País Vasco”; “Algunos parecen lamentar que en España no haya golpe de estado”; “Ciertos grupos quieren hundir la paz”, y “Las Fuerzas Armadas son un objetivo directo y prioritario del terrorismo de ETA”<sup>1</sup>.

De acuerdo con las indicaciones del presidente Suarez, el 4 de noviembre de ese año, el vicepresidente y ministro de Defensa, su Gabinete y el ministro del Interior, Rodolfo Martín Villa nos trasladamos en avión a Bilbao y, desde el aeropuerto de Sondica, nos dirigimos por carretera a San Sebastián. Allí visitamos el acuartelamiento de Loyola y conversamos con sus jefes y oficiales. Por la tarde, regresamos a Bilbao, donde, a primera hora del día siguiente, domingo 5 de noviembre, mantuvimos una reunión en el Gobierno Civil con las autoridades civiles, de donde fuimos a pie a una iglesia cercana para oír misa. Al salir el general Gutiérrez Mellado decidió que diésemos un paseo a pie vestidos de uniforme, es decir, tal como íbamos vestidos, por el centro de Bilbao. Marchamos después al

---

<sup>1</sup> Texto íntegro en  
<<http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?id=bibliuned:IUGM-DocGGM-19781002>>.

acuartelamiento del Regimiento de Infantería Garellano n.º 45, que visitamos, y de allí, al acuartelamiento de la Policía Armada en Basauri, donde mantuvimos una reunión con todos los jefes, oficiales, suboficiales y guardias de la unidad y, a continuación, un almuerzo con ellos. De allí, por la tarde, Martín Villa regresó a Madrid y nosotros nos trasladamos a Burgos, donde el lunes día 6 visitamos a las fuerzas de la guarnición en el cantón del Castrillo del Val y, por la tarde, regresamos a Madrid.

Dada la situación de malestar militar por los frecuentes atentados de ETA y por algunas de las medidas políticas que tomaba el Gobierno, así como por la constancia que teníamos de que la difusión del citado Informe 1/78 se había retenido en bastantes ocasiones en escalones elevados, a pesar de que su destino eran todos los mandos —generales, jefes, oficiales y suboficiales de los tres ejércitos—, se decidió, con la aquiescencia del presidente, girar una visita por todas las regiones militares para explicar la reforma militar y mantener amplios coloquios.

El 13 de noviembre llegamos a Barcelona y el 14 visitamos el Regimiento de Infantería Jaén n.º 25, donde reunimos a todos los mandos de Barcelona y representaciones del resto de Cataluña. Tras almorzar allí, hubo una rueda de prensa, en la que el general defendió la unidad de España, la españolidad de Cataluña y condenó los ultrajes a la bandera.

Luego volamos a Valencia y, el día 15, en el CIR n.º 7 de Manises, hubo un encuentro con todos los generales, jefes, oficiales y suboficiales de Valencia y representaciones de los de Castellón y Alicante. En su curso, Gutiérrez Mellado dijo que los terroristas no lograrían nada asesinando a miembros de las Fuerzas Armadas, instante en que un oficial empezó a pronunciar una especie de arenga sobre el terrorismo, que el ministro cortó a rajatabla diciendo que había personas que parecían alegrarse cada vez que asesinaban a un policía o a un militar, pues así creían tener argumentos para que el ejército se hiciera cargo del poder y que esos estaban entre los lectores de un cierto tipo de prensa a la que calificó de libelo. Entonces se levantó el teniente coronel Sánchez Ocaña y dijo: “Mi general, somos muchos los que pensamos como usted”. En ese momento se produjo una cerrada ovación y prolongados aplausos.

Después de almorzar, volamos a San Javier donde, al día siguiente, 16 de noviembre, mantuvimos la reunión con los mandos y alumnos de la Academia General del Aire y los aviadores de la Región.

Ese mismo día, después de comer, el general recibió aviso de que debía regresar a Madrid urgentemente, lo que hizo en el avión que teníamos asignado, acompañado por el teniente coronel Íñiguez. Los demás permanecimos en el hotel de La Manga del Mar Menor donde nos alojábamos. Antes de partir, nos contó que habían detenido al teniente coronel de la Guardia Civil, Antonio Tejero, y al capitán de la Policía Armada, Ricardo Sáenz de Inestrillas, quienes, en la cafetería *Galaxia* de Madrid, habían tramado un asalto del palacio de la Moncloa. Tras reunirse allí con el presidente y adoptar, hasta altas horas de la madrugada, las primeras decisiones, descansó un rato y regresó a San Javier al día siguiente.

Ese día, 17 de noviembre, se celebró la prevista reunión con los almirantes, jefes, oficiales y suboficiales de la Armada. Durante ella, capitán de corbeta, de apellido Casado, leyó un panfleto que, según me contó un jurídico de la Armada amigo mío, había preparado con varios oficiales el día anterior, haciendo un feroz alegato contra la Constitución, a la que calificó de atea. El ministro respondió que no estaba allí para escuchar arengas y que la Constitución sería lo que el pueblo español quisiera, momento en que se puso en pie el general de la Guardia Civil Manuel Atarés, que ocupaba un asiento en la primera fila, la misma donde, aunque algo alejado de él, estaba también yo y, entre ambos y más cerca de Atarés, el general Andrés González de Suso. Éste me comentaría después que, al ver el creciente nerviosismo de Atarés, que ya había observado en Valencia y San Javier, no perdió de vista su pistola, pues temía que cometiera cualquier barbaridad. Una vez en pie y con voces destempladas, Atarés insultó al teniente general y le llamó traidor. El ministro ordenó al capitán general de la III Región Militar, puesto que entonces desempeñaba el teniente general Jaime Milans del Bosch, que lo arrestara. Terminada la reunión, cancelamos el viaje a Baleares y regresamos a Madrid.

El 6 de diciembre de 1978 se aprobó la Constitución que el Rey sancionó el día 27 de ese mismo mes.

El presidente Suárez decidió convocar elecciones generales el 1 de marzo de 1979 y, el 6 de abril siguiente, se constituyó el nuevo gobierno, en el que el general Gutiérrez Mellado fue nombrado vicepresidente primero para Asuntos de la Defensa y la Seguridad Nacional, con la misión de coordinar y supervisar la actuación del Ministerio de Defensa, que quedó a cargo de Agustín Rodríguez Sahagún, y del de Interior, cuya titularidad quedó en manos del teniente general Antonio Ibáñez Freire, ambos propuestos por Gutiérrez Mellado a Suárez.

Como se deduce de todos estos acontecimientos y actuaciones, que recordamos bien cuantos vivimos aquella época, la situación era de gran tensión y dificultad en todos los aspectos; político, social y económico. Situación de tensión y de equilibrios muy difíciles y bastante precarios, que necesitaban, para acabar en una transición pacífica a la democracia, de una claridad de juicio, de un sentido de la responsabilidad y de un sentido de Estado, que la historia reserva a unos pocos hombres. Todas esas cualidades las compartían el presidente Adolfo Suárez y el teniente general Gutiérrez Mellado, lo que les convirtió, como es por todos sabido, en piezas clave de la transición.

El año 1980 fue un año muy duro, con una inflación galopante, con una ETA que no daba respiro con sus asesinatos, con la consiguiente intranquilidad militar, con la inestabilidad política producida por las luchas internas de UCD, a la que cada facción (demócratas cristianos, liberales, socialdemócratas, etc.) quería convertir en un partido de su ideología y, añadido a esto, la actuación desleal y las traiciones de muchos de los denominados ‘barones’ respecto al presidente, cada vez más aislado y que, prácticamente, sólo contaba con la inquebrantable lealtad del teniente general Gutiérrez Mellado, siempre fiel a sus directrices políticas y a las órdenes del Rey, y, por supuesto, con los miembros de su Gabinete, con Alberto Aza a la cabeza, y con los únicos tres miembros que quedábamos del Gabinete del Vicepresidente: el contralmirante Luis Torres, el teniente coronel González Gullón y yo mismo.

El 24 de junio de 1980, onomástica de Su Majestad el Rey, el presidente Suárez quiso hacer un brindis en su honor con todo el personal de seguridad del Complejo de la Moncloa, en el comedor del

acuartelamiento de la Compañía de la Guardia Civil de la Presidencia del Gobierno, donde acudió junto al general Gutiérrez Mellado, a quien yo acompañé. Finalizado el acto, nos hicimos una fotografía con todos los presentes.

Recuerdo un día, en que, charlando con el presidente, le comentábamos las traiciones de quienes deberían ser leales con él y nos contestó: “Vosotros no os dais cuenta de que estáis en la gran cloaca y os repugna ver pasar a las ratas”, y nos puso el siguiente símil: “Habréis visto en muchas películas de capa y espada, que el protagonista, espada en mano, lucha contra varios adversarios a la vez. Pero si os fijáis, veréis que siempre tiene a su espalda una pared para que le proteja; pues bien, yo soy ese espadachín, pero sin la pared protectora”.

Para terminar quiero recordar un hecho que todos hemos visto varias veces por televisión cuando, por distintos motivos, se vuelve a retransmitir el frustrado golpe de estado del 23 de febrero de 1981. Me refiero a aquellas imágenes del teniente general Gutiérrez Mellado, enfrentándose a los guardias civiles golpistas; del teniente coronel Tejero, poniéndole la zancadilla, intentando derribarlo sin conseguirlo, y del presidente Suarez levantándose de su escaño, sin dudarlo un momento, para acudir en su ayuda. Yo le pregunté después al general que cómo había conseguido que Tejero no le tirara al suelo. Me contestó que no podía consentir que tiraran al suelo a un teniente general y que no sabía cómo transformó sus 65 kilos en fuerza para oponerse.

La serie de acontecimientos narrados ponen sin duda de relieve la gran calidad humana de Adolfo Suárez y de Manuel Gutiérrez Mellado, así como el altísimo grado de confianza, lealtad, apoyo, compromiso y de sincera amistad al que llegó su magnífica relación. Valga todo ello para rendir homenaje a dos personas a las que tanto respeto y admiración profeso.



## MEMORIA VIVA DE UN MILITAR AUSENTE

JAVIER CALDERÓN FERNÁNDEZ.  
TENIENTE GENERAL DEL EJÉRCITO (R)

Memoria viva de un militar.., ausente. Me resisto a emplear el término fallecido o desaparecido porque, a pesar de los diecisiete años transcurridos desde aquel trágico 15 de diciembre de 1995, el recuerdo de aquel general sigue presente en las vivencias y en el imaginario de millones de españoles. Nadie puede extrañarse, sino todo lo contrario, de que, en el centenario de su nacimiento, el Instituto Universitario que lleva su nombre dedique a su figura y lo que representó el contenido del V Congreso de Historia de la Defensa. Su iniciativa palia con creces el incomprensible silencio, en la centenaria conmemoración, de otras instituciones y organismos, a los que dejó en vida su impronta de militar y ciudadano demócrata, en una etapa crucial de la reciente historia de nuestro país.

Si su memoria sigue viva, lo está por lo que señalaba el editorial del diario *El País* el 16 de diciembre de 1995, a las pocas horas de su muerte, en el que, bajo el título: “El valor de un hombre”, precisaba:

El Capitán General Manuel Gutiérrez Mellado [...] era un hombre valiente. De gran valor físico y moral como dijo Jordi Pujol, antes de añadir: “Y muy, muy buena persona”. Fue esa combinación de bondad y valor lo que hizo de él un símbolo con el que mucha gente se identificó. Seguramente pocos españoles de este siglo habrán alcanzado en vida un reconocimiento tan unánime. Su absoluta falta de pose o retórica, especialmente respecto de sí mismo, contribuyó, por contraste, a engrandecer su figura, pero también a hacer de él un personaje próximo. A Gutiérrez Mellado se le quería.

En ese párrafo, el editorialista resume tres características de su personalidad que sus conciudadanos, de forma ampliamente

mayoritaria, supieron percibir: su valor, su bondad y su sencillez, que destacaban con luz propia, entre otras muchas también sobresalientes. Y el lógico resultado de todo ello lo resume el editorial con una frase lapidaria: “A Gutiérrez Mellado se le quería”.

La historia contemporánea de nuestro país nos dice que alcanzar en vida y tras la muerte un aprecio tan generalizado no es tan fácil para un militar. El juicio de sus coetáneos no ha sido, en general, muy favorable para aquellos militares a los que las circunstancias les impulsaron a asumir responsabilidades políticas. Es difícil encontrar a lo largo de los siglos XIX y XX —de gran protagonismo militar en la vida pública— ejemplos que merecieran un asentimiento de aprecio ampliamente mayoritario de su gestión y un reconocimiento histórico de las cualidades profesionales, humanas y políticas que adornaban a los que lo ejercieron. Los generales Prim y Gutiérrez Mellado se encuentran, por mérito sobrados, entre estas excepciones; ambos con gran prestigio profesional, hubieron de hacer frente a responsabilidades políticas en momentos difíciles y convulsos para la convivencia nacional y las ejercieron con inteligencia, patriotismo y generosidad, cualidades que, si se las negaron sus adversarios políticos y profesionales, no pasaron desapercibidas para el pueblo español que, tanto en vida como a su muerte, les manifestaron el reconocimiento a su gestión y su agradecimiento y afecto.

Si bien el general Prim tuvo una mayor vida pública, con larga militancia y actuación política permitida en aquellos años a los militares, en el caso del general Gutiérrez Mellado su actuación pública en el ámbito político se circunscribió a poco más de cuatro años, asumiendo responsabilidades de vicepresidente primero y ministro de Defensa en los gobiernos del presidente Suárez, artífice de la transición democrática española.

Cabe preguntarse cómo, en tan escaso tiempo, la sociedad española pudo conocer, apreciar y reconocer la aportación a la convivencia común de un militar desconocido hasta entonces para el gran público, como lo era el general Gutiérrez Mellado. A responder a ello van dedicadas estas líneas en las que tendrá amplio espacio la transcripción de los testimonios escritos u orales de aquellas personas que le conocieron y trataron y que reflejan, por su amplio espectro, la opinión genuina de la sociedad civil española.

Una visión reduccionista de su figura humana y política es afirmar que la aceptación popular que le acompañó en vida, y especialmente tras su muerte, se debe al hecho afortunado de que su gallardo gesto del 23 de febrero de 1981 pudo ser visto por millones de ciudadanos gracias a la grabación y divulgación posterior por televisión. Aunque así fuera, en nada desmerecería su figura, ya que, con independencia de su resultado, ésta respondía a unas cualidades profesionales que constituían el meollo de su personalidad de militar, y que no eran otras que el valor, la disciplina y el patriotismo. Cualidades que, junto a otras de componente humano, se trasladaron rápidamente a la sociedad a través de sus primeras apariciones públicas en los medios de comunicación. Estas se produjeron en los difíciles años 1975 y 1976, con motivo de su destino a Ceuta como comandante general. En sus primeras declaraciones, publicadas en el periódico *El Faro de Ceuta* el 31 de diciembre de 1975, afirmaba: “Con la participación de todos hay que conservar siempre esa maravillosa unión entre nuestro pueblo y nuestro Ejército”, Y de nuevo, al despedirse de esa ciudad el 1 de abril de 1976, expresaba una concepción de España alejada de toda retórica: “Yo creo en el pueblo español, en sus técnicos, en sus trabajadores, en sus intelectuales, en sus empresarios y en todos los elementos de la nación que verdad sienten España”.

Estas declaraciones, por su contenido y forma, diferían de otras efectuadas en momentos en los que la incertidumbre por el futuro del país era patente en la ciudadanía, la clase política y las instituciones. Qué papel desempeñarían las Fuerzas Armadas era la gran incógnita y de ahí que se prestara mucha atención a cualquier pronunciamiento público de los altos mandos militares. Del general Gutiérrez Mellado se tenían referencias en algunos cenáculos políticos como amigo y próximo al teniente general Díez Alegría, jefe del Alto Estado Mayor, en quien tenían depositadas sus expectativas las opciones reformistas de la sociedad, pero que era desconocido por la mayoría civil, salvo la militar que, en aquel entonces, le tenía reconocido un gran prestigio profesional propagado por cuantos le trataban y trabajaban con él.

De ahí que, al tomar posesión de la Capitanía General de Valladolid el 30 de abril de 1976, en plena campaña para pretender implicar a las Fuerzas Armadas en la custodia de la continuidad del régimen franquista, reiterara a sus compañeros de armas: “No

olvidemos nunca que el Ejército, por muy sagradas que sean sus misiones, está no para mandar sino para servir; y que este servicio siempre a las órdenes del Gobierno de la nación, es exclusivo para España y para nuestro Rey”. Los medios de comunicación, al realzar tipográficamente la frase, expresaron a la vez la inquietud y también la esperanza del pueblo español en torno a una transición pacífica del régimen político. El autor de la frase, a los pocos meses, sería convocado como pieza clave para hacer realidad lo que en esos momentos solo era una necesidad y, sin desearlo ni pretenderlo, se vio abocado al ejercicio político cuando la única meta a la que aspiraba era la profesional. Su implicación con el proceso político fue total, con lealtad inquebrantable a sus dos motores: S. M. el Rey y el presidente del gobierno, Adolfo Suárez, sin olvidar en ningún momento sus responsabilidades militares respecto a la modernización de las Fuerzas Armadas y a su adecuación orgánica y doctrinal a los nuevos tiempos. Todo ello lo realizó entre múltiples sinsabores e incomprensiones de algunos, pero también con el creciente aprecio de la sociedad en general.

Su actuación en la fatídica fecha del 23-F y su ejemplar retiro de la actividad pública, que la llenó con una dedicación no menos ejemplar a la lucha contra la drogadicción, terminaron por completar la imagen de un hombre que, aunque quería que se le recordase “sólo como un soldado”, era más que eso.

## **1. LA IMAGEN DEL HOMBRE GUTIÉRREZ MELLADO**

Esta buena impresión causada por sus primeras declaraciones vino a completarse con las opiniones que, sobre su forma de ser y de conducirse, aportaban cuantos le trataban.

Una amplia entrevista concedida, a poco de ser nombrado ministro de Defensa, a la revista *Reconquista*, y publicada en su número 344 de noviembre de 1978, provocó en su autora, María Mérida, el siguiente juicio:

Nuestro Ministro de Defensa me pareció sincero y seguro de sí. Con ideas claras y meditadísimas sobre todos los temas y unos criterios muy firmes. A pesar de su aspecto y de su rictus a veces algo adusto, es un hombre alegre de fácil sonrisa, de lenguaje abierto,

directo y coloquial, amable y cortés y con una afectividad comedida pero evidente. Conjuga perfectamente su autoridad y un sentido estricto de las cosas con una naturalidad que causa buenísima impresión, y hasta un fino sentido de humor. No pierde de vista la realidad aunque parezca encastillado en su despacho oficial de mando. Habla con gracejo, con una sutil ironía y con seriedad en una hábil mezcla y con una alternancia muy efectiva.

Es un juicio emitido tras una extensa entrevista, en la que no se obviaron ninguno de los grandes problemas que estaban presentes en la situación política y militar del momento, cuando todavía Gutiérrez Mellado era en gran parte desconocido para la mayoría de los españoles y sin el efecto halo del prestigio y admiración que produjo su gesto en el Congreso de los Diputados tres años después. De ahí que se reseñe con prioridad, por lo ajustado de un retrato captado a lo largo de una sola entrevista.

Juicio que en distintas ocasiones subrayaban y ampliaban cuantos profesionales de la información le conocieron y trataron. Así lo vio el periodista Emilio Lozano que lo entrevistó para la agencia *EFE* el 25 de febrero de 1983:

Habrá estado en las mismas academias, pero tiene otra escuela. No intenta perecer un coronel inglés con fusta en sobaquina, ni parecer jugar a monje-soldado con la cruz de la espada. Podía ser ese español bajito que subía el Aconcagua con la armadura puesta, cuando no se sabía que el Aconcagua era uno de los montes más altos del mundo. Sin embargo sabe jugar al bridge y tiene objeciones que poner al grupo “La Trinca” por dos canciones que estima irreverentes con la religión católica.

Lo que está claro es que Manuel Gutiérrez Mellado aparenta ser justamente lo que es: primero un hombre de paz; después un general de España. Un general al que parece importar más que las propias heridas, que no pueda verterse la sangre de un soldado cualquiera. Suponiendo que exista el soldado cualquiera, que existe porque se llama pueblo.

De los buenos y grandes capitanes tiene la más clara señal: ser el primer mejor. Y ser el buen vasallo que encontró buen señor.

El sacerdote jesuita Jesús María Alemany, director durante muchos años del Seminario de Investigación para la Paz, relató en un artículo publicado en el diario *El Día de Aragón*, el 7 de septiembre de 1982, la impresión que le causó en un encuentro fortuito en la abadía de Montserrat:

Viéndole menudo y frágil físicamente, comprendí mejor la fortaleza y temple de su espíritu que hizo imposible a corpulentos hombres armados dar con él en el suelo. Alguien hizo una presentación: “El Teniente General Gutiérrez Mellado”. Pero él se había adelantado ya a darme la mano en un ademán espontáneo y cordial. Como simple ciudadano de a pie, lejano de los ambientes gubernamentales y políticos no había sospechado nunca que iba a tener la ocasión de encontrarme con el Teniente General. Así que algo confuso y admirado, me atreví a expresar unos sentimientos que creo compartir con tantos otros: “Don Manuel, es mucho lo que ha hecho por los españoles y lo que le tenemos que agradecer...”. No me dio tiempo a terminar. Con un gesto a la vez simpático y enérgico me cortó: “No diga usted esas cosas, por Dios”. Y luego, respirando profundamente y como sin darle importancia, siguió: “¡Que paz se respira aquí, ¿verdad?” Me impresionó el tono de su exclamación. Comprendí que no era sólo un comentario de circunstancias a la sombra de la sierra y del monasterio, sino el desahogo inconsciente de un militar ejemplar que ha buscado obstinadamente la paz y la convivencia entre los españoles. Y me alegró haberle conocido.

Unos días antes en Barcelona, donde iba a pronunciar el pregón de las fiestas de Santa Coloma, la periodista Margarita Riviére, tras dura porfía, le logró sacar unas declaraciones, publicadas en *El Periódico* del 4 de septiembre de 1982, que introducía con estas palabras:

“¿Usted cree? Pero si yo no soy noticia”, repetía machaconamente el Teniente General Gutiérrez Mellado para zafarse de esta entrevista. Al tiempo un señor que salía del bar donde tomamos café, le decía a un chaval pequeño: “Mira, hijo, éste es un valiente”. Y añadía: “Y somos vascos”.

Estas opiniones sobre algunos de los rasgos característicos de la personalidad del general fueron corroboradas por otros profesionales de los medios que, por unos y otros motivos, le

entrevistaron en los años transcurridos hasta su muerte, ya que, en su afán por movilizar a la sociedad en la lucha contra la droga, contrarió su natural propensión al silencio y a permanecer en segundo plano, no poniendo reparos a cuantas entrevistas se le solicitaban sobre esa cuestión.

La nítida imagen de militar providencial y hombre cabal en los años de la transición percibida por el pueblo español no pasó al olvido, ni perdió nitidez tras el abandono de sus responsabilidades públicas en 1981. Tras muy pocos años de voluntario silencio y no poco de injusto olvido desde algunas esferas oficiales, puso su prestigio al servicio de la sociedad promoviendo una iniciativa privada para enfrentarse a la plaga de la drogadicción que en los primeros años de la década de los ochenta asolaba a buena parte de la juventud española. Así lo expresó en la presentación pública de su iniciativa en una tertulia organizada por la Fundación Fundex en el Club Financiero Génova, el 26 de junio de 1985. En crónica que sobre el acto publicó *Diario 16* al día siguiente, José Castro titulaba: “El Teniente General Gutiérrez Mellado declara la guerra abierta a la droga” y recogía algunos párrafos de su intervención, señalando que “hacía esta propuesta, que debe englobar a toda la sociedad, porque es toda la sociedad la que está afectada, con tremenda humildad, pero con tremenda ambición también. [...] Yo solo pinto en este problema de la droga lo que puede tener mi nombre de reactivo para que la sociedad se concencie del peligro a que está sometida”.

El general Gutiérrez Mellado no sólo ofreció su nombre para cristalizar esta iniciativa, sino que protagonizó una frenética actividad en todos los ámbitos, desde los económicos a los mediáticos, de los culturales a los facultativos, a través de gestiones de todo tipo que fueron venciendo las dificultades que se iban presentando y que felizmente concluyeron con la creación, un año después, de la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD), institución privada, sin ánimo de lucro, no confesional e independiente de toda filiación política, de carácter benéfico-asistencial y dotada de “estatus consultivo II” ante el Consejo Económico Social de Naciones Unidas. Su presidencia de honor la ostenta la reina Sofía y cuenta con el respaldo de empresas, instituciones y profesionales, desarrollando sus actividades en colaboración con otras organizaciones de la sociedad civil, que entienden que los problemas de droga requieren una

respuesta solidaria, articulada principalmente desde el ámbito de la prevención.

Desde 1985 hasta su muerte, diez años después, su actividad se volcó en sus tareas como consejero permanente del Consejo de Estado y en su trabajo diario y entusiasta como presidente ejecutivo de la FAD. De las muchas declaraciones que, en televisión, radio y medios escritos, hizo en estos años, se entresacan algunas de las impresiones que dejó a sus entrevistadores:

De la publicada por el diario *ABC* el 7 de agosto de 1988, Faustino F. Álvarez destacaba:

Manuel Gutiérrez Mellado es todo lo contrario de un general retirado que contase a sus nietos las batallas propias o ajenas. Pasa las mañanas en su despacho del Consejo de Estado y es Presidente de la Fundación Antidroga (sic). A los setenta y seis años permanece en activo este español afable y listo, cuya valerosa actitud en el Congreso de los Diputados en la tarde del 23-F le convirtió en héroe de carne y hueso para millones de españoles, para telespectadores de todo el mundo, ganándose también alguna antipatía por los escasos partidarios de los agresores. Aun siendo la hazaña del 23-F de mucho mérito, la vida de Manuel Gutiérrez Mellado ni comienza ni termina ahí; es algo mucho más.

Y Francisco Mora apostilló la aparecida en la revista *Interviú*, del mes de octubre de 1988, con la siguiente frase: “La dignidad permaneció en pié. De no ser porque su coraje estaba más que probado, desde aquella infausta tarde del 23-F, el consabido *valor se le supone* habría quedado sustituido en su cartilla militar por un rotundo *valor probado*”.

Por su parte, Juan José Vega Echevarría le definió así en la *Revista Española de Defensa*, de julio-agosto de 1992:

De natural afable, todo un caballero, asegura no guardar malos recuerdos y se muestra satisfecho por la labor realizada. Buen conversador, de su personalidad destaca la moderación y la modestia que le induce a minimizar su aportación personal, afirmando que la Transición la llevó a cabo todo el pueblo español, deseoso de superar el pasado.



Sol Alameda introducía así su entrevista para la revista *El Globo*, de 22 de abril de 1988:

Conquistó a los españoles el 23/F. Se habló de su valor durante meses. Más tarde se encerró en el mutismo. Quería descansar, pero no olvida ni los afectos ni los sinsabores. Ahora se apasiona por un tema que hasta hace muy poco desconocía: la lucha contra la droga. Todavía piensa que su nombre puede servir a la sociedad.

Jesús Rodríguez tituló la publicada por la revista *Mercado* el 9 de septiembre de 1988, con un significativo “General y Caballero”, que era toda una síntesis de su personalidad. Y la periodista Beatriz de la Iglesia, colaboradora de la revista *Mundo* le veía así:

Gutiérrez Mellado ha demostrado con creces que también en la vida real, a veces gana el bueno y se lleva las palmas, el justo reconocimiento de toda una sociedad. En este caso la sociedad es la española, que en su conjunto —solo una minoría de extraviados que en su momento intentó manchar su nombre con los calificativos, tan irrisorios como absurdos, de “rojo”, “masón” o “traidor”— rinde respetuoso homenaje a una figura que ya ha entrado en la Historia, no sólo por la fuerza de los acontecimientos, sino también con luz propia y diáfana [...] De todos estos acontecimientos (que perfilaron y pusieron en peligro la Transición) como corresponde a su temple de soldado y a su inquebrantable convicción de demócrata, salió airoso y con una bien ganada fama de militar ejemplar y de hombre bueno.

El diario *La Vanguardia* de 28 de abril de 1994, que publicó una larga entrevista con él, firmada por Marius Carol, la resumió en un editorial de esta manera:

El General Gutiérrez Mellado es uno de esos personajes que, gracias a permanecer en la sombra, ha logrado con su sola presencia llenar de credibilidad todo aquello en lo que se implicaba. Sus criterios sobre la actual situación española son un ejemplo de tolerancia, de madurez y también de pasión que debería cundir en las nuevas generaciones de políticos que ejercen o aspiran al honor de hacerse cargo de la Gobernación de este Estado.

Se dan por concluidas estas impresiones de la imagen que, en vida, proyectó el general Gutiérrez Mellado con las palabras que el

director de la Academia General Militar, Mariano Alonso Baquer, pronunció el 30 de septiembre de 1994, con motivo del homenaje que allí se le rindió por su ascenso a capitán general la máxima categoría del generalato. El general director afirmó ante alumnos, profesores y autoridades civiles y militares presentes: “Fui testigo de cómo el Teniente General Gutiérrez Mellado amaba tanto a España que llegaba a dolerle”, destacando también en el homenajeado “su constante preocupación por saber y entender, y su sentido de la disciplina”.

## **2. EL TESTAMENTO ESPIRITUAL DE UN CIUDADANO DE UNIFORME A LA JUVENTUD**

El 15 de diciembre de 1995, al día siguiente de rendir cuentas en un Consejo General de la FAD a S. M. la Reina, el general Gutiérrez Mellado encontró la muerte en la carretera, cuando viajaba camino a Barcelona para hablar a los estudiantes de la Universitat Ramon Llull sobre las “Fuerzas Armadas y la Transición democrática”. Su quebrantada salud no le impedía hacer frente a lo que consideraba sus compromisos respecto a la sociedad y, dentro de ella, a los jóvenes, en donde “radica el futuro”, como le gustaba repetir. Es significativo señalar que esta conferencia, que el destino le impidió pronunciar, así como la que poco más de un año antes impartió en la Academia General Militar a los cadetes en la inauguración de la Cátedra Cervantes de las Armas y las Letras, iban destinadas a los jóvenes y representaban, por su contenido, el testamento espiritual de un ciudadano-militar a las futuras generaciones. Su inmediata muerte no hizo sino rubricar el mensaje de patriotismo integrador, disciplina, democracia, valor, solidaridad y espíritu de servicio y concordia que contenían.

Ambas conferencias —dedicadas a públicos diferentes (civil y militar) que sólo tenían el vínculo común de la juventud— tenían un contenido lógicamente diferenciado, pero en ambas proclamaba —en 17 párrafos— la meta a que debían aspirar las Fuerzas Armadas en el futuro, al objeto de que desapareciese “para siempre lo que se ha llamado la tentación del poder militar y, en cambio, respondan a los siguientes nobles y hermosos ideales”:

Estar constituidas por hombres y mujeres entusiastas con entrega total a su quehacer profesional identificados con la Sociedad

en la que deben estar integrados y capaces de merecer el amor de su pueblo.

Lograr el máximo adiestramiento pero acompañado siempre por una alta formación ética, moral y humana.

Practicar una disciplina, fuerza fundamental de los Ejércitos que no sea un simple compromiso pasivo o una actitud temerosas ante la sanción sino consciente y no ciega.

Tener grabada en sus mentes la virtud de la lealtad. Lealtad en todas las direcciones, hacia el superior, hacia el subordinado, hacia el igual. Lealtad a España, a sus Leyes, a nuestro Comandante Supremo, el Rey a los que rijan el Gobierno de la Nación, así como a las gentes de todos los rincones de España.

Saber adaptarse a la realidad social de cada momento siendo fiel reflejo del pueblo evitando convertirse en una casta aparte, sin por ello renunciar a sus principios esenciales, a sus tradiciones, a su liturgia y al orgullo por su vocación. No se trata de mandar, sino de servir.

Ser conscientes de la enorme responsabilidad que recae sobre ellas al recibir el sagrado depósito de las armas que les entrega confiada la Nación.

Estar convencidos y satisfechos de ser los principales protagonistas, aunque no los únicos, de la Defensa Nacional.

Aceptar la crítica pero sabiéndose protegidos por la ley contra amenazas, ultrajes o difamaciones.

Mantener contacto con los medios de comunicación (Oficinas de Información) los cuales deben eliminar o, al menos, no recoger el rumor insidioso o la crónica alarmista que tanto mal puede llegar a producir.

Ser capaces de proyectar su mentalidad militar basada en los principios de sacrificio y entrega hacia el resto de la Sociedad pero sin dejarse llevar por el pecado de la soberbia y, al contrario, ser capaces de asimilar todo lo bueno y noble que existe en otras capas sociales.

Reconocer que no se acaparan exclusivamente el honor, el patriotismo, la honestidad, el valor y el sacrificio.

Tener siempre presente que su razón de ser es el estar prestos para actuar en cualquier momento si desgraciadamente llega la hora de la verdad –la de combate- y que entonces han de responder con plena confianza, esfuerzo y sacrificio que les otorgó la Nación.

Se políticamente apartidistas sin intervenir activamente en el juego de los partidos.

Mantener su liturgia tanto en actos públicos como en sus acuartelamientos, guardando especial sensibilidad respecto a los símbolos tanto ajenos como propios, pidiendo para todos ellos la comprensión y el respeto.

Rechazar la guerra pero sin temerla.

Conocer nuestra historia sin renegar de ninguno de sus períodos pero analizándolos con objetividad, sobre todo cuando se refiere a los resultados de pasadas contiendas, orgullosos de nuestras victorias pero estudiando también humildemente las causas de nuestras derrotas.

Reconocer que el soldado o marinero es un protagonista muy importante, evitando el error de pensar que los Ejércitos están solo constituidos por los Cuadros de Mando y que sepan que nada se podrá lograr si “la tropa”, en el sentido más noble de la palabra, no alcanza determinados niveles no sólo de adiestramiento sino de voluntad de luchar y vencer.

Este último párrafo de la conferencia que no llegó a pronunciar finalizaba con una conocida cita de Clausewitz sobre el inmovilismo militar, aquella que decía que los enemigos de cualquier evolución suelen alegar que si se concede al soldado cierto grado de iniciativa se corre el grave peligro de que discurra por su cuenta, incluso en tiempo de paz. Cita que Gutiérrez Mellado cerraba con esta frase: “Pues bien, no tengamos miedo de que nuestros soldados practiquen el pensar en la paz y en la guerra”.

Sin embargo, en la conferencia pronunciada ante los cadetes de la Academia General Militar, introducía una referencia a las Fuerzas Armadas como herramienta de la política exterior:

En estos últimos años hemos logrado que la intervención de nuestros cascos azules haya sido ejemplar y generosa. Y su misión, como antes decíamos, ha sido una misión atípica: luchar por la paz en países assolados por crueles guerras. Yo quisiera desde aquí que todos en nuestro pensamiento les dediquemos nuestros mejores deseos. No puedo dejar de contaros que he hablado con personas que han tenido contactos con algunos de los cascos azules que han regresado a España y me han dicho algo verdaderamente impresionante. Cuando hablas con ellos te comentan alegremente lo que hicieron, pero de repente dicen: “Esos niños...”, y se quedan callados mirando hacia delante, hacia no sabes qué. ¿Qué habrán visto...?

Siempre he recordado estas palabras porque reflejan lo que fue el motor de su vida. ¿Qué no habría visto el general Gutiérrez Mellado en los duros años de las retaguardias de ambos bandos durante la Guerra Civil para que no dejara de inculcar a todos aquellos con los que se relacionaba que hicieran todo lo posible para que no volvieran a enfrentarse entre sí nuestros compatriotas?

En dichas reflexiones finales de ambas conferencias está reflejado lo mejor de su perfil humano, público y profesional.

### **3. EL RECUERDO VIVO DEL PATRIOTA DESAPARECIDO**

El reconocimiento que la sociedad prestó a Gutiérrez Mellado en los últimos años de su vida, se desbordó tras su muerte. Las hemerotecas y videotecas guardan testimonios sobrados del pesar de los españoles por el general ya definitivamente ausente. Políticos, periodistas, eclesiásticos, militares y ciudadanos dejaron constancia en la prensa escrita, en los libros de pésame abiertos en la capilla ardiente, del recuerdo que les dejaba el hombre, el militar y el patriota desaparecido. Fiel al estilo coral con el que están redactadas estas páginas, se transcriben algunos de los testimonios más significativos.

El escritor Francisco Ayala, en artículo publicado en el diario *El País*, el 6 de enero de 1996, se preguntaba si habría tenido “Una

muerte propia” —así titulaba su colaboración— de un héroe como broche de su vida y concluía:

Con la misma tranquila decisión con que entonces [el 23-F] cumplió su deber exponiendo la vida frente a un ataque armado, tampoco, en su edad proveya y con mala salud vacilaría ahora en emprender azaroso viaje bajo un temporal de nieve para ofrecer la charla que había prometido a un grupo de estudiantes. Si encontró la muerte en ese camino, no lo había emprendido por capricho, frivolidad o gusto, sino obedeciendo a su sentido exquisito y extremado, tal vez exagerado, del deber. En lo pequeño y aun mínimo tanto como en lo más trascendental, el General Gutiérrez Mellado era hombre que se atenia sin dudarle al cumplimiento de lo que consideraba obligación suya. Por consiguiente, sí estuvo en estricta consonancia con su vida. Esta muerte que para algunos será quizá casual y simplemente anodina, ha sido para él *muerte propia*, en rigurosa consonancia con el esencial sentido de su vida.

El ex-presidente Adolfo Suárez, también en *El País* del 16 de diciembre de 1995 y bajo el título “Un político en sentido más alto”, le recordaba así:

Creo que el capitán general que acaba de dejarnos querría, sin duda, ser recordado ante todo como lo que siempre quiso ser, y lo fue en alto grado, como un gran soldado, leal a España y al Rey, a la democracia, como un militar hasta la médula, al que sus virtudes castrenses y su amor a la milicia —como estado de vida, como profesión vital— le hicieron estar abierto siempre a las exigencias de los tiempos y a la puesta en forma de los Ejércitos de España para responder con dignidad y gallardía a los nuevos retos.

Igualmente en *El País* del 21 de diciembre de 1995 y bajo el título “Gutiérrez Mellado, Consejero permanente de Estado”, el ex-presidente del Consejo de Estado, Fernando Ledesma, volcaba la impresión que le había dejado:

Las intervenciones del general se caracterizaban por la diafanidad. Exponía su pensamiento con frases cortas, claras, desprovistas de hojarasca, dando la impresión de haberlo sometido previamente a un proceso selectivo decantador de las ideas principales. Tenía la rotundidad y la fuerza persuasiva de la claridad. Cuando

hablaba demostraba creer profundamente en lo que decía. La congruencia y la utilidad de sus opiniones potenciaban su capacidad de convicción. Elegía el argumento principal y prefería una razón fuerte a varias débiles. Le molestaba andarse por las ramas e iba directamente al grano. Dominaba la elocuencia de lo conciso y directo.

Finalmente y en *El País* del 16 de diciembre de 1995, el ex-ministro de Industria y Defensa en los gobiernos de Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo Sotelo, Alberto Oliart, escribía:

Después del golpe, y al salir del Gobierno, sufrió y le dolió lo que creyó olvido de su labor, de su obra, de su esfuerzo, de su mérito... Pero no le olvidó el pueblo. Gentes que no le conocían lo paraban por la calle, le expresaban su agradecimiento, su cariño, su admiración. Y aquel reconocimiento público general y anónimo le serviría de consuelo y compensación. Hace ya tiempo que para todos, incluso viejos adversarios, el general se había convertido en el hombre y el militar a quien se respeta, se admira y se quiere sin reservas.

En su funeral, en el Cuartel General del Ejército, al que asistieron junto a familiares y compañeros de milicia una amplia y numerosa representación de la clase política, que expresó, para los numerosos medios de comunicación presentes, la opinión que les suscitaba la figura desaparecida:

Fue un hombre de extraordinaria humanidad y figura clave de la Transición (Felipe González).

Un hombre de gran valor y calidad humana que ayudó a que se comprendiera la Transición (Jordi Pujol).

La consideración de que goza es fruto de su sentido del deber y lealtad a la Patria (José María Aznar).

Nunca olvidaré la dignidad que demostró en el intento del golpe del 23 de febrero (Rosa Aguilar).

Contribuyó a la recuperación y consolidación de la convivencia (Antonio Gutiérrez).

Todas estas manifestaciones no hacían sino corroborar lo que, en su homilía, expresó el arzobispo Emilio Benavent, ex-vicario general castrense, al realizar su semblanza del fallecido:

Hizo de su profesión un deber de asegurar la paz [...]. Fue un hombre valiente que puso su valentía al servicio de la paz [...]. Pocos hombres he conocido que sirvieran tan heroicamente la paz de su patria [...]. Le preocupó la patria del pueblo, la patria de la gente sencilla, la patria de los trabajadores [...]. Noble, valiente, generoso y desprendido.

No fue ésta la única voz de la Iglesia. El jesuita José María Martín Patino, que concelebró el funeral, manifestó: “[El cardenal Tarancón] fue amigo de Gutiérrez Mellado y si viviera, hubiese estado aquí hoy. Sin duda”.

No podían faltar en este homenaje póstumo los periodistas. Así, José Oneto escribió en la revista *Tiempo*, el 25 de diciembre de 1995: “Se dejaba querer como un padre. Era leal y sincero, amigo de sus amigos y sufrió durante la larga transición española como pocos han sufrido”. En la misma fecha, Fernando Onega lo expresaba de forma más retórica en *Tribuna*: “A usted también le derribó un golpe seco y ha dejado a España llena de lágrimas y gratitudes, de admiraciones y de recuerdos. Se cantó su valor y se ensalzó su lealtad, las grandes cualidades del soldado. Le elogiaron la derecha y la izquierda; no había muerto un político, había muerto un patriota”. Y finalmente, Miguel Platón en *Época*, bajo el título “Un soldado para la historia”, se refería a su muerte de la siguiente manera: “La conmoción que produjo ésta es la que solo corresponde a los personajes de la historia que lograron ganar el afecto generalizado de sus coetáneos”.

No se retrajeron tampoco los historiadores. Javier Tusell, en *El País* de 17 de diciembre de 1995, escribió: “Gutiérrez Mellado fue uno de los autores del cambio político español que tuvo un papel más decisivo, y, sin embargo, también quien exhibió menos protagonismo [...] y fue quien más sufrió”. Carlos Seco Serrano, en un artículo publicado en la revista *Cuenta y Razón* del mes de febrero de 1996, bajo el título “Gutiérrez Mellado. Homenaje póstumo a un amigo inolvidable”, se expresaba así:



He hablado de *regalo de la providencia*. Lo fue para mí porque su amistad y su trato me reconciliaron con el Ejército y eso equivalía a reconciliarme con mis raíces [...]. Hombre bueno e íntegro, modelo de sencillez y de llaneza, él debe ser espejo para esa oficialidad nueva, que está hoy honrando a España en los enclaves conflictivos del tenso mundo actual, como garantía de paz más que como instrumento de guerra.

Tampoco los artistas plásticos, como los humoristas, se mantuvieron al margen tanto en vida como en ocasión de su muerte. Desde el homenaje que 35 de ellos le ofrecieron en Cadaqués, a pocos días de su gesto en el 23-F, como el espléndido chiste de Antonio Mingote en *ABC*, al que se sumó Forges en *El País*, con exactamente el mismo diseño: sentado en el hemiciclo del Congreso, con su habitual cigarro en los labios y con este expresivo texto debajo:

Señor delgadito, vestido de paisano, a quien los ingeniosos frenéticos de la nostalgia llaman displicentemente “el Guti”, que ha sido, mire usted qué casualidad, que ha sido el brillantísimo defensor de la libertad de los españoles (incluidos la de quienes pueden seguir llamándole *el Guti* y allá ellos).

Tras su muerte, estos dos humoristas, junto a otros muchos como Máximo, Peridis y de otros medios escritos, le rindieron también el homenaje emocionado de viñetas de humor en la que reflejaron los rasgos más característicos que habían calado en la sociedad civil: su patriotismo, su valor, su espíritu de concordia, su búsqueda de la paz, etc.

A este homenaje no faltaron tampoco las mejores plumas de nuestros columnistas. Manuel Vicent titulaba la suya con una sola palabra: “Héroe” y, recordando el gesto del General durante el 23-F, escribió: “No se permitió siquiera un reflejo condicionado, cuando las balas, a su espalda, le silbaron por la oreja. Ese vídeo, hoy, es el mejor *spot* publicitario de la dignidad personal. Con el tiempo se convertirá en la versión moderna de los antiguos cantares de gesta; forma de transmitir viejas hazañas a las nuevas generaciones”, y terminaba diciendo: “Gracias, General, por no haber sido tumbado. Esa fue, sin duda, nuestra gran victoria”. Y Francisco Umbral, en su habitual columna de *El Mundo*, escribió el 16 de diciembre de 1995 estas inolvidables frases:

Hoy he llorado lento entre nieves y nombres por el único justo en tiempos de traiciones [...]. Trajo la democracia, trajo modernidades, y su bigote fino, alabeado hacia arriba, era todo el dandismo de un cuartelero noble [...]. Había en su pensamiento un arma bondadosa, un fusil inocente, una minúscula pistola, él fumaba y fumaba y hablábamos de cosas, y con él me llegaba la tradición más noble, liberal e ilustrada de un ejército nuestro que desdeña la prosa. Qué calidad de hombre, qué General del tiempo, qué ilustrado sencillo que íbamos olvidando.

En estas páginas he huido de presentar un juicio personal hacia un militar y un hombre al que conocí profundamente por muchos años de amistad y trato, a pesar de la diferencia de edad entre ambos. El respeto, agradecimiento y afecto que le dispensé en vida y que sigue vigente en el recuerdo tras su muerte, pudiera inducir al lector a considerar exageradas mis opiniones. He querido, por tanto, que sean otros, que sea la sociedad la que se manifieste en la más amplia panoplia posible de intervinientes y aun así es una escasa participación si consultamos las hemerotecas.

No es posible conocer solo al General Gutiérrez Mellado a través de las opiniones de terceros, se hace preciso conocerle también a él, no por lo que hizo de meritorio, que fue mucho, sino por lo que dijo. En sus entrevistas, en algunos libros, en sus conferencias, en algún artículo (algunos de ellos reseñados en la bibliografía al final de estas páginas), está su pensamiento, sus creencias, sus sueños, etc.; al fin y al cabo, el verdadero motor de todos sus actos.

Y nada mejor, para cerrar estas páginas de opiniones, con una excepcional:

Hace poco tiempo que se nos ha ido, de modo inesperado, el Capitán General Gutiérrez Mellado, y todos tenemos todavía un sentimiento de vacío. Sin embargo, esta percepción empieza a dar paso, poco a poco, a una sensación de gratitud muy profunda, en reconocimiento a la obra hecha.

Además de ser un excepcional militar y un gran patriota, fue un hombre profundamente humano. Dotado de esa gran virtud que es la ejemplaridad, a la que acompañó de una gran sencillez y naturalidad, supo ser paradigma de solidaridad.

Lo afirma una mujer, Sofía, reina de España.

### **BIBLIOGRAFÍA SOBRE GUTIÉRREZ MELLADO**

- Aguilar, M. A. (2012), “Gutiérrez Mellado: un general para España”, *El Notario del Siglo XXI. Revista on line del Colegio Notarial de Madrid*, 43.
- Alameda, S. (1988), “Un general contra la droga”, *El Globo*, 22 abril.
- (1994). “Manuel Gutiérrez Mellado: el valor del silencio”, *El País*, 14 de agosto.
- Aleman, J. M. (1982), “Montserrat y Gutiérrez Mellado”, *El Día de Aragón*, 7 de septiembre.
- Almendros, R. (1993), “Manuel Gutiérrez Mellado: el general en su laberinto”, *Entorno*, marzo.
- Álvarez, F. F. (1988), “Entrevista con Manuel Gutiérrez Mellado”, *ABC*, 7 de agosto.
- Ayala, F. (1996), “Una muerte propia”, *El País*, 12 de enero.
- Calderón, J. y Ruiz, F. (2004), *Algo más que el 23-F* Madrid: La Esfera de los Libros.
- Carol, M. (1994), “Un general contra la droga”, *La Vanguardia*, abril.
- Casado, A. (1995), “Manuel Gutiérrez Mellado: se fue el hombre que hizo frente a Tejero”, *Tiempo*, 25 de diciembre.
- Cercas, J. (2009), *Anatomía de un instante*. Barcelona: Mondadori.
- Cuesta, S. G. (1995), “Manuel Gutiérrez Mellado, presidente de la FAD: solidario por principio”, *Cauce*, septiembre.
- Fernández López, J. (1998), *El Rey y otros militares: los militares en el cambio del régimen político en España (1969-1992)*. Madrid: Trotta.
- García, P. (1995), “Mucho más que un Capitán General”, *El País*, 2 de enero.
- García González, J. A. (2012), “El capitán general Gutiérrez Mellado: militar y líder”, *Atenea Digital*, 11 de mayo.
- Gutiérrez Mellado, M. (1976), “Declaraciones a la Agencia EFE”, *Arriba*, 24 de octubre.
- Gutiérrez Mellado, M. (1981), *Al servicio de la Corona: palabras de un militar*. Madrid: Ibérico Europea de Ediciones.
- (1982), “Las tentaciones del militar”, *Cuenta y Razón*, 8, 91-96.
- (1983), *Manuel Gutiérrez Mellado: un soldado de España. Conversaciones con Jesús Picatoste*. Barcelona: Argos Vergara.
- (1986), “Mi visión de unas Fuerzas Armadas modernas”. En VV. AA., *Visiones de España: reflexiones en el camino hacia una España avanzada*. Barcelona: Círculo de Lectores, 84-93.
- Guzmán, J. y Larraín, H. (1983), “Los militares en la transición española”, *Realidad*, julio.
- Hernández, A. (1995), “Manuel Gutiérrez Mellado: a algunos les conviene este clima de crispación”, *Familia Cristiana*, enero.
- Íñiguez del Moral, M. (1995), “Íntegro y leal”, *El País*, 16 de diciembre.
- Jar Coustelo, G. (1995), “Olvido militar de Gutiérrez Mellado”, *El País*, 24 de diciembre.

- Ledesma, F. (1995), “Gutiérrez Mellado: consejero permanente de Estado”, *El País*, 21 de diciembre.
- López de Sepúlveda, F. (1995), “Díez-Alegría y Gutiérrez Mellado”, *La Vanguardia*, 19 de diciembre.
- López-Vila, C. (1989), “Manuel Gutiérrez Mellado: la droga es la gran plaga del siglo xx”, *El País*, septiembre.
- Martínez de Baños, F. (2001), “Manuel Gutiérrez Mellado”, *Armas y Cuerpos*, 95.
- Mérida, M. (1978), “Habla el teniente general Gutiérrez Mellado. Ministro de Defensa”, *Reconquista*, noviembre.
- Mora, F. (1988), “Algo se deshace entre las manos”, *Interviú*, octubre.
- Oliart, A. (1995), “El general Gutiérrez Mellado”, *El País*, 16 de diciembre.
- Ónega, F. (1995), “A general se debe llegar por méritos”, *Tribuna*, 22 de diciembre.
- Oneto, J. (1995), “Gutiérrez Mellado”, *Tiempo*, 25 de diciembre.
- Platón, M. (2001), *Hablan los militares*. Barcelona: Planeta.
- Prego, V. (1995), “Un hombre clave en la transición”, *El País*, 16 de diciembre.
- Puell de la Villa, F. (1997), *Gutiérrez Mellado: un militar del siglo XX (1912-1995)*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- (2012), “El legado del capitán general Gutiérrez Mellado”, *Atenea Digital*, 11 de mayo.
- (2012), “La transición militar”, *Documentos de Trabajo de la Fundación Transición Española*, 6.
- Requena y Díez de Revenga, M. (2012), “Gutiérrez Mellado en su centenario”, *El País*, 30 de abril.
- Riviére, M. (1982), “Entrevista con el teniente general Gutiérrez Mellado”, *El Periódico*, 4 de septiembre.
- Sánchez, L. (2012), “Gutiérrez Mellado cumple 100 años”, *Revista Española de Defensa*, 284.
- Sánchez Vicente, C. (1995), “Un hombre, una tarea”, *La Vanguardia*, 19 de diciembre.
- Seco Serrano, C. (1996), “Gutiérrez Mellado: homenaje póstumo a un amigo inolvidable”, *Cuenta y Razón*, febrero.
- Senillosa, A. de (1986), “Manuel Gutiérrez Mellado: un militar enemigo de la guerra”. En VV. AA, *Visiones de España: reflexiones en el camino hacia una España avanzada*. Barcelona: Círculo de Lectores, 78-81.
- Silva, P. de (1996), *Las fuerzas del cambio*. Madrid: Prensa Ibérica.
- Suárez, A. (1995), “Un político en el sentido más alto”, *El País*, 16 de diciembre.
- Suárez Pertierra, G. (2012), “Gutiérrez Mellado, el militar de la Transición”, *El País*, 17 de septiembre.
- Tusell, J. (1995), “El hombre de la transición militar”, *El País*, 17 de diciembre.
- Umbral, F. (1995), “Mi General”, *El Mundo*, 16 de diciembre.
- Valero, C. (1989), “Manuel Gutiérrez Mellado: la droga amenaza a toda la sociedad”. *Cruz Roja*, octubre.
- Vega Rodríguez, J. J. y Sánchez, L. (1992), “Sembramos una buena semilla”, *Revista Española de Defensa*, 53-54.

Vicent, M. (1995), "Héroe", *El País*, 17 de diciembre.

VV. AA. (1996), "El general de la democracia", *Revista Española de Defensa*, 95.



# QUE NO SE DERRAME SANGRE, QUE NO SE DIVIDA EL EJÉRCITO, QUE NO SE DIVIDA ESPAÑA

ÁNGEL LOBO GARCÍA  
TENIENTE GENERAL DEL EJÉRCITO  
(2ª RESERVA)  
PROFESOR IUGM

Las a veces enconadas diferencias políticas en la transición del sistema autocrático del general Franco a la democracia, en la que el general Gutiérrez Mellado desempeñó función principal, qué duda cabe que han distorsionado frecuentemente su imagen.

Quién, por ejemplo, lea el libro *23-F: el Rey y su secreto* (Palacios, 2010) se quedará con la idea de que Gutiérrez Mellado era un personaje “ambicioso” y “soberbio” como ahí se le describe, cuando para todos los que tuvimos ocasión de trabajar directamente con él, quizás con alguna excepción que confirme la regla, era una persona que llamaba la atención por su sencillez, incluso por su modestia.

Es llamativo que en el acto realizado en 2012, que la Asociación de Periodista Europeos dedicó a conmemorar el centenario de su nacimiento en la Fundación Carlos de Amberes, cuatro de los ponentes —dos ex ministros, Landelino Lavilla y Eduardo Serra, y dos generales, Miguel Iñiguez y Javier Calderón—, cada uno en su breve disertación, sin coordinación alguna entre ellas, destacaran “la sencillez” del general Gutiérrez Mellado. ¿Casuales coincidencias? Más bien simplemente reflejo de sus diversas vivencias personales

El que esto escribe tuvo la fortuna de conocer y trabajar con el general Gutiérrez Mellado a partir de enero de 1973 en el Alto Estado

Mayor, donde el general ocupaba, como general de división, el puesto de secretario general técnico.

Aunque sobre Gutiérrez Mellado se ha escrito de forma favorable y elogiosa, también se escribió desfavorablemente en momentos de tensión de la transición política, a veces hasta con mal estilo, por algunos que quisieron dañar su memoria. Hay dos libros destacables para conocer a Gutiérrez Mellado. Cronológicamente, primero se publicó el de sus conversaciones con el periodista Jesús Picatoste (Gutiérrez Mellado, 1983). El otro es el de Fernando Puell de la Villa (1997) sobre el que, cuando se editó, el académico de la Historia Carlos Seco Serrano escribió que esta biografía consagraba a su autor “como primera figura de la historiografía militar de la España actual” (ABC, 7 de enero de 1998, 3). Pero la distorsión de la figura de Gutiérrez Mellado se ha prolongado posteriormente, como por ejemplo en el citado libro de Jesús Palacios.

El que esto escribe puede aportar una breve exposición de las características personales del ser humano que él conoció y trató. Su escala de valores era muy clara. Español muy patriota, católico convencido y profundamente militar; estos eran los valores que presidían su vida pública. De intachable e incluso extremada integridad. En la defensa de sus principios fue especialmente apasionado y vehemente. Era persona entrañable, de inteligencia perspicaz, intuitiva y rápida; enormemente respetuoso y deferente con los demás, fuera quién fuera y ocupara el puesto social que ocupara. Especialmente interesado en entender a los jóvenes oficiales.

Trabajador infatigable. Baste dejar constancia de una simple anécdota, muy representativa de esta cualidad suya. El 25 de julio de 1975, tras permanecer una semana en Washington, regresábamos a Madrid los miembros de la delegación encargada de negociar la renovación del convenio bilateral de seguridad hispano-norteamericano. Era la undécima de aquellas rondas negociadoras, de trabajo realmente intensivo y no exento de tensión. Ese día, la mitad de la plantilla del Alto Estado Mayor disfrutaba del primer turno de permiso de verano. La otra mitad tenía día de asueto por ser el día de Santiago Apóstol, fiesta nacional en la España en aquella época. Regresábamos a media tarde, tras el ajetreo de la ronda negociadora y con el *jet-lag* del vuelo trasatlántico. El general Gutiérrez Mellado



pidió al equipo militar que, en vez de irnos del aeropuerto a nuestras respectivas casas, como hicieron los diplomáticos de la delegación, nos trasladáramos con él al Alto Estado Mayor para hacer inmediatamente el informe de lo negociado (la siguiente ronda negociadora no era inminente, pues se había convenido que fuera tras el verano, en el mes de septiembre, pero es una realidad que un informe refleja más rigurosamente lo ocurrido si se elabora prontamente). A las nueve de la noche seguíamos aquel día en Vitrubio n.º 1, sede del Alto Estado Mayor, donde no había nadie más que nosotros y el servicio de seguridad.

Siempre viajaba con su equipo reunido, todos en la misma clase que a él correspondiera; decía que para poder ir trabajando en el viaje. Le interesaba la opinión de todos, incluida la de los más modernos del equipo (entre ellos, quien esto escribe, entonces capitán, era el último). No solo se alojaba con todos sus acompañantes en el mismo hotel, sino que almuerzos y cenas que no estuvieran oficialmente organizados gustaba de hacerlos en algún sencillo local próximo al hotel, en compañía de los componentes del equipo para convivir con ellos fuera ya del horario de trabajo.

Pocos habrá, si alguno, que habiendo trabajado directa y personalmente con don Manuel Gutiérrez Mellado no le tuvieran tanto respeto y aprecio, si no devoción, como el autor de estas letras.

## **1. LA GUERRA CIVIL**

Muchos años antes de la difícil época de la transición al final del régimen de Franco, en la Guerra Civil de 1936, ya había vivido Gutiérrez Mellado otra situación también origen de controversia. En general es reconocida la valiosa labor que durante la contienda realizó aquel entonces joven teniente como agente del servicio de información del ejército de Franco, trabajando clandestinamente en el interior de Madrid. Por esta arriesgada labor fue propuesto para la Medalla Militar, pero hubo oposición por parte de algunos mandos, que impidieron que le fuese reconocida esta prestigiosa distinción militar. Y este rechazo al reconocimiento militar de su arriesgada labor clandestina le dolía y le costaba superarlo.

Era bastante reservado, sobre todo en lo relativo a la Guerra Civil, que él, tan aventureramente, había vivido. Sin embargo, quiso una vez tener una expansión personal con el autor de estas líneas, precisamente en una época en que su futuro militar estaba poco claro. Estábamos en Washington, en la primavera de 1975, en una de las diez rondas negociadoras del antes citado convenio hispano-norteamericano. Una mañana, tras desayunar muy temprano, antes de la hora prevista para iniciar el trabajo, el que esto escribe había salido a dar un paseo por los alrededores del hotel en que nos alojábamos, un hotel de nivel medio enclavado en el atractivo barrio de Georgetown, rodeado de una profusión de cerezos en flor, en pleno *cherry blossom* primaveral. En el temprano paseo matutino, el que esto suscribe se encontró con el general Gutiérrez Mellado, que también deambulaba por la zona. Noté que se alegraba del encuentro y continuamos juntos el paseo.

En lugar de hablar de los temas relativos a la negociación que nos ocupaba, como era su costumbre, sacó a relucir la cuestión de la Medalla Militar, contándome que en la Guerra Civil él había tenido infiltrado en el Estado Mayor de Vicente Rojo un cabo escribiente, que era miembro de su servicio clandestino de información y que, normalmente, al mecanografiar una orden de operaciones del ejército republicano, en vez de poner en la máquina, como tenía ordenado, un par de papeles de calco (que era lo que se usaba en aquella época para hacer copias), ponía otro calco más y esa copia clandestina se intentaba hacer llegar, a través del servicio de información de Gutiérrez Mellado, a manos del Estado Mayor del general Franco.

Y así, por ejemplo, decía, que el ejército de Franco conoció todo el despliegue y la maniobra del ejército enemigo en la segunda ofensiva de Brunete, cuarenta y ocho horas antes de que ésta se desencadenara. Como relata Fernando Puell en su anteriormente citado libro, finalizada la guerra se concedió la Medalla Militar a un oficial de Oficinas Miliars del bando republicano, que también trabajaba para Gutiérrez Mellado y que fue quien entregó personalmente al bando contrario la información sobre dicha operación. Posiblemente alguna Medalla Militar se concedería tras aquella batalla entre los ejecutantes de la contraofensiva del ejército de Franco. Sin embargo, esa condecoración, tan valiosa para un joven

oficial, se le denegó al teniente Gutiérrez Mellado, principal responsable de la operación informativa. Le costaba encajarlo.

Pero, además, su labor no se limitó a proporcionar inapreciables piezas de información al ejército de Franco, sino que, por otro lado, tenía organizado el traslado a la llamada ‘zona nacional’ de militares que habían quedado atrapados en Madrid. Normalmente era su jefe del Servicio de Información y Policía Militar (SIPM), desde el otro lado del frente, quién le indicaba qué personas querían que pasara y donde vivían para poder contactarlas. Sin embargo, también tomaba él la iniciativa en determinados casos. Así por ejemplo ocurrió con un compañero suyo, el teniente de Caballería Marcelino Gavilán, que luego terminaría su carrera militar como general. Ambos eran aficionados a la equitación. En un libro biográfico sobre un hermano de Gavilán, el teniente general José Ramón Gavilán, del Ejército del Aire, se recoge un testimonio personal muy expresivo de cómo fue liberado su hermano Marcelino por Gutiérrez Mellado:

Llegó a pesar (Marcelino Gavilán) cincuenta kilos<sup>1</sup> y, para vivir, se afilió a un sindicato izquierdista por el cual conseguía comida. Lo único que comía era almortas, una comida de bueyes. [...] un día se arriesgó y acudió a un bar muy conocido [...] Cuando menos se lo esperaba, alguien le llamó por su nombre. Sintiendo descubierta, un escalofrío recorrió su cuerpo pero, al girar la cabeza, cuál no sería su sorpresa al percatarse de que era el teniente Manuel Gutiérrez Mellado, compañero suyo de la Academia General Militar de Zaragoza. [...] Tras un primer cambio de impresiones y después de haberle relatado *el Guti* su odisea a mi hermano, le preguntó si quería pasarse a zona nacional.

— Hombre ¿tú qué crees? Pero tendrás una lista tremenda.

— Marcelino tú eres el primero, le dijo.

Y así en una camioneta con el emblema de la aviación republicana, consiguió evadirse por el frente de Toledo y presentarse al general de división Miguel Ponte (Fernández Coppel, 2005).

---

<sup>1</sup> Era persona de muy elevada estatura, posiblemente 1'90 m de altura.

Como hay quién ha querido desprestigiar la actuación de Gutiérrez Mellado durante la Guerra Civil, parece de interés recoger lo que, en el mismo libro, dice adicionalmente el teniente general Gavilán sobre aquellos momentos y que a continuación se reproduce:

Manuel Gutiérrez Mellado, en julio de 1936, era teniente destinado en el Regimiento de Artillería a Caballo de Madrid. Sin dudar, tomó parte en la sublevación de su Regimiento contra el Gobierno, de forma ejemplar y valiente. Al fracasar el intento, decidió no entregarse de ninguna manera. Se llenó los bolsillos de cartuchos y, cogiendo el mosquetón de un cabo abandonó el cuartel para echarse al campo. A él se unieron [...]. Siempre le estuve agradecido al teniente general Gutiérrez Mellado por salvar la vida de mi hermano, aunque entre nosotros existía una antipatía que saltaba a la vista [durante la transición]. Puedo afirmar, sin temor a equivocarme, que los infundios que se vertieron sobre su persona en relación a su actuación durante la guerra son absolutamente falsos. Yo mismo pude comprobarlo con algunos de sus compañeros del Alzamiento en Campamento [...]. Una cosa es que no nos gustara su orientación política tras la muerte de Franco, y su modo de actuar como jefe del Ejército, y otra muy distinta es difamarle sobre su actuación valiente y arriesgada [en la guerra] (Fernández Coppel, 2005).

El teniente Gutiérrez Mellado durante la Guerra Civil no sólo pasaba información y personas al otro bando, sino que, dentro de Madrid, hacía todo lo que podía en lo que hoy llamaríamos ‘ayuda humanitaria’. El general de división Luis de la Plaza y Díez de Ulzurrun, hijo del prestigioso general don Felipe de la Plaza, mutilado de guerra, ha relatado al autor de estas letras lo que sigue.

El general Felipe de la Plaza, capitán de Artillería al empezar la guerra, fue uno de los que, desde otro acuartelamiento del cantón de Campamento, el del Grupo de Información que mandaba, se trasladó al Regimiento de Artillería a Caballo, donde estaba destinado Gutiérrez Mellado, uniéndose así a los que se sublevaron en julio de 1936. En el bombardeo de la aviación republicana sobre este regimiento, el capitán De la Plaza fue gravemente herido, perdiendo una pierna, por lo que no pudo unirse al grupo que escapó con Gutiérrez Mellado. Hecho prisionero, ingresó en la cárcel Modelo. La familia del capitán De la Plaza seguía viviendo en Madrid. Su hijo, el actual general de división Luis de la Plaza, entonces niño de corta

edad, me contó que su familia, entre ellos él mismo, mantendrán eterna memoria y agradecimiento a Gutiérrez Mellado, quien durante la guerra, esporádicamente, aparecía vestido de miliciano en su casa, dedicaba altisonantes y descalificatorias palabras a su madre, al tiempo que les dejaba disimuladamente detrás de la puerta un paquete con alimentos: leche en polvo, garbanzos, patatas, etc.

Hay más testimonios favorables a la conducta de Gutiérrez Mellado durante la Guerra Civil. En los primeros días, el 20 de julio de 1936, cuando ya los milicianos iban a asaltar el cuartel del Regimiento a Caballo antes citado, Gutiérrez Mellado, como ya queda dicho, en vez de entregarse decidió escapar del cuartel, acompañado por otros cuatro oficiales y un artillero de tropa, y echaron a andar, campo a través, hasta el no lejano pueblo de Villaviciosa de Odón, a unos diez kilómetros, donde su familia tenía una casa y podía buscar ropa civil y alimento para todos. Llegados al pueblo, mientras él buscaba estos recursos, los demás que esperaban fuera fueron detenidos. Aquel episodio, según él “el día más duro que le había tocado vivir” (Navarro, 1995), dio origen también a mal intencionadas tergiversaciones por parte de algunos que quisieron dañar su memoria y que divulgaron patrañas al respecto.

El teniente general Luis Serrano de Pablo, compañero de Gutiérrez Mellado en el cuartel de Campamento, en Madrid, herido y hecho prisionero en la sublevación, ha escrito sobre lo sucedido a los que, con Gutiérrez Mellado, escaparon del Regimiento a Caballo el 20 de julio de 1936 para dirigirse a Villaviciosa de Odón. En lo escrito se recoge lo que le relató Gutiérrez Mellado cuando, en el año 1937, le visitó sorpresivamente, vestido de soldado, en el hospital donde estaba preso, en la calle López de Hoyos, n.º 51 de Madrid. Se transcribe aquí literalmente lo más representativo:

Después de una arriesgada, fatigosa y larga caminata, llegaron los seis a Villaviciosa todavía de día, donde escondió a sus compañeros en un bosquecillo mientras él se refugiaba en casa de su niñera con objeto de recabar víveres y ropa para la marcha que iniciarían al anochecer. Tumbado en una cama y pensando el plan a seguir, se había quedado frito, lo que a mí no me extrañó por la fatiga acumulada en los cuatro días de sublevación sin dormir, remachada por la agotadora marcha realizada. Me contó Manolo que cuando despertó, se habían llevado ya las milicias del pueblo a sus

compañeros de aventuras a Madrid detenidos. Marcelino (Díaz Sánchez) había sido fusilado [...], y Jesús Ávila y *Los Patos* habían sucumbido en Paracuellos. De Olivares no sabía nada (Serrano, 1986, 128 y 129).

Aprovecha también Serrano de Pablo su relato para añadir ciertos comentarios sobre Gutiérrez Mellado que aquí siguen:

Me relató como había dejado a mucha gente en el vado del Tajo para pasar al otro lado, y no me brindó a mí semejante experiencia porque era consciente de mi imposibilidad de recorrer a pié grandes distancias. Comprobé que estaba en el Servicio de Información y me admiré de su habilidad e inteligencia para sortear los riesgos de la zona roja; despidiéndonos de manera sumamente cariñosa y agradeciéndole en el alma su visita. (De haber vislumbrado siquiera su futuro comportamiento y los altos puestos que le tenía reservado el destino, en un Gobierno de la Nación, muerto Franco, su pasión casi visceral por Adolfo Suárez y el daño que por ello ocasionaría al ejército de la Victoria, hubiera —a buen seguro— registrado con detalle tanto la fecha de la entrevista como su sabroso contenido). Manolo (el Guti) había llegado al Regimiento directamente al acabar la carrera con mucha brillantez. Era sumamente inteligente, vivo y simpático y todos le apreciábamos. Se portó muy bien en el Alzamiento y me sustituyó cuando caí herido, según me dijo.

Es de resaltar que estos dos tenientes generales son citados porque han opinado por escrito sobre Gutiérrez Mellado, es decir, Gavilán y Serrano de Pablo, ambos ultrafranquistas, manifiestan su fuerte discrepancia con la actuación de Gutiérrez Mellado en el gobierno de Suárez, pero los dos alaban su comportamiento durante la Guerra Civil, en contra de quienes habían querido difamarle. Por eso, es valioso transcribir aquí literalmente lo manifestado por ellos para que quede constancia.

El general Luis de la Plaza, con su testimonio también aquí recogido, refuerza lo que antecede. Su padre, que como queda dicho vivió con Gutiérrez Mellado la sublevación de 1936, hablándole de aquella época, le contaba que el resto de los oficiales de Artillería que se sublevaron en el Regimiento a Caballo y que sobrevivieron, posteriormente mantuvieron gran afecto y cariño al “Guti”,

desaprobando así los infundios que sobre su actuación en esos días algunos después quisieron verter. Las personales vivencias de Gutiérrez Mellado en la Guerra Civil condicionarán futuras actitudes suyas a lo largo de su vida.

## **2. LA DÉCADA DE LOS SETENTA**

El autor del presente texto pudo constatar en sus relaciones con el general Gutiérrez Mellado que sus vivencias de la Guerra Civil le habían dejado marcado con tres ideas casi obsesivas:

- Que no se derramara sangre.
- Que no se dividiera el Ejército.
- Que no se dividiera España.

Elogiables obsesiones derivadas del impacto de sus experiencias en la Guerra Civil.

### **2.1. Que no se derrame sangre**

Que no se derramara sangre fue su argumento principal para oponerse, por ejemplo, a una reacción bélica ante las maquinaciones de Marruecos para anexionarse el Sahara en otoño del año 1975. Gutiérrez Mellado comentó a quien suscribe su opinión de que, por muy importante que pudiera ser el producto económico de los recientemente descubiertos fosfatos de Bu Craa en el Sahara, que beneficiaría sobre todo a algún financiero español, cuyo apellido citaba, esto no podía justificar el derramamiento de sangre de los soldados de España en un territorio sobre el que Naciones Unidas venía reclamando su descolonización mediante referéndum. La solución tenía que ser política, de política internacional con el concurso de la ONU. La guerra, el derramamiento de sangre, había de ser siempre el último recurso, recurso extremo ante una amenaza vital —“existencial” se diría hoy—, pero sólo para ese caso límite y esencial para la Patria.

En otro sentido, también aludió a derramamiento de sangre en las citadas negociaciones del acuerdo bilateral con Estados Unidos (EEUU). En el año 1974, la enfermedad de parkinson de Franco se

acentuaba y su declive físico era patente. Además, ya no contaba con el apoyo del almirante Carrero. Para las negociaciones del citado acuerdo bilateral, el presidente Arias Navarro dejaba amplio margen de iniciativa a los implicados en la negociación, desde luego mucho mayor que en anteriores ocasiones. La delegación española tenía el decidido propósito de intentar un acuerdo más favorable que los precedentes. La delegación la presidía el embajador Juan José Rovira, un fino y agudo diplomático, veterano en los acuerdos con EEUU, al que este país enfrentaba otro primer espada de su diplomacia, Robert McCloskey, prueba de la importancia de la relación bilateral para ambas partes. A diferencia de otras negociaciones anteriores, en esta ocasión la compenetración entre la representación del Ministerio de Asuntos Exteriores y la comisión militar era excelente, Comisión que presidía el general Gutiérrez Mellado.

En la mesa de negociación, el embajador Rovira, a veces, cuando, ante la inflexibilidad estadounidense, quería presentar una postura dura, menos diplomática, le pasaba la palabra al general Gutiérrez Mellado. Como EEUU se negaba a conceder al régimen de Franco un compromiso mutuo de defensa, de vinculación jurídica similar al de la OTAN, Gutiérrez Mellado les espetó en cierta ocasión, en plena mesa negociadora, que EEUU tenía la seguridad de que, si llegaba a producirse un enfrentamiento bélico con la Unión Soviética en Europa, aunque no hubiera un compromiso de defensa común, “sangre franquista” —la de los soldados españoles— sería derramada en el centro de Europa. Era su argumento extremo: la sangre derramada. Argumento expuesto en aquel caso con tal apasionamiento, con tal vehemencia, que los estadounidenses tomaron buena nota de la fuerza de la postura española.

En otro momento con similar vehemencia les había manifestado que el despliegue nuclear en Rota formaba parte del sistema de defensa de la OTAN, donde no se nos aceptaba, dicho con vehemencia tal que en aquella ocasión el embajador McCloskey, en reacción inusual en una mesa negociadora, propuso un receso de café para interrumpir la negociación y aliviar la tensión. Además, el inglés de Gutiérrez Mellado era flojo y, fuera de la mesa, sin traductores, su capacidad de interlocución era más débil.



A propósito de estas negociaciones, Gutiérrez Mellado, que estaba dispuesto a apostar fuertemente por una contrapartida más satisfactoria, proponía que España se desnuclearizara militarmente y, por tanto, que los submarinos *Polaris* con misiles nucleares abandonaran la base de Rota. Despliegue nuclear único en Europa continental y que EEUU había obtenido en 1962 fuera de las negociaciones y sin contrapartida alguna.

Y en honor de Gutiérrez Mellado se deja aquí constancia de la firmeza de sus posturas, bajo el paraguas de la habilidad negociadora de Rovira. Postura negociadora que se debilitó por una intervención directa del ministro Cortina, el cual, por encargo personal de Franco, ya muy débil y ante quien poderes fácticos económicos se quejaban de la dureza negociadora, fue a entrevistarse con Kissinger para firmar anticipadamente un acuerdo marco de continuidad de lo anteriormente existente. Pero, pese a ello, en la posterior negociación de los acuerdos complementarios que desarrollaron dicho acuerdo marco la delegación estadounidense aceptó parte de lo que ya se había tratado anteriormente, como, por ejemplo, la salida de los submarinos *Polaris* (en un calendario convenido que les permitiría disponer de los nuevos *Trident* desplegados en sus propias costas, al tener sus misiles mucho mayor alcance).

Por primera vez, se aceptó que figurase en el tratado de 1976: “Los Estados Unidos no almacenarán en suelo español armas nucleares ni sus componentes nucleares” (Artículo I del acuerdo complementario n.º 6) Quedaba así recogida una de las principales cuestiones planteadas desde el inicio de las negociaciones por el general Gutiérrez Mellado y en la que puso empeño especial: la desnuclearización militar de España, desnuclearización que llamativamente es frecuente asignar al logro del convenio de 1982, atribuyendo así a determinado partido político el patrocinio de esa postura. Queda así aquí reflejada otra de las características de don Manuel Gutiérrez Mellado: su paso por los sucesivos puestos en los que estuvo no solía ser intrascendente.

## **2.2. Que no se divida el ejército**

Otra de las ideas obsesivas de Gutiérrez Mellado, a las que se aludía más arriba, era su preocupación por que no se dividiera el

ejército, obsesión que exteriorizaría especialmente durante la aparición de la Unión Militar Democrática (UMD), así como durante el consiguiente consejo de guerra y posteriores intentos de rehabilitación de los implicados. La UMD era una organización militar clandestina que, en las postrimerías del régimen de Franco, se preparaba para, en la futura transición, actuar por su cuenta políticamente, en contacto con partidos opuestos al régimen, también clandestinos en aquella época. Actuación, por tanto, de militares al margen del conducto reglamentario de la jerarquía militar, es decir vulnerando uno de los pilares de la fuerza armada, la disciplina militar, e infringiendo así el Código de Justicia Militar. La UMD, que se había creado tras la Revolución de los Claveles en Portugal en 1974 (revolución del 25 de abril), empezó a ser detectada a mediados del año siguiente, planteándosele al mando militar la cuestión de su desarticulación y el tratamiento judicial a aplicar a sus miembros identificados.

Gutiérrez Mellado, grandemente preocupado por una posible fractura del ejército, precisamente ante la inminencia de la previsible transición del régimen de Franco a la democracia, abogaba por un tratamiento a ser posible de trascendencia reducida, no penal sino del ámbito administrativo. Temía, y así nos lo comentaba a sus colaboradores, que la victimización de los condenados por su pertenencia a la UMD, tras consejo de guerra y expulsión del ejército, podría acarrear posturas de rechazo o incluso de adhesiones entre los mandos más jóvenes y, por tanto, menos vinculados a los orígenes del régimen. Además de que acabaría dando al ejército un polémico protagonismo en un momento crucial, en que era necesario que las Fuerzas Armadas permanecieran unidas y fuera del debate político.

Gutiérrez Mellado estaba considerado en aquel momento, en el ámbito militar, como ‘aperturista’, principalmente por los mandos superiores y especialmente por algunos de los procedentes de la Guerra Civil, que le catalogaban como de débil lealtad al régimen. Esta desconfianza se acentuaba por su compenetración con el teniente general Díez-Alegría, en especial tras el declarado apoyo que prestó a éste al ser destituido como jefe del Alto Estado Mayor por el presidente Arias Navarro tras haber trascendido públicamente la entrevista secreta que tuvo en Rumania con el presidente Ceaucescu,

entrevista autorizada por el mismo Arias, al parecer sin conocimiento de Franco.

Gutiérrez Mellado había mantenido actitudes hacia los implicados en la UMD<sup>2</sup> que parecían denotar que entendía las inquietudes que habían movido a los ‘úmedos’ —así se les llamó coloquialmente— a implicarse clandestinamente en pretensiones políticas. Pero lo que podía ser para el general una explicación del nacimiento de la UMD no podía llegar a ser su justificación, su aceptación en contra de las normas básicas que rigen un ejército, la jerarquía y la disciplina militar.

Su preocupación por mantener la unidad del ejército trabajó posteriormente en sentido contrario. Cuando el presidente Suárez quiso reincorporar al ejército a los expulsados de la UMD en la primera amnistía política general de la transición política en 1976, que abarcaba incluso a los presos de la ETA, Gutiérrez Mellado, entonces jefe del Estado Mayor Central, se opuso.

En la situación crítica de la difícil transición política, pensaba que lo prioritario era no añadir en el seno del ejército inoportunas polémicas, por lo que su deseo era mantener al ejército al margen de innecesarios experimentos. El paso del tiempo fue mostrando que predominaba en el ejército un generalizado rechazo a los procedimientos de la UMD. Prueba patente de la abrumadora mayoría de oficiales contrarios a la UMD puede ser el siguiente expresivo hecho: el diario *ABC* publicó, el 4 de septiembre de 1980, la siguiente “Carta al Director” del comandante de Caballería José Monge Ugarte:

Señor director: Modesta y escuetamente quiero decir, con mi nombre y apellidos, con mi empleo y destino, que los militares anónimos que en el *ABC* del pasado sábado, día 30, han sentenciado a los componentes de la desaparecida UMD con un “No” a su reincorporación al Ejército, no contaron, al emitir sus opiniones, ni conmigo *ni con muchos de mis compañeros* y amigos.

---

<sup>2</sup> Por ejemplo siendo comandante general de Ceuta, visitó al comandante Julio Busquets en la prisión militar de El Hacho y recibió más tarde, en su casa particular de Villaviciosa de Odón, al comandante Luis Otero, el otro cabecilla, con Busquets, de la clandestina asociación, y había tenido otras citas o deferencias con miembros de la UMD.

Son aquellos, militares de “alta graduación y puestos clave”, como dice la periodista que los entrevistó; yo añado, porque nos conocemos, que este tipo de militar —al que el Ejército sigue arrojando en importantes servicios de información, entre otros— también dice “No” a las reales ordenanzas y a la Constitución. Suspiran por la dictadura.

Y porque nos conocemos añado, por si hace falta, que yo fui de la UMD (no me expedientaron ni a mí ni a otros porque no quisieron; igual no interesaba) así mismo añado que el espíritu de la UMD *está ya dentro de las Fuerzas Armadas*<sup>3</sup>.

El número uno de la promoción de Caballería de Monge Ugarte, el entonces comandante José Ignacio Alonso Aguirre, escribió a continuación otra carta al *ABC* que lacónicamente decía: “Los componentes de la XI Promoción de Caballería, a la que también pertenece el comandante José Ramón Monge Ugarte, discrepan totalmente del contenido de su lamentable carta publicada en ese diario el pasado 4 de septiembre”.

A esta carta habían dado previamente su conformidad la totalidad de los integrantes en activo de la promoción, excepto naturalmente Monge Ugarte y otro que hacía tiempo se había desconectado de la promoción (habían salido de la Academia 32 tenientes de Caballería, dos habían fallecido). No había sido fácil contactar con todos ellos, dispersos por distintos destinos; uno de ellos en Washington, en la Agregaduría Militar. Se llegó incluso a contactar con otro que estaba de turismo por Egipto. Había empeño en no dejar a ninguno al margen. Todos discreparon de Monge, que resultaba así ser la ‘oveja negra’ de la promoción, en contra de lo que parecía dar a entender en su carta a *ABC*.

La primera noticia que tuvo Alonso Aguirre de la citada carta no fue su publicación en *ABC*, sino una llamada del capitán general de Madrid, Guillermo Quintana, para que se presentara en su despacho donde, aunque descalificando la actitud del comandante Monge Ugarte, requeriría a Alonso Aguirre a retirar la carta de la promoción dirigida a *ABC*. Al parecer Luis María Ansón, entonces director del diario, había remitido la carta al ministro de Defensa, Rodríguez

---

<sup>3</sup> Las cursivas son del autor.

Sahagún, quien, según el general Quintana, deseaba que dicha carta fuese retirada antes de que, un par de días después, en viernes, se celebrase el habitual Consejo de Ministros.

En aquellos momentos, el hecho de que una promoción al completo se pronunciara públicamente sobre este asunto era muy significativo. Alonso Aguirre, inicialmente, se resistió a renunciar a la publicación de la carta en cuestión. Desde luego, si se retiraba, se primaba a la UMD, al difundirse solo una información incorrecta sobre la actitud respecto a ella de la totalidad de los compañeros de promoción del comandante Monge. Pero ante la insistencia del general Quintana, Alonso Aguirre pidió un día de margen para consultar con sus compañeros. Y, tras hacerlo con cuantos pudo, Alonso Aguirre, de acuerdo con su buen estilo militar y actuando en nombre de la promoción, en atención al deseo del mando, se resignó y renunció a pretender la publicación.

Aunque la carta de la XI Promoción de Caballería permaneció inédita, en cierto modo había surtido efecto, al hacer patente al ministro de Defensa la opinión unánime de los compañeros de Monge. Opinión de la que también quedaría sobradamente informado Gutiérrez Mellado, vicepresidente primero del gobierno, que tanto había temido una postura favorable a la UMD de la oficialidad joven.

Al comprobar ese masivo rechazo, Gutiérrez Mellado se reafirmó en su oposición a la rehabilitación de la UMD. Ya la carta al director de Monge Ugarte había dado origen a una enconada controversia en el seno de la Escuela de Estado Mayor, donde estaba destinado. Su coronel le había arrestado y, además, en esta Escuela era objeto de un boicot casi generalizado. Posteriormente, tanto el coronel como el comandante Monge serían cesados en sus respectivos destinos en la Escuela de Estado Mayor. Habían transcurrido ya algunos años desde la expulsión de los condenados de la UMD, pero la postura del general Gutiérrez Mellado, todavía vicepresidente del gobierno, se mantuvo en su rotunda oposición a su reintegración al ejército.

Tanto cuando, inicialmente, en el año 1975, pretendió minimizar la reacción contra los detenidos de la UMD como cuando, posteriormente, se opuso reiteradamente a su reinserción, la idea que

presidía siempre su actitud era la de evitar en lo posible conflictos y divisiones en el seno de las Fuerzas Armadas, precisamente en la muy crítica época de la transición política. Que no se dividiera el Ejército

### **2.3. Que no se divida España**

Como se decía al principio, el general Gutiérrez Mellado fue persona clave en la complicada transición política del régimen de Franco a la democracia. No era persona con vocación política, no se sentía llamado por ese camino. Su mundo era el militar. Había rechazado mas de una oportunidad para dedicarse a la política; una de ellas la oferta inicial que le hizo el presidente Suárez de hacerse cargo de la cartera de Gobernación, en vez de asumir la Jefatura del Estado Mayor Central, puesto éste que no era mas que un segundo nivel en el Ejército de Tierra. Pero más tarde sí consideró que, como militar, podía realizar una labor eficaz en el puesto de vicepresidente primero para Asuntos de la Defensa. Su tarea sería la difícil labor del encaje de la institución militar en el nuevo sistema político democrático, en un momento espinoso en el que su antecesor había dimitido en el cargo, precisamente por discrepancias con la orientación política de la transición.

Gutiérrez Mellado, en su preocupación por que no se dividiera de nuevo España, se sentía identificado con el deseo esencial de don Juan Carlos de ser el rey de todos los españoles. La responsabilidad de Gutiérrez Mellado, como militar en elevado puesto del Gobierno de la Monarquía, por encima de los tres ministros militares todavía existentes, sería que el ejército, hasta entonces el ejército de Franco, no solo no obstaculizara dicho proyecto, sino que se fuera vinculando a él. Cuestión crucial para que prosperara el proyecto de reconciliación política nacional. Que no se dividiera España requería una actitud positiva de las Fuerzas Armadas. No fue tarea fácil.

Antes de su nombramiento como vicepresidente, el breve paso de Gutiérrez Mellado por la Jefatura del Estado Mayor Central, como en casi todos sus anteriores destinos, no fue intrascendente. Había desarrollado una intensa labor de dedicación de los militares a su profesión y de fomento de la eficacia operativa de las unidades. Su “Informe General 1/76” resumió su programa de actuación. Las unidades dispondrían de mayores recursos financieros y logísticos

para su instrucción de campaña, instrumento básico para incrementar la eficacia profesional. Su actividad fue tal, que el prestigio que Gutiérrez Mellado había ido adquiriendo entre los que le rodeaban en sus sucesivos anteriores destinos, esta vez se amplió a una gran parte de su propio ejército.

Sin embargo, ese creciente prestigio en el seno de las Fuerzas Armadas se deterioró aceleradamente durante su actividad política como miembro del Gobierno del presidente Suárez. La tensión de la reforma política, unida a una acentuada actividad terrorista contra miembros de las Fuerzas Armadas o de Seguridad del Estado, fue explotada por los círculos más contrarios al cambio político. Y estos círculos tenían muy claro que era crucial la postura de unas Fuerzas Armadas favorables o desfavorables a dicho cambio. Desprestigiar a quién correspondía la responsabilidad de vincular los ejércitos a la reforma política pasó a ser el objetivo principal de los foros opuestos al proyecto de reconciliación política. El general Gutiérrez Mellado tuvo que soportar que, en funerales por víctimas de la ETA u otros actos oficiales, se le imprecara en voz alta, incluso por militares de uniforme. La crispación de Gutiérrez Mellado era visible.

Momento culminante fue el de la controvertida legalización del Partido Comunista de España (PCE), el 9 de abril de 1979, Sábado Santo. Duros comentarios desfavorables se propagaban. El comunismo, el enemigo tradicional derrotado en la Guerra Civil, era restablecido. Suárez, que ya era objeto de gran rechazo militar por su reforma política en general, había traicionado su promesa a los mandos militares. Se legalizaba a los comunistas, con Santiago Carrillo al frente —Paracuellos del Jarama in mente—, sorprendiendo a las Fuerzas Armadas. El general Gutiérrez Mellado, que era el más elevado representante de los ejércitos en el Gobierno, “había ocultado” a sus compañeros la desleal maniobra política. Estas eran las ideas que circulaban y que motivaron todo un mar de fondo en las Fuerzas Armadas, con su punto álgido en la dimisión del ministro de Marina.

Hay diversos testimonios, ya publicados, que avalan que Gutiérrez Mellado, como vicepresidente para Asuntos de la Defensa, había anunciado a los tres ministros militares, incluido por tanto el de Marina, que era de prever la citada legalización (Medina, 2004, 302-

304). Quien escribe puede expresar lo que le expuso personalmente el general Gutiérrez Mellado. Semanas después de la legalización, fue recibido por él, por otro motivo, en su despacho del edificio denominado INIA, en el Complejo de la Moncloa. En esta visita quiso aclarar que lo que se decía de la legalización no se ajustaba a la realidad. Sacó de un cajón de su mesa y leyó un papel, tamaño octavilla, manuscrito (quién escribe pudo reconocer su letra al mostrarlo), cuyo texto había leído por teléfono a los tres ministros militares y que decía algo así como:

El Tribunal Supremo ha desestimado entrar a considerar la legalización del partido comunista, cuestión que está ahora en manos del Gobierno. Si el informe de la Fiscalía es favorable, Gobernación procederá en consecuencia. El presidente dice que si quieres alguna aclaración, él está en su despacho

Y Gutiérrez Mellado comentó a continuación: “Los tres ministros se fueron de vacaciones de Semana Santa sin tomar iniciativa alguna, ni hacia el Presidente ni hacia los Consejos Superiores u otras instancias”. El sábado siguiente se hacía pública la legalización.

La difusión entre los mandos militares de una casi generalizada y muy desfavorable opinión sobre Gutiérrez Mellado llegó a veces a producir situaciones patéticas para su persona. Entre las medidas que había impulsado durante su anterior puesto como jefe del Estado Mayor Central estaba que el programa anual de instrucción terminara cada año, en otoño, con unas importantes maniobras aeroterrestres de nivel cuerpo de ejército, de entidad como nunca anteriormente se habían realizado y movilizándose un elevado número de efectivos implicados. En este sentido, en octubre de 1977, se desarrolló en Toledo la Operación Podenco y, al año siguiente, en noviembre, en Extremadura y Córdoba, la Operación Orellana. El rey deseaba naturalmente estar presente en algún momento con sus ejércitos en el transcurso de actividades de campaña de esta envergadura. Al autor de estas líneas le correspondió, como miembro del Cuarto Militar de la Casa del Rey, participar en la preparación de la presencia de Su Majestad en ambas operaciones. Y naturalmente el día que acudía el rey, al igual que en otros actos militares principales, estaba también presente el general Gutiérrez Mellado como vicepresidente.



La presencia del rey en la zona de autoridades daba origen a que numerosos mandos intentaran acercarse a un monarca que estaba en sus primeros años de reinado. No lejos solía estar el general Gutiérrez Mellado, que prudentemente se mantenía cerca pero algo apartado y, en esa área, donde se concentraban abundantes mandos, frecuentemente la soledad de Gutiérrez Mellado era llamativa, por no decir patética. A veces no estaban con él más que los miembros de su equipo que le acompañaban, quizás uno o dos. Quien suscribe procuraba acompañarle siempre que el servicio lo permitía. Pero pocos se sentían movidos a hacerlo. Conociendo la vinculación que Gutiérrez Mellado sentía con el mundo militar, es de suponer los íntimos dolorosos sentimientos que por su interior circularían.

Todos tuvieron que reconocer su gallardía ante los guardias civiles que ocuparon el Parlamento el 23 de febrero de 1981. Desde la Guerra Civil, siempre afrontó con valentía las más difíciles situaciones. Según dijo después, lo que hizo el 23-F fue simplemente lo que le habían enseñado en la academia militar. Lo que no se enseñaba en dicha academia era cómo actuar en el mundo político, que es muy distinto del militar. Pero a él le había correspondido, al final de su carrera, velar por que el ejército no entorpeciera la reforma política y en esa tarea se entremezclaban los dos mundos: el político y el militar. A ello se dedicó con pasión.

La complicada reforma política para pasar de un régimen autocrático a una monarquía parlamentaria fue muy elogiada, incluso en el extranjero, además de puesta como modelo para casos de final de una autarquía. Pero, como toda obra humana, no fue perfecta. Posiblemente, la cuestión que más preocupación continúa originando es la del modelo elegido —o más bien el resultante de los pactos— para la estructuración territorial de España, estructuración de incontrolada evolución y que, con el transcurrir del tiempo, cada vez a más españoles les hace participes de la preocupación por esa idea de “que no se divida España”, que a Gutiérrez Mellado preocupaba tanto en la Transición. Desde luego, hoy día ya no por causa de los militares, sino mas bien por causas políticas. Pero la responsabilidad del general Gutiérrez Mellado en aquella reforma política fue, como queda ya antes dicho, que las Fuerzas Armadas no la obstaculizaran en aquellos críticos momentos. Y el general cumplió con su cometido. Como siempre, su paso por este último puesto de su carrera no fue en

absoluto intrascendente, sino todo lo contrario. Su presencia fue definitiva para el buen progreso de la transición. ¿Cómo se habría desarrollado esa transición sin la figura clave de Gutiérrez Mellado?

### **3. TRAS SU ACTIVIDAD POLÍTICA**

El año 1981, al ser relevado Adolfo Suárez como presidente, Gutiérrez Mellado pidió abandonar la política. En 1982, al terminar el tradicional seminario de verano sobre cuestiones de defensa en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, el teniente general Díez-Alegría, que venía siendo en los últimos años su presidente y moderador, manifestó su deseo de cesar en esa labor. El rector, Raúl Morodo, expresó al autor de estas páginas, que participaba como ponente, la dificultad de encontrar un militar de características adecuadas para el relevo de Díez-Alegría. Quién aquí escribe le propuso la posibilidad de ofrecérselo al general Gutiérrez Mellado, ya sin cargo público. Morodo confesó que él no tenía forma de acceder al general, por lo que quién aquí escribe le ofreció hacer personalmente la gestión. Agradeciéndoselo, así se hizo.

La respuesta de Gutiérrez Mellado fue típica de su sencillez. No se consideraba la persona apropiada para relevar a Díez-Alegría. Ante la insistencia de quién escribe, respondió afirmativamente a condición de que cooperase con él en la preparación del seminario. No hacía más de un año que todavía era vicepresidente del gobierno y la Universidad Menéndez Pelayo se ponía a su disposición. Poco tuvo quien suscribe que auxiliarse. Pero así era la sincera modestia del general Gutiérrez Mellado.

Al verano siguiente, la Universidad inició la dirección del tradicional seminario sobre defensa, ya a su cargo, concediéndosele además la Medalla de la Universidad de ese año. Como tal, le correspondió dictar la lección magistral en el paraninfo. La explosión de aplausos cuando terminó pareció inacabable. La sociedad civil, principalmente universitaria en aquella ocasión, mostraba de esa forma cuánto valoraba la aportación del general a la difícil transición democrática.

Terminado el seminario el general Gutiérrez Mellado invitó al autor de estas líneas a cenar, acompañados ambos de sus respectivas

esposas, a un restaurante de moda en el exterior de Santander. Acudió portando un ejemplar del libro de Picatoste, afectuosamente dedicado por él, libro en el que había querido dejar constancia de su pensamiento y actitudes en los avatares de la vida que le había tocado vivir (Gutiérrez Mellado, 1983). Durante la cena, el general comentó que, sinceramente, estaba “escandalizado” por la cuantía de la retribución con que la Universidad había compensado su tarea. Retribución que era la cantidad establecida para todos los que desempeñasen papel similar al suyo. Otra palpable muestra de su sencillez y modestia.

Así era el capitán general Gutiérrez Mellado. Así le recuerda el que esto escribe: con gran respeto y mayor afecto.

#### **BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- Fernández Coppel, J. (2005), *General Gavilán: memorias. De enlace del General Mola a Jefe de la Casa Militar de Franco*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Gutiérrez Mellado, M. (1983), *Un soldado de España: conversaciones con Jesús Picatoste*. Barcelona: Argos Vergara.
- Medina, F. (2004), *Memoria oculta del Ejército*. Madrid: Espasa Calpe.
- Navarro, J. (1995), *Nosotros, la transición*. Madrid: Temas de Hoy.
- Palacios, J. de (2010), *El 23-F: el Rey y su secreto*. Madrid: Libros Libres.
- Puell de la Villa, F. (1997), *Gutiérrez Mellado: un militar del siglo XX (1912-1995)*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Serrano de Pablo Jiménez, L. (1986), *¿La esperanza enterrada?: testimonios y recuerdos de un general de Franco*. Madrid: Arca de la Alianza Cultural.



# MANUEL GUTIÉRREZ MELLADO: DEL MILITAR MÁS PRÓXIMO AL DEFENSOR DE LA DEMOCRACIA

MANUEL DE RAMÓN  
PERIODISTA  
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE  
MADRID

*[Adolfo Suárez] llamó a su lado a Gutiérrez Mellado y en ese momento los españoles conocieron a este general: era ese señor delgadito, de silueta aguda, con el pitillo humeándole el bigote de escobilla, que aparecía sentado en silencio en el banco azul del Congreso. En cada sesión parlamentaria, los analistas interpretaban las facetas de su rostro como un código de señales (Vicent, 1984).*

Este trabajo sobre la imagen pública del capitán general Manuel Gutiérrez Mellado se ha dividido en cinco epígrafes que en parte coinciden con la vida del propio militar, más un quinto que está dedicado al centenario de su nacimiento. El primero recoge las noticias, en un principio escasas, desde que empezó a ser conocido en los ambientes más informados y más politizados. El segundo epígrafe abarca desde su nombramiento como vicepresidente primero del gobierno en 1976 hasta el intento de golpe de estado de 1981. El tercero analiza las reacciones, homenajes y apariciones públicas de Gutiérrez Mellado tras su salida del Gobierno. El cuarto epígrafe recoge la noticia de su fallecimiento y los titulares y artículos que se dedicaron a su figura. Por último, en el quinto se hace un breve repaso de algunos artículos publicados en la prensa con motivo del centenario de su nacimiento, que se conmemora en 2012.

Si se pudiera hacer un gráfico que reflejara la popularidad de Manuel Gutiérrez Mellado a lo largo de su trayectoria pública, posiblemente la curva que obtendríamos haría una trayectoria ascendente muy prolongada, cuya cima llegaría hasta su último día en activo como vicepresidente primero del gobierno para Asuntos de la Defensa, el 23 de febrero de 1981, cuando después de una larga carrera militar rindió el que posiblemente fue su servicio más importante, aunque no el único realmente peligroso.

Poco a poco, esa popularidad fue sustituida por el prestigio y el respeto que le granjeó aquella acción frente a unos golpistas “que iban con la guerrera desabrochada”, según él mismo dijo en una entrevista tiempo después. Pasados los años, continuó el recuerdo de su actitud frente a los rebeldes y con él el prestigio y el reconocimiento que había logrado en aquella jornada. Sin duda, ese prestigio y reconocimiento los acrecentó al demostrar su vocación de servicio a la sociedad con su labor en la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción.

Pero su defensa de la Constitución no se limitó a un solo día. La ciudadanía española es consciente de que Manuel Gutiérrez Mellado ha pasado a la historia como el militar que actuó de freno durante varios años contra las veleidades autoritarias de aquellos militares que no querían un régimen democrático. Su presencia pública arranca en 1975, aunque con la discreción que requería la situación. Esto es, una dictadura que no se resignaba a desaparecer del todo.

Poco a poco, a partir de 1976, la ciudadanía se fue dando cuenta de que Gutiérrez Mellado era el general que podía liderar la transición militar, manteniendo a raya a los aspirantes a espadones. En aquellos días, la imagen del país era caótica en medio de la crisis económica y de las salvajes provocaciones terroristas.

Muchos demócratas miraban con alivio a aquel hombre de aspecto frágil, que imponía la disciplina con mucha firmeza entre los militares descontentos. Para todos representaba una garantía frente a los temores crecientes de un golpe de estado, pero no se va a descubrir nada a estas alturas si se dice que Manuel Gutiérrez Mellado había sido un militar desconocido para la inmensa mayoría de la sociedad

española hasta la muerte de Franco. Hasta 1970 no llegó al generalato. Su discreción y los años que había estado en excedencia le habían mantenido al margen de las miradas públicas.

Sin embargo, tras la muerte de Franco y el arranque de la Transición, se dio la circunstancia, conocida por todos, de que la popularidad de Gutiérrez Mellado subía de manera imparable entre los ciudadanos demócratas, al mismo tiempo que se convertía en el blanco de toda una campaña de desprestigio y de insultos de la derecha más ultramontana. Quienes le criticaban y le insultaban eran solo una minoría, aunque muy ruidosa, gracias al eco que encontraban en varios medios informativos de vocación claramente golpista, especialmente *El Alcázar* y *El Imparcial*, que eran casi los únicos periódicos que entraban en las salas de banderas.

Una buena parte de sus compañeros de armas, con los que había hecho la Guerra Civil en el bando franquista, se alinearon contra él porque no le perdonaban el apoyo que estaba prestando al cambio político en España. Es de sobra conocido que la intransigencia y la falta de comprensión de sus camaradas representaron un calvario para él.

### **1. UN GENERAL DESCONOCIDO PARA LA MAYORÍA DE LOS CIUDADANOS (1971-1976)**

Entre 1971 y 1975, Gutiérrez Mellado trabajó en distintos puestos del Alto Estado Mayor. En 1973 ascendió a general de división. En esa época, que ha pasado más desapercibida para el gran público, se forjaron las claves de la Transición. Hay que tener en cuenta que en aquel momento se fueron colocando los personajes que más adelante serían los protagonistas del cambio de régimen, tanto en lo político como en lo militar, y entre ellos el futuro vicepresidente primero para Asuntos de la Defensa.

La sintonía entre los militares y la sociedad, y también la modernización de la defensa española, constituyeron el principal objetivo de los hombres que durante aquel tiempo trabajaron en torno al teniente general Manuel Díez-Alegría, jefe del Alto Estado Mayor. Todo ello con una meta, que el relevo de Franco se produjera de

manera pacífica. Todos tenían la vista puesta en el “día después”, que ya se intuía como algo inminente.

Fue aquel un trabajo que forzosamente tenía que hacerse en silencio, porque cualquier desliz podía dar al traste con todo, como se demostró con la destitución de Díez-Alegría con la excusa de que había visitado Rumania sin permiso para entrevistarse con Nicolae Ceaucescu, máximo dirigente entonces de aquel país de la órbita soviética.

Como se ha indicado más arriba, la necesaria discreción para realizar esas tareas mantuvo a Gutiérrez Mellado alejado de los focos de los medios de comunicación. La preocupación de todo el equipo era que el cambio transcurriera de forma pacífica. En el Alto Estado Mayor, Manuel Gutiérrez Mellado participó en la redacción del anteproyecto de ley de la Defensa Nacional, siguiendo las indicaciones de su superior directo, el teniente general Manuel Díez-Alegría.

Sin duda, lo más importante de este texto fue la especificación de quién debería ostentar el mando supremo de las Fuerzas Armadas (FAS) a la muerte de Franco. El objetivo era impedir el surgimiento de un nuevo “generalísimo” al margen de la Jefatura del Estado y del presidente del gobierno. El trabajo que realizó puede considerarse como un anticipo de las reformas que abordaría como vicepresidente del gobierno, pero sólo quienes seguían muy de cerca estos movimientos podían intuir la tendencia o la actitud de estos militares.

A pesar de su discreto trabajo, el prestigio que estaba alcanzando entre sus compañeros estuvo a punto de catapultarlo como vicepresidente del primer Gobierno Arias tras la muerte de Franco en 1975, tal como relataba el general Miguel Alonso Baquer en una entrevista con el autor de este trabajo, publicada posteriormente en un libro:

Su imagen es tan favorable, que cuando sólo era general de división es la persona que sugieren a Cruz Martínez Esteruelas [ministro de Educación del gabinete del almirante Carrero Blanco] para que se haga cargo de la Vicepresidencia del Gobierno. En una época en la que todavía no hay democracia, ese tipo de propuestas



dependían mucho de grupos de presión como los empresarios. Y Gutiérrez Mellado había sido responsable del CESEDEN, un organismo que tenía mucha relación con la industria (Ramón, 2007).

Es posible que fuera descartado para aquel Gobierno por presiones de lo que enseguida empezó a llamarse el “búnker” (los miembros más reaccionarios del franquismo). En su lugar, fue nombrado el teniente general Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil. Incluso ya entonces, Gutiérrez Mellado estaba considerado como el candidato del rey para pilotar el cambio militar, mientras que Adolfo Suárez era el candidato para dirigir el cambio político.

No sólo tenía prestigio dentro de la milicia. Manuel Gutiérrez Mellado había empezado a ser conocido en el ámbito civil, aunque en círculos todavía muy restringidos. En 1975, la revista *Mundo* lo seleccionó como uno de los candidatos al premio “Español 75”. Una candidatura en la que también aparecían figuras como Marcelino Camacho, el general Díez-Alegría, Felipe González, el cardenal Tarancón o el cura Lluís Maria Xirinacs, entre otros. Una lista de personas que en su mayoría resultaban desconocidas para el gran público porque estaban fuera de los circuitos de la prensa oficial.

En cualquier caso, lo cierto es que, fuera de los ambientes militares y antes de su nombramiento como vicepresidente primero del gobierno para Asuntos de la Defensa, el general Gutiérrez Mellado era conocido solamente por una minoría de ciudadanos. Los más informados, aquellos que escrutaban las declaraciones y hasta los gestos de los militares buscando signos positivos (y también negativos), habían intuido desde principios de 1976 que aquel general “parecía diferente”. Sobre todo, cuando desde su puesto de delegado del gobierno en Ceuta envió algunos mensajes que podrían calificarse como muy “meditados” o incluso hasta prudentemente ambiguos, pero que parecían apuntar en una dirección muy concreta.

Ya en su toma de posesión en Ceuta, el 7 de julio de 1975, Manuel Gutiérrez Mellado anunció: “Vengo a mandar, y lo que es lo mismo, vengo a servir”, y aquello le sonó diferente a muchos. Como también sonaba diferente su petición a los militares de que observasen “la mayor disciplina”, al tiempo que les exigía que “el bien del servicio prevalezca sobre cualquier otro interés”.

Asimismo, hizo una recomendación a las autoridades civiles: “trabajar, ver los problemas, reconocerlos y hacer todo lo posible para resolverlos”. Resulta curioso comprobar que al día siguiente, el diario *ABC* de Sevilla dedicó a esta noticia tan sólo 17 líneas en la página 96, reproduciendo únicamente la advertencia de que “Se engañan los que crean que Ceuta no va a ser siempre española” (*ABC*, 8 de julio de 1975, 96).

Unos meses más tarde, Gutiérrez Mellado lanzaba otra consigna, también con palabras muy medidas: “Que todos nuestros actos sean presididos siempre por una justicia social verdadera” (31 de marzo de 1976). Sin embargo, su mensaje más importante llegó en Valladolid sólo un mes después, cuando tomó posesión como capitán general de la VII Región Militar, donde ya se expresaba de una forma mucho más clara: “No olvidemos nunca que el Ejército está no para mandar, sino para servir, y que este servicio, a las órdenes del Gobierno de la nación, es exclusivo para España y para nuestro Rey” (30 de abril de 1976).

El subrayado de que el ejército estaba “a las órdenes del Gobierno de la nación” también resultó alentador para quienes observaban atentamente la actitud de los militares. También es destacable que, en 1975, en Ceuta, hubiera dicho que “él” venía a “mandar” y a “servir”, mientras que un año después, en su nuevo destino, apuntaba que el “Ejército” estaba para “servir”. Son dos mensajes que parecen iguales, pero que tienen una diferencia fundamental.

El historiador Fernando Puell de la Villa afirma que incluso en 1971 y 1974, Gutiérrez Mellado ya había dado algunos toques de atención que pusieron sobre aviso a los iniciados:

Merece la pena recordar que Gutiérrez Mellado comenzó a destacar, a llamar la atención de la opinión pública, a través de dos conferencias pronunciadas en el CESEDEN, una en 1971 y otra en 1974. En la primera, siendo general de brigada, propuso resolver la macrocefalia militar mediante una ley especial que brindase el retiro anticipado al excedente de cuadros. Es decir, una solución similar a la dictada por Azaña en 1931. [...] En marzo de 1974, ya como general de división, volvía a alertar del acentuado descenso de la eficacia operativa, admitía que las cosas no se habían hecho bien e insistía en

que era necesario «meter el bisturí sin miedo» para reducir las plantillas con criterios financieros «hasta lograr el total saneamiento de la empresa».

También exigía erradicar el pluriempleo y proclamaba la absoluta incompatibilidad entre la actividad política y la pertenencia a la carrera de las armas. Pero tal vez la frase más impactante de aquella conferencia, y probablemente la que le condujo a la Vicepresidencia, fue la siguiente: «Somos optimistas si, una vez detectados los problemas, somos capaces de acometer su resolución, haciendo caso omiso de todo interés creado existente, previo un estudio analítico de sus raíces y causas, yendo decididamente a acabar con todos, caiga quien caiga» (2012).

Estas palabras de Gutiérrez Mellado tal vez podrían parecer hoy día poco contundentes o cortas de contenido, sobre todo en este tiempo en que el periodismo se nutre de declaraciones fabricadas con titulares de laboratorio, pero si se ponen en su contexto histórico, en un tiempo en el que no existía la libertad de expresión, se comprenderá que constituían un discreto faro y daban esperanzas para quienes sentían de manera constante el temor a que el ejército diese un golpe de estado para prolongar la dictadura indefinidamente.

Lo normal era que los militares que hablaban lo hicieran sólo para “advertir contra los riesgos de la subversión” o para recordar que “nada cambiaría en la España que nos había legado Franco”<sup>1</sup>. Intervenciones como las antes citadas empezaban a dibujar una imagen de Gutiérrez Mellado como la del “general más próximo”. Esto es, el militar que parecía comprender las ansias de libertad del pueblo español.

En aquellos momentos, los integrantes de la cúpula militar eran bastante conocidos por muchos ciudadanos, precisamente por la atención que se prestaba a todo lo que ocurría en los cuarteles. El llamado “ruido de los cuarteles” salía a la calle no sólo a través de los medios de comunicación progolpistas con los temidos “estados de opinión”, sino también con el boca a boca de los soldados que hacían

---

<sup>1</sup> Se entrecomillan aquí dos frases apócrifas que vienen a resumir los tópicos que se oían a la mayoría de los uniformados en aquel tiempo.

la mili y que cada día oían a muchos de sus mandos expresar opiniones antidemocráticas.

Hoy en día es muy difícil que los ciudadanos no interesados en el mundo de la Defensa sean capaces de decir el nombre del jefe de Estado Mayor de uno solo de los tres ejércitos o ni siquiera el del JEMAD. Un dato que debe interpretarse como una señal de normalidad política.

Y es que el miedo al golpe de estado era permanente en la mayor parte de los ciudadanos de aquella época. Incluso ahora mismo, en que España lleva una andadura democrática consolidada a lo largo de más de treinta años, cualquier declaración fuera de lugar de un militar puede causar una conmoción social.

En este sentido, cabe recordar la Pascua Militar de 2006, cuando el teniente general José Mena fue destituido de manera fulminante como jefe de la Fuerza Terrestre por su discurso del 6 de enero en Sevilla. Unas palabras que fueron interpretadas como un supuesto llamamiento a la actuación autónoma de las FAS bajo el paraguas del artículo 8.º de la Constitución.

## **2. PROTAGONISTA DE LA TRANSICIÓN MILITAR Y FRENO DE ESPADONES (1976-1981)**

*Los militares no sacan al espadón porque está "Mellado"*  
(Chiste popular de la Transición)

A pesar del desconocimiento que el gran público tenía de la figura del general Gutiérrez Mellado, ni su labor en el equipo del teniente general Díez-Alegría ni sus contadas declaraciones habían pasado desapercibidas para los políticos de la oposición democrática. Tampoco habían pasado desapercibidas para los observadores internacionales. Así lo demuestran las reacciones que recogieron los periódicos el 23 de septiembre de 1976, tras su nombramiento como vicepresidente primero del gobierno de Adolfo Suárez.

El diario *ABC*, que como hemos visto tan solo un año antes había dedicado únicamente 17 líneas a la toma de posesión de Manuel Gutiérrez Mellado en Ceuta, hacía lógicamente un gran despliegue el

día de su nombramiento como vicepresidente del gobierno. En la crónica general, firmada por “Nuestra Redacción”, se destacaba la “sorpresa” por la inesperada salida del anterior vicepresidente primero, el teniente general De Santiago y Díaz de Mendivil, pero sobre todo hacía mención a las “Reacciones” ante el nombramiento, donde se afirmaba textualmente:

REACCIONES.— En los medios políticos se destaca el hecho de que el vicepresidente primero vuelve a ser “para asuntos de la Defensa” [...] Y se subraya que el nombramiento del teniente general Gutiérrez Mellado puede significar mayor solidez en la decisión del tránsito hacia la democracia. [...] el relevo refuerza la línea reformista del Gobierno. El teniente general Gutiérrez Mellado, brillante militar que goza de gran prestigio en el Ejército, tiene una imagen de hombre liberal, desligado de tendencias políticas concretas, con una gran capacidad de entendimiento y conocedor de las corrientes políticas europeas. En los ambientes políticos españoles se considera que su nombramiento puede significar un paso adelante en el camino de la apertura. [...] Durante la formación de los Gobiernos de la Monarquía, su nombre había sido insistentemente repetido como presunto miembro de los mismos, aunque luego no formó en ninguna de las combinaciones (*ABC*, 23 de septiembre de 1976, 5 de tipografía).

En la página tres del *ABC* de Sevilla ya había alusiones a la necesidad de que el teniente general Gutiérrez Mellado tuviera que actuar de “cortafuegos” en determinadas ocasiones a partir de ese momento: “Finalmente, se comenta también que la posición del nuevo vicepresidente podrá ser un mecanismo de seguridad para el caso de que, por una u otra causa, no prosperase la reforma política propuesta por el presidente Suárez” (*ABC* de Sevilla, 23 de septiembre de 1976, 3 de tipografía)

Ese mismo día, en la página 9 de tipografía, *ABC* recogía, en un recuadro titulado “Pensamiento Político y Militar”, algunos de los párrafos de los discursos de Gutiérrez Mellado que ya se han reproducido en este trabajo. Se trataba de un recurso periodístico muy habitual en aquellos tiempos para tratar de adivinar por donde discurría el pensamiento de un militar. Otra de las frases reproducidas por *ABC* correspondía a su toma de posesión como jefe del Estado Mayor Central y hacía referencia a la presencia del ejército como “factor de disuasión y no de agresión”:

Para los que llevamos la vocación militar en nuestras venas, no cabe mayor satisfacción que nuestra entrega total al servicio; una dedicación plena: saber que estamos cumpliendo con nuestro deber. Hagamos todo esto y nuestro Ejército será fuerte, no para convertirse en instrumento de agresión, pero sí en un factor decisivo de disuasión ante cualquier amenaza contra nuestra soberanía y nuestra paz (*ABC* de Sevilla, 23 de septiembre de 1976, 9 de tipografía).

Una buena muestra de que Gutiérrez Mellado no era un desconocido, al menos en el mundo de la política, fueron las “reacciones” de lo que entonces se conocía como “oposición democrática”, que publicaba *ABC* en las páginas 8 y 9 de tipografía bajo el título “Primeras impresiones: valoración positiva”. Políticos y personajes influyentes de la época, incluidos los de partidos y sindicatos de izquierda que estaban todavía sin legalizar, opinaban sobre el nuevo vicepresidente primero del gobierno. Se pueden entresacar algunos titulares:

Joaquín Satrústegui (Unión Liberal Española): “Mentalidad muy similar a los generales de la Europa Occidental”.

Antonio García López (secretario general del Partido Social Demócrata Español): “La neutralidad de las Fuerzas Armadas”.

José Mario Armero (presidente de Europa Press): “Otro tipo de hombre”.

Fernando Álvarez de Mirada (Partido Popular Demócrata Cristiano): “Liberal y favorable a la reforma política”.

Fernando Chueca Goitia (Partido Popular Democrático): “Un paso más en el camino del aperturismo”.

Felipe González (P.S.O.E.): “Aumento de la influencia del sector liberal del Ejército”.

Marcelino Camacho (CC.OO.): “Cambio positivo que debe ser respaldado por los hechos”.

Jerónimo Saavedra (U.G.T.): “Problema interno de la jerarquía militar”.

Manuel Zaguire (U.S.O.): “Las Fuerzas Armadas, favorables a la búsqueda de soluciones reales”. (*ABC*, 23 de septiembre de 1976, 8 y 9 de tipografía)

También *El País* acogía con optimismo, aquel mismo 23 de septiembre de 1976, el nombramiento del nuevo vicepresidente y titulaba “El relevo debe favorecer el cambio democrático”. Se trataba de un reportaje elaborado con opiniones de los representantes de la oposición democrática, entre los que figuraban en este caso políticos nacionalistas de Cataluña y del País Vasco. Este periódico, bajo el título “Un profesional del ejército”, hacía asimismo una semblanza muy elogiosa de Gutiérrez Mellado, pero desde un punto de vista casi exclusivamente militar:

Tres notas dominantes pueden caracterizar la personalidad pública del nuevo vicepresidente del Gobierno: el teniente general Gutiérrez Mellado es un militar profesional químicamente puro; es un hombre de prestigio y experiencia internacional, conocido y respetado en los ejércitos occidentales; es un hombre del Rey, desvinculado de todo compromiso ajeno a su vocación castrense. [...] El general Gutiérrez Mellado —”el Guti” para sus compañeros de promoción— es probablemente hoy el primer especialista de las Fuerzas Armadas en los temas de reorganización de la defensa. Caso no frecuente entre sus compañeros de armas, es bien conocido en los Estados Mayores de los grandes ejércitos occidentales (norteamericano, francés, alemán o británico) y se le tiene como la cabeza mejor organizada para concebir un Ejército tecnológicamente evolucionado y moderno, capaz de articular la reforma de unas fuerzas armadas convencionales y de mediana potencia —como es el caso español—, en una organización militar profesionalizada y capaz de integrarse en el aparato, constantemente actualizado, de la estrategia de la OTAN [...]. La personalidad pública del nuevo vicepresidente está marcada por una independencia rigurosa. Ajeno a grupos o etiquetas, ha impedido constantemente que se especulara con su posible adscripción a tendencias políticas de cualquier signo.

En las distintas declaraciones puede apreciarse que se hace mucho hincapié en el “carácter liberal” de Gutiérrez Mellado, aunque en aquellos tiempos también se utilizaba mucho el calificativo de “aperturista”, en el sentido de “partidario de la apertura del Régimen”. Era una época en que había que seleccionar con mucho cuidado las

palabras porque aunque fuese a medio gas, todavía funcionaba la censura. Por eso, casi ningún periódico hablaba de “caída de la dictadura”, sino de “apertura” del régimen.

Los términos “apertura”, “aperturismo” y “aperturista” tampoco tenían fácil traducción a otros idiomas. La prensa internacional empleaba generosamente la palabra “liberal” para referirse a los militares españoles que no eran partidarios de continuar con la dictadura. Habría que matizar que sin duda no se trataba de “partidarios del liberalismo”, como doctrina política, sino de militares con una “mentalidad abierta” o simplemente sin ideas ultraderechistas, pero esto último también era complicado decirlo.

En el extranjero, donde la evolución política española era seguida con gran interés, existía ya esa imagen de Gutiérrez Mellado como un "militar liberal con mentalidad abierta". En las crónicas tras su nombramiento como vicepresidente primero del gobierno, se recogían también las opiniones publicadas en la prensa de otros países.

El viernes 24 de septiembre, junto a la noticia de que “Ayer juró ante el Rey el nuevo vicepresidente del Gobierno”, *ABC* dedicaba una columna a resumir las opiniones vertidas fuera de España por los periódicos. El título genérico era “Prensa extranjera. Favorable acogida a Gutiérrez Mellado”:

La Prensa extranjera se ha hecho eco del relevo en la vicepresidencia primera del Gobierno. La moderación y el talante liberal del teniente general Gutiérrez Mellado son los rasgos que resaltan más los medios informativos. Gran Bretaña: “Liberal y flexible”. El nuevo vicepresidente del Gobierno español, teniente general Manuel Gutiérrez Mellado, “tiene la reputación de ser un moderado político”, dice hoy *The Times*. Agrega el diario londinense que el nombramiento será probablemente del agrado de Washington, “ya que Gutiérrez Mellado es bien conocido y respetado por haber presidido el equipo militar español en la renegociación del Acuerdo de las bases”. *The Guardian* califica de “liberal” al nuevo vicepresidente y augura una línea más “flexible” en el Gabinete Suárez con su incorporación al Gobierno. También el *Daily Telegraph* subraya el talante moderado del nuevo vicepresidente y considera como un punto importante en su favor las buenas relaciones que mantiene con



algunos miembros dirigentes de la oposición. Finalmente, *The Financial Times* califica al general Gutiérrez Mellado como “uno de los militares más liberales” y estima que su nombramiento constituye un esfuerzo del Rey para llevar una mayor unidad al Gobierno. Francia: “Sorpresa”. Los matutinos franceses publican hoy la noticia del nombramiento del nuevo vicepresidente del Gobierno español, teniente general Gutiérrez Mellado, y ponen de relieve el carácter moderado y liberal del nuevo miembro del Gabinete. *L'Aurore* (centro derecha) titula “Un ligero reajuste ministerial” y afirma que Gutiérrez Mellado “tiene fama de liberal”. *Les Echos* (portavoz de los medios financieros y económicos) afirma que el nombramiento “ha sorprendido en Madrid” y se considera que Gutiérrez Mellado “es de tendencia liberal”. *Le Figaro* (conservador) titula la información “Un moderado, nombrado viceprimer ministro”.

Por su parte, Bonifacio de la Cuadra firmaba aquel mismo día una crónica en *El País*, bajo el título “El nombramiento de Gutiérrez Mellado puede impulsar la reforma política”. En su análisis, De la Cuadra consideraba que la llegada del nuevo vicepresidente podría suponer la ruptura total entre el jefe del ejecutivo, Adolfo Suárez, y los consejeros del Movimiento y procuradores en Cortes más ultraderechistas, ya que el nuevo vicepresidente no contaba con sus simpatías:

El impacto que el nombramiento del general Gutiérrez Mellado ha producido en los sectores políticos más identificados con la extrema derecha puede tener una repercusión a corto plazo, con motivo del próximo informe que el Consejo Nacional ha de emitir sobre la reforma Suárez. Las posibilidades de que las negociaciones del presidente Suárez con los grupos del Régimen situados a su derecha obtuvieran el fruto de un paso *pacífico* del proyecto de reforma por las instituciones franquistas, parecen volatilizadas tras el nombramiento del teniente general Gutiérrez Mellado. Por su parte, los partidarios de mantener la democracia orgánica a todo trance, o de injertarla con cualquier pretexto en el articulado del proyecto de ley de reforma constitucional, empiezan ya (según se detecta en algunos sectores *parlamentarios*) a mostrarse más dispuestos a recontar sus fuerzas, que a impresionar con sus argumentos (Cuadra, 1976).

Sin lugar a dudas, la actividad de Gutiérrez Mellado en la modernización de las FAS antes de su llegada al Gobierno, al igual

que sus discretas declaraciones, tampoco habían pasado inadvertidas para los que pronto serían sus más encarnizados rivales en el seno del ejército.

Ya se ha visto como en los primeros momentos después de su nombramiento, todavía se aludía a su “gran prestigio profesional” (*ABC*, 23 de septiembre de 1976). Sin embargo, poco a poco, ese prestigio profesional se transformaría en desprecio y en acusaciones de no haber combatido en el frente y de “no haber oído nunca un tiro” durante la Guerra Civil. Unas acusaciones que no tenían en cuenta que su trabajo en los servicios de inteligencia franquistas en Madrid era tanto o más peligroso que la actividad en el frente. En su libro *Anatomía de un instante*, el escritor Javier Cercas explicaba así el cambio de opinión de los compañeros de armas de Gutiérrez Mellado:

A principios de septiembre de 1976, cuando ocupaba la jefatura del Estado Mayor del ejército y faltaban sólo unos días para que Adolfo Suárez lo metiera en política nombrándolo vicepresidente de su primer gobierno, el general Gutiérrez Mellado era uno de los militares más respetados por sus compañeros de armas; sólo unos meses más tarde era el más odiado. No falta quien atribuye este cambio fulminante a los errores de la política militar de Gutiérrez Mellado; es muy probable que los errores existieran, pero es indudable que, de no haber existido, el resultado hubiera sido el mismo: para el ejército —para la mayoría del ejército, pétreamente instalada en la mentalidad del franquismo— el error de Gutiérrez Mellado fue su apoyo sin condiciones a las reformas democráticas de Adolfo Suárez y su papel de aval militar y de pararrayos castrense del presidente (2009, 112).

A Gutiérrez Mellado la tranquilidad le duró muy poco tiempo. Javier Cercas recuerda en su libro que unos días después de asumir el nuevo cargo, el general Carlos Iniesta Cano, de marcada ideología franquista, le acusaba de perjurio en un artículo publicado en *El Alcázar*, el periódico que se había convertido en el portavoz de los ultraderechistas españoles:

[E]sta declaración fue saludada y prolongada (sic) por el general Carlos Iniesta Cano en un artículo publicado en *El Alcázar* en el que juzgaba deshonroso para un militar aceptar el cargo que De Santiago había abandonado, y en el que acusaba al nuevo

vicepresidente de perjurio. Resuelto a reprimir el menor atisbo de desacato castrense, Suárez decidió sancionar a los dos militares [De Santiago e Iniesta Cano] con su pase inmediato a la reserva; la medida era justa y valiente, pero también era ilegal y, cuando el gobierno reparó en su equivocación, no tuvo más remedio que retractarse de ella, lo que no evitó la primera campaña de prensa contra el general en los medios ultraderechistas, que envenenaron los cuarteles denunciando la complicidad de Gutiérrez Mellado con un gobierno dispuesto a saltarse las leyes para humillar al ejército. Fue la primera vez que lo llamaron traidor (2009, 116)

Desde luego, los miembros del bunker no le concedieron a Gutiérrez Mellado los “cien días de gracia”. Todo el odio acumulado contra Suárez se volcó en su vicepresidente militar, que a partir de ese momento y durante varios años sufrió una campaña durísima de desgaste lanzada por la prensa ultraderechista. *El Alcázar* y *El Imparcial* la emprendieron contra él motejándolo como “el señor Gutiérrez”, indicando de esta forma que para ellos se había convertido en un simple político que había dejado de ser militar.

### **2.1. Aumenta su popularidad en los círculos políticos**

Durante la primavera de 1976, la figura de Gutiérrez Mellado se había hecho omnipresente en los círculos políticos. El Club Siglo XXI le ofreció un homenaje. Enseguida se convirtió en jefe del Estado Mayor Central, a propuesta del nuevo ministro del Ejército, Félix Álvarez-Arenas, antiguo compañero de promoción.

No obstante, no tomó posesión hasta un mes después, cuando ya había un nuevo presidente del gobierno. Adolfo Suárez sucedió a Arias Navarro, que había dimitido al perder la confianza del rey. El nuevo jefe del ejecutivo le ofreció la cartera de Gobernación. Gutiérrez Mellado no la aceptó. Finalmente, fue Rodolfo Martín Villa el encargado de ocupar un ministerio tan complicado como aquél.

Su figura también empieza a ser respetada entre los jóvenes oficiales, porque incluso antes de integrarse en el Gobierno Suárez, Manuel Gutiérrez Mellado tuvo que afrontar varias cuestiones que afectaban de lleno a la institución militar. Por una parte, impulsó la retirada de los militares de la vida política “o se está en la política o se

está en el Ejército”, decía constantemente y así lo expuso en su “Informe General 1/76”.

En una conversación con el autor de este trabajo, el general de ejército José Antonio García González, que fue jefe del Estado Mayor del Ejército entre 2004 y 2006, explicaba el impacto que esta directiva causó entre los oficiales jóvenes de la “generación intermedia”:

Recuerdo que cuando se produce el cambio y llega al Estado Mayor Central, [Gutiérrez Mellado] saca su primera directiva, no como vicepresidente, sino como militar. Una primera directiva en la que se dieron las instrucciones para un proceso de evolución del Ejército. Para los niveles de mi edad, de mi entorno, fue una bocanada de viento fresco. Todo el mundo decía “hay que recoger esto y llevarlo adelante” [...] los que entonces éramos capitanes y comandantes, recibimos la directiva con una ilusión tremenda. Yo recuerdo estar con los compañeros leyéndola una y otra vez, subrayando y diciendo éste es el camino (Ramón, 2007).

Un mes después de su llegada al cargo, Gutiérrez Mellado concedió su primera entrevista a la Agencia Cifra (denominación del departamento de noticias nacionales de Efe en aquella época). Todos los periódicos se hicieron eco de las declaraciones. El diario *ABC* las recogió en cinco páginas de su edición del domingo 24 de octubre de 1976, con el titular: “Simplemente soy un militar que amo a España y al Ejército por encima de todo” (*ABC*, 24 de octubre de 1976, 1 y 6-9 de tipografía).

El mismo día, el diario *El País* titulaba en portada la frase “El Gobierno ha heredado problemas y errores muy antiguos”, bien diferente a la que utilizaba *ABC* para su primera página. En páginas interiores, destacaba las palabras con las que el propio Gutiérrez Mellado se refería a la catalogación como “liberal” que hacían de él: “No me importa que me llamen liberal si ello significa que admito que no siempre tengo razón, que estoy dispuesto al diálogo con todas las personas que sean dialogantes, que estoy dispuesto a que no haya más luchas fratricidas y que quiero que España sea de todos los españoles”.

Dos días después, *El País* comentaba estas declaraciones en un editorial, porque resultaban casi inéditas en España hasta el momento. Bajo el título de “El sentido de unas declaraciones”, el diario elogiaba

el cambio que representaba la llegada del nuevo vicepresidente del gobierno:

LAS DECLARACIONES del teniente general Gutiérrez Mellado son un documento de importancia excepcional. No sólo por su contenido, sino también por el cambio de actitud, el giro en la mentalidad que el poder muestra respecto de los gobernados. Al poco tiempo de llegar al poder, el general Gutiérrez Mellado parece esforzarse por informar a los ciudadanos, por explicar quién es él, qué piensa, qué se propone hacer, cuál es su respuesta a las versiones, verdaderas o falsas, que han circulado sobre él y sobre la situación política nacional [...]. Por eso nos importa, sobre todo, destacar en primer lugar *el tono y la forma* de estas declaraciones, de las que se desprende un propósito de humildad, de sinceridad, de ausencia de triunfalismo y, sobre todo, de aproximación a los temas difíciles, sin escurrir el bulto. [...] Posiblemente, el general mide muy exactamente el alcance de sus palabras cuando se pronuncia por una defensa profesionalizada de profunda formación tecnológica, tal como exige hoy el complicado mecanismo de la defensa.

En todas sus declaraciones y discursos insistirá desde entonces en la neutralidad política del ejército, recordando que él estaba para servir a España y a los españoles y no para apoyar a ninguna opción política. Volvió a hacerlo a principios de noviembre de 1976 en la presentación del informe que había elaborado unos meses antes, cuando todavía era jefe del Estado Mayor Central.

En el documento, que no estaba clasificado como confidencial, exponía los propósitos del mando y señalaba los problemas más importantes que había que resolver. Asimismo, apuntaba que el ejército debía luchar contra “lo negativo y lo demoleedor que hay en la sociedad”, pero Gutiérrez Mellado insistía en que los militares no pueden hacer política ya que “o se hace política en serio y se deja el Ejército o si se continúa en éste, debe abandonarse toda actividad política individual”.

Y aunque todavía estaba a años luz de alcanzar el nivel de popularidad y respeto que lograría con la prueba de fuego del 23 de febrero de 1981, esta actitud le iba granjeando las simpatías ciudadanas. Sin embargo, el prestigio popular era a costa de constantes disgustos. A cada paso surgían problemas que le

amargarían la existencia. Lo peor llegará en los años 1979, 1980 y el comienzo de 1981, que fueron los momentos más duros para Gutiérrez Mellado.

La campaña de los nostálgicos de la dictadura era muy intensa. Además de los ataques contra su persona y de la fallida “Operación Galaxia”, se produjeron graves actos de indisciplina. En noviembre de 1978, el general de la Guardia Civil Juan Atarés Peña (que años más tarde fue asesinado por la banda terrorista ETA) le insultó ante varios cientos de militares en Cartagena. Unas semanas más tarde, en enero de 1979, numerosos militares y civiles le insultaron y le exigieron la dimisión en el funeral del general Constantino Ortín en Madrid.

Gutiérrez Mellado reconocía, en una entrevista con María Mérida, periodista del diario *ABC*, el desgaste psicológico que le producía aquella campaña, aunque según él ya había superado las críticas:

Personalmente ya he superado también el conocimiento de esas otras críticas no constructivas y que no se ajustan en absoluto a la realidad, aunque me duelan profundamente, pero creo que a la Patria se la puede servir de muchas maneras, incluso, como en este caso, a costa de soportar una deformación totalmente falsa de la propia imagen. Sin embargo, lo que me produce una gran preocupación es cuando esas críticas pueden influir en la moral, en la disciplina y en la unidad entre los Ejércitos [...] Créame que estoy pasando una época difícil y que me irá a mi casa encantado cuando convenga, pero también me encanta servir a España, a pesar de ciertas campañas falsas y calumniosas contra mi persona. Aquí estoy pasando malos ratos y otros buenos, pero mientras el Rey y el presidente del Gobierno tengan confianza en mí y yo crea que sirvo de algo seguiré en mi puesto (Mérida, 1979)

También en esa misma conversación, el teniente general Gutiérrez Mellado negaba otras acusaciones de sus enemigos, como la de que se hubiera convertido en un político. Y a vueltas con su ideología, también negaba su adscripción a ninguna de ellas, “ni liberal ni conservador”:

A pesar de lo que se diga, yo sostengo que no soy, o al menos no me siento en absoluto, un político, aun cuando en este momento

ocupe un cargo de tal naturaleza. [...] Yo no me siento ni liberal ni conservador. Ya dije en una ocasión que nunca me había entretenido en mirar el diccionario para saber el significado de esas palabras. Me considero militar mil por mil [...]. Yo no soy marxista ni lo seré nunca, entre otras razones por mi acendrado sentido religioso de la vida y por mi profundo respeto a la libertad y a la alegría de vivir (Mérida, 1979)

Otro de los puntos de ataque de aquella campaña contra el “señor Gutiérrez” fue su papel durante la Guerra Civil, en la que permaneció en Madrid como agente secreto. Gracias a él fracasó a principios de 1939 la llamada “segunda batalla de Brunete”. Sin embargo, sus enemigos políticos siempre le echaron en cara que no hubiese luchado en primera línea, a pesar de que todos los ejércitos reconocen que los servicios de inteligencia son sus “ojos y sus oídos” frente al enemigo. En la entrevista, Gutiérrez Mellado desmontaba las acusaciones de la ultraderecha:

Yo también luché en la guerra desde un puesto en el que el riesgo, permanente, no era menor del que corría quien empuñaba un fusil y en él hice cuanto pude. En este sentido tengo una enorme tranquilidad de conciencia, la misma que puedan tener aquellos que, de acuerdo con sus convicciones, lucharon en el mismo frente o en frentes opuestos. Pero, si hay gente que no está de acuerdo conmigo es porque las opiniones tienen que ser diversas; porque pueden estar mal informados a través de tendenciosas y falsas versiones, y porque puedo ser un obstáculo para el logro de determinados intereses particulares (Mérida, 1979)

A finales de 1978, Manuel Gutiérrez Mellado enviaba otro mensaje tranquilizador para los españoles: “El golpismo es una posibilidad a desterrar”. El diario *ABC* titulaba así una crónica firmada por el corresponsal político del periódico, en la que se resumía el “Informe Anual del Ministerio de Defensa” (López Castillo, 1978).

Como subtítulos, la crónica escogía las frases “A las Fuerzas Armadas sólo las representa el Rey” y “El Ejército no está con el catastrofismo”. En la rueda de prensa en la que presentó el informe, el vicepresidente salía de esta forma al paso de la mala sensación que había causado el hecho de que los senadores militares Díez-Alegría, Gamboa y Salas Larrazábal votasen en contra o se abstuviesen en el debate del texto constitucional en la cámara alta. En su opinión, estos

votos no representaban el “sentir generalizado del Ejército” y los senadores militares “simplemente votaron en conciencia”.

El informe constituía una reafirmación de su objetivo de hacer que las FAS se comprometiesen a respetar la Constitución que un mes después sería ratificada por los españoles. En el capítulo “Consideraciones Finales”, había una referencia a “los grupos minoritarios que quieren hundir el puente de la paz y de la justicia entre los españoles”, incluido el problema que representaba el terrorismo de la banda ETA.

Asimismo, rechazó de plano la posibilidad de que el ejército interviniese en el País Vasco para “pacificarlo”, como reclamaban los ultraderechistas ante la escalada terrorista, porque esa era “una misión específica de las fuerzas de orden público”. En su opinión, lo contrario sería “hacerle el juego” a la banda porque: “ la solución a la escalada terrorista la tiene el propio pueblo vasco, que se dará cuenta, a la larga —lo malo es que luego sea tarde y la ‘ulsterización’ un hecho—, de que ETA no juega a favor de los genuinos intereses vascos” (*ABC*, 3 de noviembre de 1978).

### **3. EN LA CIMA DEL PRESTIGIO. 23-F: EL DEFENSOR DE LA DEMOCRACIA (1981)**

El enfrentamiento con los golpistas, que le podía haber costado la vida aquella tarde del 23 de febrero, supuso el pleno reconocimiento de toda la sociedad al trabajo que Gutiérrez Mellado había realizado durante casi cinco años.

Las imágenes difundidas por Televisión Española fueron suficientemente expresivas de la valentía y la lealtad constitucional demostradas aquella tarde por el general. Este trabajo no va a insistir en algo tan conocido, porque está centrado en el efecto que produjeron en la opinión pública española, que siguió conmocionada los acontecimientos. Sin duda, la mayoría de los españoles reaccionó con agradecimiento ante aquel gesto.

Tras el fracaso del golpe, llegó el retiro y también los homenajes. La lista sería interminable y sólo se van a citar algunos de los más significativos. Tan sólo un mes después, en marzo de 1981, la



ciudad de Santa Cruz de Tenerife puso el nombre de “Teniente General Gutiérrez Mellado” a una de sus calles. El pueblo de Villaviciosa de Odón, Madrid, donde había veraneado desde niño, dio su nombre a la avenida principal y a un polideportivo.

En marzo de aquel año, un lector de *El País*, pedía, en la sección “Cartas al Director”, que “con carácter de urgencia” se erigiera un monumento a Gutiérrez Mellado mediante una suscripción popular: “Los méritos del teniente general para hacerse acreedor a este homenaje son obvios. La suscripción tiene que ser popular, porque el pueblo, directamente y sin intermediarios institucionalizados, debe demostrar su admiración al valor y a la honestidad de Gutiérrez Mellado” (Méndez, 1981).

Los reconocimientos también llegaban desde el extranjero. En junio, el entonces presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, le concedía la Legión al Mérito, una de las más altas condecoraciones militares estadounidenses. El embajador en Madrid, Terence Todman, le impuso la medalla en un acto al que asistieron, entre otros, el presidente del gobierno, Leopoldo Calvo Sotelo, y el ministro de Defensa, Alberto Oliart.

La ciudad de Ceuta, donde había sido delegado del gobierno en 1975, le concedió en agosto de 1981 la medalla de oro de la localidad. En septiembre de ese mismo año, el presidente de la Unión de Centro Democrático, Agustín Rodríguez Sahagún, que en el momento del golpe era el ministro de Defensa, propuso un gran homenaje nacional de desagravio por la carta injuriosa que Milans del Bosch, más tarde condenado por su participación en la intentona del 23-F, había dirigido al teniente general Gutiérrez Mellado.

Los partidos políticos se adhirieron a la propuesta, entre ellos el Partido Comunista de España, que razonaba así su apoyo a la iniciativa:

El PCE considera que el homenaje al teniente general Gutiérrez Mellado es en cierta medida un homenaje a las Fuerzas Armadas de nuestro país, en las que una inmensa mayoría de sus componentes hizo posible que no prosperase un golpe contrario a los

intereses del pueblo español, la democracia y la Constitución (*El País*, 1 de septiembre de 1981).

Además de las organizaciones políticas, también se adhirieron las fuerzas sindicales y patronales como la Unión Sindical de Policía o la Federación de Empresarios del Transporte, Fenadismar (*El País*, 2 de septiembre de 1981).

Y también hubo apoyos de personalidades del mundo de la cultura. El filósofo José Luis López Aranguren justificaba en el diario *El País* la organización del homenaje, asegurando que los españoles se lo debían desde el 23 de febrero, porque “fue quien salvó el honor del Gobierno y el primer militar que dio testimonio de oposición frente a la insurrección”, y criticaba duramente a Milans del Bosch, firmante de la carta injuriosa contra Gutiérrez Mellado:

El general Milans del Bosch es, en el mejor de los casos, una reliquia militar del pasado. [...] Por el contrario, el general Gutiérrez Mellado es el militar que comprendió bien la necesidad de modernización de las Fuerzas Armadas españolas, y su estrecho contacto con el mundo civil le ha sacado del lamentable “aislamiento militarista” español. [...] Por todo ello, homenajear a Gutiérrez Mellado debe cobrar el significado de que España diga al Ejército aquello que de él como institución se le pide, aquello que de él se espera (López Aranguren, 1981).

Sin embargo, muy poco después, y haciendo uso una vez más de su modestia y también de su prudencia ante la posibilidad de que un acto de este tipo pudiera “dividir al ejército”, el ex vicepresidente del gobierno pidió que se aplazase el homenaje “al menos por ahora” (*El País*, 8 de septiembre de 1981).

Lo que no pudo impedir fueron los reconocimientos que le tributaron en numerosos sitios de toda España. La localidad barcelonesa de Santa Coloma de Gramanet le invitó a pronunciar el pregón de sus fiestas de 1982 y el acto se convirtió en otro homenaje a Gutiérrez Mellado.

No todos los homenajes fueron promovidos por organismos oficiales. También los hubo por iniciativa popular y seguramente le resultaron asimismo muy entrañables. Uno de los primeros fue el que

le rindieron los periodistas parlamentarios, que habían compartido con él la angustia de aquellas horas en el Congreso.

El 7 de marzo de 1981, *El País* publicaba una información titulada “Gutiérrez Mellado: Hice lo que tenía que hacer, lo que me enseñaron cuando era cadete”. El texto, que no llevaba firma, aseguraba que, con su habitual modestia, Manuel Gutiérrez Mellado había tratado de quitar importancia “a su valiente actitud frente a Tejero”. También añadía que se trataba de “un acto de amigos, presidido por el afecto, y que perdurará en mi memoria hasta que me muera”. El autor afirmaba que Gutiérrez Mellado se mostró, modesto, simpático y emocionado:

Se sentía a sus anchas entre los periodistas y sonreía cuando, parece que ya curados de espanto, unos y otros gritaban: “al suelo”, “se agachen”, para que se apretaran los cuerpos y todos entrasen en el campo de las máquinas fotográficas, que sacaban la imagen para la posteridad: el teniente general orgullosamente rodeado por la Prensa (*El País*, 17 de marzo de 1981).

Uno de los periodistas explicó que se trataba de un homenaje “de profunda admiración, no sólo por su gallarda actitud aquel funesto lunes, sino también por su trayectoria en los últimos tiempos”. Gutiérrez Mellado tomó la palabra para mostrar su deseo de que los periodistas y los militares “tenemos que ser amigos, espero que logréis esa unión”. Asimismo, recordó una vez más su gran objetivo: “Yo he hecho lo que he podido con un solo programa: que no hubiera otra guerra civil en España, porque conocí una y no quiero que se repita. No sé si lo he hecho bien, pero he trabajado por todos”.

Gutiérrez Mellado aseguró que se iba a casa “como un particular”, porque sólo pensaba en descansar “con mi familia, mis hijos y mis nietos, pescar, leer”. Asimismo, negó que fuera a escribir sus memorias porque “harían mucho daño y no quiero. Si lo hiciera no podrían publicarse, por lo menos, hasta dentro de veinte años”.

Ya alejado de los cargos y liberado en cierto modo de las obligación de medir excesivamente sus palabras, el teniente general realizó declaraciones en distintos actos públicos que tiempo atrás hubieran parecido casi impensables. También aquí se ha aportado sólo

una pequeña muestra para no caer en la exhaustividad. En julio de 1982, aseguraba en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Santander que España “no podía estar entrando y saliendo de la OTAN” (Gijón, 1982).

En septiembre de ese mismo año aseguraba en un seminario de la Fundación Fundes que “El tan manoseado poder militar es aberrante” (*El País*, 27 de septiembre de 1982). En febrero de 1983 el teniente general declaraba en la inauguración de una calle que llevaba su nombre en Murcia que el 23-F “podría haber comenzado una nueva guerra civil”. Como se ha dicho anteriormente, la dedicatoria de calles con su nombre, espacios públicos e incluso puentes, como en Plasencia, ha sido otra de las formas con que le han homenajeado muchas ciudades españolas.

En agosto de 1988 concedía una entrevista al diario *ABC* en la que afirmaba: “Estuve dispuesto a defender físicamente al cardenal Tarancón” (*ABC*, 7 de agosto de 1988). El ex vicepresidente primero del gobierno se refería con ello a los incidentes ocurridos en el entierro del almirante Carrero Blanco, asesinado por la banda ETA en diciembre de 1973, cuando grupos ultraderechistas insultaron y amenazaron a Vicente Enrique y Tarancón, el cardenal arzobispo de Madrid que con su espíritu dialogante se había convertido para los involucionistas en otra de sus bestias negras.

Pero su fama no siempre le reportó exclusivamente satisfacciones. En 1983, el diario *El País* informaba de que “Un ultraderechista intentó agredir en Valladolid a Gutiérrez Mellado”. El jefe provincial de Fuerza Nacional del Trabajo en Valladolid, Miguel Ángel Alonso Pascual, se abalanzó en unos grandes almacenes sobre Manuel Gutiérrez Mellado cuando estaba firmando ejemplares del libro *Un soldado de España*, mientras le llamaba “traidor y falsario”. El agresor forcejeó con los policías de escolta y finalmente fue reducido y conducido a la Jefatura Superior de Policía (Lobo, 1983).

En 1994 recibió el nombramiento de capitán general honorífico, el máximo empleo de las FAS, que únicamente es ostentado por el rey. El diario *El País* saludaba esta distinción con un editorial titulado “Un hombre de honor”:

EL NOMBRAMIENTO de Gutiérrez Mellado como capitán general a título honorífico por parte del Consejo de Ministros de ayer es un gesto que honra al destinatario y a quienes lo decidieron. Este hombre de bien, vilipendiado en su día por los enemigos de la democracia, ha sido un militar ejemplar, un defensor de su patria en el mejor sentido, comprometido hoy, cumplidos ya 80 años, en la prevención de la droga y la ayuda a los drogadictos. (*El País*, 28 de mayo de 1994).

Poco después, ya con ochenta y dos años, Gutiérrez Mellado recibía por fin uno de los homenajes que sin duda más le ilusionaron. No dudó en calificarlo como “uno de los días más felices de esta recta final”. En septiembre de 1994, la Academia General Militar de Zaragoza le rindió un cálido homenaje cuando renovó su juramento a la bandera al cumplirse los sesenta y cinco años de su ingreso en el ejército.

Es sobradamente conocido que el nuevo capitán general se presentó ante los cadetes en la conferencia de apertura del curso 1994-1995 como el “sargento galonista de la 4.<sup>a</sup> Compañía”, para a continuación instarles “a formar parte de un Ejército que rechace para siempre lo que se ha llamado la tentación del poder militar”. Los futuros oficiales le dispensaron una clamorosa ovación. Por fin podía considerarse popular, no sólo entre los civiles, sino también entre los militares, al menos entre los más jóvenes (Torrontegui, 1994).

### **3.1. Su lucha contra las drogas**

El deseo de descansar y de irse de pesca que había manifestado tras su retirada de la vida pública no le duraría mucho tiempo. Muy pronto volvió a ser una figura pública nuevamente al servicio de la sociedad. Gutiérrez Mellado creó el 15 de septiembre de 1986 la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD), llevado por su espíritu solidario ante la tragedia de un amigo que tenía un hijo drogadicto, tal como recordaba su hijo, Manuel Gutiérrez-Mellado Blasco, en una conversación con el autor de este trabajo (Ramón, 2007).

En su calidad de presidente de la FAD realizó declaraciones de condena del narcotráfico. En diciembre de 1987 afirmaba, en la

presentación de un libro contra la droga, que esta “plantea más problemas que el terrorismo”. En 1992, en una entrevista de “respuestas rápidas” calificaba a Maradona de “antiejemplar” (Fidalgo, 1992). En noviembre de 1994 pedía en Zaragoza que los organismos internacionales, como la ONU, la Unión Europea y la Organización Mundial de la Salud, se definieran “sobre la legalización de las drogas”, aunque no dudó en comparar a estas sustancias con “el terror nuclear, las guerras o el sida”.

#### **4. CONMOCIÓN ANTE LA NOTICIA DE SU MUERTE (1995)**

El sábado, 16 de diciembre de 1995, la portada del diario *El País* titulaba a cinco columnas: “Nace en Madrid el euro, moneda única de la UE”. El antetítulo de esta noticia histórica, explicaba que “El 1 de enero de 1999 comenzará a utilizarse y se generalizará su uso en el año 2002”. Y un poco más abajo, a tres columnas y en el centro, se leía otra noticia de forma destacada: “Gutiérrez Mellado, el militar clave de la transición, muere en un accidente”.

Las reacciones fueron inmediatas. Algunos titulares de aquel día pueden bastar para dar una idea de la consideración que seguía teniendo Manuel Gutiérrez Mellado:

*ABC*: Murió Gutiérrez Mellado, el general de la Transición.

*El Mundo*: Un general demócrata que transformó el Ejército.

*La Vanguardia*: Muere el héroe del 23-F.

Ese día y los siguientes se publicaron numerosos artículos que elogiaban el papel desempeñado por el capitán general durante el periodo histórico que llamamos la Transición Política. Miguel Ángel Aguilar, buen conocedor de los temas militares, titulaba su comentario “Un general para la paz”:

Manuel Gutiérrez Mellado, combatiente sublevado el 18 de julio de 1936, acabó prestando los más relevantes servicios a su país: desempeñó un papel decisivo para que los ejércitos de Franco llegaran a ser los ejércitos de España, demostró su lealtad hacia el Rey y hacia sus compatriotas arrojando la más cruel de las pruebas, la de la

difamación en sus propias filas. Supo salvar el honor de sus compañeros de armas el 23 de febrero de 1981 y con un programa mínimo —que nunca se repitiera la guerra civil— se entregó a la búsqueda de la concordia, que quería instaurarse con la Constitución. Fue un general para la paz (Aguilar, 1995).

Sin duda, la opinión más significativa de aquel 16 de diciembre de 1995 fue la de su amigo, el ex presidente del gobierno Adolfo Suárez, que publicó un artículo en *El País* bajo el título “Un político en el sentido más alto”:

Pero creo que el capitán general que acaba de dejarnos querría, sin duda, ser recordado, ante todo, como lo que siempre quiso ser, y lo fue en alto grado, como un gran soldado, leal a España, al Rey, a la democracia, como un militar hasta la médula, al que sus virtudes castrenses y su amor a la milicia —como estilo de vida, como profesión vital— le hicieron estar abierto siempre a las exigencias de los tiempos y a la puesta en forma de los Ejércitos de España para responder con dignidad y gallardía a los nuevos retos. Don Manuel Gutiérrez Mellado no ha sido un político en el sentido vulgar de la palabra. Sí lo ha sido en el sentido más alto del término (Suárez, 1995).

Después de su muerte siguieron llegando los homenajes. Un año después, en 1996, la reina doña Sofía descubrió un busto del capitán general en el jardín de la FAD. También ese año fue nombrado a título póstumo Hijo Predilecto de Madrid. Fueron incontables los minutos de silencio, homenajes oficiales y populares (como la Carrera Popular contra la Droga de San Blas, Madrid), las concesiones de premios, y otros recuerdos que le dedicaron numerosas instituciones y ciudadanos.

Habían pasado más de catorce años desde los bochornos acontecimientos del Congreso de los Diputados, pero la memoria seguía muy viva. En 1997, la UNED y el Ministerio de Defensa crearon en Madrid el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, dedicado a los estudios sobre la paz, la seguridad y la defensa.

## 5. EN EL CENTENARIO DE SU NACIMIENTO (2012)

En abril de 2012, los periódicos españoles rememoraron la figura de Manuel Gutiérrez Mellado en el centenario de su nacimiento, destacando su trascendental labor en la Transición. Habría que decir que algunos rotativos han sido más generosos con el capitán general en su centenario de lo que fueron con él en vida. Dado que el 30 de abril de 2012 cayó en lunes, algunos diarios aprovecharon las ediciones del domingo para publicar informaciones especiales.

*ABC* le dedicó cinco páginas en *Los Domingos de ABC*, incluida la portada, con el titular genérico de “El día que quisieron fusilar a Gutiérrez Mellado”. Naturalmente, se refería al juicio de febrero de 1937 en el Madrid republicano contra el entonces joven teniente. El especial incluía la reproducción de las actas del juicio y artículos de Rafael Moreno y Jesús Picatoste, además de numerosas fotografías de su juventud y de los sucesos que protagonizó durante la Transición.

El diario *La Razón* también conmemoró el centenario con un día de antelación. El 29 de abril publicaba en su página 6 una pequeña semblanza titulada “Un militar para la Transición” (Ramón, 2012). En esa misma página remitía al suplemento *La Razón del Domingo*, en el que aparecía el reportaje “Gutiérrez Mellado: el gesto que valió una democracia”, en el que se incluían las opiniones de sus hijos Ana, Luis y Manuel (López, 2012).

*El País* conmemoró el centenario con varios artículos. El director del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado publicó un artículo el mismo día 30 de abril, titulado “Gutiérrez Mellado en su centenario”, en el que aseguraba que “es a personajes como él a quienes sucesivas generaciones de españoles les deben el haber podido disfrutar del periodo más prolongado de democracia de nuestra historia” (Requena, 2012).

También en *El País*, el general de brigada (R) José Enrique de Ayala le dedicaba otro artículo, con el expresivo título “Gracias, mi general”, donde definía a Gutiérrez Mellado como “uno de esos hombres excepcionales cuyo trabajo marca una huella determinante en



el devenir de la sociedad a la que pertenecen, y sin los cuales la historia hubiera sido probablemente distinta” (Ayala, 2012).

## CONCLUSIONES

Ya se ha explicado sobradamente lo que supuso la actuación del capitán general Manuel Gutiérrez Mellado el 23-F. Su enfrentamiento con los rebeldes no tuvo efectos inmediatos, no pudo reducirlos ni expulsarlos del Congreso, pero sin duda su ejemplo de gallardía, retransmitido por televisión a toda España, dio esperanzas a los ciudadanos y posiblemente a los militares demócratas que comprobaron que no todos los mandos estaban con el golpe.

Sin duda, su valor sirvió de acicate a los que dentro de las FAS no estaban de acuerdo con los golpistas. Fue un acto de valor digno de ser ensalzado en el ejército como tradicionalmente se hace con otros para que sirvan de estímulo a los demás soldados.

Los ciudadanos demostraron durante mucho tiempo su admiración y eso ha quedado reflejado en este trabajo. Lo que no está muy claro es si en la actualidad, treinta años después, los ciudadanos que tal vez no habían nacido en 1981 o eran demasiado jóvenes para comprender lo que estaba ocurriendo aquel 23 de febrero, guardan memoria de Gutiérrez Mellado. Tal vez eso daría para otro congreso.

Baste tan solo un ejemplo. El incidente protagonizado por un grupo de insumisos en la Universidad de Valencia en mayo de 1995, pocos meses antes de que falleciera el capitán general. *El País* recogía la noticia con el título “Un grupo de insumisos boicotea una conferencia de Gutiérrez Mellado”:

Irrumpieron en el acto con silbidos y gritos y comenzaron a repartir octavillas entre los cerca de 200 estudiantes presentes. Gutiérrez Mellado, que el 23 de febrero de 1981 resistió los intentos del teniente coronel Tejero de derribarle en el hemiciclo del Congreso, apenas se inmutó. [...] El cabecilla de los 11 boicoteadores, Luis Suller, iba a ser juzgado ayer por insumisión, pero no se presentó en los juzgados. La fiscalía pide para él tres años de prisión. Suller, de 22 años —tenía ocho en 1981—, reconoció después que sólo tiene un

vago recuerdo del intento de golpe de Estado del 23-F. “No sé lo que hizo Gutiérrez Mellado”, admitió (Jiménez, 1995).

Este trabajo comenzaba con una cita de 1984 de Manuel Vicent y va a concluir con un extracto de la necrológica titulada “Héroe” firmada por este mismo autor en 1995:

Pero la buena estrella le deparó al general Gutiérrez Mellado un lance de oro: demostrar en directo a través de la televisión cómo se comportan los héroes. El asalto al Congreso corrió a cargo de unos cuaterros que llevaban la guerrera desabrochada y frente a ellos el general se mantuvo derecho y en jarras. No se permitió siquiera un reflejo condicionado cuando las balas a su espalda le silbaron por la oreja. Ese vídeo hoy es el mejor *spot* publicitario de la dignidad personal. Con el tiempo se convertirá en la versión moderna de los antiguos cantares de gesta: formas de transmitir viejas hazañas a las nuevas generaciones. [...] Gracias, general, por no haber sido tumbado. Esa fue, sin duda, nuestra gran victoria (Vicent, 1995).

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aguilar, M. A. (1995), “Un general para la paz”, *El País*, 16 de diciembre.
- Ayala, J. E. de (2012), “Gracias, mi general”, *El País*, 30 de abril.
- Cercas, J. (2009), *Anatomía de un instante*. Barcelona: Mondadori.
- Cuadra, B. de la (1976), “El nombramiento de Gutiérrez Mellado puede impulsar la reforma política” [en línea]  
<[http://elpais.com/diario/1976/09/24espana/212364003\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1976/09/24espana/212364003_850215.html)>.
- Fidalgo, F. (1992), “Luz de Gas”, *El País*, 22 de noviembre.
- Gijón, V. (1982), “No podemos estar entrando y saliendo de la OTAN, afirma Gutiérrez Mellado”, *El País*, 13 de julio.
- Jiménez, M. (1995), “Un grupo de insumisos boicotea una conferencia Gutiérrez Mellado”, *El País*, 10 de mayo.
- Lobo, J. de (1983), “Un ultraderechista intentó agredir en Valladolid a Gutiérrez Mellado”, *El País*, 16 de julio.
- López, A. (2012), “Gutiérrez Mellado: el gesto que valió una democracia”, *La Razón*, 29 de abril.
- López Aranguren, J. L. (1981), “Significación de un proyecto de homenaje”, *El País*, 5 de septiembre.
- López Castillo, S. (1978), “Gutiérrez Mellado: el golpismo es una posibilidad a desterrar”, *ABC*, 3 de noviembre, 4 de tipografía.
- Méndez Matéu, J. (1981), “Un monumento para un militar”, *El País*, 17 de marzo.
- Mérida, M. (1979), *Mis conversaciones con los generales*. Barcelona: Plaza & Janés.

- Puell de la Villa, F. (1997), *Gutiérrez Mellado: un militar del siglo XX (1912-1995)*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- (2012), “La Doctrina Militar de Gutiérrez Mellado”, conferencia en la Fundación Carlos de Amberes [en línea]  
<<http://www.apeuropeos.org/la-doctrina-militar-de-gutierrez-mellado-por-fernando-puell-de-la-villa/>>.
- Ramón Carrión, M. de (2007), *Los generales que salvaron la democracia: un ejército a las órdenes del Rey*. Madrid: Espejo de Tinta.
- (2012), “Gutiérrez Mellado, un militar para la Transición”, *La Razón*, 29 de abril, 6.
- Requena Díez de Revenga, M. (2012), “Gutiérrez Mellado en su centenario”, *El País*, 30 de abril.
- Suárez, A. (1995), “Un político en el sentido más alto”, *El País*, 16 de diciembre.
- Torrentegui, J. (1994), “Gutiérrez Mellado advierte a los cadetes contra la tentación del poder militar”, *El País*, 23 de septiembre.
- VV. AA. (1996), *Memoria de la Transición: del asesinato de Carrero a la integración en Europa*. Madrid: El País.
- Vicent, M. (1984), “Gutiérrez Mellado, en pliego de cordel”, *El País*, 14 de enero.
- (1995), “Héroe”, *El País*, 17 de diciembre.



# EL GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO EN LA REVISTA CAMBIO16 DEL AÑO 1977

SILVIA ÁNGEL SANTANO  
IUGM

Este año se cumple el centenario del nacimiento del general Manuel Gutiérrez Mellado, personaje clave en la época pre y pos transición. Pero, al contrario que muchos políticos de aquella época, es menos conocido por la opinión pública, aunque curiosamente, muy recordado por su comportamiento durante el nefasto golpe de estado de febrero de 1981. Cuando un hombre mayor, menudo, vestido de paisano se enfrentó con valor a los golpistas, siendo ninguneado y zarandeado por éstos. No obstante, gracias a su sincera modestia —nunca otorgó mayor importancia al asunto: “hice lo que me enseñaron en la Academia” (Puell, 1997, 202)—, el imaginario colectivo español siempre lo identificará por su valentía y arrojo. Circunstancia que, por desgracia, ha eclipsado una intensa y eficaz labor política —y militar— anterior de mayor relevancia que aquel hecho en sí.

El objeto de este artículo se centra en repasar el tratamiento dado a la figura del general Gutiérrez Mellado por la prensa de la Transición, centrado en una de las revistas más representativas de aquellos años: *Cambio 16*. Escoger precisamente este medio se debe no únicamente a la calidad de sus reportajes, sino también a su orientación política, pues la prensa que podríamos denominar progresista trataba al general Gutiérrez Mellado con respeto y confianza en su labor, en franco contraste con la campaña de descrédito perfeccionada en los medios de la ultraderecha.

## 1. CAMBIO 16

La revista semanal *Cambio 16* fue una de las publicaciones más carismáticas del periodo: “basada en el compromiso, la seriedad

desenfadada, y la calidad de sus contenidos” (Díaz Dorronsoro, 2012, 318). Es más, sin ella no puede entenderse la Transición desde el punto de vista de los medios de comunicación.

La revista comenzó a publicarse en 1971, en pleno franquismo. De hecho, el grupo que la impulsó se vio forzado a registrarla como una revista de economía y sociedad para obtener el permiso de las autoridades. Como semanario político no habría obtenido nunca la su preceptiva autorización. Sin embargo, en 1977, año elegido para realizar este estudio, comenzará el declive —al menos en relación con las ventas, por lo que disminuyó el impacto sobre la audiencia— de una de las revistas más carismáticas del periodo.

El año 1977 fue clave para entender el devenir de la aún incipiente transición política española. Entre los muchos acontecimientos ocurridos, hubo uno que, pese a su importancia futura, no ha trascendido tanto como otros: por ejemplo, la legalización del Partido Comunista de España, la ley de Amnistía, o las primeras elecciones democráticas. Se hace referencia con ello a la reforma militar impulsada por el vicepresidente para Asuntos de la Defensa, el teniente general Manuel Gutiérrez Mellado. Reforma clave que se convertiría en una de las columnas vertebrales para apuntalar las bases del posterior proceso democratizador.

Durante 1977, sólo en aparecieron catorce noticias donde se mencionaba al teniente general Gutiérrez Mellado. No es que a lo largo del año se le mencionase de manera lineal: la mayor parte de los artículos dedicados a él, directa o indirectamente, se publicaron en los dos primeros meses del año y a partir del verano. Incluso apareció citado en espacios lindantes con lo humorístico: por ejemplo, en la sección “Personal”. parafraseando una conocida canción de la época, un artículo titulado “El humo ciega sus ojos” comentaba que todos los miembros del Gobierno, además del propio Adolfo Suárez y su más cercano colaborador, Gutiérrez Mellado, fumaban “como chimeneas” (*Cambio 16*, n.º 312, 4 de diciembre de 1977).

En cuanto se comienzan a analizar los artículos que la revista le dedicó, con independencia de si iban firmados o no, se evidencia el

respeto que se le profesaba<sup>1</sup>. Respeto que contrasta con la constante persecución de la que era objeto por parte de la prensa ultraderechista.

De las catorce noticias citadas, nueve trataban directamente sobre él y/o sobre la reforma militar. El resto hacían sólo referencia a la reforma militar y/o al ejército, a la reforma política y al Rey. De las nueve primeras, sólo cuatro versan exclusivamente sobre su figura.

Antes de pasar a analizarlas en profundidad, interesa detenerse en la más atractiva, bajo el punto de vista de la autora de estas páginas: la titulada “Campaña ultra” y subtitulada “Gutiérrez sin mella” (*Cambio 16*, n.º 304, 9 de octubre de 1977). En ella, mediante un juego de palabras con su apellido, la revista se desmarcaba del brutal acoso y derribo puesto en marcha por la rancia prensa del franquismo residual, representante del búnker y de los sectores más reaccionarios del momento. Por el contrario, *Cambio 16*, al denunciar la nociva campaña “simplista y ridícula” de la ultraderecha, se posicionaba del lado de quien lideraba la necesaria modernización de las Fuerzas Armadas. Es decir, al mostrar su apoyo sin ambages, se pretendía desactivar el acoso de que era objeto<sup>2</sup>.

El artículo se completaba con un amplio cuadro titulado “La reforma militar, a examen”, donde se informaba al público de los avances de una “Reforma a paso ligero”, emprendida con mano firme por el general. En su segunda página, aparecía una pequeña foto de un desfile militar presidido por el Rey, bajo la cual se leía el sugerente pie de foto: “El Rey: Jefe Supremo”, tal vez tendente a recordar a los militares quién se encontraba por encima de ellos y a quién debían obediencia y lealtad por encima de todo y de todos.

---

<sup>1</sup> Una de las innovaciones de esta publicación estribó en el hábito de no firmar los artículos, siguiendo así el estilo periodístico anglosajón, como una forma de diferenciarse del panorama editorial del momento.

<sup>2</sup> Años más tarde, en la larga entrevista que el general concedió al periodista Jesús Picatoste, éste le solicitó su opinión sobre la enconada campaña de descrédito emprendida contra él por la prensa ultraderechista y el despectivamente llamado por ésta “señor Gutiérrez” respondió: “Al principio me molestaba, pero después me encogía de hombros. Ya sabe, no ofende quien quiere. Mi rango de teniente general no me lo ha concedido ningún periódico ni ningún comentarista malintencionado” (Gutiérrez Mellado, 1983, 113 y 114).

El siguiente artículo a considerar, de menor formato que el anterior, llevaba el título “Gutiérrez Mellado” [sic], rubricado por el siguiente subtítulo: “Los tres nada del general” (*Cambio 16*, n.º 271, 20 de febrero de 1977). A pesar de su limitada extensión, su objeto era importante: expresar la opinión de la revista con respecto al bochornoso espectáculo que tuvo lugar a las puertas del tanatorio del Hospital Gómez Ulla al término de la trágica última semana del luctuoso mes de enero de 1977. Allí, mientras se rezaba un responso ante los féretros de los tres policías asesinados por el GRAPO, un capitán de fragata, es decir, un compañero y subordinado del vicepresidente Gutiérrez Mellado, que presidía el acto, se enfrentó a él y le increpó duramente, siendo jaleada su actitud por otros asistentes, en su mayoría militares.’

El autor del artículo, glosando el contenido del discurso dirigido una semana después por Gutiérrez Mellado a los mandos de la II Región Militar, mostraba su desprecio por quienes dañaban gravemente la unidad de las Fuerzas Armadas y la confianza de los militares en sus mandos, ponía de relieve el apoyo incondicional de Gutiérrez Mellado a la Corona, la sintonía que le unía al presidente Adolfo Suárez y culminaba el comentario con los tres “nadas” a que hacía referencia su título, reproduciendo una frase del citado discurso para minusvalorar las insidias vertidas en el Gómez Ulla y recordar lo complicado que sería doblegar al ejército: “De entreguismo nada, de concomitancias o actitudes tibias, nada; de despreocupación ante los grandes problemas que puedan rozar la unidad, independencia y seguridad de la Patria, nada”<sup>3</sup>.

Se trataba, pues, de un artículo muy completo que utilizaba las propias palabras del vicepresidente para proclamar “con energía y claridad” su firmeza, de intenciones y de espíritu a la hora de abordar “los problemas estrictamente militares” de la incipiente reforma militar que se estaba llevando a cabo. Entre ellos, se destacaba la estructuración orgánica de la defensa; la reestructuración de los consejos superiores de cada ejército y la ley reguladora de la Defensa Nacional. Asimismo, se recordaba que las Cortes ya disponían de tres importantes proyectos de ley que trataban temas tan necesitados de

---

<sup>3</sup> Discurso pronunciado por el teniente general Gutiérrez Mellado en la Capitanía General de la II Región Militar, Sevilla, 7 de febrero de 1977:



reforma —y por otra parte, tan proclives a la maledicencia— como “la regulación y mejora de diversas escalas de suboficiales y especialistas (de Tierra y Aire) con respecto a las edades de retiro o modificación de los condiciones de ascenso”, sin olvidar los asuntos sociales pendientes, como era la futura puesta en marcha del ISFAS. El artículo finalizaba con otro fragmento del discurso de Sevilla, que el periodista calificaba de “rotundo”, donde Gutiérrez Mellado rebatía los falsos rumores: “Mienten, repito, mienten quienes así lo dicen, y faltan a la disciplina y buen orden de los Ejércitos quienes lo consienten y propalan”.

“Militares” se titulaba el último artículo que se tomará en consideración, y su subtítulo “A paso ligero” (*Cambio 16*, n.º 310, 20 de noviembre de 1977). Lo firmaba el periodista Miguel Morer y venía ilustrado con una fotografía del general bajo la que aparecía esta simpática leyenda: “Gutiérrez Mellado: Anda la Defensa”. En él, se repasaban los recientes y trascendentes relevos en la cúpula de las Fuerzas Armadas y las medidas tomadas por el Consejo de Ministros ante la profunda “reestructuración” del Ministerio de Defensa. El reportaje, cuya fecha no era casual, servía de nuevo a la revista para posicionarse del lado de la reforma y de su protagonista, y lo hacía sin menospreciar las voces más rancias del antiguo régimen y de la derecha, cuyas opiniones también recogía, haciendo ver que la revista, a pesar de su orientación progresista, se ceñía a la máxima de que la libertad de expresión empezaba por dar cabida a todas las opiniones, inclusive las contrarias a las propias. “Quieren desmembrar a los oficiales del 18 de Julio”, declaraban fuentes de estos sectores, que también habían criticado, mes y medio antes, el cese del teniente general Félix Álvarez-Arenas y el traslado a Canarias del teniente general Mateo Prada Canilas; reacciones que Morer calificaba de “viejas protestas” de la derecha.

## **2. LA OPINIÓN PÚBLICA ANTE LAS FUERZAS ARMADAS EN 1977 Y EN LA ACTUALIDAD**

El último artículo comentado suscita una serie de cuestiones relativas a la actualmente denominada cultura de defensa, definida como “el conocimiento de los temas de seguridad y defensa. La

*conciencia de defensa* es tener conciencia de la importancia de la defensa en la protección de nuestra sociedad, sus intereses y valores”<sup>4</sup>.

En primer lugar, cabría preguntarse, ¿cuál es el nivel de atención de la actual opinión pública española referente a temas de defensa? O expresado de otra forma, ¿fue acaso superior el nivel de interés suscitado por los temas relacionados con la defensa en la sociedad de la Transición al de la opinión pública actual? Carlos Barrachina explica lo siguiente sobre la sociedad de la transición:

Es común que aparezcan todo tipo de informaciones que quizás hoy en día parecen menores, pero a las que se presta bastante atención: nombramientos, ascensos, o pérdidas de destino de militares y sus correspondientes biografías, accidentes militares, asistencia del rey a maniobras y otras actividades que, aun pareciendo menores, tienen un importante significado para la institución castrense. Esto evidencia el alto nivel de atención que la opinión pública centro [sic] en las FFAA, lo que significa que preocupaba la actitud que éstas pudieran adoptar en relación al proceso político del momento (2007, 261, nota 174).

Su análisis puede responder a la pregunta del nivel de interés de la sociedad de la Transición, que se presenta como muy interesada por todo lo que tuviera relación con los militares, en su más amplio sentido. Interés seguido y compartido por la prensa de la época, como era el caso de *Cambio 16*, que no dejó de publicar información, aunque pudiera parecer insignificante o nimia. Valga como ejemplo la referencia al vicepresidente militar en el anteriormente mencionado artículo “El humo ciega sus ojos”.

Para ilustrar lo anterior, puede servirnos la portada con la que se inauguraba el año 1977 (*Cambio 16*, n.º 268, 24 de enero de 1977). Un titular a toda plana proclamaba: “Reforma Militar. Cambiando el paso”, superpuesto a los rostros de los tres ministros militares —Félix Álvarez-Arenas, Gabriel Pita da Veiga y Carlos Franco

---

<sup>4</sup> De momento no existe ni una definición clara del concepto de defensa ni mucho menos una aceptada con unanimidad por los especialistas (Feliu, 2009). Se ha tomado la definición de ofrecida por M.<sup>a</sup> Luisa Fernández, analista del Observatorio Europeo de Seguridad y Defensa (ápuđ Aguilar y Láuzara, 2011).

Iribarnegaray—, más el de Gutiérrez Mellado, en su calidad de vicepresidente primero del gobierno para Asuntos de la Defensa. El reportaje interior —cuando la revista dedicaba su portada a un determinado tema significaba la inclusión de un amplio *dossier* sobre esa cuestión— examinaba todos los aspectos relativos a la esperada reforma militar, sin olvidar mencionar al rey en su primera página, recordando que se le consideraba el “primer soldado de la nación” y poniendo de manifiesto la importancia de su figura. El encuadre titulado “1976: Cronología castrense” hacía un repaso de las vicisitudes vividas por la milicia en su relación con el rey y las tensiones con las fuerzas políticas. Con respecto al desconocimiento y/o alejamiento de la sociedad civil de las FFAA en 1977—desconocimiento y/o alejamiento que, en menor medida, continúa vigente— destaca este párrafo: “La opinión pública descubre ahora los motivos de insatisfacción del personal militar: desventajosa asistencia sanitaria, insuficiencia de las pensiones, escasas posibilidades de realización profesional, recurso forzado al pluriempleo, incómodas relaciones con el personal civil”.

Otra parte del reportaje se dedicaba a analizar “el descontento reinante en ciertos sectores de la milicia”, especialmente en lo concerniente a sus relaciones con el ámbito civil. Asimismo, se incluía una interesante entrevista con el recientemente nombrado jefe del Estado Mayor del Ejército, teniente general José Vega Rodríguez, quien declaraba: “La creación del Ministerio de Defensa la estimo necesaria y urgente”.

El *dossier* contemplaba, como ya se ha mencionado someramente, todas las cuestiones que afectaban a la reforma militar: una reflexión histórica sobre las tentativas en el pasado de reformar el ejército, recordando la denostada “Ley Azaña”; menciones a los presupuestos que se destinaron el año anterior a los gastos de Defensa y el dinero que se destinará en 1977, con otro encuadre titulado: “Dinero a la orden”; la opinión de los partidos de la oposición, de derecha e izquierda, sobre la reforma militar, que aparecía en el aparte “La voz de los partidos”; e incluso se reservaba un pequeño espacio para recordar a una de las figuras de la descolonización del Sahara, el último gobernador general del territorio, el teniente general Federico Gómez de Salazar.

Es decir, se trataba de un reportaje que pretendía informar, formar y entretener a la vez que servir para reafirmar la línea editorial de la revista de apoyar, en la medida de sus posibilidades, a la incipiente transición y otorgar la palabra a la sociedad española: “Es la sociedad la que ha de decidir asunto de tan extraordinaria gravedad —en referencia al rumbo que debía tomar la reforma militar— y en el marco de esta decisión irremisible ha de situarse la específica función de las Fuerzas Armadas y su organización estructural”. En suma, el *dossier* dejaba patente la importancia que la revista y por ende, la sociedad de la transición, otorgaban a la reforma militar y por tanto a las Fuerzas Armadas.

Para responder a la segunda parte de la pregunta, la relativa al nivel de interés y/o conocimiento que las Fuerzas Armadas suscitan en la sociedad actual, se ha consultado la última encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) sobre “La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas (IX)”<sup>5</sup>.

La encuesta es reveladora en referencia al interés al conocimiento y/o desconocimiento de la institución militar por parte de la sociedad española actual. Por su importancia, se han seleccionado algunas preguntas y respuestas que pueden ayudar a responder a la cuestión expuesta. Entre las primeras, destaca la buena valoración de la profesión militar (6.39), muy similar a la obtenida por el soldado profesional (6.44) y sólo superada por la policía (7.33), aunque ligeramente inferior a la de comerciantes (6.65) o periodistas (6.46)<sup>6</sup>. También llama la atención la respuesta a la pregunta sobre la disponibilidad del entrevistado para participar voluntariamente en la defensa del país, en caso de un ataque militar a España; casi un 40 por ciento (36.9) respondió de manera rotunda “No”. Sin embargo, esta respuesta contrasta con la obtenida al plantearle cuándo estaría justificada una acción militar por el gobierno de la nación; más del 50 por ciento de los encuestados (66.3) respondía “En caso de invasión del territorio nacional”, seguida por “Ayuda humanitaria en zonas de conflicto” (43.4).

---

<sup>5</sup> Estudio n.º 2.912. Septiembre-octubre 2011: <[http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2900\\_2919/2912/Es2912.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2900_2919/2912/Es2912.pdf)> (consultado el 27 de septiembre de 2012).

<sup>6</sup> Cifra media en base a 10.

Otra de las respuestas que merece la pena rescatar hace referencia a la contribución de las Fuerzas Armadas al prestigio o a la imagen internacional de un país. Un elevado porcentaje contestó “Bastante” (42.8), respuesta que, sumada a los que respondieron “Mucho” (18.8), puede interpretarse que, en general, la población española considera muy importante la imagen exterior que las Fuerzas Armadas proyectan de un país. Una pregunta similar, centrada concretamente en España, obtenía de nuevo resultados similares a la anterior, por lo que puede inferirse que la labor de las Fuerzas Armadas durante los últimos años ha contribuido a mejorar el prestigio internacional de nuestro país.

Sin embargo, en relación a la atención que los medios de comunicación prestan a los asuntos referentes a la defensa nacional o a las Fuerzas Armadas, el nivel de interés de los encuestados es bastante escaso. Un 41.6 respondió “Poco” y un 20.7, “Ninguno”. No obstante, la valoración de las Fuerzas Armadas es buena (51.9) y casi un 50 por ciento de los encuestados (46.8) opinó que estaban bastante preparadas para defender España.

Para terminar, es interesante rescatar los datos obtenidos en otras dos preguntas, casi consecutivas, relativas a la opinión sobre la presencia de las FFAA en el exterior y el gasto militar. En relación a la primera, un elevado porcentaje (40.8) consideró que el volumen de tropas españolas era el adecuado, aunque casi un 30 por ciento admitía su ignorancia al respecto (28.2). Del mismo modo, un porcentaje similar ignoraba la respuesta relativa al presupuesto destinado a la defensa (32.9), y era equiparable el número de los que pensaban que resultaba excesivo (25.9) o adecuado (28.8).

Es decir, si se puede considerar esta encuesta suficientemente indicativa para interpretar el nivel de interés y/o conocimiento/desconocimiento de la sociedad española actual en temas de defensa y Fuerzas Armadas, puede inferirse que se debate entre la contradicción y la ignorancia. Además, los esfuerzos invertidos por el Estado en la visibilidad del sector han logrado que se tenga una imagen bastante distorsionada de las Fuerzas Armadas; probablemente, por el empeño maniqueo de identificar a los soldados con la paz y no con la guerra.

**BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- Aguilar Rubio, R. y Láuzara, F. (2011), “¿El fracaso? de la implementación de una cultura y conciencia de seguridad y defensa en España”. Índice de investigación. Las políticas de seguridad y defensa en España. Máster en los retos de la paz, seguridad y defensa. IUGM-UNED.
- Barrachina Lisón, C. (2007), *La participación política de los militares en la transición española: influencias, evoluciones y consecuencias*. Barcelona: Pomares.
- Díaz Dorronsoro, J. M.<sup>a</sup> (2012), *Cambio 16: historia y testimonio de la mítica revista de la transición democrática española, en el 40.º aniversario de su fundación*. Madrid: Leer.
- Feliu, L. (2009), “La Cultura de Defensa y las Fuerzas Armadas”, *Ateneadigital*: [http://www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias\\_460\\_ESP.asp](http://www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_460_ESP.asp) (consultado el 25 de septiembre de 2012).
- Gutiérrez Mellado, M. (1983), *Un soldado de España: conversaciones con Jesús Picatoste*. Barcelona: Argos Vergara.
- Puell de la Villa, F. (1997), *Gutiérrez Mellado: un militar del siglo XX (1912-1995)*. Madrid: Biblioteca Nueva.

## **LOS ORÍGENES DE LA FUNDACIÓN DE AYUDA CONTRA LA DROGADICCIÓN (FAD)**

J. IGNACIO CALDERÓN BALANZÁTEGUI  
DIRECTOR GENERAL DE LA FAD

La FAD nació el 15 de septiembre de 1986 en un clima de alarma social. La sociedad española se enfrentaba a una explosión de los consumos de drogas, principalmente heroína por vía parenteral, que se percibían y vivían como algo extraño y ajeno, como una amenaza procedente del exterior que creaba graves problemas de salud pública, que provocaba un perceptible deterioro físico de los consumidores y que iba acompañada en ocasiones de episodios de delincuencia e inseguridad ciudadana. La sociedad vivía con angustia y alarma la situación y reclamaba medidas urgentes para atajar el problema.

Los datos confirman que la 'crisis de la heroína' ha protagonizado uno de los capítulos más dramáticos de la historia reciente de España. En los últimos treinta años han fallecido entre 20.000 y 25.000 personas por sobredosis, más de 300.000 han sido tratadas por depender de ella y 100.000 han adquirido el VIH al inyectársela. Los años ochenta y los primeros noventa del siglo pasado supusieron el momento álgido de la 'epidemia'.

La aparición del VIH-SIDA, la reaparición de la tuberculosis, la extensión de las hepatitis y enfermedades infecciosas entre los usuarios de heroína callejera adulterada diezmaron a toda una generación. Las personas que consumían 'caballo' se veían abocadas a todo un círculo vicioso de robos, trapicheos y venta de todas sus pertenencias para poder comprar la droga. Si a esto se suma la falta de una adecuada higiene personal en la inyección de la heroína (compartir jeringuilla, uso de aguas fecales, algodones y filtros contaminados y la adulteración del 'caballo' con polvo de talco, yeso, polvos de ladrillos o tejas, estricnina, azúcar, colacao, aspirinas

machacadas, etc.), no es de extrañar que, a finales de la década de los ochenta, cientos de personas comenzaran a morir en las calles de todas las grandes ciudades.

Esta situación provocó que en el estereotipo social se asentase la asociación entre el consumo de drogas ilegales y el aumento de la inseguridad ciudadana, identificando drogadicto-delincente y droga-factor de criminalidad.

Todas estas circunstancias desfavorables, más la intensa alarma social, con más de un 50 por ciento de la población que consideraba las drogas como uno de los tres problemas más importantes del país, junto al paro y el terrorismo, hicieron que las administraciones y la sociedad civil se movilizasen.

En el ámbito administrativo se debe destacar el nacimiento del Plan Nacional sobre Drogas en 1985. También es de justicia resaltar dos realidades territoriales que tuvieron un carácter pionero: Cataluña y País Vasco. Como después hicieron el resto de las Comunidades Autónomas, éstas aprovecharon fenómenos emergentes del tipo de las drogas para ir dotándose de competencias a la espera de recibir el grueso de transferencias. Aunque con organizaciones y desarrollos diferentes, ambas tenían unas características muy similares: configuraron los primeros programas públicos autonómicos y municipales sobre drogas (DAK, DROSS, etc.) y propusieron las primeras redes asistenciales.

El contexto era propicio, existía la necesidad social de movilizar esfuerzos, no solo de las instituciones públicas, sino también de la sociedad civil, frente a la drogas y tan solo faltaba alguien que tomara la iniciativa, diera un paso al frente y se comprometiera a organizar una respuesta solidaria desde la propia sociedad. Y esa persona fue el general Gutiérrez Mellado, quien, tras una brillante carrera militar y haber sido como vicepresidente del gobierno uno de los personajes claves del proceso de transición democrática en España, se encontraba ya en situación de retiro.

El general Gutiérrez Mellado conoció por un íntimo amigo el problema que la heroína representaba para los afectados y su entorno más próximo. Impresionado por el destrozo tan profundo que producía



un fenómeno hasta entonces desconocido para él, al menos en esa dimensión, decidió —como él decía— dejar de llorar junto a su amigo y hacer frente decididamente al problema. Decidió intentar ofrecer ayuda a las personas y familias que se encontraban atrapadas en las redes de las drogodependencias.

Desde que abandonó el Gobierno —narraba el diario *El Correo* en diciembre de 1995— [el general Gutiérrez Mellado] pasaba las mañanas en el Consejo de Estado y [...] un día se encontró con un amigo cuyo hijo era heroinómano. «Estaba pasando un verdadero calvario. Hablamos sobre el tema y, de ese modo, fui haciéndome una idea de la gravedad del problema». Así nació la FAD, que presidió hasta su muerte, en un intento —explicaba— de prestar «un servicio a la sociedad, a todos nosotros» Desde que se jubiló la actividad más notable de Gutiérrez Mellado fue el lanzamiento y consolidación de esta organización privada y no lucrativa para tratar de paliar los efectos desastrosos que producen las drogas.

No fue una tarea fácil. Su esfuerzo, voluntad, determinación y prestigio fueron fundamentales para superar las dificultades y conseguir que un grupo de empresarios compartieran su proyecto y dispusieran los medios necesarios para su puesta en marcha. “Desde el principio quedó claro —indica Javier Calderón, amigo personal del general y patrono fundador de la FAD— que había que organizar la respuesta desde la sociedad civil”. De hecho el Gobierno no intervino en su puesta en marcha, y en todo momento se impusieron, como se verá, por razones de eficacia, los procedimientos empresariales. El instrumento debía ser una Fundación.

Nació así la FAD en septiembre de 1986. S. M. la Reina aceptó desde el primer momento su Presidencia de Honor, queriendo ponerse al frente de un proyecto que pretendía ayudar a paliar el sufrimiento de muchas personas y aliviar la angustia de una sociedad que percibía el avance de un grave problema desde la alarma y la inseguridad.

“Era un momento de gran alarma social —recuerda José Ángel Sánchez Asiáin, ex presidente del Banco Bilbao, que entró en el Patronato de la FAD en 1990 y es su actual presidente— por la irrupción de las drogas y me pareció que era una obra que había que impulsar; yo siempre he creído en la Banca social”. De hecho, durante

su presidencia se hizo en el Banco Bilbao el primer Balance Social de España. Para Sánchez Asiaín, “lo resaltado es que fue un ejemplo clarísimo, palpable y explosivo de que frente a una necesidad pública aparece el sector privado”. Existe, a su juicio, un equívoco en esto:

Entre lo público y lo privado hay unas instituciones intermedias que son las Fundaciones, entidades que son algo en parte público y en parte privado. Tienen de público el objetivo y tienen de privado, la financiación y la dirección. Entre el Estado y la sociedad tiene que haber una especie de pacto. Hay parcelas de lo público de las que debe ocuparse el sector privado. ¿De quién tienen los poderes públicos el mandato de ocuparse de todo? La irrupción de la Fundación en un momento en que existe una gran alarma social por las drogas se produce espontáneamente; es la respuesta privada, con la Banca, las grandes empresas y los medios de comunicación, a una necesidad pública. La FAD es un ejemplo de la irrupción de lo privado en lo público y se ha mantenido desde entonces.

Los socios fundadores, además de Manuel Gutiérrez Mellado y Javier Calderón, fueron Plácido Arango, Caja Madrid, José Celma, José María Entrecanales, Jesús de Polanco, Manuel Prado y Colón de Carvajal y Enrique Sarasola, además de, a petición expresa de Gutiérrez Mellado, Miguel Vizcaíno Márquez, consejero de Estado. Unos pusieron encima de la mesa diez millones de las antiguas pesetas y la mayoría, veinte. Gutiérrez Mellado dijo tajantemente: “Los militares no tenemos dinero, así que yo voy a poner 25.000 pesetas y el general Calderón, que tiene cinco hijos, va a poner 15.000”. Así culminaba un largo peregrinaje de los dos militares, con una serie de contactos y reuniones preparatorias que se prolongaron de 1984 a 1986.

Las estrategias innovadoras, las decisiones arriesgadas, las grandes iniciativas, las empresas, los proyectos siempre tienen su origen en las personas y, en aquel 1986, el sentido de la amistad, el espíritu de servicio y el compromiso con la sociedad impulsaron al general Gutiérrez Mellado a poner en marcha una institución que hoy, veintisiete años después, sigue fiel a sus principios inspiradores, aunque, lógicamente, se ha transformado, desarrollado y evolucionado en función de los nuevos requerimientos, circunstancias y perfiles de los problemas derivados de las drogas.

Desde el primer momento el general Gutiérrez Mellado contó con el apoyo de un grupo de personas y con el respaldo de empresas, instituciones y profesionales que entendieron que el problema de las drogas requería una respuesta solidaria, que debía articularse desde la sociedad civil y que entendieron su apuesta personal por que fuese una institución dirigida al ámbito de la prevención y que, por tanto, creyeron en el proyecto que representaba la FAD.

Una vez constituida la Fundación, comenzó su andadura en el despacho de Jesús de Polanco, en la sede de Santillana. Aquel fue el primer domicilio social de la FAD hasta que José María Entrecanales ofreció como sede, que también resultaría provisional, unos despachos en la calle de Alcalá.

En estos primeros años fue preciso trabajar en muchos frentes y uno de ellos era dotarse de una organización y de unas infraestructuras adecuadas para asegurar el desarrollo de las funciones principales. Este aspecto se resolvió definitivamente gracias a la colaboración del Ayuntamiento de Madrid, que cedió a la Fundación, gratuitamente y durante treinta años, el uso y disfrute de los edificios que actualmente ocupa en la avenida de Burgos. En la génesis del acuerdo municipal figuran los nombres de los Alcaldes Juan Barranco y Agustín Rodríguez Sahagún y posteriormente los de José María Álvarez del Manzano y Alberto Ruiz Gallardón.

El 18 de julio de 1987 se incorporó a la FAD Eduardo Serra como director general. Él fue quien puso la FAD en marcha junto a Gutiérrez Mellado y con el impulso entusiasta de la Reina doña Sofía.

## **LA APUESTA POR LA PREVENCIÓN**

En aquel clima de preocupación y angustia colectiva, se reclamaban respuestas urgentes y lo más importante era actuar aunque los resultados de las acciones no tuvieran la eficacia deseada. A pesar de la presión ambiental, la FAD, en su momento fundacional, tomó una decisión estratégica de gran importancia y que posteriormente se ha mostrado como un gran acierto: había que superar el discurso del rechazo y el miedo y había que centrar los esfuerzos en la prevención, en evitar que los consumos llegaran a producirse.

De la mano de Eduardo Serra, la FAD decidió dedicar sus esfuerzos a la prevención de las drogodependencias en un momento en el que toda la sociedad reclamaba medidas urgentes e inmediatas para paliar el problema que la heroína había presentado a la visión atemorizadora de los españoles.

En aquel momento, los juicios de valor moral de carácter fundamentalista, instalados en el ámbito de los principios indiscutibles, determinaron que en los ejes de categorización moral (bueno/malo, limpio/sucio, sano/insano, lícito/ilícito, etc.) las drogas se encontrasen situadas siempre en los extremos negativos, plenamente negativos, de cada eje. No podía haber matices de categorización, de igual forma que no se podían entresacar características salvables, ni siquiera ‘menos malas’, de ese conjunto de adjetivaciones y calificaciones negativas. Tan no podía haber matices en la descalificación que, cuando la realidad imponía que algún elemento no pudiera ser situado en ese extremo de descalificación absoluta, ese elemento tenía que ser ‘salvado’, extraído de la categoría drogas. En resumen: droga sería ‘todo malo y sólo malo’ y si algo no podía ser calificado así es que ‘no era droga’.

En 1986, paradójicamente, para defenderse en cierta forma de la angustia amenazante que provenía de las drogas, era necesario exagerar esa amenaza y dotarla de unas características de extrañeza, incluso de inmanejabilidad. De esa forma, se podía estar instalado en una postura de alejamiento defensivo: ‘algo tan extraño es muy probable que no me afecte, en cualquier caso no tiene que ver conmigo, y sobre todo no me exige que yo haga nada puesto que nada tengo que hacer al no tener que ver conmigo’. Era un mecanismo de defensa contra la angustia colectiva, que quizás pueda ser leído como irracional, pero que no puede ser negado por ese carácter de irracionalidad. En el plano individual las reacciones primarias de defensa de amenazas masivas, el bloqueo y la inhibición psicomotrices o la tempestad de movimientos, son igualmente irracionales e ineficaces y sin embargo se prodigan a lo largo de toda la escala biológica, con una presencia innegable en los humanos.

En el ámbito de las respuestas ante los problemas de drogas, en ese momento de constitución de la FAD, podían advertirse sin esfuerzo muchas actuaciones que podrían ser ejemplos acabados de

esos movimientos primarios que, más que ser eficaces, debían proporcionar la ilusión de eficacia. La sociedad precisaba sentir que hacía algo para aminorar esa amenaza, pasando a segundo término el que ese algo tuviera o no, razonablemente, algunos efectos positivos. Solo dos experiencias eran innegociables y, por otro lado, la existencia de esas dos exigencias validaba cualquier intervención: la buena voluntad y la propuesta explícita de que la acción se dirigía contra las drogas.

La FAD, cuando nació, no era ni podía ser ajena a este clima social; como por otro lado, no lo era ninguno de los planes de actuación que surgieron en aquel momento. Su fundación se hacía necesaria para responder a esas demandas sentidas por la sociedad y, en algunos de sus aspectos, montadas sobre esos mecanismos que se acaban de describir; por tanto, no podía no responder a esas exigencias, reales o exageradas, objetivas o matizadas por la manipulación, que eran el motor de su puesta en marcha.

De ahí que, en las estrategias iniciales de la Fundación, pueda advertirse la presencia de mensajes beligerantes, muy cerrados, de enfrentamiento global y totalizador, henchidos de voluntarismo y de explicitud en las propuestas, etc. De ahí también que fuera tan frecuente la propuesta de actividades de movilización social, con presencia multitudinaria de personas agrupadas fundamentalmente por un lema, casi por una ilusión general, por la fantasía tranquilizadora de que esa situación iba a realizarse puesto que era evidente que era necesaria, que la querían muchos y que muchos expresaban con rotundidad ese deseo. De ahí, igualmente, un discurso muy centrado sobre las drogas como realidad amenazadora ajena, que exigía una defensa activa, pero una defensa montada sobre estrategias de oposición frontal y sobre estrategias barrera.

En cualquier caso, en las estrategias de la FAD en sus momentos fundacionales no sólo se advierten, con sus pros y sus contras, con todos sus claroscuros, esas posiciones hijas de la representación colectiva. Ya desde los momentos iniciales, la Fundación demostró poseer esa capacidad de distanciamiento y de crítica técnica (también autocrítica), que es lo que permite a alguien, que se encuentra inmerso en un contexto que dialécticamente construye o condiciona la propia manera de pensar, distanciarse de ese

contexto pudiendo generar un discurso propio, separado de lo condicionado desde fuera, capaz de impulsar una conciencia diferenciadora y alimentadora de un cambio creador y positivo.

Ese distanciamiento permitió advertir que, al lado de la necesaria respuesta asistencial que tranquilizaba enormes angustias del colectivo (además de que, lógicamente, atendía necesidades objetivas), era preciso apostar por la puesta en marcha de fórmulas de prevención, absolutamente necesarias a medio plazo, por mucho que no se sintieran como prioritarias en las urgencias del momento. De igual forma que tampoco podían sentirse como prioritarias, malamente podían contribuir a una tranquilización social o a un sentimiento de estar respondiendo a lo prioritario y a lo más dramático. La necesidad de ir dotándose de un fondo documental que alimentara las necesidades de información y de capacitación profesionales, o la exigencia de poner en marcha fórmulas de colaboración con las universidades para ir creando ese grupo de especialistas, en asistencia, en clínica, en prevención o en investigaciones, que resultaba absolutamente preciso y de los que se carecía casi por completo.

Apostar por la prevención fue una decisión que el tiempo ha demostrado acertada, pero también fue una apuesta difícil cuando se tomó. Esta determinación señaló ya lo que iba a ser una de las improntas más constantes de esta institución: buscar la máxima eficacia en aquello que había decidido hacer. La FAD iba a trabajar a largo plazo y, por lo tanto, sin buscar el éxito y el protagonismo que el corto plazo puede permitir.

El análisis que de las necesidades del momento hicieron los responsables de la FAD en los inicios de su actividad les llevó a poner en marcha unas acciones que consideraron prioritarias ante el estado de situación de los problemas. Como ya se ha apuntado, en 1986 el fenómeno de las drogodependencias se encontraba protagonizado por una crisis de heroína, que conllevaba una visión estigmatizada de los usuarios, con una presencia importante en las calles de personas degradadas físicamente, marginadas socialmente, que, en muchas ocasiones, se veían envueltas en una delincuencia funcional añadida. Este panorama había provocado en la sociedad una importante alarma, que desembocó en la demanda de medidas urgentes que paliaran el fenómeno, lo que supuso, entre otras cosas, la aparición de una serie

de organizaciones dedicadas a hacer frente a los problemas de las drogodependencias y la creación de una red asistencial hasta entonces inexistente. Lo más fácil hubiera sido apoyar la línea del tratamiento, donde un importante número de instituciones estaban ofertando ya sus posibilidades. Sin embargo, se optó por algo más complejo y posiblemente menos comprendido en aquel momento: la prevención. Hoy, todos los organismos nacionales e internacionales reconocen que esta vía es realmente esencial para intentar frenar los problemas derivados de los consumos de drogas.

La importancia de la información para una sociedad que sufría un problema hasta entonces desconocido en esa dimensión, la necesidad de consuelo y orientación para los afectados y sus familias, unidas a la importancia de ayudar a que la sociedad se dotara de los profesionales mejor cualificados para enfrentar las nuevas situaciones problemáticas, hizo que la FAD iniciara su andadura planteando esos tres objetivos.

Así, se creó un centro de documentación que llegó a ser uno de los mejores de Europa, y que ha prestado apoyo e información a todas las personas, profesionales o no, que lo han necesitado. Además, un teléfono de ayuda y orientación vino a ponerse a disposición de los afectados, y lo hizo de forma gratuita, contando para ello con un voluntariado adulto que, desde los inicios, viene dando respuesta a los cientos de miles de personas que se han dirigido a la FAD.

Esta última iniciativa fue la única petición personal que hizo el general Gutiérrez Mellado. Entendía que si su amigo tenía grandes dificultades para recibir orientación y ayuda, cuánta gente no sufriría en silencio una situación similar sin tener a donde recurrir para buscar consuelo, orientación y ayuda. Así nació el teléfono de orientación de la FAD, que todavía hoy pervive y que ha atendido más de 300.000 llamadas de personas que se han acercado a la FAD pidiendo auxilio.

La formación de especialistas supuso que la FAD, en colaboración con las universidades, creara los Másteres de Drogodependencias, que han permitido capacitar con el mejor nivel posible a miles de profesionales y técnicos, que se han sumado al esfuerzo de tantos otros para poner coto a un problema, en aquel momento excesivamente teñido de alarmismo y satanización.

Otra acción que la FAD entendió como necesaria fue la de conectar con la sociedad para ir dando mensajes que la tranquilizaran, sensibilizaran y ayudaran a construir un discurso social más alejado de la alarma y el miedo, y más próximo a las necesidades reales del problema. Esto no hubiera sido posible sin la generosa decisión de las agencias de publicidad y los medios de comunicación, que aceptaron colaborar gratuitamente en la creación y difusión de los mensajes de la FAD y que han llegado a constituir lo que hoy se considera la campaña de comunicación social más importante del mundo en sus características.

La FAD siempre ha mantenido una exigencia de análisis constante, no sólo de la realidad y evolución de los problemas, sino también de la percepción social de los mismos. Esto ha posibilitado evolucionar, adaptar las acciones y ofrecer aquello que en cada momento más necesitaba. Así se fueron construyendo programas de intervención directa, dirigidos a ayudar a que la escuela y la familia pudieran cumplir las exigencias que la prevención plantea, sin olvidarse de estimular la colaboración de la comunidad y de muchos agentes de ésta.

El conocimiento de la realidad y de los aspectos parciales de ésta ha sido posible gracias a la existencia de una importante línea de investigación que ha permitido a la FAD constatar los cambios producidos. Ésta se enfrenta a una evolución acelerada de las normas de convivencia, de las pautas culturales, de los roles de referencia, de la jerarquía de valores sociales; frente a una crisis del modelo educativo general y de un alejamiento de la familia del compromiso con ese modelo educativo.

Existe una clara interrelación de los problemas de consumos con otros conflictos, más genéricos, que afectan tanto a comportamientos individuales como colectivos: el fracaso escolar, la violencia juvenil, la intolerancia, los maltratos domésticos, la insolidaridad, la delincuencia, etc., que, entre otras razones, proceden de una distorsión en el desarrollo educativo de las personas y de los grupos sociales. Por último, se ha constatado que las estrategias que se han venido utilizando para prevenir los riesgos de los consumos son igualmente eficaces para la prevención de otras conductas antisociales



(violencia, falta de solidaridad, etc.), hoy ampliamente presentes en la sociedad.

Estas realidades han llevado a la FAD a superar planteamientos preventivos excluyentes, específicamente sobre drogas, y a hacer más hincapié en la necesidad de educar en la discriminación y en el manejo de los riesgos sociales. Por ello, en los últimos años, y de forma rotunda, se ha apostado por la prevención educativa como línea más útil para poder enfrentar los problemas. Y esto se ha logrado desde el convencimiento, adquirido tras años de experiencia y trabajo, de que esta forma de prevención es clave, no sólo por reducir los consumos de drogas sino, también, por enfrentar otras conductas de riesgo social con orígenes muy similares, que además están interconectadas y se potencian entre sí. Capacitar a los niños para cuando les llegue el momento de la toma autónoma de decisiones es la mejor forma de reducir las posibilidades de que se vean afectados por riesgos no deseados, potenciando al mismo tiempo la libertad individual para asumir la propia vida en las mejores condiciones posibles.

Por ello, las acciones a emprender deben ir encaminadas al desarrollo de capacidades individuales y sociales para manejar los riesgos, a ampliar el conocimiento sobre los mismos, ahondando en su significado personal y social. Todo ello en el marco de las distintas etapas del desarrollo evolutivo individual, y en cualquier caso, comenzando a trabajar desde las edades más tempranas a través de estrategias entre las que la educación en valores tiene un importante protagonismo. Para ello es necesario que escuela, familia y comunidad se impliquen aún más en el cumplimiento de la función educativa que les es propia e indelegable.

La historia de la FAD ha sido la historia de una adaptación a la realidad y necesidades que el problema de las drogas ha venido presentando en su vertiginosa evolución y los datos de sus primeros veinticinco años de vida así lo avalan. A lo largo de su primer cuarto de siglo de historia, la FAD ha promovido y patrocinado las siguientes actividades:

- Un número acumulado de seis millones de alumnos, de la mano de 150.000 educadores, en más de 50.000 colegios, ha participado en programas escolares de prevención de drogadicciones.
- Cinco millones de padres y madres han recibido información y formación para la prevención de los problemas de drogas.
- Se han realizado 37 investigaciones sobre diferentes aspectos necesarios para los programas de intervención.
- Desde 1996, se ha venido actuando en catorce países de América Latina, donde se han implantado ocho delegaciones de la FAD. Más de 1.300.000 personas se han beneficiado de estos programas.
- Desde 1988 se han lanzado 39 campañas de sensibilización, que han tenido más de 500.000 impactos en televisiones, prensa y publicidad exterior. Catorce agencias de publicidad han colaborado, de forma gratuita, en esta operación, a consecuencia de lo cual, más del 85 por ciento de la población española reconoce esas campañas.
- Desde 2003, se han organizado nueve congresos sobre distintos aspectos relacionados con las drogas y el contexto social.

Pero nada de todo esto hubiera sido posible sin la generosa y decidida postura que el general Gutiérrez Mellado tomó en los años ochenta del siglo XX, cuando comenzó el sufrimiento que este importante problema estaba produciendo en miles de españoles que, desorientados y confusos, sufrían en silencio los efectos de tan terrible problema.

Él no lo dudó y puso todas las fuerzas que aún le quedaban para prestar un nuevo servicio a la sociedad. Veintisiete años después, la FAD sigue siendo el testimonio vivo de su decisión y millones de personas se han beneficiado de la acción que puso en marcha en 1986. Muchas gracias, mi general, en nombre de todos ellos.

# LIDERAZGO EN TIEMPOS DIFÍCILES

DANIEL MUÑOZ MARRÓN

La presente comunicación intenta poner de manifiesto aquellos rasgos de la personalidad del General Gutiérrez Mellado que hicieron de él un líder en la defensa de los valores democráticos en una época convulsa tanto dentro como fuera de las Fuerzas Armadas. Alabado por unos y criticado por otros, el General representa una de las figuras clave para entender el proceso de transición democrática en España. A través de las teorías psicológicas más actuales sobre liderazgo pretendemos resaltar aquellos aspectos de su persona que hicieron de él un “líder en tiempos difíciles”, con la intención de rescatar aquellos rasgos que pueden ser útiles, en la actualidad, para la formación de nuevos líderes destinados a ocupar puestos relevantes en nuestras instituciones.

**Palabras clave:** liderazgo, General Gutiérrez Mellado, Fuerzas Armadas (FAS).

El liderazgo ha sido y sigue siendo uno de los principales campos de estudio de la psicología social, de los grupos y de las organizaciones, por la importancia que tiene en la dirección y gestión de equipos y personas. Al ser un campo de estudio clásico, el concepto de liderazgo ha ido sufriendo diversas modificaciones según se ampliaban los estudios e investigaciones, que se han centrado, en gran medida, en la relación causal existente entre el tipo de liderazgo y la eficacia asociada al mismo.

En la actualidad las organizaciones se encuentran enfrentadas a nuevos retos y contextos, que además varían de forma extremadamente rápida, que requieren reexaminar y ampliar los modelos tradicionales de liderazgo basados fundamentalmente en la autoridad de una única persona, que centran su atención en el establecimiento de transacciones entre el líder y los subordinados a través de relaciones de carácter individual y que están referidos a un

contexto casi exclusivamente local. (Gil, Alcover, Rico y Sánchez-Manzanares, 2011).

Desde los experimentos clásicos de liderazgo realizados por Kurt Lewin y sus colaboradores, en los años treinta, con jóvenes, con el objetivo de ver la forma en que la gente se comporta en los grupos ante distintos tipos de liderazgo (liderazgo democrático, autocrático y liberal), hasta las modernas teorías que defienden el liderazgo compartido o *shared leadership* (Yulk, 2002) como aquel que consigue mejores resultados en determinados tipos de equipos y tareas, han sido numerosos los modelos teóricos que han abordado el tema del liderazgo.

Si nos quedamos con la primera de las acepciones que el diccionario de la RAE nos propone para la definición de un líder, tenemos que un líder es aquella *persona a la que un grupo sigue, reconociéndola como jefe u orientadora* (RAE, 2012). De dicha definición extraemos que no todo dirigente tiene la capacidad de ser líder, esto es, de hacer que “el grupo” le siga y le reconozca como dirigente.

Actualmente, en los tiempos de crisis económica y social que vivimos, son muchas las voces que gritan pidiendo soluciones a las clases dirigentes (fundamentalmente políticas, pero también a las pertenecientes a otros ámbitos de la vida social e institucional) y el descrédito entre las mismas es notable. Esta falta de credibilidad es consecuencia directa de una serie de actuaciones de dudosa honradez y eficacia que hacen que la figura del dirigente se vaya debilitando con el ejercicio del poder y separando cada vez más de la figura de líder, lo que supone un peligro para la estabilidad del sistema de bienestar creado en la órbita de los países occidentales durante todo el siglo XX.

Los ciudadanos hemos dejado de creer en dirigentes que ni dirigen, ni gestionan correctamente empresas, instituciones públicas e incluso organizaciones internacionales, que no se aplican las normas a sí mismos y que lejos de dar ejemplo, hacen de la legislación vigente numerosas excepciones en busca de su propio beneficio, haciendo recaer sobre la población el alto coste de sus errores. Si bien, esta no es la generalidad, no es menos cierto que la repercusión mediática es

enorme, el efecto que causa en la opinión pública realmente pernicioso y el ejemplo proporcionado a las nuevas generaciones realmente nocivo.

El liderazgo resulta ser una pieza fundamental en la eficacia, tanto de los equipos de trabajo, como de las organizaciones de las que éstos forman parte (Gil, Alcover, Rico y Sánchez-Manzanares, 2011). Es por ello que necesitamos personas que lideren nuestras organizaciones, a nivel internacional, pero ahora más que nunca, en la órbita nacional, con el objetivo de que éstas recuperen el prestigio perdido y alcancen los estándares de excelencia deseados para un país que está y debe seguir presente, si cabe con más fuerza, en el orden internacional.

Es por ello, que rescatamos en este año del centenario de su nacimiento la figura del General Gutiérrez Mellado (1912-1995), como persona que lideró, junto al Presidente Adolfo Suárez y otra serie de dirigentes, el proceso de la Transición Española, periodo convulso en el que la remodelación de las diferentes instituciones, que provenían de la época franquista y la creación de los organismos necesarios para una nueva etapa, suponían una dura tarea.

Es precisamente en esta época de la vida de Manuel Gutiérrez Mellado donde se hacen más patentes aquellas virtudes que hicieron del General un líder de su tiempo y una figura clave en la historia reciente de España. Rasgos que definen su personalidad, puestos de manifiesto en momentos clave de su vida, como: el *arrojo*, que demostró en el enfrentamiento con los golpistas que entraron en el Congreso de los Diputados el día 23 de febrero de 1981 encabezados por el Teniente Coronel Tejero; la *astucia* (quizás aprendida en el tiempo que trabajó en los incipientes servicios de inteligencia de Franco) para ir introduciendo cambios cualitativos en las relaciones ejército-estado en una época en que la tensión entre ambos estamentos y dentro del propio ejército era máxima; o la *autocrítica*, a los 28 años habló de la falta de liderazgo en la institución castrense: “nada se concreta ni se decide por el mando” (Puell de la Villa, 1997), lo que pone de manifiesto la importancia que ya en aquellos años el General daba a la formación en capacidades de los mandos militares (si bien es cierto que esta crítica no estaba enfocada tanto hacia personas concretas, como a las instituciones que dentro de las Fuerzas Armadas

(FAS) debían marcar las directrices a seguir: “no hay ni embrión de Estado Mayor que canalice las ideas e iniciativas que surgen, ni hay un plan premeditado y previsto” (Puell de la Villa, 1997).

Si continuamos desgranando algunas de sus virtudes, no podemos olvidar el *compromiso*, con Adolfo Suárez, con la democracia, con el ejército o con la sociedad, cuando en 1987, ya retirado, creó la Fundación de Ayuda a la Drogadicción (FAD) a raíz de la muerte de un hijo de Javier Calderón (amigo y colaborador suyo) por consumo de drogas. O la *decisión*, que mostró ante las nuevas reformas que nuestras FAS necesitaban y que se afrontaron en aquella época, gracias en gran medida a su trabajo, desactivando los mecanismos ideológicos y políticos del ejército y separando con claridad a los militares del poder político. También es digno de mención el *esfuerzo*, que ya de joven mostró, al terminar como número uno de su promoción en la Academia de Artillería de Segovia y que continuó en su incansable “lucha” cuando ya era vicepresidente del gobierno de Suárez.

Sin embargo, el rasgo que mejor puede definir al general quizás sea el de la *fidelidad*. Fidelidad o lealtad al ejército, pero sobre todo al presidente del gobierno Adolfo Suárez. Pese a su formación como militar de la época franquista y la gran admiración que Manuel Gutiérrez Mellado profesaba al anterior jefe del estado Francisco Franco, su lealtad y fidelidad hacia el Presidente que le eligió para desarrollar la dura tarea de conseguir someter el poder militar al poder civil fue de dimensiones incalculables. Como afirma Javier Cercas en su libro *Anatomía de un Instante*, fueron numerosas las ocasiones en que se empleó a fondo para proteger al presidente del gobierno de las iras de sus compañeros de armas o para, aprovechando la ausencia de Suárez en el consejo de ministros, abroncar a los asistentes y exigirles a gritos lealtad a quien los había nombrado. Fue una fidelidad sin condiciones desde el comienzo de su carrera política, quizás provocada por su disciplina y por la gratitud que profesaba al hombre que confió en él. No debemos olvidar que, no en vano, Gutiérrez Mellado fue el único ministro que estuvo presente en todos los gobiernos que Suárez presidió.

En este decálogo de rasgos, no debemos olvidar citar su *habilidad*, para saber rodearse de los colaboradores más adecuados en

cada momento, la mayoría de ellos de los denominados “aperturistas” dentro de las FAS, continuando la línea reformista marcada anteriormente por el General Díez Alegría (Tusell, 2007), así como la demostrada para colocar a aquellos que creyó más idóneos para capitanear el cambio de régimen en los puestos vitales dentro del ejército (por ejemplo el general Gabeiras). Esto fue decisivo en hechos tan determinantes como el del golpe de Estado de febrero de 1981, donde el posicionamiento de algunos militares de alto rango, como el citado, fue fundamental para su fracaso y por consiguiente el triunfo de una democracia por entonces incipiente.

A pesar de las constantes críticas que le profesaron los militares más cercanos a la ultraderecha, que le tacharon de ambicioso, la *humildad*, considerada una de las asignaturas fundamentales del liderazgo (Sharma, 2004), es una de las grandes virtudes que caracterizaron al General. Patente ya cuando Suárez, al formar su primer gobierno, le ofreció dirigir la cartera de Gobernación, que Gutiérrez Mellado rechazó alegando no poseer los conocimientos adecuados para desempeñar el cargo; o la que mostró al hablar (pasados unos años) sobre su actuación el día del 23-F: “Aquel 23 de febrero sólo hice lo que me enseñaron en la Academia General”. Muy relacionada con la anterior, aparece la que puede ser su gran virtud; por encima de todas. Gutiérrez Mellado demostró una infinita *resistencia a la crítica* y una *fortaleza* dignas de un auténtico líder, sobre todo en los enfrentamientos que mantuvo con militares de todas las categorías, especialmente con el generalato. Fue criticado por aquellos por los que él más quería ser reconocido. Fue acusado de cobardía por no haber luchado en el frente, por haber desarrollado parte de su carrera en los servicios de inteligencia, por su presunta complicidad en el asesinato del comandante Isaac Gabaldón (acribillado en julio de 1939), etc. Los ataques perpetrados por otros compañeros desde dentro de las FAS fueron sistemáticos (García, 1996), incluso algunos muy graves, como el ocurrido en enero de 1979, en el Cuartel General del ejército, durante las honras fúnebres por el gobernador militar de Madrid Constantino Ortín (asesinado por ETA).

Fue a él a quien la indignación militar animada por la ultraderecha hizo responsable de permitir los asesinatos de sus compañeros de armas. Otros militares no fueron capaces de soportar la

presión y ante insultos tales como “traidor de mierda” o “debelador del ejército” recibidos poco después del golpe de estado, el general de división Marcelo Aramendi (Director General de Enseñanza Militar del Estado Mayor del Ejército de Tierra) acabó con su vida en su despacho del Cuartel General del Ejército. Las agresiones que encajó Gutiérrez Mellado no fueron menos crueles que las que quebrantaron la resistencia del general Aramendi “y aquí fue donde Gutiérrez Mellado superó todos los récord de resistencia, fortaleza e integridad moral, casi hasta el límite de la heroicidad” (García, 1996).

Por último debemos citar el *valor*; el demostrado cuando segundos después de la entrada del teniente coronel Tejero en el hemicycleo del Congreso, en medio de las balas disparadas por los golpistas, mientras todos los demás diputados presentes se tumbaban para protegerse del tiroteo, él se resistió a lanzarse al suelo (junto con Adolfo Suárez y Santiago Carrillo) (Cercas, 2009), exigiendo a los guardias obediencia, e incluso forcejeando con el teniente coronel Tejero y resistiéndose a caer al suelo aferrándose al apoyabrazos del escaño. Aunque pueda atribuirse este comportamiento a una cualidad fortalecida, quizás, a lo largo de años de entrenamiento en situaciones límite (Punset, 2007), no por ello debe quitarse al acto el reconocimiento que merece.

A pesar de este desglose de rasgos o capacidades extraídos de la vida del general Gutiérrez Mellado y que, en menor o mayor medida, debería poseer toda persona llamada a dirigir nuestras instituciones, las líneas actuales de investigación apuntan hacia un modelo de liderazgo que debe trascender la tradicional enumeración de características individuales para resaltar su carácter diádico, compartido, relacional, estratégico y global, con el fin de enfrentarse a una cada vez más compleja dinámica social (Avolio, Walumbwa y Weber, 2009). Uno de los modelos vigentes actualmente, el liderazgo complejo, recuerda que el liderazgo supone un proceso emergente, adaptativo y complejo, de modo que no se debe centrar la atención únicamente y de forma aislada en los factores individuales del líder, sino más bien en las interacciones que se producen entre estos factores (Gil, Alcover, Rico y Sánchez-Manzanares, 2011). Es también por esta razón por la que Manuel Gutiérrez Mellado fue un adelantado a su tiempo. En los modelos tradicionales de liderazgo las conductas de los líderes se basan en los intercambios que éstos establecen con sus



seguidores (en términos de intercambio de costes-beneficios, recompensas-castigos, siguiendo el modelo del liderazgo transaccional). Sin embargo, los nuevos modelos de liderazgo ponen el acento en valores ideológicos, éticos, emocionales y morales, contenidos simbólicos, mensajes visionarios e inspiradores, autoconciencia, etc. (Gil, Alcover, Rico y Sánchez-Manzanares, 2011). Por lo expuesto anteriormente, parece que Gutiérrez Mellado ejerció, en gran medida, esta última tipología de liderazgo, que por aquel entonces ni siquiera se había comenzado a teorizar.

A partir de los años ochenta del siglo XX, aparecen nuevos modelos o teorías sobre liderazgo, tales como el liderazgo carismático y el liderazgo transformacional que impulsan de nuevo las investigaciones al respecto. Estas teorías proponen que los líderes motivan a los seguidores para actuar más allá de sus propias expectativas y les ayudan a conseguir un alto rendimiento, inspirando con la visión articulada por el líder niveles cada vez más elevados de implicación con el grupo.

En relación al liderazgo carismático se han descrito determinados procesos como articular una visión innovadora, integradora, mostrar conductas no convencionales (Gutiérrez Mellado abandonó el modelo de militar implicado e inmerso directamente en política para conseguir una de sus grandes obsesiones: hacer depender el poder militar del poder político), tomar en consideración las demandas de los colaboradores, así como las restricciones, oportunidades y riesgos del ambiente y adoptar riesgos personales (Conger, 1991). Nada más lejano de la realidad que vivió diariamente el personaje que aquí analizamos. De todos es conocido el riesgo que asumió y el elevado precio personal que tuvo que pagar por alcanzar lo que él consideraba un bien superior para España y para la democracia. Las críticas desde dentro de la institución militar a su trabajo, por parte de compañeros de armas de elevado prestigio, abundaron (como hemos descrito anteriormente) fundamentalmente en su etapa como vicepresidente del gobierno: “a principios de septiembre de 1976, cuando ocupaba la jefatura del Estado Mayor del Ejército y faltaban sólo unos días para que Adolfo Suárez lo metiera en política nombrándolo vicepresidente de su primer gobierno, el general Gutiérrez Mellado era uno de los militares más respetados por sus compañeros de armas; sólo unos meses más tarde era el más

odiado” (Cercas, 2007); “desde el inicio de la democracia nadie había acaparado tanto odio militar como el general” (Cercas, 2007).

Respecto al segundo modelo, el de liderazgo transformacional, B.M. Bass ha identificado cuatro dimensiones fundamentales (Bass, 1985): el carisma o influencia idealizada (el líder muestra su visión y sirve de modelo a seguir), la motivación inspiradora (el líder desarrolla una visión compartida y genera un espíritu de grupo), la estimulación intelectual (promueve la resolución de problemas, así como la innovación) y la consideración individualizada (el líder interactúa de forma personal con todos y cada uno de los componentes de su equipo) (Gil, Alcover, Rico y Sánchez-Manzanares, 2011). La investigación al respecto muestra la existencia de una correlación positiva entre el liderazgo transformacional y diferentes variables individuales del líder (como las desglosadas anteriormente y presentes en la personalidad de Gutiérrez Mellado), así como entre este tipo de liderazgo y los resultados alcanzados por la organización, empresa o institución (como mayor rendimiento o satisfacción del equipo) en diferentes situaciones y culturas (Gil, Alcover, Rico y Sánchez-Manzanares, 2011).

Con el comienzo del nuevo siglo, ha aumentado el interés por el estudio de la relación entre liderazgo y ética (Simola, Barling y Turner, 2010), impulsado fundamentalmente por el papel que distintos líderes han jugado en instituciones relevantes a nivel mundial, tanto públicas como privadas, dando lugar a la aparición de un nuevo modelo denominado liderazgo auténtico y que se puede definir como “un patrón de conducta de liderazgo transparente y ética, que enfatiza la disposición a compartir la información necesaria para la toma de decisiones, a la vez que acepta las aportaciones de los seguidores” (Avolio et al., 2009). Sin embargo, debemos reconocer que siendo un concepto relativamente novedoso y sin existir investigación al respecto, muchos líderes a lo largo de la historia han resultado ser o actuar como líderes auténticos. El General Gutiérrez Mellado fue, sin duda, uno de ellos.

Entre las dimensiones del liderazgo auténtico (Walumbwa, Avolio, Gardner, Wernsing y Peterson, 2008) podemos encontrar: procesamiento balanceado (análisis objetivo datos relevantes para la toma de decisiones), perspectiva de moral interna (seguir la senda de

una moral interna que autorregule la propia conducta), transparencia relacional (presentarse frente al grupo de forma auténtica, compartiendo abiertamente la información y mostrando los sentimientos adecuados a cada situación) y conciencia de uno mismo (conocimiento de las fortalezas y debilidades de uno mismo y de la interpretación del mundo que cada individuo tiene). En la medida en que dejaba de lado sus propias ideas de juventud para ayudar a Adolfo Suárez en su tarea de instaurar un sistema democrático en una España que iniciaba entonces su andadura por este terreno, el personaje que analizamos cumplió con este perfil a la perfección.

Si avanzamos un poco más, y nos centramos en aquellas situaciones caracterizadas por su complejidad y ambigüedad como las que suelen presentarse en las organizaciones actuales o las que vivieron representantes políticos en una época, como la Transición Española, repleta de cambios, las líneas de investigación actuales defienden la dificultad que presenta la existencia de un líder externo que desempeñe con éxito todas las funciones de liderazgo (Gil, Alcover, Rico y Sánchez-Manzanares, 2011). Este camino nos conduce hacia un nuevo modelo de liderazgo, el liderazgo compartido. El presidente Suárez, acostumbrado a acaparar en su persona una gran cantidad de poder, sabía que para realizar las reformas que quería dentro de las FAS necesitaba un buen *compañero de viaje*. Necesitaba compartir su liderazgo político, con otro líder, en este caso un militar, que le proporcionase cierta ascendencia y respeto por parte del Ejército, un Ejército que por aquel entonces veía con recelo muchas de las reformas que se estaban realizando. El Presidente del Gobierno necesitaba un militar con mucho prestigio dentro de la institución militar. Ya hemos citado que en 1976 Gutiérrez Mellado era Jefe del Estado Mayor del Ejército además de ser uno de los militares más respetados dentro de la propia institución, por lo que Suárez no dudó en que el general era el hombre elegido para compartir su liderazgo en la dura empresa de democratizar España.

El liderazgo compartido aparece al producirse una distribución de las acciones de liderazgo entre los diferentes miembros que componen el equipo. Todos ellos se lideran unos a otros dependiendo de las circunstancias que definen cada una de las situaciones a las que se enfrentan (Wageman, Fisher y Hackman, 2009). Gutiérrez Mellado asumió las cuestiones relacionadas con las FAS, haciendo en

numerosas ocasiones de parapeto para el Presidente del Gobierno, evitándole conflictos y trifulcas con los militares, y asumiendo en su propia persona un desgaste que hubiera resultado insoportable para Adolfo Suárez en aquellos momentos. Este tipo de liderazgo contrasta con paradigmas más convencionales como el liderazgo tradicional, jerárquico o vertical, que atribuye al líder una posición jerárquica de poder, un nombramiento externo al equipo y una autoridad formal (aspectos que el General poseía cuando ostentaba el cargo de Vicepresidente del Gobierno, pero que sirven de muy poco en los escalones más altos de la pirámide de mando, así como ante circunstancias excepcionales, de crisis y complejas). No olvidemos que Gutiérrez Mellado ostentaba el empleo de Teniente General el día del 23-F mientras el Teniente Coronel Tejero entraba en el Congreso de los Diputados, no sólo haciendo caso omiso de sus órdenes para que abandonara aquella acción sino llegando incluso a zarandear al general, que poseía un empleo militar muy por encima del de Antonio Tejero. También poco después de la entrada de Tejero en el Congreso, cuando el General Aramburu (por aquel entonces Director General de la Guardia Civil y mando directo del golpista) habló con él y le ordenó que entregara las armas, la actitud de éste ante su superior volvió a ser muy similar “Mi general, antes que entregarme le pego un tiro y después me mato” (Cercas, 2009), lo que suponía un incumplimiento de la orden directa de su superior jerárquico, así como la constatación del poco efecto que el liderazgo formal o vertical tiene en circunstancias excepcionales (que por otro lado son aquellas que más necesitan de la actuación de un líder eficaz para ser resueltas).

La literatura al respecto defiende que el liderazgo compartido es más efectivo fundamentalmente cuando el equipo desarrolla tareas complejas relacionadas con la creación de conocimiento, tales como la toma de decisiones. (Yeatts y Hyten, 1998). En cualquier caso, los miembros del equipo comparten habitualmente las responsabilidades de liderazgo, aunque este liderazgo compartido pueda coincidir en ciertas funciones con cierto grado de liderazgo vertical. El objetivo sería el de aprovechar y optimizar las diferencias entre los miembros del equipo aprovechando las sinergias que se generan.

En la sociedad actual, la necesidad de afrontar nuevos retos exige a los líderes adoptar un papel cada vez más complejo, sólidamente asentado sobre valores éticos y capaz de compaginar la

continuidad con el cambio y la innovación (Gil, Alcover, Rico y Sánchez-Manzanares, 2011). La sociedad moderna ha invertido demasiado en aspectos tangibles y muy poco en valores intangibles (Punset, 2007), pero aún estamos a tiempo de invertir este proceso.

Ante la complejidad e incertidumbre, cada vez mayores, propias de las situaciones que se presentan en nuestras instituciones, se hace inviable, en la actualidad, la actuación de un único líder para resolverlas. Cada vez son más necesarios equipos multiprofesionales que trabajen de forma autónoma, capaces de llegar a poner en práctica un liderazgo compartido que emerja del propio equipo (Gil, Alcover, Rico y Sánchez-Manzanares, 2011). Es esta tipología de liderazgo la que debe inculcarse en nuestros centros de enseñanza superior y, como no en lo que respecta a las FAS, en los ahora denominados Centros Universitarios de la Defensa, donde nuestros futuros mandos militares deben adquirir los conocimientos militares necesarios para la defensa del país, los conocimientos técnicos que les hagan profesionales de prestigio en sus especialidades o ramas respectivas, pero fundamentalmente, los conocimientos psicológicos, sociológicos y de *gestión humana* que les proporcionen las habilidades necesarias para dirigir, liderar y prestigiar instituciones tan importantes y vitales para un país como son las Fuerzas Armadas.

El General Gutiérrez Mellado es una de las figuras clave de nuestra historia reciente que puede y debe servir de referencia para recordar que España tuvo y tiene líderes de los que aprender, líderes completos, con integridad personal, con comportamientos éticos, que nos sirven para transmitir aquellos valores y formas de actuar que a largo plazo han resultado fundamentales para la estabilidad de una organización, una idea, un país. Gutiérrez Mellado demostró una honestidad personal y una lealtad al ejército fuera de toda duda. “Con él desapareció el político más fiel que tuvo a su lado Adolfo Suárez, el último militar español que ocupó un escaño en el Congreso” (Cercas, 2007).

Una frase suya sirve como colofón a este artículo y para definir el enorme sacrificio que realizó durante sus años al frente de las instituciones: “*Dime la verdad, presidente: aparte del Rey, de ti y de mí, ¿hay alguien más que esté con nosotros?*”.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Avolio, B.J., Walumbwa, F.O. y Weber, T.J. (2009). Leadership: current theories, research and future directions. *Annual Review of Psychology*, 60, 421-449.
- Bass, B.M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. Nueva York: Free Press.
- Cercas, J. (2009). *Anatomía de un instante*. Barcelona: Mondadori.
- Conger, J.A. (1991). *El líder carismático: un modelo para desarrollar cambios organizacionales exitosos*. Bogotá: McGraw-Hill (Orig. 1989).
- García, P. (1996, 2 de enero), “Mucho más que un Capitán General”, *El País*, consultado el 30 de julio de 2012, [http://elpais.com/diario/1996/01/02/espana/820537215\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1996/01/02/espana/820537215_850215.html)
- Gil, F., Alcover, C. M., Rico, R., y Sánchez-Manzanares, M. (2011). Nuevas formas de liderazgo en equipos de trabajo. *Papeles del Psicólogo*, 32(1), 38-47.
- Gil, F. y García Saíz, M. (1994). *Grupos en las organizaciones*. Madrid: Eudema
- Puell de la Villa, F. (1997). *Gutiérrez Mellado: Un militar del siglo XX (1912-1995)*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Punset, E. (2007). *El viaje a la felicidad. Las nuevas claves científicas*. Barcelona: Ediciones Destino.
- Real Academia Española (2012). *Diccionario de la Lengua Española* (22ª edición), consultado el 22 de julio de 2012, <http://www.rae.es/rae.html>
- Sharma, R.S. (2004). *Las 8 claves del liderazgo del monje que vendió su Ferrari*. Barcelona: Random House Mondadori.
- Simola, S.K., Barling, J., y Turner, N. (2010). Transformational leadership and leader moral orientation: Contrasting an ethic of justice and an ethic of care. *Leadership Quarterly*, 21, 179-188.
- Tusell, J.(2007). *Historia de España en el siglo XX. 4. La Transición democrática y el gobierno socialista*. Madrid: Santillana Ediciones Generales.
- Wageman, R., Fisher, C. y Hackman, J.R. (2009). Leading teams when the time is right: Finding the best moments to act. *Organizational Dynamics*, 38(3), 192-203.
- Walumbwa, F. O., Avolio, B.J., Gardner, W.L., Wernsing, T.S. y Peterson, S.J. (2008). Authentic leadership: Development and validation of a theory-based measure. *Journal of Management*, 34(1), 89-126.
- Yeatts, D. E. y Hyten, C. (1998). *High-Performing Self-Managed Work Teams: A Comparison of Theory and Practice*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Yukl, G. (2002). *Leadership in organizations*. Englewoods Cliffs: Prentice Hall.

# **EL GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO: RETRATO DE LA TRANSICIÓN MILITAR**

ISABEL ADÉ PORTERO

El objetivo de esta comunicación es analizar, desde un punto de vista histórico, la relación existente entre la biografía, el pensamiento militar del general Gutiérrez Mellado y la elaboración y puesta en marcha de las reformas emprendidas durante la transición militar. Así pues, se pretende establecer un paralelismo entre la evolución profesional del general y algunas de las transformaciones que llevó a cabo con el fin de democratizar y profesionalizar las Fuerzas Armadas españolas.

Según Narcís Serra, “la reforma militar no es otra cosa que un proceso que impulsa y guía a los militares a desplazarse progresivamente hacia posiciones de mayor normalización democrática, de inserción coherente con el nuevo Estado democrático” (Serra, 2008, 66). Partiendo de esta definición, se intentará analizar los principales acontecimientos que tuvieron lugar en la vida profesional del general y que contribuyeron a la forja de una visión de unas Fuerzas Armadas españolas modernas y al servicio de las instituciones democráticas. Se pretende, por tanto, realizar un estudio de la figura del general Gutiérrez Mellado como retrato de la transición militar española ya que sus experiencias, dentro y fuera de las filas del ejército, quedaron reflejadas en su visión de los ejércitos y del papel que éstos debían desempeñar en un sistema democrático.

Queda mucho por hacer para dar a conocer a la sociedad civil los cambios que durante la Transición las Fuerzas Armadas españolas experimentaron para integrarse en el nuevo régimen político. Y, cuando se cumplen cien años de su nacimiento, el general Gutiérrez Mellado sigue siendo uno de los mejores ejemplos de ese recorrido hacia la modernización y democratización de los ejércitos. Razón por la cual se intentará aportar luz sobre la influencia que en el

pensamiento militar del general tienen sus experiencias profesionales desde sus inicios, hasta su llegada al Gobierno de Adolfo Suárez en 1976 como uno de los militares “aperturistas” de la época. Para ello se realizará un análisis en paralelo, siguiendo criterios cronológicos, de las principales etapas de su carrera militar y su posterior reflejo en alguna de las reformas que impulsó durante la transición militar. Es preciso señalar de antemano que el estudio se detiene en el año 1976, momento en el que el general llega a la Vicepresidencia Primera del Gobierno y que, por lo tanto, alguno de los episodios más destacados de su biografía quedan al margen de este análisis.

Al estudiar la biografía del general Gutiérrez Mellado, llama la atención que uno de los militares que más contribuyó a la regeneración y modernización de las Fuerzas Armadas españolas durante el del siglo XX, llegase al Ejército de manera casual. Sin embargo, su vocación militar no tardó en hacerse manifiesta. En primer lugar, cabe destacar la repercusión que sobre el general tuvo su paso por la Academia de Artillería de Segovia, a la que ingresa tras el cierre de la Academia General Militar de Zaragoza en 1931<sup>1</sup>. Cuando en 1933, al finalizar su formación en la Academia segoviana, regresa a Madrid, tomó conciencia de la magnitud de las tensiones políticas que se vivían en la España del momento. Esta disonancia entre la evolución política y social y los miembros de las Fuerzas Armadas, dada por la impermeabilidad de las academias militares, es contra la que el general quiso luchar cuando hubo de hacer frente a las reformas de los ejércitos llegado el momento de la Transición democrática. En este sentido, cuando el general Gutiérrez Mellado abandona la Academia, “la actitud de la oficialidad hacia el régimen republicano era muy semejante a la de los primeros años de la Transición: la mayoría acataba sin entusiasmo el poder constituido y dos exiguas minorías contrapuestas se hubieran prestado a derramar sangre en su defensa o en su derrocamiento” (Puell de la Villa, 1997, 98).

Al estallar la Guerra Civil, el general, que en aquellos momentos se encontraba en la capital, realizó labores de espionaje y contraespionaje. Finalizada la contienda, los militares que habían contribuido al triunfo del ejército franquista con misiones en los

---

<sup>1</sup> “La Academia General Militar le infundió la disciplina predicada por Franco, del que hasta después de la Guerra Civil se consideró ferviente admirador” (Puell de la Villa, 1997, 75).



servicios de información, sienten que su labor no es reconocida como las de otras unidades de su bando. Razón por la cual podría afirmarse que esta experiencia le llevó a cuestionar el funcionamiento y estructuración de los servicios de información militares. En su opinión, tal y como declaró el propio general en 1983, la gestión y canalización de la información “poco o nada tenía que ver con las misiones propias de las Fuerzas Armadas” (Puell de la Villa, 1997, 139). Era tal el arraigo que esta idea adquirió en su mentalidad que una de las primeras medidas que adopta como ministro de Defensa es la creación en 1977 del CESID (Centro Superior de Información de la Defensa) “como órgano adscrito a la Administración Estatal, dependiente del Ministerio de Defensa, pero al margen de la cadena de mando castrense, en el que se integraron diversos servicios de inteligencia.” (Puell de la Villa, 1997, 140).

Al terminar la guerra, y tras disolverse el Servicio de Información y Policía Militar (SIPM) en el que trabajaba hasta el momento, el general Gutiérrez Mellado comenzó a ocupar puestos que serían decisivos para su futura carrera. En primer lugar, desaparecido el SIPM, fue convocado por el General Ungría para colaborar con él en la Secretaría General del Ministerio del Ejército, encargada de las relaciones con los demás ministerios. Más adelante, se convirtió en enlace entre el Alto Estado Mayor y el Ministerio de Asuntos Exteriores en las negociaciones para la puesta en marcha de los acuerdos con Estados Unidos en 1953. Esta experiencia fue fundamental ya que le permitió ser testigo de la precariedad del sistema militar español. El impacto fue tal que, cuando se le pone al mando de la reforma de los ejércitos españoles, uno de sus mayores empeños fue el de modernizarlos y equiparlos al nivel de las fuerzas armadas occidentales. Con las que, en diversas ocasiones, volvió a entrar en contacto.

Una vez terminado el proceso de creación de las bases militares fruto de los citados acuerdos con Estados Unidos, en el año 1955 el general se reincorpora a su Arma ocupando un cargo de profesor de Aplicación y Tiro de Artillería. Comenzó así su dedicación a labores relacionadas con la enseñanza militar. Área en la que destacó a lo largo de su carrera y que le sirvió posteriormente como herramienta para consolidar y difundir su concepción de las relaciones civiles-militares. Sin embargo, el aspecto más importante

de esta nueva etapa de su vida profesional vino dado por la posibilidad de pluriemplearse que su nuevo cargo le ofrecía. Alternativa a la que un alto número de oficiales de la época se vio obligado a recurrir para hacer frente al difícil contexto económico que atravesaban. En el caso del general Gutiérrez Mellado la situación fue más allá y, un año después, en 1956, se retiró de la vida castrense para dedicarse por completo a su trabajo en la empresa privada. Paréntesis en su carrera militar que se prolongó durante siete años.

A pesar de su reticencia a hablar de esos años de retiro, desde el punto de vista de lo que sería su pensamiento militar, el alejamiento de los cuarteles ejerció una gran influencia ya que le brindó la oportunidad de convivir con la sociedad civil. Puell de la Villa afirma que “esta convivencia, que experimentaron gran parte de los oficiales que gestionaron la Transición, influyó positivamente en la aceptación de que la sociedad civil estaba preparada para un cambio de estructura política” (Puell de la Villa, 1997, 142). Pero, sobre todo, hizo que asimilase la modernización de los ejércitos y la mejora de la retribución de los militares, como algunos de los mecanismos ineludibles para la reforma de las Fuerzas Armadas españolas. N. Serra, en su libro *La transición militar*, afirma que una de las características imprescindibles de un ejército democrático es la correcta retribución de los militares, equiparándolos a los funcionarios civiles (Serra, 2008). Esto evita que, tal y como ocurrió durante el franquismo y vivió el propio general Gutiérrez Mellado, los militares tuviesen que desempeñar al mismo tiempo trabajos en la administración o empresas privadas. Dejando unos ejércitos mal pagados, con unidades poco operativas.

Su reincorporación al Ejército la hizo, nuevamente, ocupando una plaza de profesor. Esta vez en la Instrucción Premilitar Superior, conocida coloquialmente como “milicias universitarias”. En ese mismo período entró en contacto, una vez más, con fuerzas armadas extranjeras, gracias a su participación en relaciones entre los ejércitos españoles con otros miembros de la OTAN, tales como EEUU o Francia. Como se ha visto con anterioridad, ya en los años cincuenta cuando desempeñó el papel de enlace entre el Alto Estado Mayor y el Ministerio de Asuntos Exteriores, le alarmó el desfase de la milicia española frente a las tropas occidentales. En esta ocasión el efecto fue idéntico y, “al establecer relación directa con la estructura defensiva

del mundo occidental, creció su preocupación por las deficiencias que afectaban a la nuestra” (Puell de la Villa, 1997, 151). De tal forma que, cuando tuvo que hacer frente a la democratización de las Fuerzas Armadas, siempre fue consciente de que el éxito de esa misión pasaba por la modernización de las mismas.

Después de ascender a coronel y pasar por el Estado Mayor Central, el general Gutiérrez Mellado, quien en 1966 pronunció una conferencia inaugural en un curso del CESEDEN<sup>2</sup>, fue nombrado en 1970 (ya como general de Brigada) profesor principal de la Escuela de Altos Estudios Militares por el general Manuel Díez-Alegría. Esta decisión se debió en gran medida a “esa visión un poco intelectualizada y técnica del Ejército y menos politizada” de la que era defensor el general Gutiérrez Mellado (De Ramón, 2007, 32).

En los años decisivos que precedieron a la Transición democrática, y respecto a una institución tan sensible a los cambios como era el Ejército, Manuel Gutiérrez Mellado comenzó a hacer públicas opiniones hasta entonces inusuales en declaraciones de militares. Sin duda, una de las más sorprendentes para la época era la de considerar necesaria la separación de los militares de la actividad política. Como requisito para mejorar la operatividad de las fuerzas armadas primero y, posteriormente, como instrumento para la democratización de las mismas. En reiteradas ocasiones, el general afirmó que los militares no tenían que ser apolíticos, sino apartidistas.

La concepción que, como se ha visto en párrafos anteriores, el general Gutiérrez Mellado fue desarrollando de las Fuerzas Armadas, queda resumida y empieza a hacerse visible partir de unas conferencias pronunciadas en el CESEDEN. En los años 1971 y 1974 respectivamente. En la primera de ellas hizo manifiesta la preocupación que venía albergando desde hacía años en cuanto la falta de operatividad de la milicia española, debido al abandono al que, en su opinión, había estado condenada durante décadas. También alertó de la macrocefalia que afectaba a los ejércitos, y a la que proponía

---

<sup>2</sup> Mención especial merece la influencia de su colaboración con esta institución, por la importancia de ésta en la labor de difusión entre la sociedad civil del funcionamiento de las FAS. Contribuyendo así a la normalización de las relaciones civiles-militares.

poner fin con una ley de retiros similar a la impulsada por Manuel Azaña en 1931.

Durante la segunda conferencia, pronunciada en el año 1974, hizo especial hincapié en uno de sus mayores retos reformadores, algo que por experiencia propia siempre había querido combatir y eliminar de las Fuerzas Armadas españolas. El pluriempleo. De ahí su voluntad cuando fue ministro de Defensa de alargar las jornadas en los cuarteles y mejorar los sueldos de los oficiales. Objetivo que, sin embargo, no se consiguió hasta bien entrados los años ochenta (Puell de la Villa, 1997).

Cuando muere el general Franco, el ejército era un auténtico desconocido para la sociedad española, desde el punto de vista institucional y personal. Desconocimiento como institución porque las Fuerzas Armadas eran una base del régimen franquista y la imagen que de éstas se tenía estaba vinculada a las funciones que desempeñaron durante la dictadura. Desde el punto de vista humano, la brecha social que separaba a los militares de la sociedad civil se debía, en gran medida, al aislamiento en el que los primeros llevaban a cabo sus obligaciones profesionales y su vida cotidiana. Inspirado por la influencia del general Díez-Alegría, de quien Gutiérrez Mellado fue estrecho colaborador, hizo de la normalización de las relaciones civiles-militares uno de los fundamentos de su reforma militar. Con el fin de dar forma a lo que hoy en día conocemos como Cultura de Defensa (De Ramón, 2007). Idea ya defendida en 1972 por Manuel Díez-Alegría en su libro *Ejército y sociedad* (Díez-Alegría, 1972).

Así pues, este fue uno de los pilares sobre los que se asentó la transición militar española, y uno de los logros más importantes de la misma. Para conseguir esa armonía una vez comenzada la Transición, era imprescindible que las reformas impulsadas alcanzasen dos objetivos fundamentales. Por un lado adaptar a las Fuerzas Armadas desde el punto de vista estructural a la nueva realidad política y, por otro, trasladar los valores democráticos de la sociedad civil a los cuarteles. El general Gutiérrez Mellado sabía de primera mano, tanto por el contexto que vivió al salir de la Academia de Segovia en 1933, como por sus vivencias alejado de la milicia a finales de los años cincuenta, los efectos negativos que sobre el proceso democratizador podía tener la no consecución de dichos objetivos.

Pero sin lugar a duda, la frase que mejor encarna el modelo de fuerzas armadas que creía necesario implantar en España, fue la que pronunció en 1976 con motivo de su nombramiento como capitán general de Valladolid. En ella se resume su pensamiento militar: “no olvidemos nunca que el Ejército, por muy sagradas que sean sus misiones, está no para mandar, sino para servir; y que este servicio, siempre a las órdenes del Gobierno de la nación, es exclusivo para España y para nuestro Rey” (Gutiérrez Mellado y Picatoste, 1983, 163). Declaraciones que, junto a las manifestaciones citadas con anterioridad, contribuyeron a que ya en 1976 se le tildase de militar “aperturista”.

A partir del recorrido biográfico realizado en este estudio, se puede concluir que algunas de las principales reformas militares llevadas a cabo durante la Transición democrática fueron fruto de las experiencias profesionales del general Gutiérrez Mellado. Es decir, el pensamiento militar que el general pone al servicio de las élites políticas era el resultado de décadas de dedicación a la milicia, que le llevaron a reflexionar sobre el modelo de fuerzas armadas que España necesitaba para concluir con éxito el proceso democratizador.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- De Ramón, M. (2007), *Los militares que salvaron la democracia. Un ejército a las órdenes del Rey*. Madrid: Espejos de Tinta.
- Díez-Alegría, M. (1972), *Ejército y sociedad. Un enfoque actual del problema de los ejércitos*. Madrid: Alianza.
- Gutiérrez Mellado, M. y Picatoste, J. (1983), *Un soldado de España. Conversaciones con Jesús Picatoste*. Barcelona: Argos Vergara.
- Puell de la Villa, F. (1997), *Gutiérrez Mellado. Un militar del siglo XX (1912-1995)*. Madrid: Biblioteca Nueva, Colección Historia.
- Serra, N. (2008), *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma de las fuerzas armadas*. Barcelona: Debate.



**TERCERA PARTE**

**LA REFORMA MILITAR**





## **PRESENTACIÓN**

### **NOTAS SOBRE LA REFORMA MILITAR DEL GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO**

NARCÍS SERRA

En esta tercera parte del libro, dedicada a la reforma militar, se examinan varias líneas de la actuación del general Gutiérrez Mellado en este campo. Cubren aspectos muy importantes de la misma, que van de la política de personal a las Reales Ordenanzas de 1978.

Pero la reforma que llevó a cabo el General Gutiérrez Mellado fue aún más amplia que la descrita en esas áreas, por lo que estas páginas introductorias tratarán de complementar la labor de los autores que las van a desarrollar con unos breves comentarios sobre la reforma legislativa e institucional y la orientación general del proceso.

Un análisis de la reforma, aunque sea somero, muestra enseguida que estuvo orientada por dos grandes ejes que se complementaban y le dieron coherencia como política de adaptación a las nuevas circunstancias. En primer lugar, contribuir decididamente al restablecimiento de la democracia como sistema político. En segundo lugar, la modernización de los ejércitos, para adecuarlos a las nuevas necesidades de seguridad y para permitir su colaboración en las alianzas con nuestros países vecinos.

El proceso fue complejo por definición. Gutiérrez Mellado abordó esta complejidad en los documentos de trabajo para planificar la reforma<sup>1</sup> y la explicó en todas las ocasiones que pudo, sean sus comparecencias ante el parlamento, los dos Informes Generales como

---

<sup>1</sup> Ver, como ejemplo, la reproducción de uno de ellos en Puell, 1997, 130.

ministro de Defensa o varias conferencias<sup>2</sup>. Pero las actuaciones que integraron el proceso habían sido maduradas durante largo tiempo.

Diez años antes de su nombramiento como vicepresidente del gobierno y ministro de Defensa, ya el CESEDEN, el general Diez Alegría, y con él, el propio general Gutiérrez Mellado, reflexionaron y publicaron estudios sobre la reorganización de las Fuerzas Armadas en España. La publicación del CESEDEN de 1966 “Bases de la Doctrina y Organización de la Defensa Nacional en España” es el primer resultado editado que conozco de todo este proceso de reflexión.

Este documento, producto del II Curso de Defensa Nacional, proponía la integración de los cargos de presidente del gobierno y ministro de Defensa (aunque el presidente podía delegar estas funciones en un vicepresidente), mantenía los tres ministerios militares y creaba las figuras de los jefes de Estado Mayor de cada ejército con el jefe de Estado Mayor de la Defensa como cabeza “de la rama operativa de la Defensa Militar” (Bases, 1966).

Estas ideas se plasmaron de forma matizada en un proyecto de ley publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* el 23 de abril de 1974. Pero recibió tantas críticas y enmiendas por parte de los procuradores en Cortes del momento que fue retirado por el Gobierno a principios de 1975.

Gutiérrez Mellado no aplicó directamente estas ideas, sino que las adecuó a las necesidades del momento. A las preocupaciones predominantemente modernizadoras de los debates y propuestas elaborados en los años precedentes añadió con decisión el énfasis en la democratización de la inserción de los ejércitos en la estructura del Estado. Es más, como veremos, fue modificando las propuestas previas para adaptarlas a las nuevas circunstancias o para enfrentarse a los conflictos que la reforma fue generando. La mayor diferencia con las reflexiones anteriores la constituyó la supresión de los ministerios militares y la creación del Ministerio de Defensa, decisión valiente y de fundamental trascendencia. Por su parte, Diez Alegría había

---

<sup>2</sup> Los textos completos pueden consultarse en Gutiérrez Mellado, 1981, y también en el repositorio de la UNED [en línea] <[http://e-spacio.uned.es/fez/list.php?collection\\_pid=bibliuned:IUGM-DocGGM](http://e-spacio.uned.es/fez/list.php?collection_pid=bibliuned:IUGM-DocGGM)>.

desaconsejado la creación de un órgano colegiado o colectivo de mando, pero el empuje de la reciente creación de las Jefaturas de Estado Mayor, añadido a la tendencia hacia la autonomía organizativa de los ejércitos llevó a la creación de la Junta de Jefes de Estado Mayor como “órgano colegiado superior de la cadena de mando militar de los Ejércitos” en un real decreto-ley muy temprano, anterior a la creación del Ministerio de Defensa, de 8 de febrero de 1977.

Este decreto-ley establecía unas distinciones que pronto se revelaron problemáticas. En primer lugar en su exposición de motivos configuraba “el órgano superior de mando militar conjunto” bajo el “mando supremo de Su Majestad el Rey”. En segundo lugar, en su artículo segundo señalaba que la Junta estaba “bajo la dependencia política del Presidente del Gobierno”. Con estas redacciones se daba pie a la teoría que defendía que la dependencia del Gobierno no era total, sino política, mientras que en los temas específicamente militares la dependencia de las Fuerzas Armadas era directa del Rey. Se afirmaba la existencia de dos líneas de dirección: la denominada político-administrativa y la específicamente militar, con lo que la autoridad del Gobierno no era total, sino que estaba limitada a la primera línea.

Gutiérrez Mellado se enfrentó a este tema con modificaciones progresivas que invalidaban la interpretación que he señalado. Ya en el preámbulo del real decreto de 27 de marzo de 1978 que desarrollaba el real decreto-ley citado se decía: “El cumplimiento de las misiones asignadas al Ministro de Defensa y, especialmente, de las relativas a Política Militar y dirección de la Política de Defensa, que no se reserve el Presidente del Gobierno, debe armonizarse con las responsabilidades que han recaído sobre la Junta de Jefes de Estado Mayor”. Por ello, su artículo primero disponía que “Las funciones de relación y dependencia que respecto a la Junta de Jefes de Estado Mayor confiere al Presidente del Gobierno el Real Decreto-Ley citado y demás normas legales vigentes se ejercerán, por delegación, por el Ministro de Defensa, salvo aquellas que el Presidente del Gobierno expresamente se reserve”.

Por su parte, el artículo cuarto adscribió la JUJEM al Ministerio de Defensa “a efectos administrativos”. Con la clarificación de la dependencia del ministro como titular de las

políticas militar y de defensa se daba un importante paso en la dirección de afirmar la autoridad del Gobierno. Con la adscripción, aunque sólo fuera “a efectos administrativos”, se limitaban las aspiraciones de mantenimiento de un ámbito de autonomía militar.

Dos años después, en la ley orgánica de Criterios Básicos de la Defensa Nacional de 1 de julio de 1980 se dieron nuevos pasos en la misma dirección. Su artículo cuarto estableció que la JUJEM se encuadraba orgánicamente en el Ministerio de Defensa y señalaba que “depende del Presidente del Gobierno, quien ejerce su autoridad a través del Ministro de Defensa, salvo en aquellas materias que expresamente se reserve para sí”.

Con el encuadramiento orgánico en el Ministerio se desdibujaba aún más la posible distinción entre las líneas político-administrativa y la militar. Observemos también que la dependencia del presidente ya no era sólo “política”, como se la calificaba en el primer real decreto-ley y se empleaba la palabra “autoridad” referida al presidente y al ministro.

Es evidente que el general Gutiérrez Mellado fue promoviendo modificaciones sucesivas que iban ajustando la legislación a las exigencias de subordinación militar al poder civil propias de los sistemas democráticos.

Si tenemos en cuenta, por citar un ejemplo, que el teniente general Vega Rodríguez dimitió en mayo de 1978 por no aceptar la dependencia del ministro, entenderemos que en la ley de 1980 se reforzase la autoridad del ministro.

Casi cuatro años más tarde, en enero de 1984, se promulgaba una modificación de la citada ley orgánica con otro paso de gran trascendencia en la línea de las modificaciones que he señalado. En esa ley se transformaba la función de mando atribuida anteriormente a la JUJEM, por la de asesoramiento militar del presidente del gobierno y del ministro de Defensa y además se encuadraba a la JUJEM orgánica y funcionalmente en el Ministerio de Defensa. Todo ello, junto a una redefinición de las funciones del presidente y del ministro, permitió homologar la legislación española a la de las democracias

consolidadas en lo que se refiere a las relaciones entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas.

Se ha dicho que en la transición española existieron dos reformas distintas: la del Gobierno de Adolfo Suárez y la del Gobierno de Felipe González a partir de 1984. Ya he tratado este tema en otra parte, pero quiero insistir en mi convencimiento de que se trató de una única aunque prolongada reforma con dos etapas, la de transición y la de consolidación, que, por otra parte, son etapas que también existieron en el proceso de transición general (Serra, 2008, 182 y ss.).

Creo que el paso del tiempo ha dejado claro este tema, pero con estas reflexiones he querido mostrar también que las modificaciones que fue introduciendo el general Gutiérrez Mellado señalaban ya la dirección y hasta el alcance de las que se llevaron a cabo a partir de 1982.

Existe, además, un hecho no suficientemente conocido y divulgado que avala esta afirmación de la continuidad del proceso. Se trata de la intervención de Gutiérrez Mellado en relación a la redacción de la Constitución de 1978, impidiendo que la JUJEM se incluyera en ella como “Órgano colegiado superior de la cadena de mando militar”, inclusión que había solicitado la Junta de Jefes de Estado Mayor a la ponencia constitucional en un escrito que le hizo llegar directamente. Es evidente que la ley orgánica de 1984 fue posible gracias a esta intervención diligente del general: si el carácter de mando se hubiera otorgado a la JUJEM en la Constitución, no habría sido posible modificarlo por el de asesoramiento al presidente y al ministro, por más que éste fuera el carácter de la Junta de Jefes de Estado Mayor en todas las democracias consolidadas.

Todo ello refuerza la consideración de la reforma militar democrática española como un único proceso. Las acciones de la segunda parte del mismo eran sugeridas por la evolución de la legislación en la primera y fueron posibilitadas por una actuación puntual pero crucial en relación a la Constitución.

Las grandes dificultades del primer período de la reforma surgieron en parte del hecho que mientras en el proceso general de

transición la dinámica se había trasladado del debate entre continuistas y reformistas al que se produjo entre reformistas y rupturistas, Gutiérrez Mellado tuvo que seguir lidiando con los continuistas, refugiados prioritariamente en el ámbito de las Fuerzas Armadas.

Pero, a diferencia de su predecesor, Gutiérrez Mellado no aceptó ser el portavoz de las posiciones e intereses de los militares frente al Gobierno de la Nación. Fue, sobre todo, un miembro leal y esencial del Gobierno de Adolfo Suárez que colaboró desde su área de responsabilidad, con ideas muy claras y un complejo programa de reforma militar, a hacer posible el proceso de transición democrática de España. Y el paso de los años no hace sino reforzar la trascendencia de su ejecutoria.

#### **BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- Bases (1966), *Bases de la Doctrina y Organización de la Defensa Nacional en España*. Madrid: Alto Estado Mayor.
- Gutiérrez Mellado, M. (1981), *Al servicio de la Corona: palabras de un militar*. Madrid: Ibérico Europea de Ediciones.
- Puell de la Villa, F. (1997), *Gutiérrez Mellado: un militar del siglo XX*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Serra, N. (2008), *La transición militar: reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Barcelona: Debate.

# EVOLUCIÓN DE LAS ESTRUCTURAS BÁSICAS DE LA DEFENSA

ENRIQUE VEGA FERNÁNDEZ  
CORONEL DEL EJÉRCITO (R)  
IUGM

## 1. LA LARGA GESTACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE LA DEFENSA

El presente trabajo sobre la evolución de las estructuras básicas de la defensa en España, en el marco de un Congreso dedicado al legado del general Gutiérrez Mellado, se articula, como no podía ser de otra manera, centrándose en la ley orgánica de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar de 1 de julio de 1980, redactada bajo la directa inspiración del citado general y promulgada bajo su égida como vicepresidente del gobierno para Asuntos de la Defensa<sup>1</sup>.

De esta forma, cuando se intenta bucear en la génesis de sus principios rectores e inspiradores, algo bastante más amplio que el propio articulado de la ley, cuya redacción final está, lógicamente, muy condicionada por las circunstancias del especial momento de radical transición política del país, una de las primeras constataciones que aparece como casi evidente es que la ley es básicamente hija de dos figuras militares de los últimos tiempos del régimen franquista: el teniente general Manuel Díez-Alegría y el teniente general Manuel Gutiérrez Mellado, pudiendo considerarse, dentro de los límites que este tipo de simplificaciones permite, al primero como el intelectual o ideólogo, que impulsó y organizó el pensamiento reformista dentro del ámbito militar español de la época (Díaz-Alegría, 1979; 1975; 1972), y al segundo como al hombre de acción o ejecutor, que puso las

---

<sup>1</sup> Ley orgánica 6/1980 de 1 de julio, por la que se regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar: *Boletín Oficial del Estado* (en notas sucesivas BOE), n.º 165.

primeras piedras, con todas las dificultades que ello conllevaba, para que las ideas reformistas pudiesen ser llevadas a la práctica.

Porque, efectivamente, la conceptualización de las transformaciones que sufrieron las estructuras de la defensa en España, incluidas las Fuerzas Armadas, durante la transición política y su evolución posterior, se inició en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), en el marco de los grupos de trabajo que, en 1965, redactaron los borradores de la parte relativa a la defensa nacional y a las Fuerzas Armadas de la ley orgánica del Estado, que dedicó todo un título a definir los cometidos de ciertos órganos superiores del Estado en lo que respecta a la defensa y a asignar misiones a las Fuerzas Armadas<sup>2</sup>.

Como consecuencia de lo cual, se creó en el CEDESEN, al año siguiente, una comisión, compuesta por personalidades civiles y militares y presidida por el entonces director del Centro, el teniente general Díez-Alegría, entre cuyos estudios se incluyó la elaboración de un proyecto de ley de bases de la Defensa Nacional, que modernizara las estructuras de la defensa y diseñara un modelo de Fuerzas Armadas más acorde con los tiempos y el escenario internacional del momento, alejado de la obsesión por la seguridad interior y la fidelidad a la persona del jefe del Estado, hasta entonces imperantes en la mentalidad del régimen salido del Movimiento Nacional. Aunque este órgano de estudio y reflexión sólo llegó a tener dos años de vigencia debido a las suspicacias que suscitó, sus trabajos y borradores, así como la mentalidad que, en mayor o menor medida, logró difundir, pueden considerarse como uno de los gérmenes de los que brotarían las líneas maestras de las futuras reformas y transformaciones del ámbito de la defensa (Puell, 2009, 162).

De entre estos estudios y borradores, en lo que a este trabajo interesa, es necesario mencionar, siguiendo a Puell de la Villa —buen conocedor de los entresijos en los que se fue gestando la reforma militar de la transición política— la sucesión de borradores sobre las posibles transformaciones de las estructuras de la defensa en España, que, adaptándose a las vicisitudes del momento en el que cada uno de ellos fue elaborado, conducirán, tras doce años de tira y afloja, a la

---

<sup>2</sup> Ley 1/1967, de 10 de enero, orgánica del Estado, título VI: BOE n.º 9



promulgación definitiva de la ya citada ley orgánica de 1980, con la que culminarán, en este ámbito, los esfuerzos del general Gutiérrez Mellado por empezar a implantar, más que las ideas, la mentalidad que su mentor el general Díez-Alegría llevaba persiguiendo expandir entre los principales responsables de la política militar, de la política de defensa y de la política general en España (2009, 231-241).

El primero de dichos borradores —una propuesta de promulgación de una “ley de bases de la defensa nacional” elaborada, en el año 1968, por el CESEDEN, siendo el general Díez-Alegría su director y por lo tanto el inspirador del proyecto— propugnaba hacer de la política de defensa, que se empezaba a intentar conceptualizar, una política más del Gobierno, al adjudicarle a éste su elaboración y dirección con el auxilio de carácter político de una Junta de Defensa Nacional y de carácter técnico de una Junta de Jefes de Estado Mayor, al estilo estadounidense. Incardinándole, para “coordinación” administrativa de los tres ministerios militares (del Ejército, de Marina y del Aire), una Secretaría General para Asuntos de Defensa, directamente dependiente del presidente del gobierno, que, aunque todavía inseparable de la Jefatura del Estado al acumular el general Franco ambos cargos, legislativamente estaban ya diferenciados por la ley orgánica del Estado de 1967. Por lo que cabía suponer que quizás algún día, como de hecho llegaría a ocurrir cinco años más tarde (en 1973), se llegaría a normalizar esta anomalía orgánica. Deseo oculto que, tal vez, fue introducido implícitamente en el borrador en la línea ya citada de ir creando ‘mentalidad’ modernizadora.

Reforzando el borrador esta idea de paulatina eliminación de la autonomía militar de la política general del país, mediante la creación del cargo de jefe del Estado Mayor General, también directamente dependiente del presidente del gobierno, con cometido de comandante general (operativo) de los tres ejércitos, auxiliado por los jefes de Estado Mayor de estos, que actuarían como sus adjuntos. Una figura que inmediatamente nos trae a la mente la actual de jefe del Estado Mayor de la Defensa, que todavía tardaría dieciséis años en crearse (en 1984), sin que aún, veintiocho años después de ser creada, haya sido posible racionalizar completamente su función de autentica cabeza militar (técnica) de la cadena de mando de las Fuerzas Armadas españolas. Lo que da idea de las dificultades de superar

ciertos tipos de conservadurismo, tantas veces oculto tras las pantallas de la moderación o el equilibrio.

Fracasado este primer intento, el general Díez-Alegría lo volverá a intentar tras ser nombrado jefe del Alto Estado Mayor en julio de 1970. Unos meses más tarde, y esta vez parece ser que apoyado por el almirante Carrero Blanco, a la sazón vicepresidente del gobierno y mano derecha del general Franco, encargó una nueva redacción de la posible “ley de bases de la defensa nacional” al general Gutiérrez Mellado, al que puso al frente de un grupo de trabajo del propio Alto Estado Mayor, probablemente con la consigna de suavizar los principales escollos que había encontrado la anterior redacción (Puell, 2007, 301). Así, en el nuevo borrador desaparecieron la figura del jefe del Estado Mayor General (que había sido criticado como un *alter ego* subrepticio del propio jefe del Alto Estado Mayor) y la Secretaría General para Asuntos de Defensa (que probablemente irritaba a los ministros militares, quienes consideraban que su coordinación debía estar en el nivel de la Jefatura del Estado), proponiendo en cambio una tácita separación de las líneas político-administrativa y orgánico-operativa, al generalizar la figura de jefe de Estado Mayor —ya creada un año antes en la Armada a imitación estadounidense— en los tres ejércitos, que se encargaría de la orgánico-operativa bajo la coordinación (operativa) del Alto Estado Mayor, actuando a modo de estado mayor conjunto, reservando al ministro la político-administrativa.

Este segundo borrador, con las modificaciones correspondientes de su tramitación legislativa (Serra, 2008, 134), sí estuvo a punto de poder salir adelante, como ley orgánica de la Defensa Nacional<sup>3</sup>, al estar respaldado por el almirante Carrero Blanco, que, además, había sido nombrado ‘primer’ presidente del Gobierno en junio de 1973. Misma razón por la que tuvo que volver a quedar aparcado al morir el almirante en diciembre de ese mismo año 1973. Circunstancia que los contrarreformistas (civiles y militares) aprovecharon para boicotear el proyecto en las Cortes, dilatando su tramitación y, finalmente, pidiendo su modificación por un nuevo grupo de trabajo del Alto Estado Mayor, aprovechando que el general Díez-Alegría había sido defenestrado en junio 1974; teóricamente, por

---

<sup>3</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, 23 de abril de 1974.

ciertos contactos que se le supusieron durante un viaje a Rumania, pero más bien por la fama que la contrarreforma le estaba creando de pretender ser el ‘Spinola español’, en alusión a la Revolución de los Claveles protagonizada por el ejército portugués tan sólo unos meses antes (abril de 1974) en el país vecino.

Ya sin la inspiración del general Díez-Alegría ni la dirección del general Gutiérrez Mellado, el Alto Estado Mayor volvió a presentar un nuevo borrador a mediados del año 1975 “con clara vocación de consagrar la autonomía militar” al establecer una confusa doble dependencia de las Fuerzas Armadas del jefe del Estado (Puell, 2009, 233). Por un lado, consideraba en su exposición de motivos que la defensa nacional ya no podía ser responsabilidad exclusiva de los ejércitos debido a la “aparición de conflictos interiores de carácter subversivo tras la última guerra mundial”, por lo que aquella debería tener, al menos, dos componentes: la defensa militar y la defensa civil (en algunos borradores aparecía, incluso, también la defensa económica). En consecuencia, la política de defensa, “como parte de la política general”, debía ser determinada y dirigida por el presidente del gobierno (dando la posibilidad de crear el cargo de vicepresidente para la Defensa Nacional), asistido por la Junta de Defensa Nacional (que la propondría), y la política militar, “componente esencial de la política de defensa”, ejecutada por los ministros militares, a través de la “creación, sostenimiento, abastecimiento y mantenimiento” de sus respectivos ejércitos.

Pero, por otro lado, determinaba que el órgano (colegiado) superior de la cadena de mando militar sería una Junta de Jefes de Estado Mayor, “responsable ante el Jefe del Estado en su condición de mando supremo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire”. La cadena de mando militar, en consecuencia, eludía al Gobierno, al que se asignaba el mero cometido de proporcionar los recursos (de personal, de material y equipo y financieros) necesarios para la defensa militar, que aunque nominalmente dirigía mediante la determinación de la política de defensa (artículo 6.1), incluida “la dirección general de la guerra” (artículo 14), sólo podía hacerlo bajo la estricta supervisión del jefe del Estado y de la Junta de Defensa Nacional, cuya composición volvía a reflejar una importante descompensación en favor de los vocales militares.

A mediados del año siguiente, 1976, muerto ya el general Franco (noviembre de 1975) y con Carlos Arias Navarro como presidente del gobierno y el teniente general Fernando de Santiago Díez-Mendivil como vicepresidente para Asuntos de la Defensa, un nuevo borrador de anteproyecto de ley retomaba la denominación de “ley de bases de la defensa nacional”, estructurado, precisamente, por “bases” y no por títulos y capítulos<sup>4</sup>:

- Base I: La defensa nacional.
- Base II: Dirección de la defensa nacional.
- Base III: Órganos y estructuras militares de la defensa nacional.
- Base IV: Estructuras y órganos civiles y económicos de la defensa nacional.

Como en el borrador anterior, se consideraba que la defensa nacional tenía tres componentes: la defensa civil, la defensa económica y la defensa militar, cuyas “energías, recursos y actividades” deberían ser determinadas y coordinadas por la política de defensa, de la que la política militar era la rama que trataba de la contribución de las Fuerzas Armadas, “cuya importancia y trascendencia en ciertas circunstancias [...] exigen que [las otras dos] se adecúen a sus exigencias”. Y como su antecesor, establecía que la política de defensa fuese dirigida por el presidente del gobierno asistido por la Junta de Defensa Nacional, añadiendo, en esta nueva versión, no solamente la posibilidad de crear una Vicepresidencia para la Defensa Nacional, sino asimismo —importante novedad— un Ministerio de Defensa, “al que le corresponderían aquellas funciones cuya concentración resultara aconsejable”. Novedad que, como se ve, se contemplaba como simple complemento ‘administrativo’ de la autonomía militar que todavía subyacía en el espíritu de la propuesta, en el sentido que ya llevaba tiempo proponiéndose para los ministerios militares, que, ahora, simplemente se refundirían.

En cuanto a la cadena de mando militar se mantenía e incluso se incrementaba la confusión al establecer, por un lado, que el mando

---

<sup>4</sup> Lo que con toda probabilidad sea solamente consecuencia de su carácter de borrador.

supremo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire correspondía al jefe del Estado, mientras que, por otro, asignaba al presidente del gobierno:

- “la dirección del planeamiento de la guerra”, asistido por un comandante general de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, nueva versión del ya contemplado, en alguna propuesta anterior, jefe del Estado Mayor General;
- “la dirección de la guerra”, asistido por la Junta de Defensa Nacional, y
- “la aprobación de la política militar”, elaborada por la Junta de Jefes de Estado Mayor.

Sin embargo, no se establecían, en principio, las relaciones entre la nueva figura de comandante general de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y la Junta de Jefes de Estado Mayor, consecuencia de los debates que por entonces se estaban produciendo —recuérdese que el documento era solamente un borrador de las ‘bases’ en las que debería fundamentarse la defensa nacional— sobre el llamado ‘mando supremo militar’, a no confundir con el mando supremo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, que en ningún momento se dudaba que correspondía por mandato legal al jefe del Estado, ya en estas fechas el rey Juan Carlos I (artículo 6 de la ley orgánica del Estado de 1967).

Sobre la mesa, parecía haber tres propuestas básicas:

1. Que el mando supremo militar fuese ejercido (de forma colegiada) por la Junta de Jefes de Estado Mayor, constituida por los jefes de Estado Mayor de los tres Ejércitos<sup>5</sup> y presidida por el jefe del Alto Estado Mayor (cuatro miembros).
2. Que lo fuese por un comandante general, al mismo tiempo presidente la Junta de Jefes de Estado Mayor (cuatro miembros) y jefe del Alto Estado Mayor.

---

<sup>5</sup> Para los que se barajaba mantener la denominación de jefe de Estado Mayor o instaurar la de comandante en jefe de su Ejército respectivo.

3. O que lo fuese por un comandante general distinto al jefe del Alto Estado Mayor, con lo cual la Junta de Jefes de Estado Mayor constaría de cinco miembros.

En cualquiera de estas tres opciones, se planteaba poder incluir en la Junta de Jefes de Estado Mayor a un comandante de las Fuerzas de Orden Público. Una cuarta propuesta, que aparece una sola vez de forma un tanto marginal y solamente como posible variante, era que la función de comandante general, como mando supremo unipersonal, recayera en el presidente del gobierno (al estilo estadounidense).

Como ventajas de la existencia de un mando supremo militar unipersonal (comandante general) cabría citar principalmente: su mayor eficacia frente al mando colegiado (especialmente en una institución como las Fuerzas Armadas, habría que añadir) y su mayor facilidad de relación con el mando supremo de las Fuerzas Armadas, el rey, jefe del Estado. Como inconvenientes, el peligro de que se sintiese demasiado atraído por el poder y la mayor dificultad para su elección, al no existir un Consejo Superior de las Fuerzas Armadas al estilo de los ya existentes Consejos Superiores de cada uno de los tres ejércitos, que habría por tanto que crear (rivalidades y celos entre las cúpulas de los Ejércitos).

Pero tampoco el presidente Arias y el teniente general De Santiago tendrán tiempo de ver materializarse sus propuestas, al presentar el primero su dimisión el 1 de julio de 1976 y ser designado presidente Adolfo Suárez González dos días después. Para ocupar el cargo de vicepresidente primero del gobierno para Asuntos de la Defensa, que desempeñaba el general De Santiago desde diciembre de 1975 y dimitido en septiembre de 1976, el presidente Suárez designó al general Gutiérrez Mellado, a la sazón jefe del Estado Mayor Central del Ejército. Por primera vez, después de tantos años convulsos, un reformista alcanzaba el más alto puesto de responsabilidad política en el área de la defensa. Como miembro de un Gobierno reformista, pero en un ambiente —nacional y, sobre todo, castrense— cualquier cosa menos propicio para reformas. Será su gran mérito iniciarlas, impulsarlas, convertirlas en inevitables, a pesar de las dificultades y del inmenso desgaste personal que ello le supuso. El ejecutor, el hombre de acción lograba entrar en acción.

La más significativa materialización de su obra es, como ya se ha apuntado, la ley orgánica 6/1980, última versión del largo proceso iniciado en el CESEDEN catorce años antes. Y no solamente la primera (y única) que logró ver la luz, sino, también y principalmente, la primera de toda una larga saga de reformas y transformaciones de las estructuras, mentalidades y orientaciones de la defensa en España, que dura hasta nuestros días, considerándose, aun así, todavía inconclusa.

Razón por la cual, el resto del trabajo se dedicará a analizar dicha ley y sus principales aportaciones, pero también sus carencias y las modificaciones legislativas posteriores que han intentado compensarlas, siguiendo tres ejes, que se analizarán en el mismo orden cronológico en que se inició su reforma:

- La cadena de mando militar.
- El control político gubernamental de las Fuerzas Armadas.
- La conceptualización de la defensa nacional.

## **2. LA CADENA DE MANDO MILITAR**

La cadena de mando militar durante la dictadura —como lo llevaba siendo en España desde la Restauración canovista (Puell, 2012, 28) y como se ha ido viendo en el epígrafe anterior— tenía su vértice en la figura del jefe del Estado, que llevaba aparejada la de generalísimo de los tres ejércitos y presidente del gobierno desde 1936 hasta 1973, y se trasmitía a través de los tres ministros militares del Gobierno: del Ejército, de Marina y del Aire, cada uno de ellos con mando pleno sobre sus respectivas fuerzas, es decir, ejerciendo sobre ellas tanto el control político-administrativo como el mando orgánico y el mando operativo. Ahora bien, este único vértice político, administrativo, orgánico y operativo de las tres ramas de las Fuerzas Armadas era exclusivamente personal, ya que el jefe del Estado/Gobierno y generalísimo de los ejércitos no disponía de ningún órgano de trabajo operativo (estado mayor) específico a través del cual canalizar, detallar, coordinar y controlar sus órdenes e instrucciones cuando éstas afectasen a la posible colaboración, coordinación o acción conjunta de más de uno de los tres Ejércitos, salvo —especialmente a partir de 1967— de un Alto Estado Mayor

considerado solamente el “órgano técnico encargado de la coordinación de los Estados Mayores de los tres Ejércitos” (artículo 39 de la ley orgánica del Estado de 1967), que, en la práctica, funcionaba más a modo de gabinete de consulta<sup>6</sup>, estudio y pensamiento que de órgano ejecutivo (Puell, 2007, 298).

Esta situación, anómala por ineficaz, fue, como se ha visto en todos los intentos previos de reforma legislativa, uno de los primeros problemas que tratará de resolver la reforma del general Gutiérrez Mellado, que cristalizó en la ley orgánica 6/1980. El primer paso en este aspecto de la reforma fue la separación, dentro de los ministerios militares, de las líneas político-administrativa y orgánico-operativa, en el sentido en el que ya se había adelantado la Armada por ley orgánica de 1970, que creó el cargo de almirante jefe del Estado Mayor de la Armada (AJEMA) y diferenció sus funciones de las del ministro de Marina. Según esta ley, en tanto que éste “ejerce la administración” de la Armada y “formula ante el Gobierno sus necesidades y problemas” (dirección político-administrativa), el AJEMA, “primera autoridad militar de la cadena de mando naval”, era “responsable de la misión de la Armada” y “ejerce el mando de la fuerza y el control de los servicios” (mando orgánico-operativo) “bajo la autoridad política del ministro”<sup>7</sup>.

Así, el 23 de diciembre de 1976, siendo ya el general Gutiérrez Mellado vicepresidente primero del gobierno para Asuntos de la Defensa, se institucionalizó la figura del jefe del Estado Mayor del Ejército (JEME), al considerarse “llegado el momento de diferenciar la rama político-administrativa y la de mando militar [orgánico y operativo]”, dándole el rango de “primera autoridad de la cadena de mando militar” en el Ejército de Tierra, “bajo la dependencia política

---

<sup>6</sup> Especialmente en labores de lo que hoy día se denomina ‘inteligencia’, anglicismo que ha desbancado al semánticamente correcto en español de ‘información’, como se denominaba entonces.

<sup>7</sup> Ley 9/1970, de 4 de julio, orgánica de la Armada, arts. 10 y 15: BOE n.º 161.



del ministro”, y se le atribuyó la responsabilidad de que el Ejército de Tierra “cumpla su misión”<sup>8</sup>.

Poco más tarde, el 8 de febrero de 1977, utilizándose exactamente las mismas expresiones que en el decreto anterior, se instauró la figura del jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire (JEMA), con la función de que su Ejército “cumpla su misión” (mando orgánico-operativo) “bajo la dependencia política de su ministro” (dirección político-administrativa)<sup>9</sup>. Quedaban, de esta forma, separadas y delimitadas en las tres ramas de las Fuerzas Armadas las líneas de mando político-administrativo y orgánico-operativo, dándose inicio a la reforma que aún dura.

Ésta dio su segundo paso el mismo día en que se creó la figura del jefe del Estado Mayor del Aire, al institucionalizarse la tantas veces propuesta anteriormente y nunca materializada Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM), para que, como “órgano [colegiado] superior de mando militar conjunto [y] bajo la dependencia política del presidente del Gobierno [...] garantice la integración de los tres Ejércitos”. En principio, por lo tanto, se daba, al fin, el paso de crear el indispensable organismo que permitiese canalizar, detallar, coordinar y controlar las órdenes e instrucciones que pudiesen afectar a la acción conjunta o integrada de más de uno de los tres ejércitos. Para lo cual, se dotaba a la JUJEM de un presidente, un teniente general o almirante, que pasaba a ser el más antiguo de la Junta y a ejercer la Jefatura del Alto Estado Mayor —organismo que hubo que mantener hasta que la Constitución de diciembre de 1978 derogó la vigente ley orgánica del Estado de 1967—, con un Estado Mayor Conjunto como órgano de trabajo<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Real decreto 3028/1976, de 23 de diciembre, por el que se regulan las atribuciones, funciones y responsabilidades del Jefe del Estado Mayor del Ejército, exposición de motivos y art. 2: BOE n.º 9/1977.

<sup>9</sup> Real decreto-ley 9/1977, de 8 de febrero, por el que se regulan las atribuciones, funciones y responsabilidades del Jefe del Estado Mayor del Aire: BOE n.º 34.

<sup>10</sup> Real decreto-ley 11/1977, de 8 de febrero, por el que se institucionaliza la Junta de Jefes de Estado Mayor y se regulan sus atribuciones, funciones y responsabilidades, arts. 5 y 7: BOE n.º 34.

Esta dispersa y sucesiva legislación —a la que habría que añadir la creación de un único Ministerio de Defensa en julio de 1977, cuyas repercusiones se analizarán en un epígrafe posterior— será confirmada, terminando de estructurarla de forma agrupada, por la ya citada ley orgánica 6/1980, que, por un lado, atribuía expresamente al Gobierno la dirección de guerra si la hubiere (artículo 8) y, en lo que respecta a la política militar, asignaba su formulación a la Junta de Defensa Nacional con el asesoramiento técnico de la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM) y encargaba su ejecución al ministro de Defensa, auxiliado y asesorado por la citada JUJEM, “órgano colegiado superior de la cadena de mando militar de los tres Ejércitos” (artículo 11), los organismos administrativos del Ministerio y “la cadena de mando militar” (artículo 10), ejercida por los jefes de Estado Mayor de cada uno de los tres ejércitos “bajo la autoridad del ministro” (artículo 12).

Como puede apreciarse, las responsabilidades de la política militar, en la que se insertaba el ámbito de la cadena de mando de las Fuerzas Armadas, quedaron un tanto borrosas entre las atribuciones del propio presidente como director y coordinador máximo de la política de defensa (artículo 8), de la que formaba parte la política militar, y las de la Junta de Defensa Nacional, mero órgano asesor y consultivo del Gobierno (artículo 9), a la que se le asignaba, sin embargo, el cometido de “formularla”. Resultaba así incompatible que la JUJEM fuese “el órgano colegiado superior de la cadena de mando militar de los tres Ejércitos” (artículo 11) y al mismo tiempo que “la cadena de mando militar” (artículo 10) fuese ejercida por los jefes de Estado Mayor de cada uno de los tres ejércitos, bajo la autoridad (directa) del ministro (artículo 12). ¿Cuál sería, en consecuencia, el indispensable vértice de la cadena de mando militar y, sobre todo, por qué vías se ejercería, según la ley orgánica 6/1980?

Cuando, además, la propia ley (como la mayoría de sus antecesoras y sucesoras en este proceso) reiteraba, en su artículo 5, la designación constitucional del rey como “mando supremo de las Fuerzas Armadas” en el artículo 62.h de la Constitución, sin complementarlo con el también artículo constitucional 64.2, según el cual “de los actos del rey son responsables las personas que los refrenden”, lo que dotaba a este “mando supremo” de un mero carácter simbólico (Serra, 2008, 189 y 190; Olmo, 2007, 324 y 325).

La referencia al “mando supremo” del jefe del Estado en las leyes reformadoras no sólo parece innecesario, sino que puede llegar a resultar motivo de confusión, como, de hecho, así ha sido en diversas circunstancias históricas del periodo democrático posconstitucional español. Especialmente en la época en la que la ley orgánica 6/1980 fue promulgada, siendo, probablemente, ésta la misma razón de circunstancias históricas la que aconsejó incluirlo<sup>11</sup>.

Todas estas pequeñas disfunciones que pueden detectarse, debido a la perentoria necesidad de promulgar una norma como la ley orgánica 6/1980 en las ya citadas circunstancias del momento y que en absoluto desmerecen el significativo salto adelante que supuso, se han ido posteriormente intentado limar, sin que ello quiera decir que lo hayan sido del todo a pesar de los años transcurridos. Lo que, en cualquier caso, no hubiera sido posible sin la decidida apuesta del general Gutiérrez Mellado y sus colaboradores cercanos por enmendar cuanto antes la ineficaz y ya obsoleta cadena de mando de las Fuerzas Armadas españolas, que, además, resultaba de todo punto incompatible con la nueva era democrática en la que el país estaba entrando.

El primer intento rectificador correspondió a una segunda ley del mismo rango y título que su antecesora, la 6/1980<sup>12</sup>. En ella, se rectificó el artículo 8 de esta última en el sentido de atribuir al presidente del gobierno “la dirección de las actuaciones de las Fuerzas Armadas y los planteamientos tanto estratégicos como de política militar [y] la dirección de la guerra”, lo que, a los efectos que a este epígrafe interesa, situó al presidente del gobierno como el auténtico vértice de la cadena de mando militar en todos los terrenos: político, administrativo, orgánico y operativo, los ejerza a través de los canales que los ejerza. En este sentido, al ministro de Defensa le corresponderían todas estas mismas prerrogativas, pero siempre “por delegación del presidente del Gobierno”, especialmente en lo correspondiente a la “elaboración, determinación y ejecución de la política militar”, lo que le situaba como el segundo escalón de la cadena de mando militar (artículo 10).

---

<sup>11</sup> Solamente hay que recordar los tristes y bien conocidos sucesos del 23 de febrero de 1981.

<sup>12</sup> Ley orgánica 1/1984 de 5 de enero, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar: BOE n.º 6.

Bajo la “autoridad y dependencia directa” del ministro de Defensa, los jefes de Estado Mayor “ejercen el mando de sus respectivos Ejércitos”, teniendo como “principal colaborador para los aspectos operativos de la política militar, dependiendo de él orgánica y funcionalmente”, al jefe del Estado Mayor de la Defensa, creado por la misma 1/1984 (artículo 11 bis), auxiliado por el Estado Mayor de la Defensa y nuevo presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, órgano que quedaba así constreñido a ser “el órgano colegiado de asesoramiento militar del presidente del Gobierno y del ministro de Defensa” (artículo 11), que dejaba de ser, como figuraba en la 6/1980, el “órgano superior de la cadena de mando militar”, de la que tanto la Junta como su presidente, el jefe del Estado Mayor de la Defensa, quedaban excluidos, salvo que éste último fuera nombrado “en tiempo de guerra, general jefe del Mando Operativo de las Fuerzas Armadas para, bajo la autoridad del presidente del Gobierno, conducir las operaciones militares” (artículo 11 bis.3). Todo lo cual parece establecer con alguna mayor claridad la cadena de mando bajo el presidente del gobierno y el ministro de Defensa (que solamente puede actuar por delegación): la ejercen los jefes de Estado Mayor de cada ejército para el suyo respectivo, salvo que, en caso de guerra, ésta sea transferida para las operaciones militares al jefe de Estado Mayor de la Defensa como general jefe de del Mando Operativo de las Fuerzas Armadas.

Tras esta primera precisión, más que auténtica rectificación, de la ley orgánica 6/1980, en cualquier caso necesaria y clarificadora, se tardarían más de veinte años en volver a poder perfeccionarla mediante la de la Defensa Nacional de 2005, también del mismo rango<sup>13</sup>. Lo que da idea de lo ajustada a las posibilidades del momento era la 6/1980, que, aunque pueda parecer mejorable —vista con los ojos de hoy—, como también lo parece la propia de 2005, no sólo supuso el primer paso indispensable para la reforma, sino que estableció los principales parámetros de ésta, sin los cuales sus

---

<sup>13</sup> Ley orgánica 5/2005 de 17 de septiembre, de la Defensa Nacional: BOE n.º 276.

posteriores modificaciones legales y fácticas, en circunstancias cada vez menos erizadas de dificultades, no hubieran sido posibles<sup>14</sup>.

En lo que a este epígrafe interesa —la cadena de mando militar—, la ley orgánica de 2005 mantiene, como no podía ser de otra manera, al presidente del gobierno como su vértice en todos los aspectos: político, administrativo, orgánico y operativo, como corresponde al presidente de un Gobierno al que se le asigna (artículo 6.2) “la ordenación, coordinación y dirección de las actuaciones y empleo de las Fuerzas Armadas” (política militar) y (artículo 6.1) “la dirección estratégica de las operaciones militares en caso de uso de la fuerza” (absurdo eufemismo para no decir “de la guerra”), a las que añade la dirección de “la gestión de las situaciones de crisis [incluidas las] que afecten a la defensa”, como lógica consecuencia de la, ya a estas alturas amplia, participación de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones multinacionales fuera del territorio nacional.

Pero donde la nueva ley orgánica resulta verdaderamente innovadora es en el siguiente escalón de mando, el de los jefes de Estado Mayor, al separar las cadenas de mando orgánico y mando operativo (artículo 11), que en las anteriores ostentaban los jefes de Estado Mayor de cada uno de los ejércitos. Jefes de Estado Mayor que, a partir de esta ley, solamente mantendrán el mando orgánico de su respectivo ejército para “adiestrarlo, administrarlo, dotarlo y motivarlo” (preparación de la fuerza), siendo suprimidos como vocales permanentes del Consejo Ejecutivo del nuevo Consejo de Defensa Nacional, que sustituye a la anterior Junta de Defensa Nacional (artículo 8), aunque los mantiene en su Pleno. Adjudicándose el mando operativo (empleo de la fuerza) de las Fuerzas Armadas (artículo 12) al principal asesor militar del presidente del gobierno y del ministro de Defensa, el jefe del Estado Mayor de la Defensa, que no solamente “ejerce, bajo la dependencia del ministro de Defensa, el mando de la estructura operativa de las Fuerzas Armadas y la conducción estratégica de las operaciones militares” (artículo 12.3.b), sino que además queda facultado para “supervisar la preparación de las unidades de la fuerza y evaluar su disponibilidad operativa” (artículo 12.3.c). Para lo cual, se le dota, en

---

<sup>14</sup> La ley orgánica 5/2005 en muchos aspectos solamente sistematiza diversas reformas ya implantadas a lo largo de los años por diferentes tipos de normas legislativas y administrativas.

su Cuartel General del Estado Mayor de la Defensa (órgano de apoyo y trabajo), de un específico Mando de Operaciones (mando subordinado).

Se completa así, por ahora, la estructura de mando de las Fuerzas Armadas, que inició la ley orgánica 6/1980 al diferenciar entre el control político-administrativo del mando orgánico-operativo de las mismas: bajo el control político del presidente del Gobierno, auxiliado y asesorado en cuanto a cuestiones militares se refiere por el ministro de Defensa, el Consejo de Defensa Nacional y el jefe del Estado Mayor de la Defensa, la cadena de mando orgánico para la preparación de la fuerza baja por el ministro de Defensa hasta los jefes de Estado Mayor de cada uno de los ejércitos y sus correspondientes cuarteles generales, mientras que la cadena de mando operativo (ya plenamente capaz de ejercerlo específica y conjuntamente<sup>15</sup>) baja por el ministro de Defensa, a través del jefe de Estado Mayor de la Defensa (y su correspondiente Cuartel General), hasta el general jefe del Mando de Operaciones.

Solamente, entonces, queda por preguntarse, ¿por qué el general jefe del Mando de Operaciones no es el propio jefe del Estado Mayor de la Defensa y el Estado Mayor del Mando de Operaciones, el Estado Mayor de la Defensa?<sup>16</sup> ¿Por qué todavía se mantiene la dualidad entre mando orgánico para la preparación de la fuerza a cargo de los jefes de Estado Mayor de los tres ejércitos y mando operativo a cargo del jefe del Estado Mayor de la Defensa?<sup>17</sup> ¿Será tal vez por la reminiscencia decimonónica de que alguien se sintiese demasiado atraído por el poder?

---

<sup>15</sup> Una operación se considera ‘específica’ cuando puede ser desarrollada por fuerzas o recursos de uno solo de los tres ejércitos. Se considera ‘conjunta’ cuando exige la participación de fuerzas o recursos de más de uno de ellos.

<sup>16</sup> Recuperando ciertas viejas y sensatas ideas, a las que se alude en el anterior epígrafe, como denominar general jefe de Operaciones (u operativo) al jefe del Estado Mayor de la Defensa (eludiendo el término ‘comandante’, de poca tradición en nuestros ejércitos como sinónimo de jefe).

<sup>17</sup> Denominando al jefe del Estado Mayor de la Defensa como general jefe de las Fuerzas Armadas.

### 3. EL CONTROL POLÍTICO GUBERNAMENTAL DE LOS EJÉRCITOS

La creación de la JUJEM y de los jefes de Estado Mayor de los tres ejércitos en el pase del año 1976 a 1977, con ser un primer paso decisivo, no había resuelto todos los problemas pendientes para lograr la plena inserción de las Fuerzas Armadas en el nuevo sistema político democrático que se inauguraba y para dotar a éstas de la estructura adecuada para alcanzar mayor operatividad. Seguía pendiente la cuestión de la integración administrativa de sus tres ramas, ya que la JUJEM solamente garantizaba la posible necesidad de integración operativa. Una integración administrativa tanto necesaria para clarificar la vía del control político del Gobierno sobre las Fuerzas Armadas<sup>18</sup>, como para posibilitar la integración operativa a cargo de la JUJEM, hasta entonces en gran medida lastrada por dificultades burocráticas y corporativistas.

Esta integración administrativa se llevó a cabo tan sólo cinco meses más tarde con la creación del Ministerio de Defensa (artículo dos), lo que da idea del ritmo acelerado que el general Gutiérrez Mellado estaba imponiendo a la que él consideraba imprescindible reforma de las estructuras básicas de la defensa nacional<sup>19</sup>. La exposición de motivos del decreto que creaba el nuevo Ministerio justificaba la decisión en “la necesidad de modernización de las Fuerzas Armadas y de unificación de la política de defensa”, subsumiendo en él a los del Ejército, Marina y Aire precedentes, y su artículo 2.1 le encomendaba “la ordenación y coordinación de la

---

<sup>18</sup> Recuérdese en este sentido la dimisión del ministro de Marina, almirante Pita da Veiga, el 9 de abril de 1977 como protesta a una decisión (la legalización del Partido Comunista de España) que había tomado un Gobierno del que él formaba parte.

<sup>19</sup> Real decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado: BOE n.º 159. Al día siguiente se nombró ministro de Defensa al teniente general Manuel Gutiérrez Mellado, que unió esta cartera a la de vicepresidente primero del gobierno para Asuntos de la Defensa. Por la ley de Reordenación de la Administración Central del Estado de 8 de agosto de 1939, el llamado Nuevo Estado que estaba modelando el Movimiento Nacional había suprimido el Ministerio de Defensa Nacional, creado año y medio antes, en plena Guerra Civil, fraccionándolo en los Ministerios del Ejército, de Marina y del Aire, esquema que conocerá la llegada de la democracia (Puell, 2009, 188).

política general del Gobierno en cuanto se refiere a la defensa nacional, así como la ejecución de la política militar” (capacitación de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire), haciendo a su titular responsable de las funciones de dirección de la política de defensa que le delegue el presidente del gobierno (art. 2.2). Para ello, se le dotaba del auxilio y apoyo de una Subsecretaría y de tres Secretarías Generales (una por cada ejército), que, sin embargo, la propia norma exigía que fueran ejercidas por generales o almirantes en activo. Una limitación que difícilmente no puede verse como una concesión al mantenimiento de la autonomía militar en la línea de considerar que la defensa, no sólo la militar, era cosa de militares y sólo de militares, por mucho que el ministro fuera un civil. Un aislado civil en su propio Ministerio.

La ley orgánica 6/1980 no haría sino refrendar este esquema al establecer;

- 1.º Que la defensa nacional se adecuaría (como no podía ser de otra manera) a lo previsto en el artículo 97 de la Constitución, según el cual el Gobierno (del que el Ministerio de Defensa, lógicamente, formaba parte) dirigía la administración militar y la defensa del Estado (política de defensa).
- 2.º Que las Cortes Generales controlarían la acción del Gobierno en relación con la política de defensa y la administración militar (art. 5).
- 3.º Que en todo ello (incluida la dirección de la guerra, si la hubiere) el Gobierno sería asesorado y asistido por la ya tradicional en España Junta de Defensa Nacional (arts. 7, 8 y 9).
- 4.º Y que al ministro de Defensa solamente le correspondía “la ordenación y coordinación inmediatas [cotidianas, de rutina] de la política de defensa y la ejecución de la política militar”, auxiliado por, entre otros, la Junta de Jefes de Estado Mayor como “órgano colegiado superior de la cadena de mando militar” y “los órganos de mando de la cadena de mando de cada uno de los tres Ejércitos” (art. 10).

Es decir, todo ello sin ninguna mención expresa a quién formularía, decidiría y ordenaría la política militar, ya que el ministro de Defensa sólo tenía que ‘ejecutarla’, dejando por tanto la incertidumbre —recuérdese la lucha soterrada durante estos años por



el mantenimiento del mayor grado posible de autonomía militar— de si debería ser el Gobierno y su presidente, al ser ésta un componente más de la política de defensa, que sí le era expresamente adjudicada, o la Junta de Jefes de Estado Mayor y los jefes de Estado Mayor (miembros asimismo de la Junta), que ejercían legislativamente el mando operativo conjunto y el mando militar de su propio ejército, respectivamente. Sin duda, con la tácita colaboración de los militares que, destinados en el Ministerio de Defensa, asistieran al aislado ministro civil. Cuestión que, al no ser mencionada tampoco en la ley 6/1980<sup>20</sup>, mantuvo el *statu quo* favorable a la autonomía militar.

Sin embargo, esta situación, forzada por las circunstancias y también, hay que decirlo, por la propia idiosincrasia del general Gutiérrez Mellado (Puell, 2009: 210), no duró mucho tiempo, entre otras razones porque no podía hacerlo en el ambiente que la transición política estaba creando en España, especialmente tras la fallida y esperpéntica intentona golpista del 23 de febrero de 1981. Por un lado, con Leopoldo Calvo-Sotelo ya de presidente del gobierno, Alberto Oliart Saussol, al ser nombrado ministro de Defensa, modificó la norma de que todos los altos cargos del Ministerio debieran ser militares de alta graduación en activo (Serra, 2008, 147); la decisión fue controvertida, llegando al extremo de que los jefes de Estado Mayor rehuían, cuando no se negaban, a despachar con directores generales civiles (Barrachina, 2007: 195-196)<sup>21</sup>.

Mientras, por otro, en 1984, ya con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en el poder, se promulgará la importante rectificación que, en este sentido, estaba exigiendo la ley orgánica 6/1980 mediante la ya citada 1/1984, cuyo artículo 8 atribuyó expresamente al presidente del gobierno la “dirección” de la política de defensa, la “autoridad para ordenar, coordinar y dirigir las actuaciones de las Fuerzas Armadas”, la “dirección de la guerra”, la “definición de la política militar”, la “distribución general de las fuerzas” y las “medidas destinadas a proveer las necesidades de los Ejércitos” (Serra, 2008, 191-193).

---

<sup>20</sup> En realidad, no correspondería a este tipo de ley el hacerlo.

<sup>21</sup> Real decreto 252/1982, de 12 de febrero, por el que se reestructuran determinados órganos del Ministerio de Defensa: BOE n.º 39.

Al ministro de Defensa, “por delegación del presidente”, se le atribuyeron, también expresamente, las dos primeras competencias de éste, así como la supervisión del adiestramiento de las Fuerzas Armadas y la máxima facultad disciplinaria, así como la facultad de “elaborar, determinar y ejecutar la política militar” (art. 10). Bajo su autoridad y dependencia, la Junta de Jefes de Estado Mayor se transformó solamente en un “órgano colegiado de asesoramiento militar del presidente del Gobierno y del ministro de Defensa” (art. 11), y el jefe del Estado Mayor de la Defensa en el “principal colaborador del ministro” (art. 11 bis), mientras los jefes de Estado Mayor ejercerían únicamente “el mando de sus respectivos Ejércitos [...] bajo la autoridad y directa dependencia del ministro” (art. 12) (Serra, 2008, 193).

Con ello, se completaba la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político gubernamental, vieja aspiración de la mentalidad reformista, que, a estas alturas (enero de 1984), ya se había generalizado<sup>22</sup>.

#### **4. LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL**

En este sentido, lo primero sobre lo que parece conveniente llamar la atención es sobre el título que, finalmente, recibió la ley orgánica 6/1980: “criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar”. Como se ha venido viendo a lo largo de los epígrafes precedentes, sus anteriores borradores se concebían como los parámetros (bases) en función de los cuales se podría desarrollar una nueva idea de la defensa nacional, que se consideraba más acorde con los tiempos y el escenario internacional del momento, no exclusivamente centrada en la obsesión por la seguridad interior, en el mantenimiento del régimen surgido del Movimiento Nacional y en la lealtad personal a quien lo personificaba, el general Franco. Por ello, cuando estos borradores se plasmaron en propuestas concretas, en anteproyectos a ser debatidos por el Gobierno e, incluso, por las Cortes Generales, se les asignó el título de “sobre la defensa nacional”, que se pretendía fuese realmente nacional, cuando en realidad la inmensa mayoría de su articulado solamente hacía referencia a

---

<sup>22</sup> La ley orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional se limitará posteriormente a refrendar la atribución del ministro de Defensa para “determinar y ejecutar la política militar”.

estructuras militares, detallando, con una precisión que a veces induce más a la confusión que a la clarificación, quién debería ser quién en la defensa militar, con escasas y más bien ambiguas referencias a otros tipos de defensa, que también se consideraban parte de la defensa nacional, como la civil o la económica. Lo que no es de extrañar teniendo en cuenta la mentalidad, imperante entre autoridades civiles y militares por aquellos años, de que las Fuerzas Armadas eran la “columna vertebral” de la patria, es decir, del régimen surgido del Movimiento Nacional.

Probablemente conscientes de esta descompensación, pero todavía imbuidos por la citada mentalidad dominante (las Fuerzas Armadas como “columna vertebral” del nuevo orden constitucional), los redactores de la 6/1980 y su inspirador, el general Gutiérrez Mellado, prefirieron añadir a la denominación de “de la defensa nacional”, la de “y la organización militar”, aportando, además, la idea de que la misma solamente consistía en el establecimiento de los “criterios” sobre los que debería basarse (“básicos”) el desarrollo posterior de ambos, conscientes de que la situación del momento solamente permitía poner los cimientos sobre los que construir el futuro.

Llama por ello la atención que la ley orgánica de la Defensa Nacional, promulgada nada menos que a las alturas de 2005, incida en el mismo tipo de confusión, al volver a suprimir en su denominación el añadido de “y la organización militar”<sup>23</sup>, que la 1/1984 sí había mantenido, cuando de los cinco títulos en que se articuló, cuatro estaban dedicados a las Fuerzas Armadas y solamente el quinto y último a otras “Contribuciones a la defensa”.

En cuanto al concepto de defensa nacional, la 6/1980 tenía, al menos, dos antecedentes inspiradores inmediatos. De una parte, los borradores elaborados a lo largo de los años 1975 y 1976, previos a la Constitución de 1978, que la definían como “la integración y acción coordinada”<sup>24</sup> de todas las energías y fuerzas morales y materiales que

---

<sup>23</sup> Sí lo hace en su artículo 1 al establecer que la ley «regula la defensa nacional y establece las bases de la organización militar».

<sup>24</sup> La 6/1980 añadía: “la disposición”.

la nación puede oponer a las acciones de cualquier adversario”<sup>25</sup>, lo cual es una redacción muy bonita, pero que realmente no dice nada (quizás porque, después de todo, sólo se trataba de establecer las “bases” sobre las que la defensa nacional debería desarrollarse). Y de otra, la ley que reguló las funciones de los órganos superiores del Estado en relación con la defensa nacional, publicada sólo unos pocos días después de promulgada la Constitución de 1978, que manteniendo la anterior definición como los medios “mediante” los cuales se alcanzarían los fines u objetivos de la defensa nacional, determinaba que éstos garantizaban “de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su seguridad e integridad territorial y el ordenamiento constitucional, asegurando<sup>26</sup> la vida de la población y los intereses vitales de la patria”, lo que complementaba de forma sustancial la anterior definición y permitía elaborar políticas de defensa conducentes a alcanzar cada uno de dichos objetivos, fines o pretensiones<sup>27</sup>.

Éste será en consecuencia, al reproducirlo de forma prácticamente íntegra las leyes orgánicas 6/1980 y 1/1984 (con las pequeñas modificaciones expresadas en las notas a pie de página del párrafo anterior), el concepto de defensa nacional que perdura hasta nuestros días, al no definir expresamente la 5/2005 (aunque sí indirectamente como se verá a continuación) dicho concepto ni precisar su finalidad, no obstante la detallada explicación que su exposición de motivos ofrece sobre los significativos cambios acaecidos en el escenario internacional desde “la promulgación de la Ley Orgánica 6/1980, parcialmente modificada en 1984”.

En cambio, el concepto de política de defensa sí se mantendrá idéntico, como la “parte de la política general que determina los objetivos de la defensa nacional y las medidas necesarias para conseguirlo” hasta la promulgación de la ley orgánica 5/2005. Ley que, al no haber definido ni formal ni operativamente (a través de sus fines

---

<sup>25</sup> La 6/1980 cambió esta última expresión por “ante cualquier forma de agresión” y añadía “debiendo todos los españoles participar al logro de tal fin”.

<sup>26</sup> La 6/1980 cambiaba el término “asegurando” por “protegiendo”.

<sup>27</sup> Ley 83/1978, de 28 de diciembre, por la que se regulan las funciones de los diferentes Órganos superiores del Estado en relación con la Defensa Nacional: BOE n.º 11/1979.

u objetivos) la defensa nacional, se vio en la obligación de hacerlo a través de la conceptualización de la política de defensa. A la que asigna la finalidad de “la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España”. Teniendo, asimismo como objetivo “contribuir a la preservación de la paz y la seguridad internacionales en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España”. Todo lo cual es un modo de decir lo mismo que sus antecesoras pero de forma menos clara y sistemática y añadiendo el indispensable epílogo de sus funciones internacionales, debido al significativo cambio de la posición de España en el mundo desde la redacción de sus antecesoras.

El concepto de política militar de la 6/1980 (y de la 1/1984 que lo mantuvo inalterado) es, en cambio, poco deudor de sus precedentes, ya que, al conceptualizarla como “el componente esencial de la política de defensa” que “determina la organización, preparación y actualización del potencial militar, constituido fundamentalmente por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, teniendo en cuenta las posibilidades de la nación”, eludía hacer cualquier referencia a la situación interior del país como base para su concepción y elaboración. Por su parte, la 5/2005 no hace referencia a la política militar sino para establecer que corresponde al ministro de Defensa, como ya se ha visto, su determinación y ejecución, sin definirla formal ni operativamente.

No puede decirse, por otra parte, que en España haya todavía una conceptualización legislada de lo que es o debe ser la defensa civil (o cualquiera de sus ramificaciones, como defensa económica, medioambiental, sanitaria, etc.), salvo la reciente *Estrategia Española de Seguridad*, cuyo análisis desbordaría el objeto y los objetivos de este trabajo. Tanto las leyes orgánicas 6/1980 y 1/1984 como sus precedentes y su sucesora la 5/2005, se limitan, en este ámbito, a definiciones formales ambiguas, en las que lo que predomina es entenderla como la aportación de recursos no militares a la defensa nacional cuando así fuera necesario, con concretas alusiones deslavazadas a la protección civil, a la movilización nacional (hoy día

obsoleta) o a las aportaciones particulares que la 5/2005 hace de la Guardia Civil o del Centro Nacional de Inteligencia.

Lo que no quiere decir que no haya en España entidades, instituciones y colectivos no militares que practican con eficacia “defensa nacional”, entendida tal como quedó finalmente conceptualizada en la ley orgánica 6/1980, es decir, como “la protección del ordenamiento constitucional, [...] de la vida de la población y de los intereses vitales de la nación, [...] ante cualquier tipo de agresión”. Solamente quiere decirse que, como tal, no hay definición ni formal ni operativa útil del concepto de “defensa civil”. Probablemente porque el propio término es etéreo e inclusivo de todo aquello que no sea “lo militar”, como si la sociedad, y especialmente la compleja, diversa e interconectada sociedad actual, pudiera seguir dividiéndose en lo que, en realidad, nunca ha podido ser dividida: ‘militares’ y ‘civiles’ o ‘no-militares’, ‘lo militar’ y ‘lo civil’ o ‘no-militar’.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Barrachina Lisón, C. (2007), *La participación política de los militares en la transición española*. Barcelona-México: Ediciones Poamares, S. A.
- Díez-Alegría, M. (1972), *Ejército y sociedad*. Madrid: Alianza.
- (1975), “El cambio en el gobierno de la defensa nacional”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 52.
- (1979), “La defensa en el proceso constitucional”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 56.
- Olmo, J. del (2007), “El Ministerio de Defensa (1977-1984)”. En I. Sepúlveda y S. Alda (eds), *Fuerzas Armadas y política de defensa: transición y modernización*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Puell de la Villa, F. (1997), *Gutiérrez Mellado: un general del siglo XX (1912-1995)*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- (2007), “La creación del Ministerio de Defensa (1968-1977)”. En I. Sepúlveda y S. Alda (eds), *Fuerzas Armadas y política de defensa: transición y modernización*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- (2009), *Historia del Ejército en España*, 2.<sup>a</sup> ed. Madrid: Alianza.
- (2012), “Procesos españoles de transición y consolidación democrática en el ámbito de la seguridad y la defensa”. En S. Alda y H. Saint Pierre, *Gobernabilidad y democracia*. Santiago de Chile: RIL.
- Serra, N. (2008), *La transición militar*. Barcelona: Debate.

## **ASPECTOS DE LA POLÍTICA DE PERSONAL EN LA REFORMA MILITAR**

ROBERTO FAJARDO TERRIBAS  
DOCTOR POR LA UNIVERSIDAD DE  
GRANADA

El proceso reformador realizado entre los años 1977-1982 no fue algo totalmente novedoso. Las reformas que se van a estudiar tuvieron su más cercano precedente en las preocupaciones, estrictamente profesionales, que el general Manuel Díez-Alegría intentó poner en funcionamiento desde la Jefatura del Alto Estado Mayor, y que se plasmaron en el proyecto de ley orgánica de la Defensa Nacional de 1974. Esta ley hundía sus raíces en un proyecto conocido como ley de bases de la Defensa Nacional, impulsada por Díez-Alegría desde el CESEDEN. El proyecto introducía la reorganización de la estructura militar de la Nación en dos ramas claramente diferenciadas. Por una parte, la dirección de la política de la defensa nacional, adscrita a la Presidencia del Gobierno, con un órgano político de asesoramiento —la Junta de Defensa Nacional—, y otro técnico —la Junta de Jefes de Estado Mayor—. El mando operativo sobre las unidades se atribuía al jefe del Estado Mayor General y la gestión administrativa quedaba bajo la responsabilidad política de una Secretaría General para Asuntos de la Defensa.

Este documento tuvo rápidamente varios frentes en contra. Uno de ellos, el del Ministerio de Marina, cuyo titular era el almirante Nieto Antúnez. Inspirado en la doctrina presidencialista de Estados Unidos, consiguió que se aprobara la ley orgánica de la Armada de 1970, potenciando la independencia de su departamento. El corporativismo autonomista de cada ministerio militar se resistía a cualquier reforma por sensata y modernizadora que fuera. Además, no debe olvidarse el temor de la Armada y del Ejército del Aire de quedar arrinconados ante el todopoderoso Ejército de Tierra.

La ley orgánica de la Defensa Nacional, retocada ligeramente por el Consejo de Ministros, fue enviada a las Cortes Españolas. El magnicidio de Carrero Blanco y la formación del gobierno Arias tuvieron como consecuencia la anulación del proyecto de la ley, siendo nuevamente revisado por el ejecutivo y remitido posteriormente a las Cortes. Aquí, tras tres meses y 250 enmiendas, se llegó a un acuerdo, pero eran destacables las diferencias con respecto al proyecto originario.

Finalmente, los renovados aires reaccionarios del régimen franquista influyeron decisivamente para retirar la ley. Pero su virus reformador quedaría firmemente impregnado en los colaboradores más próximos de Díez-Alegría. Y no sólo hay que referirse al teniente general Gutiérrez Mellado, existieron otras figuras relevantes como los generales Luis Pinilla Soliveres, Juan Vega Rodríguez, Juan Cano Hevia, Federico Gómez de Salazar Nieto, Javier Calderón Fernández o Antonio Ibáñez Freire.

Gutiérrez Mellado estaba sin duda convencido de la imperiosa necesidad de modernizar las obsoletas estructuras de las Fuerzas Armadas. Ya como jefe del Estado Mayor Central realizó y difundió el *Informe General 1/76*, donde denunciaba, en la primera de sus tres partes, los problemas salariales, la escasez de medios, la inexistencia de planes de acción social, las irrisorias pensiones de retiro, etc., anunciando dónde era necesario introducir el bisturí reformista de manera inmediata.

Y será él —obviamente con el apoyo de un importante equipo de colaboradores— quien, en gran medida, llevaría a efecto la reestructuración de la organización militar española. Obra que contó en todo momento con el respaldo y el impulso del Rey y de Adolfo Suárez y su gobierno.

En los meses otoñales de 1976 se marcaron objetivos y se estableció un calendario de actuación. El 23 de diciembre se creó la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Militares, compuesta por el presidente del Gobierno, el vicepresidente primero, el ministro de Justicia, los ministros del Ejército, Marina y Aire, y los de Hacienda y Gobernación. La primera reunión se celebró el 4 de enero de 1977, en la que se fijaron los grandes campos de la reforma y el



calendario de actuación. Dos fueron los campos de actuación: a nivel económico y a nivel político-social, es decir, el proceso de funcionarización económica y política.

Las primeras y urgentes medidas correctoras que los reformadores debían adoptar en el ámbito económico indicaban cómo seguían persistiendo y, por tanto, siendo prioritarios los tradicionales problemas endémicos del ejército. Así, a comienzos del proceso, existían dos grandes ámbitos de intervención. Uno, la imprescindible necesidad de dotar a las Fuerzas Armadas de un presupuesto que permitiera la necesaria modernización de su material, lo cual exigía reorganizar la industria de armamento y material. Y otro, abordar una política de personal profunda e importante; una política que mejorara de forma sensible las retribuciones, los sistemas de previsión social, retiros, etc. Aspectos no desarrollados durante el franquismo de la misma manera que para los demás funcionarios del Estado.

Hay motivos suficientes para destacar la trascendencia de equiparar a los militares a los demás funcionarios. Su mejora económica redundaría en una mayor y mejor profesionalización, rasgo identificativo de un modelo de ejército moderno, ocupacional, cercano a los occidentales, frente al modelo institucional, arquetipo del ejército franquista. El problema fundamental que no permitía a los militares dedicarse plenamente a su profesión era la necesidad de pluriemplearse para sacar adelante a sus familias, generalmente muy numerosas. El sueldo militar no lograba en numerosas situaciones mantener un nivel de vida razonable y digna. Este fenómeno afectó e influyó para que diversos militares, protagonistas directos de la reforma, se propusieran como una de sus primeras metas lograr mejorar las retribuciones militares para acabar con dicha situación.

Se lograría así demostrar a una institución plenamente identificada con el franquismo que el nuevo régimen no sólo iba a tratar a los militares como funcionarios estatales en cuanto a sus responsabilidades políticas. Constituirse en salvaguarda de la soberanía e integridad territorial del Estado llevaría consigo la asignación de derechos económicos y asistenciales justos. La mejora de sus necesidades vitales redundaría sin duda en facilitar el proceso de adaptación y aceptación del nuevo marco democrático. Al menos, sería menos traumático.

Convirtiéndoles en funcionarios plenos del Estado, se verían implicados en la construcción del nuevo régimen y, en parte, integrantes de éste. La dependencia económico-política de un Estado democrático y civil, les haría plantearse la seria responsabilidad de salvaguardarlo. Nos hallamos, por tanto, frente a un factor determinante para la consolidación de la democracia. Ahora bien, resulta arriesgado afirmar taxativamente que la intención de los reformadores era conseguir la aprobación castrense “disciplinada” de los cambios democratizadores progresivamente acometidos en el país. Difícilmente podría citarse alguna declaración pública de un alto responsable de la reforma que así lo ratifique. Quizás sí, la evidencia de que estas intenciones se traslucían en el texto de la conferencia que el general Gutiérrez Mellado había preparado para pronunciar el 15 de diciembre de 1995 en una universidad catalana y que su infortunado accidente de tráfico le impidió impartir:

Los militares, según mi criterio, debemos acostumbrarnos, como cualquier otro colectivo que forme parte de la Administración, a informar de nuestras actividades, problemas, proyectos y realidades.[...]. Cuanto más se avance en esta confianza mutua, en el juego limpio y en la colaboración informativa diáfana, tanto más se avanzará en la resolución del segundo problema: el de la integración de la Fuerzas Armadas en la sociedad [...]; es decir, la sociedad democrática por cuya implantación entonces luchamos y cuya existencia es una realidad hoy en nuestra Nación (ápuđ Puell de la Villa, 1997, 230).

Se puede opinar que resulta poco ético reconocerlo, pero no debe olvidarse la absoluta necesidad de mejoras para los integrantes de las Fuerzas Armadas, para su calidad de vida y la de sus familias. Obviamente, desde su punto de vista no eran necesarias segundas intenciones, y mucho menos si éstas eran de calado político. La distancia temporal y el estudio pormenorizado del proceso reformador militar y político muestran que fueron claves para la consolidación de la democracia.

Los temas de mayor interés y polémica entre los especialistas y los medios de comunicación han sido las reformas de carácter político. Reformas que definieron el proceso de funcionarización política de los militares. La reorganización funcional y estructural de las Fuerzas Armadas, la adecuación de sus plantillas, el perfeccionamiento de los

procedimientos de ascenso, las desmilitarización de las Fuerzas de Orden Público, o el acondicionamiento de la jurisdicción militar al ámbito exclusivamente castrense, eran aspectos de ineludible reforma y modernización. Su importancia no sólo residía en los cambios intrínsecos esenciales para la confección de un nuevo modelo de ejército. El mismo sistema democrático en construcción exigía determinadas adecuaciones. Numerosas situaciones y características de las Fuerzas Armadas franquistas debían ser corregidas para encajar perfectamente en el nuevo ordenamiento jurídico, sobre todo tras la aprobación de la Constitución de 1978. Se puede evidenciar la relación causa-efecto con la reforma político-democrática que se estaba llevando a cabo paralelamente. Así, por ejemplo, las transformaciones en las Fuerzas de Orden Público o en el funcionamiento de la jurisdicción castrense fueron cruciales para la normalización jurídica y policial del Estado de Derecho.

Constituyendo ámbitos con necesidades reformistas específicas, o mejor objetivos específicos, de evidente trascendencia en la consecución del denominado objetivo principal (ver el mapa conceptual inserto más adelante), el eje central y básico de este bloque político lo constituyeron cuatro hitos fundamentales: la creación del Ministerio de Defensa, la promulgación de la Constitución de 1978, la redacción y publicación de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, y la aprobación de la ley orgánica de criterios básicos de la defensa de 1980, desarrollando y concretando lo establecido en su referente más próximo, la ley 83/1978.

Una necesidad que Díez-Alegría consideraba fundamental era coordinar la acción de los ejércitos a través de un único Ministerio de Defensa. Pero quizás el elemento más novedoso no fuera el hecho de reunificar los departamentos militares en uno, sino la estructuración dual que debía darse a éste, separando la gestión administrativa de la cadena de mando militar. Esto no significaba un doble mando, sino una estructura más eficaz de la Administración Militar. Además creía firmemente en un aspecto esencial: el mando último debía recaer en el poder civil. Aquí residiría otro de los elementos fundamentales en las teorizaciones del famoso militar: la hegemonía del mundo civil sobre el militar, meta última del proceso reformador iniciado por Gutiérrez Mellado, que tendría como decisiva consecuencia la aceptación e integración de los militares en el nuevo régimen democrático. El

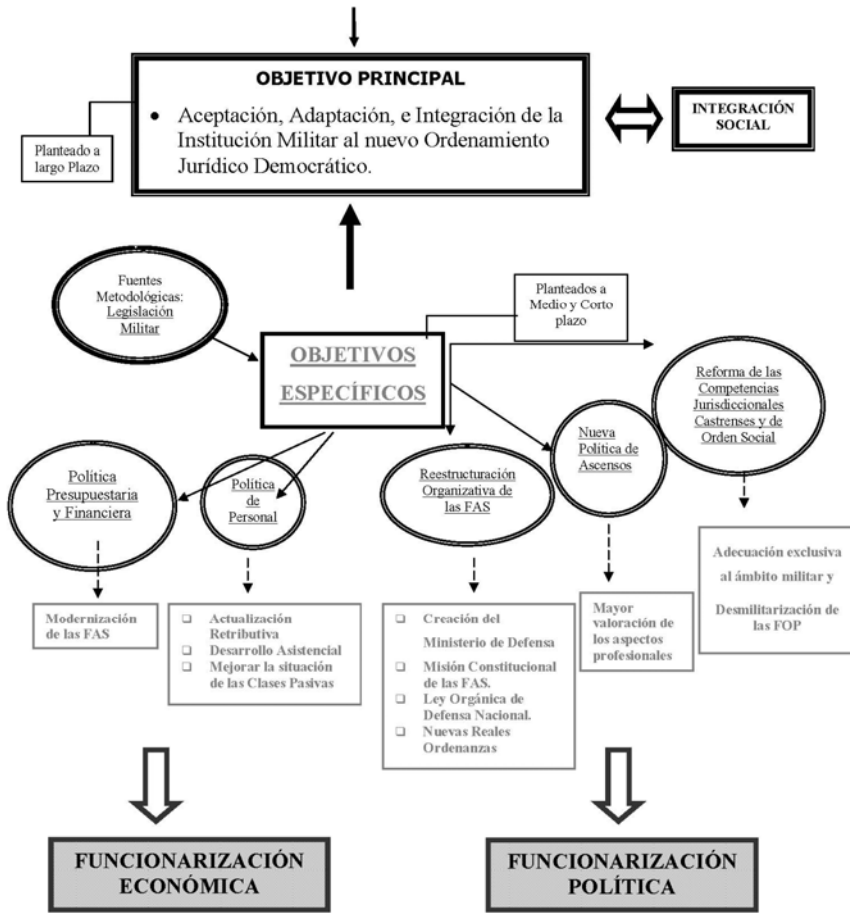
objetivo necesitaba de un factor elemental, lograr un militar apartidista, factor defendido también por Gutiérrez Mellado.

La integración ejército/sociedad era un tema también fundamental. El militar debía asentarse en una sociedad que evolucionaba velozmente hacia tipologías cercanas a las existentes en las democracias occidentales y plantearse una concepción diferente de la Defensa Nacional, más globalizadora, no responsabilidad única suya, sino implicando en ella a toda la sociedad.

Se trataba, por tanto, de una integración recíproca, pues, participando la sociedad en la Defensa Nacional, ésta podría comprender mejor la especificidad de la vida militar. Gutiérrez Mellado intentará no sólo lograr esta integración, sino también lograr que el militar aceptara pertenecer a esa sociedad, no como elemento extraño a ella, sino participativo en todos sus procesos políticos.

La funcionarización política del militar implicaba la transición del ejército español hacia el denominado “modelo híbrido, pluralista o segmentario”. Combinación de elementos institucionales y ocupacionales aparecerán claramente en la legislación que se va a analizar. Y éste será un ejemplo magnífico para mostrar el aspecto globalizador de la reforma. Tanto la reforma económica como política debe ser analizada desde un punto de vista global, aunque estas páginas se dediquen básicamente a estudiar los aspectos que afectaron directamente a las cuestiones de personal.

**MAPA CONCEPTUAL**



Si algún objetivo tenía Gutiérrez Mellado de gran calado íntimo era la mejora de las retribuciones militares y del sistema de protección social. Pero su importancia no sólo se derivaba de ese factor personal, sino que también llevaba consigo la reorganización de las plantillas y una conceptualización legal sobre el “funcionariado militar”. Existían necesidades ineludibles que atajar. No sólo los militares en activo demandaban sensibles mejoras; las clases pasivas militares también precisaban de un importante incremento en sus pensiones y de asistencias sociales de todo tipo. Parcelas fundamentales para un militar que había sobrellevado todas las deficiencias económicas y asistencias de su época. De hecho, el abandono momentáneo o permanente de la profesión militar y el fenómeno del pluriempleo se transformaron en mecanismos obligados para conseguir mayor desahogo económico en numerosas familias militares. Esta última actividad, tan habitual durante el franquismo, impedía la total profesionalización de los militares. En 1970, fuentes del Ministerio del Ejército admitían que dos terceras partes de los oficiales destinados en Madrid compatibilizaban su profesión con un trabajo civil, y lo mismo ocurría en un tercio de los destinados en otras guarniciones.

La meta final era colocar los pilares de un ejército profesional, con dedicación exclusiva a su trabajo y adecuadamente retribuido, anhelo expuesto en el importante discurso de la Pascua Militar de 1977, donde el ministro de Defensa, teniente general Gutiérrez Mellado, dirá a las jerarquías políticas y militares del momento y, en especial al Rey:

Una dedicación absoluta al servicio de las armas, sin desviación alguna que pueda afectar a la esencia de las Fuerzas Armadas, aceptando las limitaciones que sean precisas fuera del ámbito militar, al mismo tiempo que nos esforzaremos en asegurar a todos sus componentes una situación adecuada al ámbito social en el que deben vivir durante su servicio activo, cuando se retiren, y para sus familias cuando ellas falten (*ABC*, 7 de enero de 1977).

Párrafo rematado con otra importante reflexión: las mejoras no sólo debían afectar a las retribuciones, sino también a las pensiones, a la asistencia sanitaria, etc., cuestiones ya tratadas en su *Informe 1/76* y que evidentemente recaerían en el haber del nuevo régimen democrático. Para lograr estas metas durante los años de la transición,

fue necesario un esfuerzo económico importante, acompañado de un prolífico proceso legal.

### **1. REFORMAS RETRIBUTIVAS**

Hasta 1977, las retribuciones militares estaban reguladas por la ley 113/66, de 28 de diciembre, que sustituyó el concepto tradicional de devengo, es decir, el “derecho que tiene todo individuo del Ejército, o cada colectividad, a que por la Administración se le faciliten los medios precisos para satisfacer las necesidades nacidas de la situación especial en que se encuentre y de la misión que debe cumplir”, por el de retribución, consiguiendo con ello dar a la carrera de las armas un sesgo más profesional que vocacional (González Tapia, 1980, 9).

Aunque el proceso reformador comenzó en 1977, es preciso remontarse a la ley 20/1974, de 27 de junio, sobre utilización de la dotación de acción coyuntural, en la que se ponía de relieve que el impacto económico de la crisis del petróleo no incidía sólo sobre el nivel macroeconómico sino que conllevaba una oleada inflacionista que afectaba primordialmente a la microeconomía familiar, al incrementarse el coste de la vida en un 14 por ciento. Es fácil deducir que esta elevada tasa de inflación afectó muy negativamente a los exiguos sueldos de los militares y puso sobre el tapete la imperiosa necesidad de reformar el sistema de retribuciones.

La coyuntura económica era realmente difícil, pero también insuficiente la mejora de retribuciones contemplada en la ley 29/1974, de 24 de julio, sobre retribuciones de los funcionarios civiles y militares, que aprobó una subida del 25 por ciento en dos plazos: un quince en julio de 1974 y un diez en enero de 1975. Este aspecto resulta especialmente importante si se tiene en cuenta que, en noviembre de 1975, la tasa de inflación española era la segunda más alta de Europa —un 20 por ciento— y que la peseta se había devaluado diez puntos porcentuales.

Los primeros presupuestos de la democracia contemplaban un aumento de los sueldos de los empleados públicos en un 14 por ciento para 1976 y de un 22 para 1977. Se intentaba así adecuar la situación económica de los funcionarios civiles y militares al delicado momento económico. Un retrospectivo estudio publicado en la revista

*Ciudadano* reflejaba así la situación económica de las familias españolas al inicio de la transición:

[E]l presupuesto mínimo diario de alimentación era entonces de 295 pesetas para un matrimonio de dos hijos, lo que suponía 107.000 al año. En vivienda, el gasto medio anual era de 26.000 pesetas, en vestimenta y aseo personal, de 58.000, y, al apartado de varios se destinaban 34.500. El total aproximado era de 225.000 pesetas, cuando el salario mínimo anual estaba anclado en 122.400 pesetas (Lorenzo, 1995).

En 1976, los sueldos militares anuales oscilaban desde las 129.682 pesetas percibidas por los sargentos a las 778.050 de los capitanes generales; sólo a partir del empleo de teniente o alférez de navío, que ganaban 239.400 pesetas anuales, se superaba la tasa media de gasto medio por familia antes citada (González Tapia, 1980, 38). Teniendo en cuenta que la mayoría de los militares profesionales tenían familias muy numerosas, donde la esposa generalmente no se había incorporado al mundo laboral, los sueldos eran realmente escasos, no extrañando, por tanto, que muchos militares se vieran obligados a pluriemplearse.

Como ya se ha señalado, en los primeros días de 1977 se inició la amplia labor reformadora de Gutiérrez Mellado y su equipo. Ya se ha comentado también que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Militares, creada el 23 de diciembre de 1976 y reunida por primera vez el 4 de enero de 1977, rubricó las directrices de la reforma.

El sistema de trabajo se organizó mediante diferentes comisiones interministeriales, que en los tres primeros meses de 1977 deberían atender prioritariamente, según el plan de Gutiérrez Mellado, a todo lo referente a la actualización de las retribuciones y a la mejora de los programas de acción social. En una segunda fase —abril-mayo de 1977— se acometerían otras cuestiones: plantillas, escalas, retiros, etc.

Una vez creada la Comisión Superior de Retribuciones por real orden de 20 de enero de 1977, encargada de regular las retribuciones del personal militar, se publicó el importante real decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, para actualizar los sueldos de los funcionarios de la



Administración Civil del Estado y del Personal Militar de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire<sup>1</sup>. Puede observarse que se diferenciaba semánticamente al funcionario civil del personal militar, pero también comenzaban a homologarse las retribuciones de ambos colectivos. No sólo se trataba de homologarlas, sino que se establecía otro objetivo vital para el futuro del militar profesional en la exposición de motivos:

El objetivo, de que el sueldo presupuestario constituya la base de las retribuciones, se impulsa, de forma permanente, estableciendo que los incrementos presupuestarios de gastos de personal se destinen preferentemente al aumento de las retribuciones básicas, con lo que, al tiempo de procurarse mayor certeza y seguridad en los derechos económicos, se consolida la mejora de los haberes pasivos (González Tapia, 1980, 340-351).

Es decir, no sólo se mejoraban las retribuciones, sino también las futuras pensiones.

El articulado precisaba las retribuciones básicas del personal militar (art. 13), las complementarias (art. 18), etc. La equiparación de los sueldos militares con la de los funcionarios civiles se realizaría por el procedimiento señalado en el artículo 14, cuyo apartado dos precisaba: “Los sueldos de los grupos del apartado anterior se determinarán manteniendo la proporcionalidad siguiente: Grupo a) Diez, Grupo b) Seis, Grupo c) Cuatro”<sup>2</sup>. Esta proporcionalidad dependía del nivel de titulación (art. 3), y era la misma que regía en los cuerpos, escalas y puestos de trabajo de la Administración Civil del Estado.

Otro empeño personal de Gutiérrez Mellado fue conseguir la plena profesionalización del militar de carrera, es decir, que funcionarización y profesionalización caminaran por la misma senda, y en dicho decreto-ley se advertía claramente esta intención. Efectivamente, su disposición final once señalaba expresamente la

---

<sup>1</sup> Para más información sobre la legislación utilizada a todo lo largo del artículo, ver Fajardo, 2002.

<sup>2</sup> Los grupos venían determinados en el apartado uno del mismo artículo: Grupo A: oficiales generales, jefes, capitanes, tenientes y asimilados; Grupo B: alféreces, suboficiales y asimilados, y Grupo C: clases de tropa.

intención del gobierno de basarse en el principio de exclusiva dedicación del personal militar de los ejércitos.

Interesante era también el apartado segundo de la tercera disposición final, dedicado a las Fuerzas de Orden Público. En él quedaba reflejada la futura segregación de éstas respecto a las Fuerzas Armadas, primer eslabón de lo que luego sancionará en este sentido la Constitución de 1978 y la ley orgánica 6/1980, de 1 de julio.

También el posterior real decreto 471/78, de 17 de febrero, incidió en la definitiva funcionarización del mundo militar a nivel retributivo, al aplicar la clasificación de los funcionarios de seis grupos a las cuantías de las indemnizaciones por razón del servicio y para el régimen de dietas. A consecuencia de ello, el real decreto 478/78, de 10 de marzo, incrementó en un diez por ciento la cantidad a percibir por los oficiales generales, al objeto de equipararla a la percibida por los funcionarios de coeficiente 5,5, conforme al apartado dos de la disposición final primera del citado real decreto-ley 22/77.

Por último, las disposiciones finales sexta y octava de este último decreto regularon también las cuantías de las pensiones e impulsaron mejoras en los sistemas de previsión social.

Cabe destacar que todas estas medidas entraron en vigor a partir de 1 de enero de 1978, a consecuencia de lo cual la partida de personal en el presupuesto del Ministerio de Defensa de dicho año se incrementó un 31,8 por ciento y el gasto militar total, un 36,8.

Durante 1978 el equipo reformador seguirá trabajando en torno a estas tres líneas: actualización de retribuciones militares, aparición de organismos especializados en esta rama administrativa y reubicación de las Fuerzas de Orden Público. Eso explica la prolífica actividad legislativa, tanto cualitativa como cuantitativamente.

En relación a la funcionarización/profesionalización de las Fuerzas de Orden Público, cabría citar el importante real decreto 218/78, de 27 de enero, por el que se determinó el régimen de incompatibilidades del personal de los Cuerpos Generales de Policía, Policía Armada y Guardia Civil, lo cual preconizaba su futura

segregación de las Fuerzas Armadas, sancionada en diciembre por la Constitución.

Los artículos uno y dos disponían que los funcionarios del Cuerpo General de Policía y el personal de la Policía Armada y de la Guardia Civil no pudieran ejercer ni desempeñar cargo, profesión o actividad alguna ajena al cumplimiento de su función.

Es curioso cómo se cuidaba el lenguaje utilizado: se hablaba de “funcionarios del Cuerpo General de Policía”, pero de “personal” de la Policía Armada y Guardia Civil, cuerpos estos dos últimos estrechamente relacionados al Ejército de Tierra. Normativamente, ambos eran tratados de igual manera que los funcionarios civiles; sin embargo, se evitaba otorgarles esta condición en la jerga legislativa.

Para actualizar las retribuciones de los militares profesionales se dictaron otras muchas normas. Entre ellas, el real decreto 389/78, de 17 de febrero, por el que se modificó el régimen complementario de retribuciones del personal militar en situación de destinos civiles, es decir, los acogidos a la ley de 17 de julio de 1958, que precisaba una perentoria actualización; la real orden de 10 de marzo de 1978, incrementando en un 14 por ciento la cuantía de los complementos de dedicación especial y de destino del personal militar en destinos civiles, sus gratificaciones por servicios extraordinarios y ordinarios de carácter especial, etc.; el real decreto 610/1978, de 11 de marzo, por el que se reconocían a efectos de perfeccionamiento de trienios los servicios efectivos prestados antes de la constitución de los correspondientes cuerpos, escalas o plazas, o al de su ingreso en ellos; la ley 44/78, de 8 de septiembre, reguladora del impuesto sobre la renta de las personas físicas, reglamentado por real decreto 2.615/79, de 2 de noviembre; el real decreto 2091/78, que aprobó el nuevo reglamento de la Real y Militar Orden de San Fernando, por el que se consideraban sueldo las gratificaciones concedidas a los titulares de la gran cruz laureada, la cruz laureada y la laureada colectiva, y se mantenía su carácter vitalicio y, transmisible, además de otros beneficios que se analizarán al tratar de las pensiones de clases pasivas, y, por último, la ley 1/79 de Presupuestos Generales del Estado, que incrementó los haberes militares en 21 puntos porcentuales para los capitanes generales y en 19,4 para los restantes empleos, de teniente general o almirante a sargento.

En cuanto al proceso de organización del Ministerio de Defensa y más concretamente respecto a las medidas relacionadas con la política de personal, merece destacar las disposiciones de 14 de marzo de 1978, creando las Secciones Laboral y de Derecho de Petición, y el Consejo Superior de Acción Social, encuadrados en la Secretaría General para Asuntos de Personal y Acción Social de la Subsecretaría del Ministerio de Defensa.

Y llegamos al trascendental mes de diciembre, trascendental para todos los españoles. Durante su curso tuvieron lugar dos importantes acontecimientos legislativos. Uno por aclamación popular: la aprobación de la Constitución tras el preceptivo referéndum. La Constitución afectó a todos los ámbitos de la vida, pero en el contexto militar hay destacar dos aspectos importantes: la nueva misión asignada a las Fuerzas Armadas y su distinta composición, dejando de integrarse en ellas las Fuerzas de Orden Público.

Y otro, la ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. Su articulado incidía en ese nuevo carácter profesional, de dedicación exclusiva, postulado por Gutiérrez Mellado, engarzado con la funcionarización retributiva y jerárquica del militar en relación al Estado, en definitiva, al poder civil. Así, su artículo 221 decía: “El militar de carrera en situación de actividad estará en disponibilidad permanente para el servicio. El ejercicio de cualquier otro cargo o profesión estará limitado por el régimen de incompatibilidades fijado en las disposiciones vigentes”. Y el 194, al contemplar que: “A todo militar se le proporcionarán los medios suficientes para que, en su tiempo libre, dentro de los acuartelamientos, buques o bases pueda desarrollar actividades de tipo cultural, recreativo o deportivo”, expresaba la intención de que los profesionales de la milicia aumentaran las horas de permanencia en los cuarteles para evitar el pluriempleo.

Elemento imprescindible de un buen profesional no era sólo alcanzar la cualificación necesaria, sino mantenerla en todo momento y retroalimentarla constantemente, como precisaba el artículo 212: “La formación permanente en lo militar, humanístico y técnico y el mantenimiento de la aptitud física deberán ser preocupación constante del que ejerce la profesión de las armas”.

Y como se ha reiteradamente manifestado, era preciso retribuir adecuadamente al militar para poder exigirle dedicación exclusiva a su profesión, aspecto reflejado en el artículo 220: “El militar de carrera tendrá derecho a una retribución justa, equitativa y acorde con la preparación, la responsabilidad y la entrega absoluta que su quehacer profesional exige en la Administración Civil del Estado y teniendo en cuenta las peculiaridades de la carrera militar”. El artículo subrayaba especialmente el carácter funcionarial atribuido al régimen interno de la institución militar.

El proceso normativo continuó para actualizar las situaciones del personal militar. Nueva normativa en muchos casos similar a la promulgada en años anteriores y siempre en la línea de los objetivos planeados, aunque en 1979 predominaran más los temas impositivos.

Así por ejemplo, el real decreto 734/1979, de 9 de marzo, reguló las situaciones del personal militar y asimilado de las Fuerzas Armadas. Su exposición de motivos planteaba la necesidad de adaptar a las nuevas circunstancias y necesidades la norma dictada en 1954 y obviamente desfasada. Era otro paso más hacia delante en el sentido de equiparar a los militares al funcionariado público, cualquiera que fuese la situación en que se encontraran:

[S]e han reconsiderado todas las situaciones militares, modificando las denominaciones de alguna de ellas, con objeto de homogeneizarlas, dentro de lo posible, con las de los funcionarios de las Administración Civil del Estado, sin perjuicio de mantener aquellas características propias de las Fuerzas Armadas.

La ley 42/79, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1980, volvió a incrementar notablemente las retribuciones militares: un seis por ciento para los capitanes generales y un 18,2 para todos los demás, desde el empleo de general de división o vicealmirante al de sargento. La ley introdujo además el concepto de complemento especial y transitorio para asegurar a todos los funcionarios y militares de carrera una mejora mínima anual de 45.000 pesetas. Con ello se volvía a incidir en el pleno carácter funcionarial de la profesión militar, tanto por su dependencia económica del Estado como por su homologación retributiva con el funcionariado civil.

Al finalizar 1979 se cerró lo esencial del proyecto reformista de Gutiérrez Mellado en materia de personal. Un ciclo importantísimo de dos años con un trabajo normativo realmente prolífico para actualizar cuanto estuviera relacionado con las retribuciones de los militares y con su economía doméstica. Puede decirse que, en aquel momento, el proceso más importante y urgente —las medidas de choque— para homologar y actualizar las situaciones retributivas de los militares con respecto a los demás funcionarios había finalizado: los militares estaban retributiva y administrativamente funcionarizados. Simultáneamente, también lo estaban políticamente. Se habían conseguido mejoras salariales, asistenciales, sanitarias, etc., pero también mayor control y dependencia del poder civil. El esfuerzo legislativo había sido impresionante. A partir de ese momento el proceso se estabilizó, sobre todo cualitativamente hablando, y sólo se producirán actualizaciones anuales de los conceptos retributivos, acorde con los de los demás funcionarios.

## **2. CLASES PASIVAS**

En los tradicionales estudios sobre el mundo militar, rara vez se han realizado análisis sobre las condiciones económico-sociales de sus clases pasivas, ámbito que requería acciones perentorias. Era necesario incrementar y perfeccionar sus condiciones salariales y el equipo de Gutiérrez Mellado conocía a la perfección sus múltiples deficiencias. La rápida aparición de disposiciones para atajarlas fue buena muestra de ello.

Unos meses antes del inicio formal de la reforma se publicó el real decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, sobre amnistía, desarrollado posteriormente mediante la ley 46/77, de 15 de octubre, entre otras. De carácter tanto político como económico, esta norma resulta básica para argumentar la reflexión que va a hacerse, al afectar a muchos de los militares profesionales que habían combatido en la Guerra Civil. Su trascendencia se trasluce ya en la propia exposición de motivos: “La Corona simboliza la voluntad de vivir juntos todos los pueblos e individuos que integran la indisoluble comunidad nacional española. Por ello, es una de sus principales misiones promover la reconciliación de todos los miembros de la Nación”. Intención refrendada por el propio monarca, mando supremo de las Fuerzas Armadas, al amnistiar parcialmente al enemigo derrotado hacía

cuarenta años y al que, en el artículo octavo, se le reconocían los posibles derechos retributivos devengados:

Los militares a quienes sea aplicada la amnistía no serán por ello reintegrados en sus empleos ni carreras, de las que seguirán definitivamente separados, cuando hayan sido condenados a penas que produzcan la pérdida de empleo, separación del servicio o pérdida de plaza o clase; no obstante, tendrán derecho a percibir el haber pasivo que pueda corresponderles, con arreglo al empleo que tuvieron en la fecha que cometieron el delito amnistiado, pudiendo acogerse al sistema de pensiones regulado por las leyes de 12 de julio de 1940 y 13 de diciembre de 1943.

Por tanto, aunque no se contempló reintegrar en la carrera militar a los que habían combatido a favor de la República, se les reconocieron sus derechos pasivos. Sin entrar en consideraciones políticas, su primer efecto indudable fue el sensible aumento de la partida de pensiones de carácter familiar —de 9.875 millones en 1976 a 14.189 en 1977— y de guerra —de 730 millones en 1976 a 2.998 en 1977—, con un incremento interanual en los presupuestos para clases pasivas militares del 25,3 por ciento en 1977.

Otros dos aspectos requieren especial atención: la actualización retributiva y el proceso de regularización de dichos militares. Las repercusiones económicas se manifiestan claramente al observar la evolución del presupuesto de clases pasivas de 1978. Los créditos aprobados se cifraron en 67.200,2 millones de pesetas, un aumento del 43,4 por ciento con respecto al año anterior: 20.346,6 millones de pesetas más que en 1977. El incremento afectó a todas las pensiones debido a su actualización, al mayor número de beneficiarios y al propio paso del tiempo, que aumentaba la cifra de personas que llegaban a la edad de jubilación. Todos estos factores repercutieron más sensiblemente en las pensiones de guerra.

Y el espíritu reconciliador se manifestó en el real decreto-ley 6/1978, de 6 de marzo, regulando la situación de los militares que tomaron parte en la Guerra Civil en el bando republicano; una de las disposiciones más importantes de este período, tanto por su valor

ideológico-político, como por su repercusión económica <sup>3</sup>. Nuevamente, la Corona representó el papel de institución mediadora en la difícil meta de superar los rencores que la guerra había inyectado entre los españoles. Su articulado reconoció los derechos retributivos de todos los excombatientes que hubieran consolidado su empleo o hubieran ingresado como alumnos de las academias militares antes del 18 de julio de 1936, tanto los pertenecientes a las Fuerzas Armadas como a las de Orden Público, así como los de sus beneficiarios directos en caso del fallecimiento del titular.

Un mes después, la real orden de 13 de abril de 1978 encomendó a la Secretaría General para Asuntos de Personal y Acción Social del Ministerio de Defensa la tramitación de los expedientes y reguló los trámites, requisitos y documentación para que militares, viudas y huérfanos pudiesen cobrar su pensión. Trámites rigurosos y lentos ante la envergadura y la complejidad administrativa y burocrática de la empresa acometida. A final de año, el real decreto 2.926/78, de 1 de diciembre, protegió también a los supervivientes de los republicanos fallecidos como consecuencia de la Guerra Civil, cuyos restos, en muchos casos, estaban en paradero desconocido, por lo que el reconocimiento del derecho a pensión conllevaba la enorme y difícil tarea de localizar documentos que podían estar destruidos, desaparecidos, etc.

Se puede observar cierta ansiedad por regular lo antes posible tema tan sensible. Y muestra de ello es la continua publicación de normas para perfeccionarlo, ampliarlo y desarrollarlo en el periodo 1978-1982: real decreto-ley 43/1978, de 21 de diciembre, para conceder pensiones a los que sufrieron lesiones y mutilaciones en la Guerra Civil; real decreto-ley 46/1978, para regular las de mutilación de los militares profesionales no integrados en el Cuerpo de Caballeros Mutilados; ley 5/1979, de 18 de septiembre, sobre pensiones, asistencia médico-farmacéutica y asistencia social de viudas, hijos y demás familiares de los españoles fallecidos como

---

<sup>3</sup> Julio Busquets sostuvo que fue redactado por un estrecho colaborador de Gutiérrez Mellado: el teniente general Luis Gómez Hortigüela, que fue asesinado por ETA en 1979, en colaboración con los coroneles Emilio Pardo Fernández-Corredor y Enrique López Pérez, directivos de la Asociación de Profesionales Separados del Servicio Militar (APROSEM), que agrupaba a la mayoría de los militares republicanos (1999, 246 y 247).



consecuencia o con ocasión de la Guerra Civil, disposición impulsada por el colectivo de viudas de Asturias.

El análisis de los sucesivos presupuestos permite observar la repercusión económica de este proceso. En 1979 el presupuesto de clases pasivas militares ascendió a 80.000 millones de pesetas (12.799,8 millones más que el año anterior), con un crecimiento interanual del 19,04 por ciento, sensiblemente inferior al de 1978, pero también importante. Los incrementos por tipo de pensiones fueron de 12,6 puntos porcentuales para retirados, 15,3 para supervivientes y 92,0 para pensiones de guerra. Todos sin duda importantes, pero está claro que el de las pensiones de guerra fue espectacular, porcentualmente hablando. En 1980 continuó la tendencia alcista hasta superar por poco los 93.198 millones de pesetas, siendo las pensiones de retiro y de supervivientes las que más crecieron en términos absolutos y porcentuales.

Se achaca al equipo reformador de Gutiérrez Mellado un conservadurismo premeditado en el desarrollo legislativo para resolver la situación de los militares republicanos, de los afectados por las depuraciones ideológicas que Franco realizó en los años cuarenta, de los escasos militares que tras la guerra se opusieron a la dictadura, o de los miembros de la UMD. Diversos aspectos podrían explicarlo (vid. Fajardo, 2001, 135-144):

1. En su conjunto, el proceso reformador adoleció de lentitud y conservadurismo. Evidentemente, el ejecutivo ucedista debía actuar con cautela y prudencia al abordar materias susceptibles de herir sensibilidades en las Fuerzas Armadas, lo que también explicaría la decisión de circunscribirlo al seno de las comisiones parlamentarias y de titular bastante críticamente sus normas de desarrollo.
2. Existió un pacto extraoficial entre la clase política y la cúpula de la institución militar. Avala esta teoría la prioridad concedida a la regulación de las pensiones de clases pasivas de los miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden Público del franquismo. No sólo desde el punto de vista económico, sino también judicial, al eximir la segunda ley de amnistía de cualquier responsabilidad penal las actuaciones represivas durante el período dictatorial.

3. La reforma militar emprendida tenía un altísimo coste económico. La amplitud de campos reformados implicaba una disponibilidad presupuestaria enorme para un período económico nada boyante, lo cual exigía ajustar su ritmo a la disponibilidad financiera.

Resulta evidente que la actualización de las pensiones, coincidente en el tiempo con un proceso constituyente en marcha, no podía olvidar la situación de los militares republicanos, apoyados por la presión ejercida desde los partidos de izquierdas y desde sus propias asociaciones. Difícilmente la Constitución de 1978 hubiera sido instrumento de reconciliación nacional sin reconocer a estos militares sus derechos, aunque sólo fueran económicos.

Las clases pasivas, como elementos de la familia militar, también fueron expresamente contempladas en los dos últimos artículos de las Reales Ordenanzas de 1978. El 223 decía:

A la situación de retirado se podrá pasar [...]. En ella se percibirán unos haberes pasivos en función del empleo alcanzado [...], que serán transmisibles a la familia en caso de fallecimiento del causante. Su cuantía y actualización se establecerán en perfecta analogía con los devengos del personal en activo y por ninguna causa podrá ser privado de ellos.

Y el 224:

Los militares retirados mantendrán los derechos del personal en activo [...]. Los servicios de acción social de las Fuerzas Armadas prestarán la debida atención a dichos militares y a las familias de aquellos que hayan fallecido, especialmente en los problemas de vivienda, educación y otras necesidades de vida.

Es decir, no sólo se les reconocía el derecho a percibir pensiones de retiro, sino también a continuar estando amparados por la sombrilla de los servicios de acción social de los ejércitos, aspecto que, en el caso de los pensionistas, había estado muy desatendido.

Y, por último, tras el 23-F, se puede entrever algo más que el mero propósito de rejuvenecer las escalas. A ese respecto, el artículo primero del real decreto-ley 19/1981, de 30 de octubre, sobre

pensiones extraordinarias a víctimas del terrorismo, estableció que “El personal civil o militar que se encuentre en situación de jubilado o retirado, causará en su propio favor o en el de los familiares una pensión extraordinaria [...]”. Independientemente de la mayor o menor importancia económica de la medida, resulta sorprendente que, tras acontecimientos involucionistas importantes, se dictase una norma que, sin poder solventar las secuelas psicológicas producidas, remunerase a las víctimas directas de uno de los fenómenos que más había contribuido a provocarlas.

### **3. POLÍTICA DE ACCIÓN SOCIAL**

Si hay algún aspecto común entre este ámbito y el de las clases pasivas es la escasa atención suscitada entre los especialistas. Lo cual recomienda prestar atención a la reforma y mejora de las ayudas sociales y asistencia sanitaria de los militares y sus familias. Sin ello sería incompleta la visión global de la reforma emprendida por Gutiérrez Mellado, y más en particular la de su vertiente económica-doméstica en concreto.

Una de sus líneas legislativas más trascendentales fue la transformación y perfeccionamiento de la asistencia sanitaria. La ley 28/75, de 27 de junio, creó el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), régimen especial de seguridad social para los militares, conforme a lo establecido en la ley de bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963. Dicha norma venía a suplir la importante carencia que los militares soportaban frente a la sociedad civil, que incluso suponía que algunos retirados y sus familiares carecieran de asistencia sanitaria. Problemas burocráticos y conflictos de competencias hicieron que los militares tardaran tres años en beneficiarse de las ventajas de ISFAS.

Un ejemplo de estos problemas los reseña Fernando Puell en su obra biográfica sobre Gutiérrez Mellado, cuando cita la siguiente nota: “Si los Ministros Militares se empeñan en supervisar todas y cada una de las disposiciones, instrucciones internas, etc., precisas

para poner en marcha y asegurar el buen funcionamiento del ISFAS, no acabaremos nunca<sup>34</sup>.

Desde el inicio de la etapa reformista comenzaron a dictarse medidas en relación a los aspectos de previsión social y más en particular en lo relativo a su vinculación con la sanidad militar. Pero será a partir de los meses de agosto y septiembre de 1978, cuando se incrementa notablemente la legislación acerca del ISFAS, en base a que sus prestaciones, por fin, iban a comenzar en octubre. En una reunión, celebrada el 25 de febrero de 1978 y presidida por el almirante Liberal, subsecretario de Defensa, a la que asistieron todos los responsables de organizar y poner en marcha el ISFAS, se acordó que sus prestaciones se iniciarían cuatro meses después de disponer de los 500 millones de pesetas necesarios.

Clara muestra del impulso que se le quiso dar al tema, cosa lógica si se tiene en cuenta el retraso que llevaba, fue la cascada de normas publicadas en breve espacio de tiempo. Entre ellas y por orden cronológico, cabría citar el real decreto 2116/78, de 2 de septiembre, por el que los beneficiarios del ISFAS debían abonar el 30 por ciento del precio de venta de los medicamentos: el 2332/78, de 29 de septiembre, que aprobó su reglamento general; el 2331/78, que modificó la base de cotizaciones de pensionistas, retirados y jubilados, o el 2332/78, fijando fecha de comienzo de aplicación de diversas prestaciones para el 1 de octubre de 1978.

Durante el resto del año se prosiguió regulando todos los aspectos necesarios para su puesta en marcha. De suma importancia, pues debía cubrir necesidades de las que carecían los militares y que eran vitales para conseguir una calidad de vida similar a la del resto de la población civil. Es indudable que el desarrollo de este importante organismo por un nuevo régimen político es un aspecto que debe de hacernos pensar en la, sin duda, asimilación por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas, por lo menos psicológicamente, del concepto democracia=reformas.

---

<sup>4</sup> Nota enviada el 9 de noviembre de 1976 a Gutiérrez Mellado por el teniente general Fernández Vallespín, que como jefe del Alto Estado Mayor presidía el Consejo Rector del ISFAS (ápuđ Puell de la Villa, 1997, 213).

Existían otras líneas legislativas destinadas a actualizar, mejorar o perfeccionar otros tipos de asistencias sociales. Elementos de la economía familiar como la vivienda, el vestuario, el transporte, etc., tan importantes en cualquier familia y, especialmente, en las familias militares, donde la movilidad espacial es parte esencial de la profesión, necesitaban de una actualización permanente.

Esa preocupación del equipo reformador se manifiesta en la redacción de las nuevas Reales Ordenanzas, donde puede encontrarse algún artículo relacionado con el tema de la previsión social. Así, por ejemplo, el artículo 195 decía: “Se reconoce al militar el derecho a residencias, viviendas y acuartelamientos dignos, a asistencia sanitaria y a otras ayudas, de acuerdo con las asignaciones que el Estado fije para estos fines”. Nuevamente se destaca la dependencia de los ejércitos al poder civil. Y el artículo 196 también es destacable por afirmar:

Los servicios de asistencia de las Fuerzas Armadas atenderán, en lo posible, los problemas que plantean a sus miembros y familias las condiciones específicas de la vida militar y, muy especialmente, los derivados de la movilidad de los destinos. La solución de las dificultades económicas, educativas y de adaptación al medio social, serán objeto de preocupación preferente.

#### 4. SITUACIONES MILITARES

La reorganización de las escalas, la modernización de las plantillas y la regulación de los ascensos han sido unos de los temas más controvertidos en la historia del ejército español. Todas las teorizaciones y prácticas reformadoras en más de cien años han tenido como base principal la actuación sobre unas plantillas y escalafones masificados, que repercutían en carreras lentas y con escasas motivaciones<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Polavieja, Cassola, López Domínguez, Azaña, Barroso, Díez-Alegría, etc., fueron personajes preocupados por los problemas profesionales de los militares. Algunos de ellos, como Cassola, López Domínguez, Azaña o Barroso, intentaron poner en práctica medidas reformadoras que buscaban directamente la reducción de oficiales. Y si algún elemento común tienen todos ellos es el escaso apoyo y éxito que obtuvieron.

El general Gutiérrez Mellado, en su *Informe General 1/76 del Ejército de Tierra*, redactado siendo jefe del Estado Mayor Central, ya mostraba su preocupación cuando, entre otras cosas, reconocía la nula motivación que la carrera ofrecía a los suboficiales y a los oficiales de las Escalas Auxiliar y de Complemento, o la anacrónica normativa que regulaba ascensos y destinos. Por ello, en el seno de una reforma de la estructura del ejército en proceso de estudio, se comprometía a reducir efectivos. Pocos meses después éste será uno de los ejes de su ambicioso plan reformador. El objetivo final era, obviamente, rejuvenecer y reducir la macrocefalia en los escalafones, aspectos que, como era tradicional, levantaban numerosas suspicacias y temores entre los profesionales. Para evitar estas repercusiones, en el mismo informe se desmentía el rumor que amenazaba con el retiro masivo de ciertas promociones.

Los grandes cambios que conducían al país a la democracia exigían cambios en el mundo militar. Aunque ello no redundara en la reducción de plantillas, un elemento esencial en todo el proceso reformador de Gutiérrez Mellado fue crear las condiciones necesarias para que los militares profesionales pudieran dedicarse a la política activa, pero renunciando previamente a su condición militar. En este sentido, el real decreto-ley 10/1977 reguló el ejercicio de actividades políticas y sindicales por parte de los componentes de las Fuerzas Armadas. Actividades que podrían realizar si pasaban a la situación de retiro o a una situación especial de nueva creación.

Las nuevas Reales Ordenanzas contemplaron la situación de los militares designados para desempeñar una función pública y la de los que decidían dedicarse a la vida pública activa (artículo 210). Aspectos regulados por el real decreto 734/1979 de 9 de marzo, que estableció las situaciones de excedencia voluntaria y especial. Esta última se utilizaría para desempeñar cargos civiles sin necesidad de pasar previamente a la situación especial o de retirado. La misma norma reguló las situaciones de reserva y de retiro.

Será durante el año 1981, y más concretamente a partir de julio, cuando la normativa tendente al rejuvenecimiento de las escalas cobre mayor relevancia. Parece evidente establecer una relación directa entre este hecho y los movimientos involucionistas ocurridos unos meses antes.

En julio de ese año, y en el contexto anteriormente descrito, se publicó la importante ley 20/1981, de 6 de julio, por la que se creó la situación de reserva activa y se modificaron las edades de retiro del personal militar profesional. Quizás el más claro ejemplo de la consecución de los objetivos anunciados por Gutiérrez Mellado en 1977, a los que se podría añadir el de incentivar la salida del ejército de aquellos de sus miembros más anclados ideológicamente en el pasado y no adaptados a la nueva situación del país. El pase a esta situación se podría solicitar a petición propia o por decisión administrativa, previo informe de la Junta de Clasificación y del Consejo Superior correspondiente. Se intentaba incentivar el pase a esta nueva situación a través de dos elementos: la posibilidad de no perder la condición militar y de un importante componente económico (artículos 2.º y 3.º y disposición final 3.ª). El pase a la reserva activa, e incluso al retiro, se incentivó manteniendo las mismas condiciones de retribuciones, destinos y ascensos de los miembros de las Fuerzas Armadas.

A los condicionantes político-ideológicos de una norma nacida tras el 23-F, habría que añadir otro: la innegable necesidad de aumentar sensiblemente los presupuestos destinados a financiarla. Quizás la tardía aparición de la normativa dirigida a reducir los efectivos de las FAS se explique por haber priorizado económicamente otros ámbitos de la reforma. El 23-F quizás aceleró una línea legislativa y le concedió una prioridad que en años anteriores no se le asignaba. Sus efectos económicos y personales recayeron ya en la nueva administración socialista.

Para la nueva política de ascensos podrían establecerse tres objetivos fundamentales. Uno, de carácter generalista: mejorar la eficiencia del Ejército de Tierra. Y otros dos tendentes a mejorar la motivación de los suboficiales, mediante la posibilidad de ascender con requisitos no circunscritos sólo a la antigüedad. Aspecto muy interesante ante el descorazonador futuro de los suboficiales más motivados, sujetos a un escalafón basado en la edad. Potenciar el perfeccionamiento en su preparación profesional les permitiría hacer carreras más rápidas e interesantes. Este espíritu se recogerá en la normativa de ascenso aprobada durante la reforma e intentará disminuir el peso específico que la antigüedad había tenido siempre en

la política de ascensos, aunque, por supuesto, sin perder su posición hegemónica.

Así se desprende del articulado del real decreto 1609/1977, de 13 de mayo, sobre declaración de aptitud para el ascenso en régimen ordinario de oficiales generales y particulares del Grupo de "Mando de Armas" de las Escalas Activas del Ejército y del Cuerpo de la Guardia Civil y sus asimilados. Sus primeros artículos contemplan las tres condiciones a tener en cuenta para el ascenso: aptitud, antigüedad y escalafonamiento, hasta el empleo de coronel inclusive. Mientras que el ascenso al generalato, en los empleos de brigada y división o asimilados y de teniente general, sería por elección con determinadas condiciones. Esta normativa será paulatinamente perfeccionada a lo largo del tiempo, hasta culminar, en los momentos finales del momento reformador ucedista, con la ley 48/1981, de 24 de diciembre, de clasificación de mandos y regulación de ascensos en régimen ordinario para los militares de carrera del Ejército de Tierra.

Esta última, aunque no alteró el valor del escalafón como elemento esencial para el ascenso, potenció la aptitud de los militares para acceder a destinos especialmente importantes (artículo 2.º). Se intentó potenciar e incentivar su carrera no a través de los ascensos en sí, sino mediante la concesión de destinos interesantes para su satisfacción profesional<sup>6</sup>. El artículo 5.º establecía las condiciones para el ascenso, en las que la antigüedad continuaba siendo elemento esencial. Pero en el artículo 7.º, que enumeraba las condiciones de aptitud para el ascenso, nuevamente trascendía el espíritu reformador de Gutiérrez Mellado, al precisar que la competencia profesional permitiría alcanzar ascensos o destinos de alta responsabilidad.

La legislación posterior de desarrollo definió los conceptos de “clasificación” y “calificar”. El primero entendido como la ordenación de los componentes de un grupo de militares profesionales en función de su aptitud o idoneidad con objeto de facilitar su selección,

---

<sup>6</sup> Este aspecto aparece reflejado en el apartado 3, artículo 4.º del real decreto 836/1978, de 27 de marzo, donde, al hablar sobre el personal que debería ir destinado al órgano auxiliar de la JUJEM, el Estado Mayor Conjunto, se decía: “Deberán ser diplomados de Estado Mayor de sus respectivos Ejércitos, preferentemente diplomados en Estados Mayores Conjuntos” (Fajardo, 2001, 449).



considerando su historial y ejecutoria profesional. Y el segundo, como el conjunto de operaciones por las que, de forma periódica y por medio de pruebas, reconocimientos y juicios, se evaluaba las facultades, cualidades y rendimiento de los mandos del ejército. Los informes personales de calificación de cada jefe, oficial y suboficial se realizarían anualmente (art. 15), implicando, por tanto, un seguimiento por parte del Estado de cada militar realmente motivador para su perfeccionamiento profesional.

Se ha dejado para el final, aun renunciando a la línea cronológica seguida hasta ahora, reflexionar sobre las alusiones que hacían las nuevas Reales Ordenanzas. Anticipando toda la legislación que aparecerá posteriormente, los artículos 150, 215 y 217 establecían la norma básica de que la consecución de una mayor aptitud profesional era el factor más importante para obtener ascensos y mejores destinos.

## **5. REFLEXIÓN FINAL**

Quizás este sea un momento oportuno para reflexionar sobre la aceptación y eficiencia de la política reformadora en temas de personal. Una reflexión motivada por comentarios de este tipo:

[L]a gente está desmoralizada, porque se paga más a los destinados en el Ministerio que a las unidades combatientes. Se busca más el militar-funcionario que el militar-combatiente. Están montando un Ejército de funcionarios de segunda (Jáuregui y Menéndez, 1995, 226).

Palabras de un coronel destinado en la Capitanía General de Madrid el 23 de febrero de 1981. Este comentario refleja la escasa credibilidad que para muchos militares tenía la nueva concepción de Fuerzas Armadas que se trataba de construir, basado fundamentalmente en la primacía del poder civil frente al poder militar.

También el profesor Fernández Bastarreche, conocedor directo de la situación de los militares en aquellos momentos, al enumerar los problemas que les afectaban, tanto en su ámbito familiar como en el

profesional, destacó los aspectos que se habían visto afectados por las reformas de Gutiérrez Mellado:

[S]ueldo base, trienios, complementos, gratificaciones..., elementos, en definitiva, que luego se discriminan en gran parte a la hora de las revisiones salariales y reducen en un 40 o en un 50 por 100 ese porcentaje de subida salarial aplicado por la Administración, mermando de forma acumulativa con el paso de los años el poder adquisitivo de unas familias que, por profesionalidad y de acuerdo con los sucesivos cambios de destino, se ven obligadas a desplazarse frecuentemente [...], planteándose constantes problemas de vivienda, colegios [...] O imaginemos la situación de una familia militar cuando, como consecuencia de un ascenso, el problema del traslado puede unírsele, previamente, el de pasar una temporada en situación de “disponible”, percibiendo poco más del 50 por 100 de los ingresos normales. (1981, 10-11).

¿Supondría esto que las reformas fueron un fracaso? ¿que fueron insuficientes? Reflexionemos sobre los objetivos que creemos se plantearon los reformadores y analicemos someramente si se habían logrado y hasta qué grado. En cuanto al objetivo general, se estaba todavía en vías de conseguirlo e incluso, en el momento de la publicación del artículo del profesor Fernández Bastarreche —marzo de 1981—, este objetivo ha sufrido una importante carga de profundidad en forma de acto involucionista, que, simultáneamente y gracias a su solución final, significó un refuerzo del sistema monárquico-parlamentario instaurado en base a la Constitución aprobada por la mayoría de los españoles en diciembre de 1978.

En cuanto a los objetivos específicos —la modernización de los ejércitos, la funcionarización del militar y la mejora de los aspectos económicos y asistenciales— son campos dinámicos y alterables continuamente, y siempre con un abanico importante de mejora. Campos que fueron analizados de forma subjetiva e interpretados de mil maneras, sometidos a las necesidades y al contexto económico-social-político del Estado.

No hay duda de que el programa reformista de Gutiérrez Mellado tuvo consecuencias favorables para los miembros de las FAS, lo cual no significa que todos los problemas se resolvieran o que las reformas fueran apoyadas por todos los profesionales de la milicia.

**BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- Busquets, J. (1999), *Militares y demócratas: memorias de un fundador de la UMD y diputado socialista*, Barcelona: Plaza & Janés.
- Fajardo, R. (2001), *El ejército en la transición hacia la democracia (1975-1982): acercamiento a la política reformista de Gutiérrez Mellado*. Almería: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería.
- Fernández Bastarreche, F. (1978), “¿Se conocen el PSOE y las Fuerzas Armadas?”, *El Socialista*, 198, 10-11.
- González Tapia, E. (1980), *Retribuciones militares*. Madrid: El Autor.
- Jáuregui, F. y Menéndez, M. A. (1995), *Lo que nos queda de Franco*. Madrid: Temas de Hoy.
- Lorenzo, J. (1995), “Una familia vivía con lo que hoy cuesta ir al cine”. En *Historia de la democracia: 1975-1995, 20 años de nuestra vida. La aventura de la libertad*, Madrid: Unidad Editorial.
- Puell de la Villa, F. (1997), *Gutiérrez Mellado: un militar del siglo XX (1912-1995)*. Madrid; Biblioteca Nueva.



# **CUADROS DE MANDO RESERVISTAS DURANTE LA TRANSICIÓN: LA IMEC**

JOSÉ MIGUEL QUESADA GONZÁLEZ  
TENIENTE RV DEL EJÉRCITO  
IUGM

La reforma del servicio militar promulgada en 1968 dejó abierta la puerta a una posterior simplificación y modernización del reclutamiento de los cuadros de mando que habrían de integrar la Escala de Complemento. El general Gutiérrez Mellado fue el encargado de liderar la comisión interministerial que daría finamente lugar en 1971 a la llamada IMEC —Instrucción Militar para la Formación de Oficiales y Suboficiales de Complemento—. Vigente desde 1972 hasta 1990, esta modalidad de servicio militar proporcionó a los dos Ejércitos y la Armada casi setenta mil reservistas de los empleos de alférez, alférez de fragata y sargento, los cuales permanecieron en situación de disponibilidad hasta cumplir los treinta y ocho años de edad.

## **1. LA NECESIDAD DE UNA ESCALA DE COMPLEMENTO EN LOS EJÉRCITOS DEL SIGLO XX**

Con antecedentes en el último tercio del siglo anterior y de inspiración netamente prusiana, en los primeros años del siglo XX cada ejército continental europeo comenzó a implantar su propia clase de oficiales de complemento. En vigencia del servicio militar obligatorio, se identifica tal escala con los cuadros de mando que permanecían en situación de reserva no retribuida —en un principio esencialmente oficiales— y que, partiendo de una formación académica avanzada, habían recibido una mínima instrucción militar para ser capaces de desempeñar las siguientes misiones:

- En pie de paz, complementar los cuadros de mando inferiores.
- En caso de movilización, constituir la base de los cuadros de mando subalternos en las nuevas unidades que se fueran a formar (Cañete, 2005, 13).

Tal oficialidad era necesaria si se tiene en cuenta el fuerte y paulatino incremento de los efectivos enfrentados en las contiendas habidas desde principios del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial. Los millones de hombres enfrentados en las últimas de ese período no tuvieron nada que ver en magnitud con las fuerzas limitadas —de unas pocas decenas de miles de soldados— que entraban en disputa en las guerras libradas doscientos años antes.

Por otro lado, el crecimiento desorbitado de los efectivos hizo que su financiación y apoyo logístico en tiempo de paz pasara a ser del todo inasumible y que hubiera que mantener, de manera significativa, parte de la fuerza en activo y parte en reserva, con un progresivo aumento de la importancia de esta última situación a lo largo de los siglos XIX y XX.

En caso de movilización, dicha fuerza en reserva necesitaba, como cualquier otro contingente, asegurar la integridad de la cadena de mando mediante unos cuadros que, lo mismo que sucedía con las clases, no podían ser profesionales en su totalidad. Gracias a dichos cuadros en reserva, por ejemplo, el ejército alemán fue capaz de quintuplicar el número de unidades activas en los primeros meses de la Primera Guerra Mundial, mientras que los británicos sufrieron la seria ineficacia de sus tropas, durante un largo período, por no haber gestionado adecuadamente una oficialidad de estas características<sup>1</sup>.

El ejército español, aquejado de una seria macrocefalia desde el final de la Primera Guerra Carlista hasta la Guerra Civil, pudo destinar parte del excedente de oficiales a cubrir bastantes vacantes de la reserva y así satisfacer parcialmente la necesidad de cuadros para la misma. Sin embargo, durante ese mismo período, siempre escasearon jefes de sección que pudieran, accidentalmente,

---

<sup>1</sup> *La Correspondencia Militar*, 2 de febrero de 1921.

mandar compañías o batallones. Por ello, aunque durante el siglo XIX surgieron distintas figuras que, testimonialmente, pueden considerarse antecedentes de los oficiales de complemento, hasta 1916 —e incluso hasta el principio de la Guerra Civil—, las necesidades coyunturales de alféreces y tenientes se resolvieron ascendiendo a los sargentos (Alpert, 1982, 87)<sup>2</sup>.

La implantación de esta escala en 1912 tampoco solucionó el problema. La falta de incentivos para ser oficial de complemento provocó la desafección de los jóvenes españoles así que, llegada en 1936 la movilización más importante de nuestra historia, los dos bandos en liza tuvieron que crear sus propios procesos para generar en breve plazo de tiempo el importante número de jefes de sección que se necesitaron. Sin embargo, tras ese enfrentamiento las condiciones pasaron a ser otras muy distintas y la Escala de Complemento se llenó de decenas de miles de jóvenes universitarios que, como afirman distintos autores, buscaban un servicio militar reducido y cómodo que, de *facto*, constituyó en sus primeros años un privilegio para las clases altas y medias.

## 2. ANTECEDENTES DE LA IMEC

Prescindiendo de los antecedentes remotos del siglo XIX, se pueden diferenciar dos épocas en la oficialidad española de complemento, tal como se ha adelantado. La primera comprende desde su creación en 1912 y termina con la Guerra Civil. La

---

<sup>2</sup> Las figuras mencionadas son los subtenientes de la reserva del general Narváez y los alféreces de las unidades de Milicia Provincial del general Serrano. En cuanto al ascenso recurrente de los sargentos, de esta manera se resolvió la necesidad de enviar tropas a Cuba y a Filipinas, tanto en 1895 como en 1897: real decreto dictando disposiciones para la concesión del empleo de segundo teniente de la reserva retribuida a los sargentos del Ejército, 4 de agosto de 1895: *Gaceta de Madrid* (en notas sucesivas GM), n.º 218; y real decreto rebajando a siete años de servicio, y de ellos cinco en el ejercicio del empleo de sargento, para obtener el de segundo teniente de la Escala de Reserva retribuida si pasan los interesados a servir en Ultramar, 18 de marzo de 1897: *Colección Legislativa de España*, 1906, 406 y 407. Incluso después, entre 1908 y 1916, los gobiernos en el poder mantuvieron abierta la Escala de Reserva retribuida, permitiendo el ascenso de los sargentos a alférez y a teniente.

segunda continúa hasta la suspensión del servicio militar obligatorio —el 31 de diciembre de 2001—, elemento de la defensa al que esta escala se encuentra esencialmente vinculada, si bien estas páginas se detendrán en la modalidad de que es objeto —la IMEC—, que fue extinguida en 1991.

### 2.1. Primera época (1912-1940)

Aunque la mayoría de los autores esperan hasta 1918 para fijar la fecha de implantación de la oficialidad de complemento en España, puede comprobarse que la Escala de Reserva gratuita de la que hablaba la ley de reclutamiento y reemplazo del Ejército de 1912 reunía exactamente las condiciones para ser considerada la primera escala de este tipo<sup>3</sup>. Dicha ley había surgido como una de las respuestas solicitadas ante el Desastre del Barranco del Lobo, tras décadas de debates sociales y políticos. En aquellos momentos, a la vez que se requería que el servicio militar se hiciera obligatorio y universal, con una configuración parecida a la que los prusianos venían enseñando al mundo desde la segunda mitad del siglo anterior, los expertos consideraron que la existencia de una oficialidad movilizable era asimismo una necesidad “perentoria”. De estos intercambios de opiniones queda amplio testimonio en las hemerotecas (Alpert, 1982, 87).

En 1918, cuando ni siquiera había terminado la Primera Guerra Mundial, las Cortes comenzaron a debatir sobre el modelo de Fuerzas Armadas que debería tener España para dar respuesta a los nuevos modos de hacer la guerra: ejércitos mucho más numerosos con nuevos medios. En esta ambiciosa configuración se planteaba tener la capacidad de movilizar a un millón y medio de hombres<sup>4</sup>. Las bases de dicho proyecto fueron aprobadas por el rey a finales de junio de 1918, con el firme mandato de utilizar para su implantación un presupuesto extraordinario en tanto las Cortes habilitaban la correspondiente dotación económica. En la llamada

---

<sup>3</sup> Ley de reclutamiento y reemplazo del Ejército, debidamente rectificada, 27 de febrero de 1912: GM, n.º 60.

<sup>4</sup> Documentos citados por el general Aznar en su intervención en el Senado, 24 de junio de 1918: *Diario de Sesiones del Senado*, n.º 62, 839.



ley de bases de La Cierva se aludía por primera vez en la historia legislativa española a la oficialidad de “complemento”, posiblemente porque eso significaba alinearse con Francia, uno de los países muy previsiblemente triunfadores del, entonces todavía, vigente conflicto mundial<sup>5</sup>.

Habría aún de transcurrir año y medio para que, a finales de 1919, una real orden circular permitiera finalmente dar cumplimiento a la citada ley de bases en lo referente a la oficialidad y clases de complemento. El fin último era “poder satisfacer las necesidades de personal de Capitanes y subalternos y clases de tropa de las unidades armadas y los servicios, en caso de movilización total o parcial, por causa de guerra, grave alteración del orden público o circunstancias anormales de orden interior o exterior”<sup>6</sup>.

Para encuadrar al millón y medio de hombres citados en la ley de bases se estimaban necesarios al menos 30.000 oficiales de esta clase, cifra de la que se mantuvieron muy alejados los alistamientos previos a la Guerra Civil, por la falta de incentivos ya mencionada (Cañete, 2005, 43; Villalba, 1927, 65)<sup>7</sup>. En 1931 tan sólo sumaban alrededor de 3.000, siendo por tanto de esperar que las reformas de Azaña le dieran un significativo empujón a esta

---

<sup>5</sup> Ley aprobando las bases para la reorganización del Ejército, contenidas en el real decreto de 7 de marzo del año actual, 29 de junio de 1918: GM, n.º 181.

<sup>6</sup> Real orden circular organizando la oficialidad y clases de complemento de las diversas armas y cuerpos del Ejército, 27 de diciembre de 1919: GM, n.º 19.

<sup>7</sup> La estimación de cifras, coherente con lo existente en otros países europeos, corresponde a *La Correspondencia Militar*, 14 de octubre de 1916. La falta de incentivos fue tratada en las conclusiones del viaje de estudio que realizó en 1925 el general Villalba por distintos países europeos, concluyendo que existía la “Necesidad de una oficialidad de complemento [...] numerosa, apta y unida a la profesional por indestructibles lazos de compañerismo y confraternidad. Los procedimientos seguidos hasta ahora en España [...] no han satisfecho [...] Exigiéndose a los aspirantes los mismos requisitos que a los reclutas acogidos a la reducción del tiempo de servicio en filas, esto es, al pago de la cuota y al paso por el cuartel como soldado, y, obligándoseles, además, a un suplemento de permanencia en filas, la inmensa mayoría de los jóvenes optan por cumplir su servicio y regresar a sus hogares” (Villalba, 1927, 65).

oficialidad. Sin embargo, la mejora de la Escala de Complemento fue considerada como una segunda prioridad para la Segunda República y como consecuencia, en 1936, el número de sus miembros sólo había ascendido a 6.150 oficiales de entre los empleos de alférez, teniente y capitán<sup>8</sup>.

Debe tenerse en cuenta que prácticamente la única posibilidad de ser oficial de complemento en esta primera época pasaba por ser previamente soldado de cuota, es decir, era preciso que el interesado hubiese pagado mil o dos mil pesetas para así poder disfrutar de un servicio militar corto en condiciones privilegiadas. Una vez adquirida dicha condición, al alcance de muy pocos, el aspirante debía pasar por un itinerario formativo que requería una permanencia adicional en filas. La contradicción que se advierte en las condiciones de ingreso, es decir, el requisito de solicitar un tiempo extra de dedicación a un colectivo que había pagado por reducir al mínimo su permanencia en filas, fue la clave de la baja adhesión que tuvo en estos años dicha oficialidad.

De esta manera, si se comparan los efectivos disponibles con las cifras recomendadas dadas anteriormente, el resultado es de absoluto fracaso, lo que resulta mucho más evidente si la comparación se realiza con respecto a las previsiones del propio Azaña o con el número de oficiales de que disponía la vecina Francia en ese mismo periodo<sup>9</sup>.

## **2.2. Segunda época (1940-1972)**

Una vez finalizada la Guerra Civil, la desmovilización y la reorganización de las Fuerzas Armadas españolas transcurrió mediante un proceso lento que estuvo condicionado por la incertidumbre sobre nuestra participación en la inminente Guerra

---

<sup>8</sup> De estos 6.150 oficiales, 2.050 combatieron en zona franquista y 1.116 en la republicana, según datos de 1938, así que los aproximadamente 3.000 restantes causaron baja o no se presentaron a las distintas llamadas a filas, permaneciendo quizá en zona gubernamental (Gárate, 1976, 21).

<sup>9</sup> Azaña estaba determinado en 1931 a disponer de 80.000 oficiales de complemento, mientras que Francia tenía ya 120.000 en ese mismo año (Alpert, 1982, 49, 192 y 193).

Mundial y por la lucha contra el maquis. Las vacantes aparecidas en las plantillas a resultas de dicha reorganización debían ser cubiertas, con prioridad, por oficiales provisionales y de complemento que hubiesen luchado un mínimo de seis meses en el bando franquista y que cumplieran algunos otros requisitos, estableciendo un concurso de méritos entre ellos para, posteriormente, pasar a la escala activa cursando unos complementos formativos en las Academias de Transformación<sup>10</sup>. Los oficiales provisionales que no pudieron, o no quisieron, convertirse en cuadros profesionales fueron licenciados y transferidos a la Escala de Complemento, siendo ellos por tanto los primeros ingresados en dicha escala tras la guerra<sup>11</sup>.

Cuando aún el resultado de la Segunda Guerra Mundial se antojaba lejano e incierto, se reformó el servicio militar, aumentando su duración a veinticuatro años, y se creó la Milicia Universitaria como una extensión de las Milicias de Falange Española Tradicionalista y de las J. O. N. S., siendo esta figura la destinada a proporcionar los efectivos que habrían de constituir la Escala de Complemento. Con ello se aumentaba tanto el número de ciudadanos que podían ser movilizados como el número de cuadros que habrían de mandarlos.

La nueva ley de reclutamiento dividió el contingente anual de cada reemplazo en tres grupos: los que no tenían instrucción premilitar, los que tenían instrucción premilitar elemental y aquéllos que estuvieran cursando estudios en “Universidades, Escuelas Técnicas y demás Centros de Enseñanza Oficial Superior, que hayan recibido en ellos instrucción premilitar que se

---

<sup>10</sup> Decretos disponiendo la reorganización del Ejército, 24 de julio de 1939, y disponiendo que las vacantes que como consecuencia del reajuste de plantillas inherentes a la reorganización del Ejército resulten en la clase de oficiales Subalternos, sean cubiertas por el personal de la Escala de Oficiales Provisionales y de Complemento y regulando la forma y condiciones de su admisión, 4 de junio de 1946: *Boletín Oficial del Estado* (en notas sucesivas BOE), n.ºs 206, y 156, respectivamente.

<sup>11</sup> Decreto sobre pase a la Escala de Complemento de los oficiales provisionales de las diferentes Armas, Cuerpos y Especialidades del Ejército, 30 de junio de 1939: BOE, n.º 183.

determine”. En función de en qué grupo se colocara a cada mozo, el servicio militar sobre las armas duraría veinticuatro meses —dieciocho si las circunstancias lo permitían—, dieciocho meses —reducibles a doce— y doce meses, respectivamente<sup>12</sup>. Por lo tanto, el privilegio de una prestación personal reducida quedó limitado a los universitarios quienes, en la temprana posguerra, eran, como en las décadas precedentes, miembros de familias acomodadas que, en esta ocasión, habían quedado liberados del pago de la cuota militar<sup>13</sup>.

Pero la Milicia Universitaria duró tan poco como la pujanza política de Falange dentro del régimen, siendo el rechazo del mando y la organización de la División Azul uno de los primeros desaires que habría de sufrir dicho partido (Moreno, 2005, 107-130)<sup>14</sup>. Inmediatamente, esta modalidad de acceso a la Escala de Complemento fue sustituida por la Instrucción Premilitar Superior —en adelante IPS—, con un control militar absoluto y una presencia falangista meramente testimonial y administrativa, a modo de caja de reclutas<sup>15</sup>. Aun así, el término Milicia

---

<sup>12</sup> Ley por la que se modifica la legislación vigente sobre reclutamiento, 8 de agosto de 1949: BOE, n.º 235.

<sup>13</sup> Esta opinión es apoyada por Amando de Miguel quien, refiriéndose a los mozos que habían elegido realizar la Instrucción Premilitar Superior dice: “Se trataba de una mili privilegiada, un diseño especial para que los universitarios no perdiéramos un año y medio como soldados «rasos» (sin ninguna graduación)” (2010, 303). En el mismo sentido se pronuncia Jesús Martínez Paricio “Los universitarios de la época [...] fuimos privilegiados en esta obligación [el servicio militar]”, (2010, 321).

<sup>14</sup> Es preciso recordar que esta ley se promulgó en un momento de gran peso de FET y de las JONS, fuertemente contrapesado por un ejército que se sentía ganador de la reciente guerra y, por tanto, el principal protagonista de la posguerra. Ambos poderes, que se organizaron de modo complementario pero que resultaron incompatibles en lo ideológico, protagonizaron en el nuevo régimen numerosas tensiones y episodios de lucha interna que repartieron alternativamente parcelas de poder, si bien la división interna de Falange, la depuración de los dirigentes falangistas más rebeldes y el celo de la mayoría de generales cercanos a Franco, acabaron con dicha disputa en favor del ejército, convirtiendo finalmente el falangismo en un mero apoyo burocrático al Régimen.

<sup>15</sup> Decreto por el que se modifican las instrucciones para el reclutamiento y formación de la oficialidad de complemento del Ejército, 3 de julio de 1945: BOE, n.º 242.

Universitaria —que sigue teniendo cierta sonoridad fascistoide para muchos— se ha prolongado hasta nuestros días como una manera coloquial de llamar al servicio militar de los estudiantes que habrían de vestir el uniforme de oficial o de suboficial, sin olvidar que el término IPS no se aplicó a la instrucción homóloga del Ejército del Aire y de la Armada, quienes mantuvieron hasta 1971 la denominación de Milicia Aérea Universitaria —MAU— y de Milicia Naval Universitaria —MNU—<sup>16</sup>.

A partir de 1957, cuando la duración habitual del servicio militar se había reducido de veinticuatro a dieciocho meses, el adiestramiento de estos aspirantes a ingresar en la Escala de Complemento duraba tan sólo diez meses, que se repartían en dos veranos de instrucción —alcanzando el empleo de alférez o de sargento eventual— más un período de cuatro meses de prácticas al finalizar la carrera, tras el cual se alcanzaba el empleo efectivo y eran licenciados<sup>17</sup>.

Consolidada la IPS a lo largo de los años cincuenta, el crecimiento de la población universitaria, el atractivo de realizar un servicio militar más corto y compatible con el calendario escolar, el compartir campamento con otros individuos de su clase, la adquisición de la condición privilegiada de mando y el obtener durante los cuatro últimos meses del servicio militar una retribución modesta, pero muy razonable para un estudiante de la época, atrajo a numerosos aspirantes. Se conoce que 45.623 hombres pasaron a integrar la Escala de Complemento entre 1946 y 1954, ambos inclusive. Cualquier comparación con las cantidades dadas al principio de este trabajo, y referidas al período anterior a la Guerra Civil, resulta abrumadora (Puell, 2010, 207).

Eso indica que, unas cuantas décadas después de que Azaña acabara su mandato como ministro de la Guerra, España contaba

---

<sup>16</sup> La Milicia Aérea Universitaria se creó por decreto de 24 de julio de 1947 y la Milicia Naval Universitaria por decreto de 22 de julio de 1942 (VV. AA, 2009, 44).

<sup>17</sup> Decreto por el que se reduce el periodo de prácticas de los alféreces de Complemento al término de la carrera civil, 6 de diciembre de 1957: BOE, n.º 318.

con una oficialidad de complemento que respondía cuantitativamente a lo deseado por el reformista militar republicano y que incluso superaba al contingente homónimo de su potencia militar preferida, aparte del indiscutible refuerzo que podía suponer el contingente adicional —no previsto nunca antes— de suboficiales. Es preciso indicar que Francia sólo disponía en 1962 de 41.000 oficiales reservistas, si bien hay que afirmar también que estaban mejor instruidos y eran más experimentados que los españoles<sup>18</sup>.

### **3. COYUNTURA SOCIAL Y CASTRENSE DURANTE EL TARDOFRANQUISMO O LA NECESIDAD DE REFORMAR EL RECLUTAMIENTO**

A mediados de los años sesenta, el crecimiento demográfico de la población en edad militar ya estaba creando algunos problemas en los sistemas de reclutamiento europeos, sin que un crecimiento de las fuerzas en activo o en reserva estuviera justificado por las amenazas existentes o por los territorios a guarnecer. Más bien la tendencia era la contraria, aunque la complejidad tecnológica del armamento y del material iba requiriendo periodos de instrucción y de adiestramiento mayores para así poder alcanzar las condiciones óptimas del combatiente, que los estudiosos estimaban en seis meses en general y de hasta diez meses para destinos de especialista. Para mantener un aceptable equilibrio entre coste y efectivos disponibles no se recomendaba establecer un servicio militar sobre las armas de menos de quince meses. Un tiempo inferior tendría como

---

<sup>18</sup> Más de la mitad de los oficiales franceses —26.000— eran veteranos de Argelia y habían servido durante dieciocho meses, prácticamente doce como oficial (Bieuville, 1999, 86; Ariza, 1965, 30). El propio régimen franquista se cuestionaría a mitad de los sesenta la necesidad de tanto cuadro de mando en reserva y la idoneidad de su nivel de instrucción. Por ejemplo, el propio Ministerio del Ejército reconocería en 1964: “Últimamente, por diversas circunstancias, se forzó el número de aspirantes admitidos para la instrucción premilitar superior, con la consecuencia de la consiguiente deficiencia en las instalaciones y alojamientos, la necesidad de un aumento en los cuadros de profesorado, no previsto, que se tradujo en un grave perjuicio para la enseñanza”: Decreto 4233/1964 sobre ingreso en la Instrucción Premilitar Superior, 23 de diciembre de 1964: BOE, n.º 9.

consecuencia que el coste invertido en la instrucción no fuese compensado por los efectivos conseguidos y, por tanto, llevaría forzosamente a la profesionalización, si se querían mantener las capacidades, claro está. En los años sesenta, por tanto, se oyeron dentro y fuera de España las primeras voces que abogaban por la adopción de unas Fuerzas Armadas voluntarias (Aymerich, 1973, 62; Español, 1963, 70).

Además, según Puell de la Villa, la operatividad del Ejército de Tierra español de finales de los sesenta era desoladora si consideraba a la mayoría de las unidades (2005, 242 y 243). En esa situación, la reducida capacidad que podían proporcionar plantillas orgánicas con numerosas vacantes sin cubrir, con armamento y material obsoletos y con munición y combustible escasos quedaba, además, muy mermada por la escasa atención dedicada a la instrucción de unos reemplazos que eran cada vez más numerosos. Como claves de la reforma del reclutamiento se imponía la reducción del tiempo en filas, la racionalización de los períodos en los que los reemplazos se incorporaban a las mismas y la liberación de las unidades de la penosa carga del adiestramiento, decidiéndose la creación de los Centros de Instrucción de Reclutas (CIR)<sup>19</sup>.

En lo que respecta a la Escala de Complemento, la agitación del mundo universitario durante los años sesenta hizo temer al régimen que la IPS podía llegar a suponer una vía fácil para la entrada de la subversión en las Fuerzas Armadas. A este temor se unió que la proliferación de mandos subalternos comenzaba a ser desproporcionada en relación a las potenciales reservas, particularmente a partir de que, en 1965, el Ejército de Tierra redujera sus efectivos para adoptar una orgánica similar a la francesa. Aunque se arbitraron algunas medidas, como hacer más rígido el ingreso en la IPS y ofrecer alternativas de tropa a los empleos de sargento y alférez, quedaba claro que la reforma del reclutamiento debía englobar a los oficiales y suboficiales de complemento, toda vez que, como decía el general López Medel, ya no eran los vástagos de las clases acomodadas los que

---

<sup>19</sup> Ley 55/1968 general del servicio militar, 27 de julio de 1968: BOE, n.º 181.

ingresaban en la IPS, sino que eran los hijos de las clases medias y de los proletarios (1963, 32)<sup>20</sup>.

#### **4. INSTRUCCIÓN MILITAR PARA LA FORMACIÓN DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE COMPLEMENTO**

La ley del servicio militar de 1968 dedicó parte de su articulado a la Escala de Complemento. Con ella se consolidaban algunos de los afanes reformistas de la IPS cuyo origen radicaba, como se mencionó anteriormente, en la necesidad de bloquear el acceso de elementos subversivos a las unidades militares y en la de evitar la proliferación de unos oficiales y suboficiales cuyo número no se correspondía con unas Fuerzas Armadas que estaban menguando. Así, tanto la limitación de plazas que venía aplicándose de hecho desde hacía años como la supresión de los empleos de tropa —los llamados excedentes de IPS— quedaron recogidos en la ley.

Como desconcertante contrapartida, en un servicio militar que se acababa de recortar, se pidió a los cuadros de la IPS, y de sus homólogos de la Armada y el Aire, que permanecieran en la reserva hasta la edad de retiro del personal profesional del mismo empleo, obligando a cumplir esta norma incluso a los reemplazos anteriores a la entrada en vigor de la norma. En un ejercicio voluntarista, ya tradicional en la legislación española sobre el servicio militar y sobre la Escala de Complemento, se dejaba abierta la posibilidad de que los cuadros reservistas fueran llamados para realizar prácticas, maniobras o ejercicios, excepcionalmente y con un máximo de treinta días al año.

Sin embargo, eso no era bastante y la IPS, la MNU y la MAU debían terminar. La ley de 1968 dejó consignado en una disposición adicional, que debían revisarse y refundirse “las normas que actualmente regulan el reclutamiento del personal a

---

<sup>20</sup> López Medel pretendía hacer notar el cambio que se había producido desde que Ortega y Gasset, refiriéndose a la Universidad de la preguerra civil, afirmara: “Todos los que reciben enseñanza superior no son todos los que podían o debían recibirla; son sólo los hijos de las clases acomodadas” (ápuđ López Medel, 1963, 32).



integrarse en la Escala de Complemento y las actualizarán de forma coordinada y conjunta para los tres Ejércitos y a través del Alto Estado Mayor”<sup>21</sup>.

Fue el general Gutiérrez Mellado el encargado de liderar la comisión interministerial que habría de adecuar “la estructura de la Escala de Complemento a los nuevos condicionantes, regular el acceso de los aspirantes procedentes de la Universidad y de los que se formaban en las unidades, y ajustar su entidad a las necesidades reales de cuadros de mando intermedios”, en un marco de lucha contra la subversión universitaria, varias veces aludido, y de masificación en las aulas. Los integrantes de dicha comisión se pusieron a trabajar una vez producidos los primeros avances en la redacción del reglamento del servicio militar, tarea que también era responsabilidad de Gutiérrez Mellado. En bastante menos de un año se consiguió elaborar un proyecto de decreto con el que nutrir las Escalas de Complemento, que contó con el nada desdeñable visto bueno del vicepresidente del Gobierno, almirante Luis Carrero Blanco, y de los tres ministros militares (Puell, 2010, 213 y 214)<sup>22</sup>.

En 1971, con la promulgación del documento final se constituía la llamada IMEC y quedaban tocadas de muerte la IPS y sus variantes naval y aérea. Fue el Ejército de Tierra quien dio el primer paso para la implantación de la nueva modalidad, al dictar en 1972 las normas para el ingreso y permanencia en la Escala de Complemento. Con ese acto desaparecía definitivamente la IPS<sup>23</sup>.

De esta manera, la Escala de Complemento de cada uno de los dos Ejércitos y de la Armada pasaba a estar integrada por jefes, oficiales, oficiales especialistas, suboficiales y suboficiales

---

<sup>21</sup> Ley 55/1968, de 25 de julio, general del servicio militar: BOE, n.º 181.

<sup>22</sup> Orden por la que se nombra presidente de la Comisión Interministerial para el estudio de las disposiciones especiales que han de regular las Escalas de Complemento y Reserva Naval a don Manuel Gutiérrez Mellado, 16 de marzo de 1971: BOE, n.º 77.

<sup>23</sup> Orden por la que se dictan normas para el ingreso y permanencia en la Escala de Complemento, 12 de febrero de 1972: *Colección Legislativa del Ejército*, n.º 23, 31-48 (ápuđ Puell, 2010, 215).

especialistas, que podían alcanzar los empleos de sargento a comandante o capitán de corbeta. Durante el período de servicio militar sólo podían obtenerse los de sargento y alférez o alférez de fragata, requiriéndose la prestación prolongada de servicio en unidad para conseguir los ascensos previstos en el decreto, siempre condicionados a que ascendieran los militares de igual empleo y antigüedad pertenecientes a las otras escalas y debiendo permanecer en activo toda una vida profesional para poder llegar a comandante. Como se venía arrastrando desde la Escala de Reserva gratuita del siglo XIX, los oficiales y suboficiales de carrera que lo solicitasen podían ser transferidos a la Escala de Complemento.

Como medida para luchar contra la subversión, las convocatorias de aspirantes a la IMEC debían ser anunciadas con “la antelación suficiente que permita disponer a las Fuerzas Armadas de elementos de juicio suficientes sobre los solicitantes”, una sibilina manera de indicar a los aspirantes que podían ser sometidos a investigación<sup>24</sup>.

Para formar parte de la IMEC se requería estar matriculado en el penúltimo curso de la carrera que se estuviese cursando. Una vez admitido, el aspirante era instruido en dos fases: la primera en un CIR de su distrito universitario —durante dos meses y medio— y la segunda en la academia o centro de su Arma o Cuerpo —durante tres meses—. El período de prácticas era el mismo que el anteriormente establecido para la IPS (Puell, 2010, 215).

Durante sus dieciocho años de vigencia, un total de 68.802 estudiantes universitarios decidieron realizar su servicio militar en el Ejército de Tierra, en las condiciones privilegiadas que proporcionaba la IMEC, la inmensa mayoría en la categoría de oficial. Fruto del progresivo protagonismo adquirido por los

---

<sup>24</sup> Decreto 3048/1971, de 2 de diciembre, sobre escalas de complemento de las Fuerzas Armadas, BOE, n.º 304.

Cuerpos, por primera vez se destinaron con regularidad aspirantes a Intendencia, Sanidad, Farmacia y Veterinaria<sup>25</sup>.

En cuanto a su faceta cuantitativa, en los primeros años de la IMEC las plazas se mantuvieron del mismo orden que en la etapa final de la IPS, pasando a decrecer notablemente durante los años ochenta, particularmente a partir de la aplicación del plan META. Las últimas convocatorias sólo admitieron a entre 1.500 y 1.900 aspirantes anuales, exclusivamente oficiales.

Como preludeo de un nuevo cambio, la ley del servicio militar de 1984 ya no quiso hablar de IMEC y sustituyó esta modalidad por la de “Servicio para ingreso en las Escalas de Complemento y Reserva Naval”, si bien el reglamento de 1986 volvió a reproducir el nombre anterior<sup>26</sup>. Por otra parte, la ley reguladora del régimen del personal militar profesional de 1989 — publicada sólo cinco meses antes de la caída del Muro de Berlín— declaró a extinguir la Escala de Complemento y dio el tiro de gracia en España a una figura que, hasta entonces, se había mostrado esencial en los ejércitos occidentales del siglo XX: el oficial de complemento. Parece claro que no tenía sentido continuar formando a nuevos individuos para que se mantuvieran en reserva en una escala que ya no existía<sup>27</sup>. La IMEC estaba a punto de morir, y con ella una manera de planear los recursos para la defensa.

---

<sup>25</sup> Elaboración propia a partir del *Diario Oficial del Ministerio del Ejército*, años 1973-1977; *Diario Oficial del Ejército*, años 1977-1985; y *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, años 1985-1990.

<sup>26</sup> Ley 19/1984, de 8 de junio, del servicio militar: n.º 140; y real decreto 611/1986, de 21 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de la ley del servicio militar: BOE, n.ºs 140 y 79, respectivamente.

<sup>27</sup> Unos años más tarde, el militar de complemento, en vez de la fuente de cuadros de mando movilizables que permitieran un rápido crecimiento del número de unidades, se definió de la siguiente manera: “con una relación de servicios de carácter exclusivamente temporal, completan las plantillas de Oficiales de las Fuerzas Armadas en los porcentajes adecuados para una eficiente gestión de los recursos”, es decir, proporcionando “factores de flexibilidad en la evolución de los efectivos militares”. En esencia, los oficiales de complemento pasaron a ser unos militares profesionales con contrato temporal destinados a cubrir los empleos de alférez, teniente y

A pesar de todo, en un escenario estratégico internacional incierto y en el que aún no había quedado definitivamente postergado el enfrentamiento de masas, se quiso continuar ofreciendo un servicio militar privilegiado a los jóvenes universitarios. Por ese motivo, se dio paso libre a un nuevo proceso de instrucción de oficiales movilizables —ya mencionado en la ley de 1989—, el Servicio de Formación de Cuadros de Mando para la reserva del servicio militar (SEFOCUMA), cuya primera promoción alcanzó el empleo de alférez eventual el 31 de octubre de 1990 y a los que sólo se pidió una permanencia en la reserva de tres años<sup>28</sup>. Evidentemente, ya no era lo mismo.

#### BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Alpert, M. (1982), *La reforma militar de Azaña (1931-1933)*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Ariza García, N. (1965), “Unidades Especiales de Instrucción Premilitar Superior I. P. S.”, *Ejército*, 310, 23-30.
- Aymerich Alix, C. (1963), “Ejército profesional”, *Ejército*, 406, 61-63.
- Bieuville, G. y Gouësmel, Ph. (1999), *Un siècle d'ORSEM: les Officiers de Réserve du Service d'Etat-Major*. París: Lavauzelle.
- Cañete Páez, F. A. (2005), *La Escala de Complemento: 87 años de Historia “1918-2005”*. Sevilla: Industrias Gráficas Aljarafe.
- Español Iglesias, R. (1963), “Relación entre la duración del Servicio Militar y el número de voluntarios necesarios en el Ejército de Tierra”, *Ejército*, 287, 71-73.
- Gárate Córdoba, J. M.<sup>a</sup> (1976), *Tenientes en campaña: la improvisación de oficiales en la Guerra del 36*. Madrid: San Martín.
- López Medel, J. (1963), *Ejército y Universidad*. Madrid: Sindicato Español Universitario.
- Martínez Paricio, J. I. (2010), “La mili de un sargento (1968)”, *Revista de Historia Militar*, extraordinario, 331-366.
- Miguel, A. (2010), “La mili de un caballero (1958)”, *Revista de Historia Militar*, extraordinario, 303-319.
- Moreno Juliá, X. (2005), *La División Azul: sangre española en Rusia, 1941-45*. Barcelona: Crítica.
- Puell de la Villa, F. (2005), *Historia del Ejército en España*. Madrid: Alianza Editorial.

---

capitán. Ley 17/1999, de 18 de mayo, de régimen del personal de las Fuerzas Armadas: BOE, n.º 119.

<sup>28</sup> Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del régimen del personal militar profesional: BOE, n.º 172; y resolución del Ministerio de Defensa, 31 de octubre de 1990: *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, n.º 222.

- (2010), “De la Milicia Universitaria a la IPS”, *Revista de Historia Militar*, extraordinario, 179-216.
- Villalba, J. (1927), *Organización de la Educación física e Instrucción premilitar en Francia, Suecia, Alemania e Italia (Viaje de estudio)*. Madrid: Talleres del Depósito de la Guerra.
- VV. AA. (2009), “De la milicia concejil al reservista: una historia de generosidad”, *Monografías del CESEDEN*, 106.



## **1978: REFORMA MORAL Y REALES ORDENANZAS**

JOSÉ LUIS MOLINERO NAVAZO  
DOCTOR POR LA UNIVERSIDAD DE  
SEVILLA

Entre los planteamientos más trascendentes, pero desconocidos, ocurridos en la transición militar efectuada por las Fuerzas Armadas (FAS) entre los años 1975 y 2000, destacan, a pesar de ser los grandes desconocidos para la mayoría de los autores, los de carácter simbólico<sup>1</sup>. De hecho, estos fueron los primeros aspectos en iniciar el proceso de reforma militar, poco después de fallecer el general Franco, finalizando la mayoría de ellos a lo largo de la década de los ochenta.

Las reformas simbólicas conforman un proceso centrado en el conjunto de las FAS, afectando a la propia esencia de una profesión caracterizada entre otras cosas por lo intangible de su última finalidad, como es el servicio a la patria<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Desde hace años, tanto en la tesis doctoral del autor como en diversos trabajos y conferencias posteriores, se ha defendido la existencia de una transición militar dividida en tres procesos diferenciados pero interdependientes: proceso de adaptación constitucional, proceso simbólico, proceso de estructura organizativa. Entre los aspectos incluidos en el proceso simbólico aparecen las ordenanzas militares, la doctrina militar, las enseñas, las recompensas, la iconografía, la fórmula de jura de bandera, las diversas partes del uniforme, la necesidad de superar la última guerra civil, la relación entre el ejército y la iglesia católica, la doctrina militar, la profesionalización de las publicaciones militares y la reforma territorial.

<sup>2</sup> Curiosamente, la mayoría de los militares profesionales entienden sin problemas qué es el servicio a la patria, aunque muchos de ellos carezcan de argumentos para definirlo técnicamente. Para ellos, su trabajo diario forma parte de este servicio en iguales condiciones que otros funcionarios, como

Desde la perspectiva sociológica, una de las características más desconocidas de la milicia es la importancia del contenido simbólico en las obligaciones cotidianas de los militares, independientemente de su empleo<sup>3</sup> o unidad en la que estén destinados. La profesión militar constituye un trabajo vocacional, cuyo ejercicio requiere siempre la existencia de una organización previa. No es suficiente con estar adiestrado en el manejo de las armas para ser considerado militar, sino que es necesario un conjunto de símbolos capaces de aportar cohesión institucional al grupo militar. Sin éstos, la organización tendría realmente difícil conseguir una comunidad de voluntades hacia un mismo fin, que, salvo en momentos muy concretos, es con frecuencia intangible.

En los ejércitos, los símbolos, como los tótem en algunas culturas, forman un principio de organización que contribuye a unir sus miembros mediante lazos intangibles, pero reales. Por esta razón, la reforma de los símbolos a partir de 1975 significó modificar los fines de la organización, sus valores y, sobre todo, la percepción que sobre sí mismos tenían los profesionales de la milicia, pues contribuyó a transformar la función que la sociedad esperaba de ellos. Esta circunstancia era una realidad que el general Gutiérrez Mellado conocía no sólo a nivel académico, sino basándose en su propia experiencia personal después de toda una vida de servicio en el ejército. Por ese motivo dedicó tanto esfuerzo a la reforma de las ordenanzas militares.

En 1975, el general Franco, entre otras muchas cosas, era el líder indiscutible de los ejércitos españoles, representaba unos

---

los bomberos, médicos o profesores. Pero han sido actividades profesionales tales como la participación en misiones de paz y humanitarias, así como la intervención en desastres naturales en territorio nacional, las que han conseguido que el resto de los ciudadanos españoles empiecen a percibir en la milicia una actividad útil para el conjunto de la sociedad.

<sup>3</sup> En la pirámide jerárquica de las FAS españolas, la división jerárquica no aparece dividida en grados, sino en empleos. De forma a que cada empleo corresponde un determinado nivel de responsabilidad y de autoridad (en léxico militar el término equivalente es mando). A modo de ejemplo, cabe señalar que un sargento tiene mando sobre una unidad de entidad pelotón, un capitán sobre una compañía, un coronel sobre un regimiento, un general de brigada sobre una brigada, etc.



valores militares indiscutibles basados en el origen de la propia institución militar franquista, como fue la Guerra Civil. Pero, sobre todo, su presencia como jefe del Estado indicaba una forma de entender la profesión militar, siendo esta circunstancia una de las razones más importantes para modificar los símbolos utilizados por las FAS, incluyendo las ordenanzas militares. Por ese motivo, su reforma supuso un cambio de la propia esencia institucional de un ejército cuyo paradigma era la victoria en la Guerra Civil librada entre los años 1936 y 1939.

De todas las reformas contempladas en la transición militar, la que afectó a las ordenanzas militares influyó directamente en la vida del colectivo militar. En un ejército organizado formalmente, las ordenanzas constituyen el código moral y ético de la institución, configurándose como referencia básica del comportamiento de sus miembros, al conformar un texto donde explícitamente aparecen señaladas las actuaciones profesionales valoradas como positivas, para el funcionamiento en el interior del grupo social.

Teniendo presente que las ordenanzas vigentes en 1975 se habían promulgado en 1768 y que, por tanto, su planteamiento formal y, sobre todo, su contenido mantenía principios lógicos en el despotismo ilustrado, puede llegarse a entender algunos de los problemas ocurridos entre militares y civiles durante los siglos XIX y XX, en general, y durante la transición política en particular. Durante más de dos siglos, los profesionales de la milicia habían recibido una educación basada en principios morales de doscientos años de antigüedad, inadecuados para convivir en la sociedad democrática de finales del siglo XX. En este sentido, uno de los problemas más importantes de las ordenanzas militares de Carlos III fue su excesiva longevidad. El coronel Fernando de Salas llegó a afirmar que éstas “imprimen carácter a la profesión, como sistema ordenador de la vida cotidiana. En algunos periodos de tiempo [los militares] intentan trasladarla [la ordenanza militar] a la vida política del país, motivando situaciones políticas impregnadas de conductas típicamente militares con espíritu ordenancista” (Salas, 1999, 84).

El mismo autor defendía que las ordenanzas militares eran una forma de comunicación interna desde la cúspide del poder hasta las tropas. Manteniendo que para los militares españoles “La vigencia de una Ordenanza más allá del periodo histórico en que nació —la de Carlos III lo hizo en 1768— fue causa de inadaptación de los militares a la sociedad en que vivieron en siglos posteriores y especialmente en el siglo XX.” Esta circunstancia había provocado “una disfunción entre los Ejércitos y la Sociedad de su tiempo, permitiendo crear en ella un sentimiento antimilitarista de perniciosas consecuencias, al sentirse los ciudadanos distanciados de sus Ejércitos.” (Salas, 1999, 85)<sup>4</sup>.

Este planteamiento, compartido por el autor de estas páginas en numerosos trabajos, tiene como corolario que no parece razonable, por mucha proyección de futuro que el legislador tuviera a mediados del siglo XVIII, que su obra pudiera ser compatible con la sociedad española de los siglos XIX y XX. Años caracterizados por tensiones entre los partidarios de una concepción política propia de las democracias liberales, frente a planteamientos políticos propios del antiguo régimen, ocasionando guerras civiles, y violencias de todo tipo. Y que no contribuyó a evitar la permanencia de un código de conducta de 1768 en una de las instituciones más importantes del Estado, como eran los ejércitos.

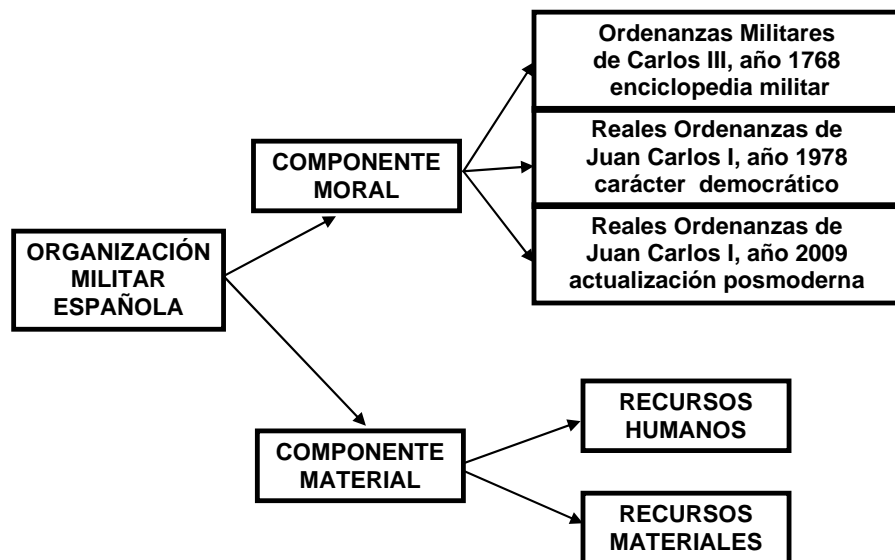
---

<sup>4</sup> Haciendo propios los planteamientos del coronel De Salas, durante muchos años se ha defendido que el principal problema surgió cuando la educación y los principios exigidos a los militares, tanto durante su formación como en su actuación profesional cotidiana, permanecían anclados en el siglo XVIII, mientras que la sociedad se encontraba en el siglo XX. Esta situación producía una disociación de planteamientos entre el ejército y la sociedad, de forma que ante cualquier problema, la respuesta de los militares no era igual que la de los civiles. En sí esta situación no era deseable, pero sí relativamente tolerable si el poder civil tenía una supremacía explícita y real sobre la institución militar. Pero el problema tenía difícil solución cuando los militares estaban en situación de autonomía respecto al poder civil, o cuando su capacidad de influencia era capaz de hacer variar los planteamientos políticos civiles. Tal y como había ocurrido en España durante gran parte de los siglos XIX y XX.

**1. LA REFORMA MORAL**

Una de las características de la reforma moral llevada a efecto durante la transición militar fue que el origen de su implementación en las FAS se encontraba en la propia cabeza de la jerarquía del ejército, concretamente en el recién creado Ministerio de Defensa, y enmarcada como un episodio más de la vorágine democrática que tuvo lugar durante los años de la transición política española. La modificación de los valores y planteamientos generales que sobre su profesión tenían los militares resultó trascendente debido al enorme peso del componente moral en los ejércitos, muy superior al de otras organizaciones formales. En las peores situaciones y momentos de peligro, este elemento, a pesar de su carácter intangible, constituyó una fuerza capaz de mantener la cohesión social de la organización y la vocación altruista de sus miembros.

**CUADRO A  
 IMPORTANCIA DE LAS ORDENANZAS MILITARES EN EL  
 EJÉRCITO ESPAÑOL**



Fuente: Elaboración propia.

Los ejércitos modernos y occidentales tienen como principal finalidad la defensa nacional, concepto difícil de concretar en tiempos de paz, cuando las ocasiones de una actuación militar convencional son escasas, por lo que esta finalidad ha derivado hacia un concepto denominado “defensa de los intereses nacionales”. Circunstancia que frecuentemente ha convertido el fin profesional en algo mucho más abstracto<sup>5</sup>. Precisamente es, en estas circunstancias, cuando los valores morales adquieren mayor importancia, una de cuyas características consiste en dar sentido a la institución militar. Por este motivo, la reforma moral modificó el conjunto de principios que marcaban los límites de la actuación militar.

En 1975, el Ejército de Tierra español no había tenido ocasión de demostrar su validez institucional desde 1939, fecha en la que venció en la Guerra Civil<sup>6</sup>. Las peculiaridades de esta guerra, que no fue contra un enemigo exterior, implicaron la aparición de normas éticas y morales muy politizadas, de vigencia institucional y personal plenamente reconocida para los tres ejércitos. De manera que durante años, normas con doscientos años de antigüedad se adaptaron y utilizaron como referencia sobre el ideal de comportamiento y actitud del buen militar profesional, siendo parte importante de la carrera militar<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> A modo de ejemplo. Hace unos años el autor de este trabajo tuvo que esforzarse para intentar convencer a dos soldados españoles de que era un acto patriótico pasar frío por la noche en un lugar perdido en las montañas de la ex-Yugoslavia, mientras hacían guardia bajo la nieve, velando por la tranquilidad de una aldea donde sólo vivían tres familias aisladas.

<sup>6</sup> No se contempla aquí la guerra de Sidi-Ifni, a pesar de superar entre muertos, heridos y desaparecidos las 500 bajas, porque afectó a un porcentaje muy escaso del conjunto de las FAS, y porque la institución militar continuó su funcionamiento tradicional, anquilosado e incapaz de participar en un conflicto moderno, como fueron las guerras coloniales ocurridas después de la segunda guerra mundial.

<sup>7</sup> En este sentido, téngase en cuenta que, a partir de principios de los años noventa del siglo XX, uno de los factores más importantes de la carrera militar son las subjetivas, secretas e impunes calificaciones que recibe cada uno de los profesionales por parte de sus jefes directos, que resultan de enorme importancia en el momento de su evaluación para el ascenso. Con más frecuencia de la aconsejable, el sistema de evaluación por calificaciones

Por estos motivos, abordar en 1977 la reforma de los aspectos morales de la institución fue una forma de iniciar la transformación militar desde la parte más intangible de la profesión, la determina su comportamiento diario. Porque si su actitud, presencia y forma de entender la profesión militar se adaptaba a la exigida en las ordenanzas, el militar era considerado un buen profesional. De ahí la urgente necesidad de reformar las Ordenanzas Militares promulgadas por Carlos III en 1768, teniendo en cuenta las reminiscencias del despotismo que contenían. Su adaptación, dos siglos después, había convertido la lealtad al rey Carlos III en admiración y lealtad hacia el general Francisco Franco.

## **2. LA NECESIDAD DE UN CÓDIGO MORAL**

La disciplina, jerarquía y unidad características de la organización militar no son rasgos estructurales exclusivos de esta organización. No se limitan a describir el sistema organizativo, ni sus procesos, sino que señalan valores de carácter moral con determinadas consecuencias éticas. El reconocimiento de ese carácter moral aparece en el primer artículo de las Reales Ordenanzas para la Fuerzas Armadas de 1978, aprobadas por las Cortes, con la consideración de código moral para la institución militar. Resulta indiferente que los militares ejerzan su actividad en unidades de operaciones especiales, logísticas o sanitarias. Si estas organizaciones pertenecen a las FAS, el sistema de trabajo se basará en los principios de jerarquía, disciplina, y unión señalados en las ordenanzas, independientemente de los convencionales criterios de eficiencia. Sobre todo en cuanto se refiere a la economía de medios y a la consecución de resultados materiales, aspectos propios de las organizaciones productoras de bienes o servicios. Es decir, lo más importante para el funcionamiento de la institución es alcanzar los objetivos marcados mediante esos tres valores desde una perspectiva moral. Por este motivo resulta importante analizar el componente moral de los ejércitos, desde la

---

se lleva a cabo mediante la comparación de la actitud cotidiana del militar y las normas éticas institucionalmente establecidas en las ordenanzas militares, sobreentendiéndose que el militar que adapta su comportamiento a los preceptos de las ordenanzas lo hará también en acción de combate.

perspectiva de la sociología de la organización, que regirá a todo lo largo de este trabajo.

### **2.1. Análisis del componente moral del ejército**

Una organización cuya finalidad y existencia se basa en algo tan abstracto y, cuando menos, tan lejano de lo material, como es la defensa de la patria en un país sin guerras, necesita lazos capaces de unir la realidad profesional diaria con la finalidad última de la organización. Precisamente estos lazos obtienen parte de su verisimilitud en las ordenanzas militares.

En los ejércitos de corte democrático-occidental los lazos son de dos tipos (cuadro B). Por un lado, los tangibles o de carácter simbólico. Precisamente, este carácter hace que cualquier persona entienda que representan la existencia de un concepto de difícil concreción material. Entre ellos destaca la bandera, que como símbolo de la nación “es signo de la soberanía, independencia, unidad e integridad de la Patria y representa los valores superiores expresados en la Constitución”<sup>8</sup>. Otros símbolos de este tipo serían el escudo nacional, la ceremonia de jura de bandera, donde se jura lealtad y sacrificio ante la enseña nacional, entendiéndola como representación de la patria, del Estado, de la nación y, desde luego, del pueblo español.

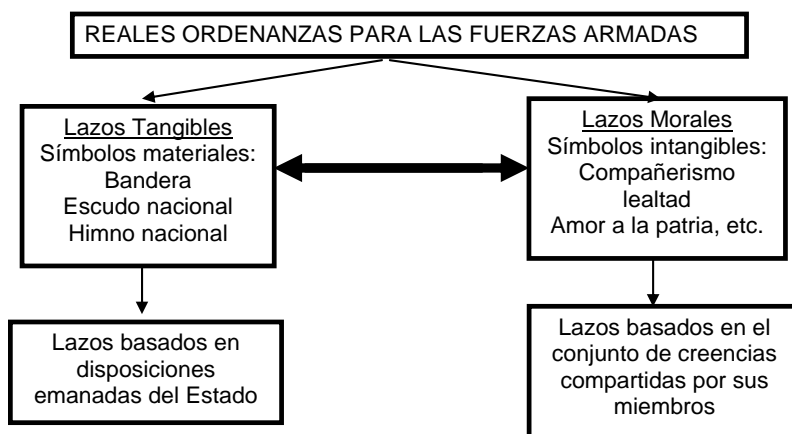
Y de otra parte, los lazos que funden la actividad profesional cotidiana con los planteamientos, en general abstractos, que lleva aparejada la profesión militar, son los lazos de índole moral y, por lo tanto, muy difíciles de percibir, salvo que nos atengamos a sus efectos. Por ejemplo, el sentido del compañerismo a menudo resulta difícil de definir, aunque en una institución con grandes dosis de corporativismo y comunidad de ideas, es relativamente fácil observar sus efectos en múltiples situaciones. En realidad, estos lazos constituyen los principios morales de todos los miembros de la institución militar que, además, tienen efecto

---

<sup>8</sup> Ley 39/1981, de 28 de octubre, regulando el uso de la Bandera de España junto con otras banderas y enseñas, artículo 1.º.

directo sobre su comportamiento, de manera que éste se ajuste a unas reglas de actuación individual éticamente aceptables y deseables para el grupo social militar, que considera este comportamiento como el más idóneo para los profesionales de la milicia.

**CUADRO B  
EL COMPONENTE MORAL DEL EJÉRCITO QUE MANTIENEN LAS  
ORDENANZAS MILITARES**



Fuente: Elaboración del autor

Exactamente no es la existencia de un código moral particular una de las características más peculiares de la organización militar. Los miembros de todas las organizaciones formales tienen formas de comportamiento que les son propias y no sólo en cuanto se refiere a su función, pues, lógicamente, no es lo mismo una industria textil que un hospital, como tampoco lo es su utilidad social. Pero en las FAS este código moral se encuentra escrito, tiene una extensión considerable y, además, es de obligado cumplimiento.

Por otra parte, esta fuerza unificadora, normalmente centrípeta y procedente del conjunto de creencias que sobre la organización castrense comparten sus miembros, contribuye a

potenciar el espíritu militar de la colectividad, siendo utilizada por las autoridades institucionales como una forma de control y coordinación durante el cumplimiento de las misiones encomendadas, al asegurar comportamientos previsibles en cada uno de sus individuos.

El hecho de compartir un sistema de creencias eleva la camaradería entre los miembros, potenciando la comunión de esfuerzos hacia los fines de la organización, y aporta al grupo social un “sentido de misión” en cuanto colectivo. Estas características son importantes, pues logran que los objetivos de la organización coincidan con los individuales, potenciando así el sentido de la lealtad.

## **2.2. El elemento humano**

Si en cualquier organización el factor humano es una parte importante, junto a otros componentes como el tecnológico o el medio ambiente donde se desenvuelve la actividad organizativa, en las FAS el hombre se constituye como el componente fundamental de la organización. De hecho, así aparece recogido en la doctrina militar de los últimos cien años<sup>9</sup>.

El carácter moral de las ordenanzas afecta al componente humano de la organización, no al tamaño, a la estructura o al funcionamiento de sus procesos internos.

La necesidad de asumir riesgos personales directos realza la importancia del factor humano en la organización militar, pues, independientemente de la tecnología utilizada, la muerte o la lesión física ha sido, y será, una realidad cotidiana a lo largo de la historia de los ejércitos. Ello hace necesario que exista un sistema de referencia suprapersonal con la función de ayudar al individuo a superar el inevitable miedo físico. La importancia de este factor

---

<sup>9</sup> La principal diferencia entre ordenanzas militares y doctrina militar es que las primeras abordan directamente el comportamiento ético público y la actitud moral del militar, mientras que la segunda afecta al funcionamiento, en cuestiones específicamente técnicas de la institución, centrada sobre todo en aspectos operativos.



humano no se debe únicamente a la consideración que tiene la vida de un hombre, sino que éste se constituye en el elemento donde confluyen y se desarrollan los valores militares inmateriales que el profesional de la milicia tiene la obligación de interiorizar.

Es muy conocido el principio militar utilizado, sobre todo desde la primera guerra mundial, señalando que, para conquistar, previamente es necesario tomar. No basta con los característicos bombardeos artilleros de principios del siglo XX o los aéreos de finales del siglo. Continúa siendo necesario que hombres, es decir, tropas terrestres, tomen, pisen el territorio enemigo, realizando un imprescindible acto de presencia, a la vez que asumen un riesgo personal directo. Básicamente, este es el motivo que realza la importancia del factor humano en la organización militar y hace necesaria la existencia de un sistema de referencia capaz de ayudar al individuo a superar el inevitable miedo físico, uniéndose y colaborando con la colectividad.

En el prólogo a la versión española de un libro clásico en los estudios sobre la guerra, —*El rostro de la batalla*, de John Keegan—, el general Narro Romero definía el factor humano como “elemento esencial del combate, en especial de las fuerzas terrestres, a pesar del desarrollo de los sistemas de armas” (Narro, 1990)<sup>10</sup>.

El espíritu de servicio que implica la profesión militar contempla como posibilidad la pérdida de la propia vida. Esta

---

<sup>10</sup> Este libro, publicado en 1974 por un profesor de la academia militar de Sandhurst, llama la atención por abordar la guerra desde la perspectiva del ser humano que combate, con sus miedos, miserias y, sobre todo, con sus sensaciones. De esta forma, el libro aporta al lector el modelo de soldado que lucha en cada época tratada, dejando ver, poco a poco, la esencia del sentido de la vocación, los valores profesionales y el comportamiento de los militares, basados en códigos que sólo son tangibles en situaciones de extrema dificultad. Durante el combate, el ser humano se encuentra sometido a una enorme presión psicológica, circunstancia que es superada satisfactoriamente por el sentido de pertenecer a un grupo, aunque jamás se conozca personalmente al piloto de aviación o al artillero que, en ese momento, acaba de disparar contra el enemigo, colaborando en la misión propia.

circunstancia ha hecho que exista un código de pensamiento y comportamiento específico para la milicia, de carácter moral, y por tanto subjetivo, pero con la obligación de tener una actuación acorde con las ordenanzas militares. De esta forma, el ser humano es capaz de dar sentido a la posibilidad de fallecer en su trabajo, así como de asumir su vida y su muerte dentro de la profesión militar. Estos códigos han unificado las reglas morales y éticas acumuladas a lo largo de los siglos, pudiéndonos remontar a las tradiciones medievales de la caballería, convirtiéndolos en un verdadero muestrario del ethos profesional militar. Lógicamente, en 1978 se produjeron las adaptaciones necesarias para el siglo XX, con el fin de convertir el código de conducta español en una referencia básica y aceptable para la moderna profesión militar.

De esta manera, la profesionalidad y la eficacia en la actividad militar no se cuantifica a través de convencionales medidas materiales, tales como la reducción a términos económicos o de productividad habitual en la mayoría de las profesiones, sino comparando la actitud y comportamiento social del militar con las normas éticas y morales utilizadas como referencia en el código institucional que son las Reales Ordenanzas. En principio, cuanto más se aproxime el comportamiento profesional a ese referente, mejor y más eficaz será considerado el militar. Esta modalidad de clasificación intentó reemplazar, a finales del siglo XVIII, los principios estamentales por factores tan problemáticos como los ascensos o las condecoraciones.

Por otro lado, no debe olvidarse que los valores morales de las ordenanzas militares constituyeron una forma de control interno aplicada al grupo social militar durante la dictadura franquista, materializada en los tribunales de honor. Es importante señalar que la adaptación de unas ordenanzas, con valores despóticos, a la vida cotidiana fue algo esencial, porque no se utilizaron sólo como forma de valoración y capacitación personal de los militares, sino que, durante la Restauración y el Franquismo, constituyeron una de las formas más eficaces de controlar a los oficiales y, desde luego, la manera más efectiva de asegurar la lealtad del grupo social militar a los preceptos de las elites militares, y civiles.

### 3. EL ESPÍRITU MILITAR

El término castrense que define el conjunto de virtudes militares contenidas en las ordenanzas militares, es el de “espíritu militar”. La esencia de este componente de la organización lo forman las ordenanzas militares, dada su importancia como reglas morales y éticas de la institución, así como de las actitudes y planteamientos profesionales de los militares, en cuanto colectivo. Se ha defendido en varios foros que el espíritu militar equivale a lo que el especialista en organizaciones, Henry Mintzberg, llamó “ideología de la organización”. Concepto compuesto por el “sistema de creencias acerca de ésta [la organización], compartido por todos sus miembros, y que la distingue de otras organizaciones” (Mintzberg, 1992, 182). Definición que se ajusta perfectamente a la situación que se da en las FAS españolas, donde el sistema de creencias al que se hace referencia se materializa de forma práctica en un conjunto de valores compartidos, asumidos como propios por el grupo social militar y por cada uno de sus miembros, y como tales aparecen reflejados en las páginas de las ordenanzas militares.

El concepto “ideología de la organización” es tan importante para la pervivencia de la cultura militar que explica coherentemente la validez del espíritu militar y su misión esencial: el servicio altruista a la comunidad. En una organización cuyos resultados difícilmente se valoran mediante criterios cuantitativos, la ideología de la organización permite al individuo apreciar la importancia que, para el resto de la sociedad, tiene la existencia de la estructura organizativa militar, de la cual forma parte, dando así sentido a la actividad profesional de los militares, aunque nunca participen en una guerra.

Otro de los apoyos más importantes aportados por el concepto de ideología organizativa es la capacidad de potenciar la comunidad de valores entre los propios miembros de la organización. Su efecto más inmediato es la unidad de sus miembros, al menos en cuanto afecta a los aspectos morales, aumentando así la eficacia organizativa. Por otra parte, la unidad espiritual de los componentes tiene su efecto moral más importante

en la lealtad, tanto entre los miembros de la organización, como entre éstos y la propia organización.

### **3.1. Etapas del desarrollo y mantenimiento del espíritu militar**

El desarrollo de las creencias en el interior de la organización se establece a lo largo de un proceso marcado por tres etapas (Mintzberg, 1992, 182-194). En la primera, los miembros de la organización tomaban conciencia del sentido de misión social realizada. Circunstancia que se daba en todos los ejércitos de la Edad Moderna, cuando los reyes absolutistas eran encarnación del Estado. De esta forma, los militares asumían como misión profesional el servicio al rey, manifestándose a través de la existencia de ejércitos permanentes el poder alcanzado por el monarca. En España, hasta bien entrado el siglo XX, servir en el ejército por conscripción se denominó popularmente “servir al rey”, aunque los ejércitos hubieran dejado de ser reales y estuviesen, al menos teóricamente, al servicio de la nación conformada por todos los ciudadanos.

La segunda etapa se inicia cuando en el seno de la organización se contemplan tradiciones basadas en hechos pasados, adquiriendo importancia tanto los hechos en sí, como sus protagonistas constituidos en ejemplos a seguir. Poco a poco, estas tradiciones fueron configurando una forma de actuación dentro de la organización, hasta que ésta funcionaba influida directamente por conceptos ideológicos aportados por la acumulación de tradiciones, que en determinado momento llegaron a tener tal capacidad de influencia que su verisimilitud era intrascendente.

La importancia de esta etapa radica en que permite entender cómo el sistema de ideología de la organización fue capaz de cumplir la función de soporte moral de la estructura organizativa y, sobre todo, de su funcionamiento diario.

Aplicado esto a las FAS, puede destacarse la importancia que, para el funcionamiento normal de la organización, cobraron la disciplina, la jerarquía y la unidad, aspectos recogidos en las Reales Ordenanzas junto al concepto de honor, honradez, lealtad, etc.,

valores cuyo referente más antiguo se remonta a la Edad Media como actitudes útiles para cumplir la misión.

En realidad, hasta el siglo XVIII la mayoría de los oficiales eran de procedencia nobiliaria e impregnaron de ideales nobiliarios, propios de su estamento, las funciones de los oficiales del ejército. Esto no fue más que una respuesta adaptativa, Si durante la Edad Media este estamento había asumido la responsabilidad de la defensa militar, durante la Edad Moderna sus miembros se convirtieron en oficiales, pero continuaron perteneciendo al sector aristocrático de la sociedad. Y como antaño, contribuían con las armas a la defensa del sistema político y social que el rey representaba.

Cuando a lo largo del siglo XIX, la presencia de nobles en los ejércitos disminuyó de forma notable, el espíritu del oficial y caballero permaneció en las FAS como algo propio. En este sentido no hay que olvidar que la existencia de este espíritu elevaba su autoestima, tratando de así identificarse con los principios aristocráticos tradicionales, a los cuales pretendían dar continuidad en el tiempo.

En realidad, los principios caballerescos trasladados al ejército durante el siglo XIX y asumidos durante el siglo XX, como principios militares, son esencialmente similares a los que existen en el siglo XXI dentro de las FAS. La lealtad, ha dejado de ser al señor o al rey, para ser dirigida hacia el estado, la patria, el pueblo o la sociedad. De la existencia de un estamento social encargado de los asuntos de la guerra, se llega a un grupo social que, durante años, ha permanecido voluntariamente aislado del resto de la sociedad. La distinción social propia de una sociedad estamental, se perpetúa a principios del siglo XXI con diferencias en el uniforme o incluso en la utilización de servicios convencionales, como bares y comedores, pues en gran número de acuartelamientos y bases militares, se distingue entre los usados por la tropa y los mandos.

Incluso dentro de éstos, con frecuencia, se distingue entre oficiales y suboficiales<sup>11</sup>.

La tercera etapa del desarrollo del espíritu militar se refiere a la permanencia en el tiempo del sistema de planteamientos que se consideran propios de la organización militar. Es decir, el espíritu militar se perpetúa a sí mismo a través de la exigencia de mantener los preceptos existentes. Cuando un individuo ajeno a la organización ingresa en ésta, observa sus características e inicia un proceso de acercamiento que, normalmente, produce una identificación personal con los valores más importantes de la organización.

Los motivos que obligan al individuo a acercarse al sistema de creencias particulares de una organización abarcan desde la identificación natural, altruista, y real, del nuevo miembro con los planteamientos de la organización; la selección en el reclutamiento y promoción social de los miembros, según tengan o no apego a la organización<sup>12</sup>; la identificación de los miembros con su

---

<sup>11</sup> En la mayoría de las ocasiones, la segregación por categorías militares ha ido desapareciendo por los inevitables costos económicos del mantenimiento de locales separados, y no tanto por la superación del planteamiento estamental de las categorías, que se mantienen en otros aspectos de las FAS.

<sup>12</sup> Un ejemplo de esta situación se ha manifestado en las últimas décadas en las normas para el ascenso en el interior de la organización militar, bien desde suboficial a oficial, o desde tropa con carácter de personal laboral interino a tropa permanente (personal con la estabilidad laboral del funcionario). En ambos casos, los aspirantes son calificados de manera subjetiva y confidencial, como una parte más de la fase de concurso de la oposición por el jefe de la unidad militar en la que presta servicio el aspirante. Puntuación que influía directamente en el resultado final de la oposición, ya sea éste aspirante a oficial o a tropa permanente. Algo similar ocurre con las condecoraciones concedidas subjetivamente por el mando en tiempo de paz a los militares profesionales, pues junto a la satisfacción personal obtenida por la recompensa moral que éstas significan, tienen un peso importante en la fase de concurso cuando se pretende ascender o mejorar profesionalmente. Con este mismo planteamiento, cabe señalar que, durante años, en el Ejército de Tierra, la cruz al Mérito Militar en tiempo de paz, la condecoración más habitualmente concedida a un sargento de forma subjetiva desde 1975, ponderaba cuatro puntos en la fase de concurso para ascenso a oficial, mientras que una carrera civil de grado medio aportaba cinco puntos, una licenciatura, siete puntos y el grado de doctor, sólo un

organización, con fines egoístas; sin olvidar la socialización cotidiana y el adoctrinamiento. Todas estas circunstancias se dan en las FAS en cuanto organización dotada de un sistema ideológico, que se ha denominado espíritu militar, caracterizado porque, junto a la forma teórica que aparece en las ordenanzas, tiene efectos reales y verificables en la realidad cotidiana de los cuarteles.

#### **4. TRANSCENDENCIA SOCIOLOGICA DE LAS ORDENANZAS MILITARES DE CARLOS III**

La base moral de las Reales Ordenanzas de 1768 son Ordenanzas promulgadas por Carlos III en 1768, de las que se heredaron los rasgos profesionales más característicos: honor, lealtad, etc. Este texto constituye una de las mayores obras de la ilustración militar española, pudiéndose considerar como una verdadera enciclopedia sobre temas militares del último tercio del siglo XVIII, cuyos efectos en la sociología militar española tienen al menos tres aspectos básicos (Molinero, 2003).

En primer lugar, fueron un hito para la estabilidad y homogeneidad normativa de la época, superando la tradicional política militar reactiva por parte de los diversos monarcas españoles. Hasta entonces, los ejércitos carecían de una norma común y estable, que sirviera de base de actuación general, proporcionada por las ordenanzas militares de 1768, cuya vigencia alcanzó el año 1978.

La longevidad de una norma vigente durante doscientos diez años constituye el segundo aspecto a tener presente en la historia del ejército español. Es una de las escasas obras de la ilustración militar española que en siglo XXI tiene la misma finalidad que en

---

punto más. Es decir, durante muchos años un doctorado valía un punto, mientras que la condecoración que el jefe de unidad otorgaba a un subordinado que mantenía, al menos en teoría, los principios ordenancistas, equivalía a cuatro puntos. De esta forma, puede apreciarse un claro ejemplo de la selección en el reclutamiento y la promoción del personal de la organización, pues el criterio de evaluación para cursos, condecoraciones, etc., ha sido la percepción subjetiva del jefe respecto al cumplimiento en mayor o menor medida de las ordenanzas militares.

1768, estableciendo para los miembros del ejército unas normas de comportamiento, a partir de las cuales éstos dispondrán de una referencia sobre aquello que está bien y lo que está mal. El excesivo periodo de vigencia significó que, hasta después de las primeras elecciones democráticas de 1977, los militares españoles eran educados tomando como base preceptos morales y éticos propios del despotismo ilustrado, cuyas consecuencias se han podido percibir en los cuarteles durante muchos años.

Por último, dichas ordenanzas marcaron un punto de inflexión en la sociología militar española. Este texto ilustrado marca el límite entre un ejército cuyos oficiales tomaban su profesión con una actividad propia de guerreros, una oficialidad que servía al rey igual que hicieron antaño los caballeros medievales y un ejército cuyos miembros asumían la milicia como una profesión, por supuesto con gran carga vocacional, pero sin duda como una actividad profesional donde el mérito personal aparecía como un valor personal superior al nacimiento, concepto propio del sistema estamental sobre el que basaba su funcionamiento la sociedad del antiguo régimen (cuadro C).



**CUADRO C**  
**INFLUENCIA DE LAS ORDENANZAS MILITARES DE CARLOS III**  
**EN LA SOCIOLOGÍA MILITAR ESPAÑOLA**



Fuente: Elaboración del autor

**5. LAS REALES ORDENANZAS DE 1978**

Los problemas políticos padecidos por todos los gobiernos españoles durante los siglos XIX y XX evitaron que hasta 1978, salvo en el infructuoso intento del trienio liberal<sup>13</sup>, los dirigentes políticos se pudieran plantear, y conseguir, reformar las Ordenanzas de Carlos III. Los motivos para que gobiernos, teóricamente liberales, permitiesen a sus ejércitos utilizar como principios de comportamiento profesional las ordenanzas de un monarca despótico son variados. Entre éstos puede destacarse que, a pesar de mantener principios generales propios del despotismo ilustrado, incluían incipientes planteamientos propios del Estado liberal, tales como la meritocracia. Circunstancia que, en una institución tradicionalmente tan poco dada a los cambios como la militar, permitía a los cuadros medios e inferiores de la oficialidad mantener aspiraciones de movilidad social en el seno de los ejércitos. Otro de los motivos que tampoco pueden obviarse era que a la parte superior de la elite militar, como a los políticos del

<sup>13</sup> El artículo 359 de la Constitución de 1812 preveía reformar las ordenanzas.

momento, les interesaba mantener una organización en la que imperasen principios capaces de garantizar la disciplina en su seno y la obediencia indiscutible en los cuadros medios e inferiores de la estructura. Porque una organización con esas características era mucho más fácil de controlar y de mandar

Desde la aparición 1768 hasta 1978 hubo numerosos intentos de reformar las ordenanzas militares, como los ocurridos los años 1801, 1810, 1822, 1824, 1842, 1861, 1873, 1880, 1899, 1911, 1923. Pero salvo la desarrollada durante los años del trienio liberal, momento en que existía un mandato constitucional para abordar la reforma, casi ninguna de ellas pasó de unos estudios previos o de la intención de realizar actualizaciones de carácter técnico.

En otoño de 1977, el recién creado Ministerio de Defensa nombró una comisión interejércitos para redactar unas nuevas ordenanzas militares, comunes a los tres ejércitos<sup>14</sup>. Apenas un año después, la comisión presentó un borrador que fue aprobado por los plenos del Congreso y del Senado y sancionado por el rey Juan Carlos I, poniendo fin a doscientos diez años de vigencia de unas anquilosadas y superadas normas éticas y morales, que habían tenido una gran influencia en la manera de plantear la profesión por parte de los militares españoles.

A partir de aquel momento, ha resultado fácil observar cómo, durante los años transcurridos desde que se realizó la reforma moral, se ha venido produciendo una lenta, pero inexorable transformación de las referencias morales y éticas básicas, vigentes durante el régimen del general Franco, hasta alcanzar en los años noventa posiciones homologables con las referencias que tiene cualquier democracia occidental.

---

<sup>14</sup> Al final del presente trabajo se incluye un anexo con detalle de la cronología de fechas y acontecimientos trascendentes en la reforma de las ordenanzas militares.

## 6. LA CONSTRUCCIÓN DE LAS REALES ORDENANZAS DE UN REY DEMOCRÁTICO

En 1768, Carlos III dio por escrito a sus ejércitos una serie de normas de actuación explícita. Es decir, el jefe de los ejércitos impartió a sus subordinados, los militares, una orden bajo la denominación de *Ordenanzas militares de S. M. para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de sus Ejercitos*. En el año 1978, el rey Juan Carlos I sancionó una ley, aprobada por las Cortes, que desarrollaba las normas de comportamiento para los ejércitos, que el poder legislativo, con representantes libremente elegidos por la sociedad española, habían decidido para unas FAS que pertenecían de forma explícita a los ciudadanos de la nación española. Y como ejemplo de esta forma de creación, no se les dio el nombre de Ordenanzas Militares, como era habitual en el Antiguo Régimen, sino Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. Algo tan obvio como este simple matiz es muestra de la intención transformadora que los gobiernos de la transición, apoyados por el rey, quisieron dar a los ejércitos de España.

En el año 2000, el profesor Gustavo Suárez Pertierra, muy vinculado a las FAS desde diversas responsabilidades en el Ministerio de Defensa, incluida la de ministro, reconoció que la reforma de las ordenanzas militares de Carlos III, y su sustitución por las de Juan Carlos I, fue un hito fundamental en el inicio del proceso de reforma militar. Para este autor, las nuevas ordenanzas facilitaron el continuo de reformas militares que se produjeron durante los años posteriores, al indicar a los militares cómo debían actuar y qué esperaba de ellos la sociedad española durante la realización de las imprescindibles reformas efectuadas en los ejércitos españoles (2000).

Se ha señalado que la aparición de las ordenanzas militares de 1768 supuso un punto de inflexión en la profesión militar, que sirvió de base para la desaparición del tipo militar denominado “modelo básico del guerrero” y la aparición de un “modelo básico del militar profesional”. Las Reales Ordenanzas de 1978 fueron el inicio de otra transformación sin precedentes en la forma de entender la actividad profesional militar que, como señalaba el

profesor Suárez Pertierra, iniciaron y prepararon el proceso de reforma de los años posteriores, además de servir como paradigma del modelo profesional que continúa vigente en el siglo XXI.

En realidad, la derogación oficial de las ordenanzas de 1768 fue un acto intrínsecamente simbólico, De hecho, no llegaban al diez por ciento los artículos que continuaban vigentes (Cuadro D). Después de doscientos diez años de vigencia, la mayoría de ellos habían sido apartados del funcionamiento de los ejércitos, bien por una comprensible superación tecnológica, por los cambios ocurridos en dos siglos de ciencia militar, o por actualizaciones legislativas, como la aprobación en 1890 del Código de Justicia Militar. Pero desde una perspectiva basada en el respeto a las tradiciones militares, lo más importante es que desapareció gran número de artículos sin vigencia práctica, cuya permanencia significaba una forma de entender el ejército anquilosada y totalmente desligada de la sociedad a la decían servir, potenciando la separación entre la institución militar y la sociedad civil. Componente humano de la patria, que una errónea visión estamental de la sociedad del siglo XX no permitía tener lo suficientemente clara, potenciando la separación de los militares profesionales del resto de la sociedad.

La reforma de una norma moral que marcaba la forma de actuar, e incluso de plantear las situaciones difíciles en la profesión militar, tenía como principal objetivo “conseguir unas Fuerzas Armadas eficaces en toda la extensión de la palabra, que sean además expresión viva de lo que la Patria necesita y para llegar a ello hay que conjugar permanencia y renovación, si no se hace así, es que se ha caído en la trampa de no ser fieles al espíritu militar, por errónea fidelidad a la letra de las Ordenanzas” (Laguna, 1978, 11).

Esta reflexión sobre la importancia que, para la institución militar, tiene la existencia de las ordenanzas deja como corolario una circunstancia muy positiva para la supremacía de los políticos civiles sobre la organización que tiene a su cargo la violencia legítima del Estado. Si estas normas morales marcan la esencia del espíritu militar, quien controle las normas, quien las redacte, quien

las de carácter legal, conseguirá controlar, de manera indirecta, a las FAS y a la organización que sostiene el concepto de violencia legítima del Estado.

La reforma de las ordenanzas militares era algo que, en los años setenta, ya estaba en la mente de muchos militares. De hecho, el 27 de noviembre de 1973 la Armada había creado una comisión para revisar sus Ordenanzas Generales. Obviamente, las circunstancias sociales de 1768 eran totalmente distintas a las de 1975, pero la reforma de las ordenanzas militares durante la transición política fue una de las medidas más importantes del recién creado Ministerio de Defensa, que en el otoño de 1977, como se ha anticipado, nombró una comisión de militares de los tres ejércitos con la misión de:

[E]laborar un nuevo texto que recogiendo como antecedentes las Ordenanzas vigentes; los trabajos de comisiones anteriores [...] y otras disposiciones complementarias permita elevar, a quien proceda, un Anteproyecto de Reales Ordenanzas para su promulgación definitiva, y cuya validez no sólo tenga en cuenta el presente sino un futuro tan amplio como el que han tenido las actuales Ordenanzas (Orden ministerial de 31 de octubre de 1977).

Efectuar la reforma en aquel momento constituía una manera de romper con el pasado más reciente. El ejército dejado por el general Franco era políticamente parcial, realidad conocida a nivel político y asumida por la propia sociedad civil. Por otro lado, militares como el teniente general Gutiérrez Mellado sabían que la tradicional ideología política de la institución militar continuaría en las FAS mientras no se modificase la base moral de la cultura organizativa que regía en los ejércitos. Militares demócratas, como este general, conocían la relación existente entre el comportamiento de los mandos del ejército y las ordenanzas militares de 1768. Por este motivo, era necesaria su reforma. De manera que las ordenanzas de Juan Carlos I tuvieron un papel primordial al modificar no sólo las formas y los contenidos de las anteriores, sino también la virtud de marcar a la institución una nueva finalidad existencial. Tomando como base de partida esta circunstancia, las tradicionales virtudes militares, como el sentido

del honor, la disciplina vinculada a la jerarquía, la lealtad, la abnegación, el compañerismo, el valor, el patriotismo y el sentido del deber, encontraron como referente un nuevo código de conducta que aplicaba estas virtudes de manera distinta a como se había hecho los últimos doscientos años, superando la vigencia de unos conceptos morales y éticos alejados del resto de la sociedad, pero vigentes en las FAS, mediante un proceso de adoctrinamiento en las academias militares, donde se formaban los cuadros de mando, y de socialización en las propias unidades.

La acertada visión política del general Gutiérrez Mellado, a la sazón ministro de Defensa, encomendó la tarea al general de división de Infantería de Marina, Francisco Martínez de Galinsoga y Ros, a quien nombró presidente de la comisión encargada de la redacción de las nuevas ordenanzas militares. Este general ya había formado parte del equipo que, en 1973, tuvo el encargo de preparar unas ordenanzas para la Armada<sup>15</sup>.

El propio ministro dio unas normas generales sobre lo que esperaba de la comisión, que se ajustó a las siguientes condiciones (Garate, 1993, 50)<sup>16</sup>:

- Mantener un esquema similar al de las antiguas ordenanzas.
- Respetar los artículos vigentes y tradicionales.
- Plantearlas con visión de futuro para que tuvieran muchos años de vigencia.
- Constituir una norma moral y ética, además de un compendio general de derechos y obligaciones.
- Tener un sentido general, de forma que abarcaran a todas las FAS. No obstante, más adelante cada ejército tendría unas ordenanzas particulares.

---

<sup>15</sup> Este general había sido el comandante general de Infantería de Marina hasta 1974, año en el que pasó a la reserva.

<sup>16</sup> Este autor realizó un esquema pormenorizado basado en la orden ministerial de 31 de octubre de 1977. No obstante, su artículo destacaba los aspectos que más preocupaban a los militares en cuanto se refería al cambio de las ordenanzas, destacando los puntos más conservadores.

La aparición de las ordenanzas militares durante la transición política contribuyó a modificar los principios que, hasta ese momento, habían marcado la profesión militar. En cuanto precepto moral, una de las reformas más importantes fue la transformación del sentido de la lealtad. En 1768, Carlos III se refería con frecuencia a que los ejércitos estaban a su servicio, concepto propio del absolutismo político, donde el monarca era, en sí mismo, el Estado, no su representante. En 1975, los ejércitos españoles seguían siendo leales a una persona, no sólo a una autoridad política. El general Franco era el caudillo de España, y como tal era tratado por unas FAS que le eran fieles. Cuando acabó la transición militar en el año 2000, después de casi veinticinco años de vigencia de las ordenanzas patrocinadas por el general Gutiérrez Mellado, los militares españoles mantenían un sentido de la lealtad propio de un Estado democrático y occidental, donde la lealtad se debe a la sociedad a través de los representantes elegidos en las elecciones democráticas, los mismos que veinticinco años antes le habían dado a la institución militar unas Reales Ordenanzas de carácter democrático.

Los efectos de la reforma no fueron perceptibles a corto plazo, pero el autor de estas páginas, alumno de una academia militar entre 1982 y 1985, puede asegurar que, a pesar de los condicionamientos políticos existentes en una academia militar durante aquellos años, su promoción recibió enseñanzas morales basadas en las Reales Ordenanzas de 1978 y los valores democráticos que éstas propugnaban<sup>17</sup>. De cualquier forma, incluir en el texto que sirve de base a la conducta de los militares, la importancia que para el ejército debe tener el respeto a los derechos humanos, a los valores democráticos y a todos los demás conceptos vigentes en la Constitución española, ha sido un acicate en la adaptación de la organización militar a las necesidades del siglo XXI.

---

<sup>17</sup> Aunque hubo algunos detalles de carácter reaccionario en algunos profesores, en general, aquellos no fueron una constante, ni influyeron en la educación recibida, pues el ambiente de respeto a las instituciones democráticas impregnaba poco a poco toda la organización militar.

Las ordenanzas de Juan Carlos I dejaban claro, en su segundo artículo, que las fuerzas de los tres ejércitos “están exclusivamente consagradas al servicio de la Patria, quehacer común de los españoles de ayer, hoy, y mañana, que se afirma en la voluntad manifiesta de todos”. No es casualidad que el primer artículo mantuviese las ordenanzas como una forma de entender la profesión, y el segundo fuese una declaración sobre a quién deben servir los militares durante la realización de su trabajo: a la nación y a sus ciudadanos que son quienes deben decidir su futuro, constituyendo la principal función de las FAS garantizar el derecho a la libre decisión de los españoles. Y con esta finalidad, el rey no impone una ordenanza a su ejército, como hizo Carlos III doscientos años antes, sino que el término “ordenanza” se convierte en realidad en adjetivo del sustantivo reales.

Tal y como ocurrió más tarde con la reforma del Código de Justicia Militar, las Reales Ordenanzas de 1978 pierden su sentido de “libro para todo”, que tuvieron las de 1768. Se abandonó el vademécum clásico, donde, junto a las tradicionales normas morales que marcaban una determinada actitud profesional y unas normas de conducta, aparecían temas de claro contenido técnico, como eran las tácticas utilizadas para las distintas armas (Infantería, Caballería, Artillería, etc.); otros de contenido penal y de los más diversos aspectos de la justicia militar; normas de reclutamiento; todo tipo de normas sobre uniformidad y divisas; etc. (cuadro D). Es decir, las Ordenanzas de Carlos III mantenían un contenido enciclopedista, propio de la Ilustración. Mientras que las Reales Ordenanzas de Juan Carlos I fueron específicamente dirigidas a un componente concreto de la institución militar: el elemento moral de la profesión, circunstancia normal en la tendencia a la especialización propia de finales del siglo XX.

A las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas le siguieron, en 1983, las Reales Ordenanzas para el Ejército de Tierra (Real decreto 2945/1983, de 9 de noviembre)<sup>18</sup>; las Reales

---

<sup>18</sup> Este real decreto especificaba que, antes de finales de 1983, se aprobaría la tabla de disposiciones derogadas. Esta se publicó por orden ministerial 96/1983, de 15 de diciembre.



Ordenanzas del Ejército del Aire (Real decreto 492/1984 de 22 de febrero) y las Reales Ordenanzas de la Armada (Real decreto 1024/1984, de 23 de mayo). De esta forma se separaban las cuestiones directamente relacionadas con el espíritu militar, que afectaban a los tres ejércitos, de las relativas al régimen interno y funcionamiento de las propias unidades, aspectos abordados en las ordenanzas particulares de cada ejército.

## **7. LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN**

A modo de epílogo, a continuación se incluye el seguimiento de lo ocurrido a los militares que formaron parte de la comisión que trabajó en las ordenanzas. Lo primero que llama la atención es que todos sus miembros eran oficiales. Esta circunstancia hay que entenderla en un contexto social en el que imperaba la división estamental propia del siglo XVIII, pero que en los ejércitos españoles continuaba en 1975, a través de la vigencia de Ordenanzas Militares. De hecho, la comisión que, bien entrado el siglo XXI, se creó para la reforma de las Reales Ordenanzas de 1978, incluía personal de todas las categorías militares y, por supuesto, de ambos sexos.

Partiendo de la base de que una de las aspiraciones personales de la mayoría de los oficiales es culminar su carrera profesional con el ascenso a general, analicemos brevemente cuanto afectó a los miembros de la comisión redactora de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, pertenecientes al Ejército de Tierra. El vicepresidente era el general de brigada de Infantería Jesús Ruiz Molina, que ya había alcanzado el generalato. De los seis vocales, el coronel Enrique Fernández de Lara pasaría a la reserva pocos años después; el comandante auditor Vicente López Henares abandonó el ejército; el capitán de Ingenieros Miguel Silva Vidal optó por solicitar el pase a la situación de reserva transitoria años más tarde. Por otra parte, alcanzaron el generalato los entonces comandantes Hilario Martín Jiménez, Daniel Serradilla Ballinas y Francisco Laguna Sanquirico. En cuanto se refiere a los asesores de la comisión que pertenecían al ejército, el coronel José Garate Córdoba pasó a la reserva, no así el entonces comandante Miguel Alonso Baquer, que ascendió a

general. Es decir, el 50 por ciento de los miembros pertenecientes al Ejército de Tierra, que trabajaron en la comisión redactora de las Reales Ordenanzas alcanzó el generalato.

Lo que resulta más llamativo, es que ascendieron los más modernos. Es decir, que desde su participación en la comisión hasta el momento de optar al ascenso a general, pasó bastante tiempo. Esta circunstancia permitió que la transición política estuviese prácticamente finalizada y la influencia en la cúpula de las FAS de los militares procedentes del régimen franquista sobre los ascensos hubiera desaparecido, por la normativa sobre evaluación para el ascenso que desde el Ministerio de Defensa se impuso desde mediados de la década de los ochenta.

**CUADRO D**  
**ASPECTOS ABORDADOS EN LAS ORDENANZAS MILITARES DE**  
**CARLOS III, CON DETALLE DE ARTÍCULOS VIGENTES**

TRATADOS MATERIAS		T R A T A D O S								TOTAL	%
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII		
TOTAL		123	587	275	381	205	203	257	297	2.328	100
MORAL	VIGENTES		111							111	4'76
	PARCIALMENTE VIGENTES	2	90							92	3'95
	ABOLIDOS		134							134	5'75
REGIMEN INTERIOR		10	131	79	171	67	154	85		697	↑
ORGANICA		26	24					39		89	
TACTICA		2	42		176	114	25	123		482	
ADMINISTRACION		63	12				3	10		88	
CODIGO JUSTICIA			5				9		297	311	85'52
TRATAMIENTOS				23						23	
HONORES				164	10	19	12			205	
UNIFORMIDAD DIVISAS				9						9	
RECLUTAMIENTO		20								20	
INSTRUCCION ENSEÑANZA			38		24	5				67	↓

Fuente: Laguna Sanquirico, *Ejército*, 462, septiembre 1978.

**BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- Busquets, J. (1996), “Las fuerzas armadas en la transición española”. En *Fuerzas armadas y poder político en el siglo XX de Portugal y España*. Mérida: UNED, 275-300.
- (1999), *Militares y demócratas: memorias de un fundador de la UMD y diputado socialista*. Barcelona: Plaza & Janes.
- Garate Córdoba, J. M. (1993), “Antecedentes de las actuales ordenanzas militares para las FAS.”, *Ejército*, 647, 49-56.
- García Martínez de Murguía, P. (1975), *Ejército: presente y futuro*. Madrid: Alianza.
- Laguna Sanquirico, F. (1978), “¿Siguen vigentes las Ordenanzas Militares?”, *Ejército*, 464, 9-11.
- Mintzberg, H., (1992), *El poder en la organización*. Barcelona: Ariel.
- Molinero, J. L. (2003), “Las Ordenanzas Militares de Carlos III y su influencia en los ejércitos españoles del siglo XXI”. En *Milicia y sociedad ilustrada en España y América 1750-1800*. Sevilla: Cátedra General Castaños, 403-420.
- Narro Romero, J. (1990), “Prólogo”. En J. Keegan, *El rostro de la batalla*. Madrid: Ed. Ejército, 13-24.
- Salas López, F. de (1999), “La Comunicación Interna en el Ejército Español y las Ordenanzas”, *Ejército*, 702, 81-86.
- Suárez Pertierra, G. (2000), “La significación de las Reales Ordenanzas en el contexto de la reforma militar”, *Revista de Derecho Político*, 48-49, 271-286.

**ANEXO I. LA OBEDIENCIA DEBIDA COMO EJEMPLO DE LA  
IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DE LA REFORMA DE LAS  
ORDENANZAS MILITARES EN 1978.**

Por su trascendencia en unos hechos básicos para el afianzamiento de la transición política española, además de su influencia en la transición militar, como fue el intento de golpe de estado del 23 de febrero de 1981, y la importancia que tuvo en el juicio posterior, se analiza el concepto de “obediencia debida”. Aspecto muy abordado por la prensa de la época, y que fue utilizado por numerosos acusados para preparar su defensa, pero que las Reales Ordenanzas de 1978 habían derogado de forma explícita.

Hasta la aparición de las Reales Ordenanzas de la democracia, en las FAS españolas estaba plenamente asumido en las relaciones entre militares de distinto empleo la denominada “obediencia debida”. Concepto basado en no plantear la legalidad, o no, de la orden recibida por un superior de la pirámide jerárquica, sino únicamente su directo y rápido acatamiento. En 1978 se rompió una tradición basada en el despotismo estamental que obligaba a los militares a obedecer siempre una orden, sin llegar a plantearse que ésta se atuviese a la ley o no. Sencillamente se partía de la base de que el sentido del honor impedía a un superior ordenar algo en contra de la legalidad emanada del Estado.

Esta situación daba a lugar a que, en 1974, el sociólogo y coronel Prudencio García<sup>19</sup> señalase que “una elemental consideración de derecho natural debiera impedir que un hombre pueda ser obligado a cumplir una orden y a continuación condenado por haberlo hecho”, creando una situación de indefensión (1974, 191-204).

Hasta 1978, la responsabilidad del subordinado era total. Si desobedecía se le aplicaba el Código de Justicia Militar por no haber obedecido, pero si obedecía tenía que asumir la responsabilidad de sus actos. No obstante, si finalmente era juzgado, y los tribunales le declaraban culpable, podía eludir la pena cuando, en la sentencia, el tribunal no hubiera percibido en su actuación alguna circunstancia que

---

<sup>19</sup> Este oficial fue galardonado en 1974 con el premio EJÉRCITO.

podiese indicar la existencia de “malicia” en el cumplimiento de la orden. De ser así, el subordinado asumiría totalmente su responsabilidad. Esta situación de indefensión daba lugar a que el subordinado nunca pudiera estar seguro de estar obedeciendo ateniéndose a la ley.

En 1978, el artículo 34 especificaba:

Cuando las órdenes entrañen la ejecución de actos que manifiestamente sean contrarios a las leyes y usos de la guerra o constituyan delito en particular contra la constitución, ningún militar estará obligado a obedecerlas; en todo caso asumirá la grave responsabilidad de su acción u omisión.

Sin duda, esta reforma supuso un avance que contribuyó a la construcción de un Estado democrático en España, sobre todo en las difíciles circunstancias de la transición política, donde a nadie le era ajena la posibilidad de un golpe de estado militar de carácter involucionista.

Precisamente, la pervivencia de artículos tan razonables como el 34 casa mal con otros relacionados con la justicia militar, y a la vez de un contenido moral difícil de entender como el 198: “Los delitos y faltas cometidos por militares, así como las conductas deshonorosas o indignas, se corregirán o juzgarán con arreglo a lo dispuesto en el Código de Justicia Militar y demás leyes penales según proceda”.

Como se puede apreciar la contradicción es manifiesta. De hecho no hay nada más arbitrario que pretender clarificar y juzgar en un tribunal ordinario y constitucional un precepto moral como pueden ser las “conductas deshonorosas o indignas”. Es decir, aún puede apreciarse aquí la permanencia del honor militar, en cuanto se refiere a la utilización de planteamientos morales como norma para decidir quién y qué es digno, o no, de pertenecer a las FAS. En realidad, estas circunstancias no eran sino fruto de la inseguridad política que existía cuando se planteó la reforma de las ordenanzas de 1768. De manera que el poder legislativo quiso dar la imagen, al entonces importante grupo de presión que eran los militares profesionales procedentes del régimen franquista, de la existencia de un respeto por la idiosincrasia de la institución militar, manteniéndose en valor cuestiones como el

honor y la dignidad de una profesión, que a pesar de ellos, estaba siendo cambiada.

Otro ejemplo de las peculiares circunstancias políticas relacionado con la reforma de las ordenanzas, lo tenemos en las críticas que recibió el portavoz de la oposición política en el Congreso, Enrique Múgica, por parte de algunos miembros de su propio grupo político, cuando solicitó una condecoración para los miembros de la comisión redactora de las nuevas ordenanzas (BUSQUETS, 1999,271), pues teniendo presente el momento político y la educación militar que habían recibido, realizaron un trabajo digno de mencionar, y recordar.

**ANEXO II. CUADRO CRONOLÓGICO HASTA LA APARICIÓN DE NUEVAS ORDENANZAS.**

<b>Fecha</b>	<b>Acontecimiento</b>
27 noviembre 1973	Comisión de Ordenanzas Generales de la Armada (CORGENAR)
11 noviembre 1976	El Ejército de Tierra organiza la comisión revisora de la moral militar.
5 julio 1977	Presentación del documento denominado “Proyecto conjunto interejércitos para documento base de la normativa moral militar”
11 septiembre 1977	Directiva del vicepresidente primero del gobierno para Asuntos de la Defensa, estipulando los principios de actuación
31 octubre 1977	Orden ministerial 3297/77 del Ministerio de Defensa creando la comisión redactora. (Tuvo algunas modificaciones los días 30 de noviembre y 6 de diciembre)
14 noviembre 1977	Primera reunión de la comisión redactora
16 febrero 1978	Primer borrador completo del anteproyecto de la comisión
25 enero 1978	Última reunión de la comisión redactora
30 enero 1978	La JUJEM examina el anteproyecto de ordenanzas
16 marzo 1978	La JUJEM presenta modificaciones
4 y 5 abril 1978	Los Consejos Superiores de los tres ejércitos reciben y estudian el borrador
18 mayo 1978	Presentación oficial del trabajo al rey Juan Carlos I
mediados de junio	Presentación del proyecto al presidente del gobierno
1 agosto 1978	Presentación en las Cortes del proyecto de ley de Reales Ordenanzas (publicación en el <i>Boletín Oficial de las Cortes</i> )
12-28 septiembre 1978	Enmiendas de los diputados
20 diciembre 1978	Aprobadas por el Pleno del Congreso
27 diciembre 1978	Aprobadas por el Pleno del Senado
28 diciembre 1978	Sancionadas por S. M. el rey Juan Carlos I
12 enero 1979	Publicación en el <i>Boletín Oficial del Estado</i> de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. (Correcciones día 8 de enero)
9 noviembre 1983	Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra
22 febrero 1984	Reales Ordenanzas del Ejército del Aire
23 mayo 1984	Reales Ordenanzas de la Armada



# **LAS REALES ORDENANZAS DE 1978 Y EL DESARROLLO DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS MILITARES**

VICENTE JUAN CALAFELL FERRÁ  
UIB

## **1. LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS MILITARES EN LAS REALES ORDENANZAS PARA LAS FUERZAS ARMADAS: SIGNIFICADO Y TRASCENDENCIA**

La regulación de los derechos de los militares es uno de los principales contenidos del estatuto constitucional de las fuerzas armadas en todo estado democrático. El ejercicio de los derechos y libertades constitucionales por parte de los miembros de los ejércitos presenta algunas notables peculiaridades en relación con el resto de ciudadanos, lo que sin duda permite hablar de un régimen jurídico especial (Casado, 1986). Por ello, no es de extrañar que en España, llegada la Transición, este fuera uno de los temas importantes a abordar en el proceso constituyente que iba a abrirse, pues parecía evidente que el nuevo orden jurídico y político que, en forma de Estado de Derecho, iba a comportar la Constitución de 1978 exigía, asimismo, una profunda transformación del régimen de derechos de los militares.

Conscientes de la trascendencia de tal tarea, los actores políticos del momento —con un innegable protagonismo del entonces vicepresidente primero del gobierno y ministro de Defensa, el general Gutiérrez Mellado— decidieron afrontarla enseguida, sin esperar ni siquiera a la promulgación de la Constitución, pero a la vez teniendo presente lo que en ella iba a disponerse. De este modo, simultáneamente a la elaboración de la ley fundamental, una comisión de militares redactó y las Cortes Generales aprobaron mediante ley las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, que fueron

promulgadas el 28 de diciembre de 1978. Según disponía su primer artículo, estas tenían el propósito de ser no solo “la regla moral de la Institución Militar”, sino también “el marco que define las obligaciones y los derechos de sus miembros”. A tal efecto, se incluyó en ellas un tratado —el tercero— con el rótulo “De los deberes y derechos”.

En el tratado tercero, las Reales Ordenanzas recogieron un amplio conjunto de derechos relativos a las múltiples facetas de la profesión o vida militar. Este contenido podía considerarse coherente con el significado tradicional de aquel cuerpo normativo. Sin embargo, la ordenación de los derechos de los militares no se quedó ahí, ya que también se regularon aquellos otros más estrechamente ligados a la inserción de los miembros de las Fuerzas Armadas en la sociedad democrática; esto es, los derechos de los militares como ciudadanos, que la propia norma denominó “derechos civiles y políticos” (artículos 168 a 185). Este segundo grupo de derechos abría, precisamente, el tratado tercero.

El examen de los derechos civiles y políticos del militar incluidos en aquellas Reales Ordenanzas llevaba a concluir que, en gran medida, se correspondían con los que la Constitución, bajo el nombre de “derechos fundamentales y libertades públicas”, ubicó en la sección primera del capítulo segundo de su título primero (artículos 15 a 29). De esta manera, los derechos civiles y políticos regulados por las Reales Ordenanzas eran, entre otros, la libertad y las garantías frente a su privación, la intimidad personal y familiar, la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, la libertad de circulación, la libertad de pensamiento y religión, la libertad de expresión, el derecho de reunión, el derecho de asociación o el derecho de sufragio.

Los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidos en la Constitución tienen una especial significación, por cuanto conforman el núcleo del estatus jurídico del individuo en nuestro Estado de Derecho. Por esta razón, el ordenamiento constitucional les dispensa una especial protección a través de diversas vías, una de las cuales es la reserva de ley orgánica para su

despliegue legislativo<sup>1</sup>. Por lo tanto, al regular los derechos civiles y políticos de los militares, las Reales Ordenanzas de 1978 vinieron a desarrollar, casi desde el primer momento de vigencia de la ley fundamental, los principales derechos constitucionales de los integrantes de los ejércitos y, con ello, concretaron de manera inmediata la parte esencial del estatuto jurídico de los ciudadanos de uniforme en el nuevo orden democrático. Como parece obvio, esta función asumida por las Reales Ordenanzas —que sin duda sobrepasaba el esquema clásico de este tipo de normas— les confería una importancia capital para la determinación del estatuto jurídico-constitucional de los miembros de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, la indiscutible trascendencia de las Reales Ordenanzas en la fijación del régimen de derechos y libertades de los militares no se quedó solo en su aprobación, ya que también se ha manifestado de varias otras formas. Por un lado, la regulación de los derechos civiles y políticos del militar ha tenido una vigencia muy dilatada en el tiempo, pues una porción destacada de esos preceptos (los artículos 169, 174, 177, 178, 180, 181, 182 y 185) no ha sido derogada hasta fecha muy reciente, con la promulgación de la ley orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas. Por otro lado, como se tratará de exponer a continuación, la influencia de esa ordenación se ha dejado sentir, tanto en el fondo como en la forma, en todo intento de regular los derechos fundamentales de los militares llevado a cabo hasta hoy.

En definitiva, se puede afirmar que el modelo ordenancista impulsado por el general Gutiérrez Mellado hace más de treinta años ha ejercido un gran influjo material y formal en la concreción legal del régimen jurídico-constitucional de los componentes de los ejércitos. Este ascendiente se ha manifestado principalmente en dos aspectos: la asunción del carácter forzosamente limitado de los derechos constitucionales de los militares y la necesaria regulación conjunta de derechos fundamentales y derechos estatutarios de los integrantes de las Fuerzas Armadas.

---

<sup>1</sup> Cabe recordar que las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas fueron una norma controvertida desde su misma promulgación, ya que un número considerable de autores entendió que, al regular sin carácter de ley orgánica los derechos fundamentales y libertades públicas de los militares, podrían vulnerar el artículo 81.1 de la Constitución.

## **2. LA ASUNCIÓN DEL CARÁCTER FORZOSAMENTE LIMITADO DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS MILITARES**

Una nota común a todo estado democrático es la limitación de determinados derechos constitucionales de los militares. Esta característica se explica por dos razones estrechamente interrelacionadas. Por un lado, la especialidad del régimen jurídico-político de los integrantes de los ejércitos se fundamenta en el mantenimiento de los principios nucleares de la organización castrense (como la disciplina, la jerarquía o la unidad), que deben ser garantizados por razones funcionales o, en otras palabras, para asegurar la eficacia de las misiones constitucionales de las fuerzas armadas. Por otro lado, la singular neutralidad política de los ejércitos que se requiere en un estado constitucional acaba finalmente por obligar a imponer restricciones en el estatuto de derechos políticos y libertades públicas de los militares (Cotino, 2002).

La doble necesidad de salvaguardar la neutralidad política de las Fuerzas Armadas y la eficacia de sus cometidos constitucionales entraña, pues, que ciertos derechos fundamentales reconocidos en el texto fundamental se vean forzosamente afectados, en mayor o menor grado, cuando su ejercicio corresponda a militares. Se trata, sobre todo, de los derechos de carácter político y sindical, recogidos esencialmente en los artículos 20, 21, 22, 23, 28 y 29 de la Constitución: libertad de expresión, derechos de reunión y manifestación, derecho de asociación (con especial referencia a los partidos políticos), derecho de sufragio pasivo, libertad sindical, derecho de huelga y derecho de petición.

Desde el comienzo de la Transición, se entendió que la garantía de los dos objetivos citados pasaba por la abstención total de cualquier acción o expresión política por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas, lo que se tradujo en la restricción absoluta del ejercicio de los derechos de contenido político más profundo. Como explicación de dicha ablación de tales derechos, se ha afirmado que esa rigurosa concepción de la neutralidad política de las Fuerzas Armadas respondía a la delicada circunstancia histórica que se vivía entonces, pues su fin no era otro que evitar cualquier tipo de intervención política del estamento castrense en un momento en el que no había una frontera nítida entre la actuación política y la vida de las

unidades (Suárez Pertierra, 2000).

Iniciada, en efecto, la Transición política, e incluso antes de que empezara el proceso constituyente, los derechos políticos de los militares fueron regulados en el real decreto-ley 10/1977, de 8 de febrero, sobre el ejercicio de actividades políticas y sindicales por parte de los componentes de las Fuerzas Armadas. Según esta norma, también inspirada por el general Gutiérrez Mellado, el militar profesional que quisiera ejercitar el derecho de sufragio pasivo debía solicitar y obtener el pase a la situación de retirado o, en el caso de los oficiales generales, a una situación especial que se creaba con ese exclusivo fin. La obtención de un cargo electivo o, incluso, la mera aceptación de una candidatura política comportaban, por lo tanto, la pérdida definitiva de la carrera militar. También se prohibió a los componentes de las Fuerzas Armadas —con la misma obligación de pasar a la situación de retirado o equivalente para ejercerlas— la afiliación a un partido y cualquier otra actuación que, de manera directa o indirecta, pudiera representar la manifestación de una preferencia por una determinada opción política.

El régimen del citado real decreto-ley fue criticado con dureza, por entenderse que se había escogido de manera absolutamente desproporcionada y sin la suficiente justificación el criterio más restrictivo posible (Morales, 1984). En este sentido, conviene recordar que la propia Constitución, por lo que se refería al derecho de sufragio pasivo, iba a prohibirlo específicamente para los miembros de los ejércitos “en activo”, por lo que, a contrario sensu, no impedía que pudieran ejercerlo en otra situación administrativa y, en consecuencia, no los obligaba necesariamente a perder la condición militar; y, respecto al derecho de asociación política, no iba a incluir a los militares entre los funcionarios o cargos públicos a quienes prohibía expresamente la afiliación a un partido político o el ejercicio en él de cargos directivos (como sí hizo con los jueces, los fiscales o los magistrados del Tribunal Constitucional).

Sea como fuere, lo cierto es que, pese a su carácter teóricamente coyuntural, la visión totalmente restrictiva sobre el ejercicio de los derechos políticos por los militares plasmada en el real decreto-ley 10/1977 se extendió después —aunque, como se acaba de decir, en la Constitución no abundaban precisamente las limitaciones

expresas en la materia— a las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. El resultado fue una regulación que, por su extraordinaria amplitud y total falta de matización, constreñía sobremanera o, en ciertos casos, vedaba por completo el ejercicio de los derechos políticos por parte de los integrantes de las Fuerzas Armadas. Valgan como ejemplos paradigmáticos, por un lado, el artículo 182, que prohibía a los militares participar en actividades políticas y, específicamente, afiliarse a un partido, colaborar con él, asistir a sus reuniones o expresar públicamente opiniones al respecto; y, por otro, el artículo 180, que les impedía tomar parte en manifestaciones de tipo político, sindical o reivindicativo.

Pues bien, un claro efecto del desarrollo legislativo de los derechos fundamentales de los militares que se viene haciendo desde la Transición ha sido el de inculcar fuertemente en la conciencia colectiva la convicción de que la restricción de derechos, principalmente los de carácter político, es inherente a la profesión castrense. Este convencimiento lleva a entender a menudo que la limitación de derechos de los militares es algo inexorable, porque está —por así decir— en la naturaleza de las cosas, y a concluir que el ingreso voluntario en las Fuerzas Armadas comporta necesariamente la renuncia a un buen número de los derechos que la Constitución reconoce a los ciudadanos.

El legislador no ha sido, en modo alguno, inmune a esta concepción sobre el carácter forzosamente limitado de los derechos del militar. Al contrario, el arraigo de dicha idea es tal que se ha manifestado incluso cuando pretendía mostrar una postura aparentemente aperturista en la cuestión. Como muestra, se puede cotejar el artículo 169 de las Reales Ordenanzas de 1978 con el artículo 150.1 de la ley 17/1999, de régimen del personal militar profesional<sup>2</sup>. La comparación entre ambos preceptos —derogados por

---

<sup>2</sup> “El militar tiene los derechos civiles y políticos reconocidos en la Constitución, sin otras limitaciones que las impuestas por ella, por las disposiciones que la desarrollen y por estas Ordenanzas”: Reales Ordenanzas de 1978, art. 169. “El régimen de derechos, libertades y deberes de los militares profesionales es el establecido en la Constitución, en las disposiciones de desarrollo de la misma y, según lo previsto en la Ley Orgánica por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y

la ley orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, cuyo artículo 3, al determinar la titularidad y el ejercicio por los militares de los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidos en la Constitución, recobra el tenor ordenancista— permite advertir que la enunciación en positivo de los derechos y libertades de los militares que hacía el segundo no suponía, en realidad, algo distinto a lo que, poniendo énfasis en las limitaciones, disponía el primero.

Este entendimiento restrictivo se ha plasmado en la recién citada ley orgánica 9/2011, que sigue limitando drásticamente ciertos derechos políticos de los militares. De este modo, su artículo 7, bajo la rúbrica “Neutralidad política y sindical”, establece que el militar no puede fundar partidos políticos o sindicatos ni afiliarse a ellos, así como tampoco realizar actividades políticas o sindicales. Ni siquiera se le permite —como sí hacía la proposición de ley orgánica sobre derechos fundamentales y libertades públicas de los militares presentada en 2002 por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados y como se prevé en algún ordenamiento extranjero— prestar asesoramiento técnico en materias de su especialidad a los diferentes grupos parlamentarios de las Cortes Generales.

No parece, sin embargo, que esta opción sea hoy la única posible ni, sobre todo, la más respetuosa con el régimen constitucional de derechos y libertades. En las tres décadas transcurridas desde la promulgación de la Constitución y de las Reales Ordenanzas, las Fuerzas Armadas han sufrido una profunda transformación en numerosos aspectos. Ello ha traído como resultado la consagración de la supremacía civil y la completa integración de los ejércitos en la organización administrativa del Estado. Pero, una vez conseguido esto, no se ha apostado con firmeza por la vía más importante para integrar al militar en la sociedad democrática: permitirle considerarse de lleno un miembro de ella acercándolo al pleno ejercicio de los derechos y libertades. La postura, mantenida hasta ahora, de restringir severamente los derechos políticos del militar hace que este, en definitiva, no pueda sentirse un ciudadano más (Cotino, 2006).

---

la organización militar, en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas”: ley 17/1999, art. 150.1.

La indiscutible consolidación de nuestro ordenamiento democrático y la unánime percepción social sobre la eliminación del peligro de una intervención militar directa en la política nacional deberían llevar, no obstante, a un cambio de perspectiva, desde la cual se entienda que quienes tienen un deber de abstención son las Fuerzas Armadas, como organización o institución del Estado, y no cada uno de sus integrantes, como ciudadanos. Por ello, en un Estado de Derecho asentado, como es la España actual, prohibir de plano a un grupo de ciudadanos (los militares) derechos esenciales para la participación democrática —como es, señaladamente, la afiliación política— ofrece serias dudas de constitucionalidad (Peñarrubia, 2000).

La mera pertenencia a un partido, que es un acto esencialmente privado, no parece suficiente para comprometer, por sí sola, la neutralidad política de las Fuerzas Armadas ni los principios que garantizan la eficacia de su misión constitucional. Las restricciones deberían orientarse hacia actuaciones específicas que, por incidir en el conjunto de la organización militar, afectar a su imagen como colectivo subordinado al poder civil democráticamente elegido o aumentar en exceso el grado de implicación política individual del militar, pueden entrañar un peligro fundado para la neutralidad política de las Fuerzas Armadas o para las exigencias de la disciplina (y principios anejos, como los de jerarquía y unidad) en su seno. En definitiva, atendidas las reglas que deben guiar toda restricción de los derechos fundamentales (necesidad, adecuación, proporcionalidad, respeto del contenido esencial), no parece constitucionalmente admisible el vigente régimen limitativo de toda actividad política de los integrantes de las Fuerzas Armadas, sin distinguir el contenido concreto de las posibles actuaciones ni las circunstancias que pueden rodear su ejercicio (Herbón, 2002).

Por lo tanto, sería precisa una regulación que, sobre la base de circunstancias objetivas, diferenciara las diversas actividades y manifestaciones de carácter político del militar. Así, por ejemplo, a fin de determinar el grado de implicación de los ciudadanos con un partido político concreto, se pueden tomar como referencia la formalización de su adhesión y su responsabilidad dentro de la organización. Precisamente en atención al conjunto de facultades y obligaciones que, con carácter general, conforman el estatuto de los



afiliados, se debe entender que la mayor parte de las actividades que puedan desarrollarse como miembro de un partido, por tener un alcance eminentemente interno, no representan riesgo alguno para la neutralidad política y la disciplina de las Fuerzas Armadas. Por ello, las limitaciones que, en su caso, haya que establecer habrán de versar sobre actuaciones con proyección externa o sobre las de índole interna que comporten un compromiso más intenso del afiliado (como el desempeño de ciertos puestos directivos). Asimismo, el papel asignado a los partidos políticos en nuestro ordenamiento constitucional debería ser motivo bastante para permitir a los militares colaborar con ellos, en calidad de técnicos o expertos, en el cumplimiento de sus funciones dentro del sistema parlamentario; por ejemplo, asesorándolos con vistas a la autorización de una operación militar en el exterior por el Congreso de los Diputados (Calafell, 2010).

### **3. LA NECESARIA REGULACIÓN CONJUNTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y DERECHOS ESTATUTARIOS DE LOS MILITARES**

Las peculiaridades del ejercicio de los derechos fundamentales de los militares —en especial los de ámbito político— conforman el núcleo de su particular estatuto constitucional, por lo que parece justificado darles un tratamiento legislativo singular. Sin embargo, la cuestión que se suscita es si la regulación de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los componentes de los ejércitos ha de llevarse a cabo en una disposición específica —una ley de derechos constitucionales de los miembros de las Fuerzas Armadas— o puede hacerse en una norma general sobre la profesión castrense que, por lo tanto, reúna el desarrollo de derechos fundamentales y libertades públicas de los militares con la ordenación de derechos de carácter profesional o estatutario.

La opción escogida desde el primer momento fue regular en un solo texto —las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas— los derechos fundamentales de los integrantes de los ejércitos y todos los demás aspectos generales de la relación de servicios del militar profesional. La causa inmediata de esta decisión estaba en la directiva que el general Gutiérrez Mellado dio a la comisión redactora, pues en ella se contenía la orden de fijar los derechos de los miembros de las Fuerzas Armadas en el contexto de la ordenanza. Dicha instrucción

parecía guiarse no tanto por un criterio técnico —articular de manera coherente y sistemática el régimen general del militar— cuanto por una finalidad esencialmente política, como era la de mantener el control de la iniciativa ordenancista desde el ámbito estrictamente castrense.

Como explicaba, en efecto, la propia directiva y especificaron después quienes intervinieron en la elaboración de aquellas Reales Ordenanzas, la intención declarada de dicha regulación conjunta era salir al paso de los movimientos estatutarios que, desde fuera de la clase militar y con un prisma más político que puramente profesional, pudieran imponer un régimen de derechos que trajera consigo problemas de sindicación y representatividad contrarios a una concepción de la disciplina arraigada en los ejércitos españoles. Desde esta óptica, se entendía que la tradición ordenancista daba pie para incluir en la norma una parte dedicada a los derechos y deberes, pero con un prisma que recordara más a la típica ordenanza militar que al lenguaje de los estatutos (palabra que, por cierto, se quería evitar a toda costa). En definitiva, se reconocía que el militar era sujeto de derechos y que estos debían ser regulados, pero para ello se precisaba una ordenanza que, amén de satisfacer al estamento castrense con un espíritu clásico, previera futuras reivindicaciones para encauzarlas con arreglo a las normas de la disciplina (Albaladejo, 1979).

La cuestión del contenido concreto de una ley reguladora de los derechos de los militares volvió a plantearse más de dos décadas después, con la aprobación de diversas leyes que instaban al Gobierno a presentar una iniciativa legislativa al respecto. La primera de ellas fue la ley 17/1999, de 18 de mayo, de régimen del personal de las Fuerzas Armadas. Su disposición final séptima (ya derogada) encomendaba al Gobierno que, antes del 31 de diciembre de 2002, remitiera al Congreso de los Diputados los proyectos de ley necesarios para adaptar el ordenamiento legal de la defensa nacional y —por lo que aquí interesa— el régimen de derechos y deberes de los militares al modelo de Fuerzas Armadas profesionales, mandato que el Gobierno no cumplió. La segunda fue la ley orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, cuya disposición final tercera emplazaba al Gobierno a enviar al Congreso de los Diputados, en el plazo de tres meses, un proyecto de ley reguladora de los derechos fundamentales de los militares profesionales, que debía incluir la

creación del Observatorio de la Vida Militar. Finalmente, en coherencia con esta última norma, la ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, previó en su preámbulo (apartado IX) que la actualización del régimen del personal militar debía completarse mediante “una Ley Orgánica de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, en la que se regulará el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas”. Sin embargo, a renglón seguido añadió que, con el objetivo de “profundizar en la definición de los derechos y deberes de los militares y darles un tratamiento coherente”, quedaba reservada a esa ley “la regulación de los de carácter profesional y de protección social, así como los cauces de participación”.

La comparación entre las disposiciones citadas de la ley 17/1999 y de la ley orgánica 5/2005 permite apreciar, pese a la aparente similitud, una significativa diferencia. Así, mientras que en la primera se empleaba una fórmula genérica (“régimen de derechos y deberes de los militares”, sin especificar su carácter), en la segunda se usaba una expresión más precisa (“ley reguladora de los derechos fundamentales de los militares profesionales”). Cabe indagar, por lo tanto, si esa ley a la que se refería la disposición final tercera de la ley orgánica 5/2005 tenía que ceñirse exclusivamente a los derechos fundamentales y las libertades públicas de los militares o si, por el contrario, podía tener un contenido más amplio e incluir derechos que no tuvieran tal condición.

En una interpretación sistemática, parece coherente entender que dicha mención de los “derechos fundamentales” de los militares se corresponde con la categoría jurídica que la Constitución define con ese nombre; es decir, con los ubicados en la sección primera del capítulo segundo de su título primero (cuya rúbrica es, como se ha visto, “De los derechos fundamentales y de las libertades públicas”). Conforme al artículo 81.1 de la misma, tales derechos y libertades deben ser desarrollados por ley orgánica. Por lo tanto, cabría concluir que la iniciativa legislativa que la disposición final tercera de la ley orgánica 5/2005 encomendaba al Gobierno tenía que concretarse en un proyecto de ley orgánica.

La naturaleza orgánica que, en principio, debería revestir dicha ley reguladora de los derechos fundamentales de los militares

profesionales tiene importantes consecuencias sobre el contenido de tal norma. Como interpretó bien pronto el Tribunal Constitucional, las leyes orgánicas deben contemplarse desde una óptica restrictiva y, por lo tanto, ceñirse estrictamente a la ordenación de las materias que la Constitución establece como su objeto. Esto no impide que puedan regular materias no enunciadas en el artículo 81.1 de la Constitución, pero la inclusión de contenidos propios de la ley ordinaria —que no quedan sometidos a la rigidez de la ley orgánica— solo cabe cuando se trate de materias conexas con las específicas de la ley orgánica y ello resulte necesario por razones de conexión temática, de sistemática o de buena política legislativa. En consecuencia, parece que la ley de derechos fundamentales de los militares profesionales tenía que limitarse a la regulación de derechos y libertades de los miembros de las Fuerzas Armadas comprendidos en los artículos 15 a 29 de la Constitución y, a lo sumo, de aquellos aspectos que, sin ser materia propia de ley orgánica, se consideraran conexos con la ordenación de los derechos fundamentales y las libertades públicas que hiciera la ley.

Sin embargo, la opción finalmente seguida con la aprobación de la ley orgánica 9/2011 ha sido la de reunir en una sola norma —sobre la base de lo dispuesto en el apartado IX del preámbulo de la ley 39/2007— derechos fundamentales y libertades públicas con derechos y deberes de índole profesional y social. En este sentido, conviene recordar que el Consejo de Estado, en su informe sobre el anteproyecto de dicha ley orgánica, ya observó —sin carácter esencial— que el contenido de la norma propuesta excedía de los términos establecidos en la disposición final tercera de la ley orgánica 5/2005<sup>3</sup>. A ello cabría añadir que el resultado final no parece concordar plenamente con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las materias conexas con las propias de ley orgánica, pues los derechos profesionales y sociales incluidos en la ley orgánica 9/2011 no son determinantes para definir el estatuto jurídico-constitucional de los militares y, antes bien, podrían perfectamente tener cabida en la ley reguladora de la carrera militar. Por lo demás, la solución adoptada para los derechos de los militares ya parecía intuirse tras la promulgación de la ley orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora

---

<sup>3</sup> Dictamen de 24 de junio de 2010 (expediente 1023/2010): [http://www.boe.es/buscar/doc.php?coleccion=consejo\\_estado&id=2010-1023](http://www.boe.es/buscar/doc.php?coleccion=consejo_estado&id=2010-1023).

de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, cuyo patrón ha reproducido en gran medida la ley orgánica 9/2011. En suma, al unirse en la misma ley derechos fundamentales y derechos profesionales de los militares, se ha vuelto a seguir —si bien con menor extensión— el esquema de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas de 1978.

Existe, no obstante, otra posibilidad respecto a la norma más adecuada para regular los derechos constitucionales de los integrantes de los ejércitos. Si el régimen de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los militares (como individuos) está inseparablemente unido al estatuto jurídico-constitucional de las Fuerzas Armadas (como organización del Estado), la ordenación de esos derechos y libertades podría insertarse, tal vez, en la ley orgánica que el artículo 8.2 de la Constitución prevé para fijar las bases de la organización militar. Sin embargo, como ya se advirtió incluso antes de la aprobación de la ley orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulaban los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, la interpretación apegada a la literalidad de dicho precepto que ha primado hasta ahora —centrada sobre todo en los aspectos orgánicos de la defensa— no ha permitido aprovechar la oportunidad de establecer, en una norma material y formalmente idónea, el núcleo del estatuto jurídico-constitucional de los militares (Trillo-Figueroa, 1979).

Como se ha afirmado con agudeza, el encuadramiento de las bases de la organización militar en el marco de los principios constitucionales impuesto por el artículo 8.2 de nuestra norma fundamental exige, ante todo, el respeto de los principios específicos que la Constitución contempla en relación con las Fuerzas Armadas. Pues bien, uno de tales principios que ha de regir la organización castrense es, justamente, la configuración de un estatuto jurídico peculiar para los militares, del cual pueden hallarse diversas manifestaciones concretas en el texto constitucional (Fernández Segado, 2004). Por lo tanto, una sede especialmente apta para regular los derechos fundamentales y las libertades públicas de los integrantes de los ejércitos podría ser la ley orgánica prevista en el artículo 8.2 de la Constitución.

En realidad, la aprobación de la ley orgánica 5/2005, de 17 de

noviembre, de la Defensa Nacional, ha supuesto un primer paso en este sentido, con la prohibición de los tribunales de honor militares (artículo 21.2). La interdicción de los tribunales de honor en el ámbito castrense, pese a no proscribirlos el artículo 26 de la Constitución, es la única opción admisible conforme a los principios y valores en ella consagrados, por lo que dicha medida se presenta como materialmente irreprochable. Sin embargo, aquí interesa destacar la norma empleada para plasmar esa decisión, que fue precisamente la ley orgánica de la defensa nacional, y no una futura ley de derechos fundamentales de los militares profesionales. De este modo, la solución adoptada resulta, además, formalmente perfecta, porque —amén de cumplirse la exigencia de ley orgánica— la regulación de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los militares (en la que se insiere la previsión constitucional sobre los tribunales de honor) forma parte inseparable del estatuto jurídico-constitucional de las Fuerzas Armadas y, por lo tanto, su lugar está en la norma que contiene la ordenación básica de la defensa nacional y la organización militar. Por ello mismo, la ley orgánica de la defensa nacional no debería quedarse ahí y tendría que comprender la regulación completa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los miembros de los ejércitos (Calafell, 2009).

### **BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- Albaladejo, A. (1979), “El tratado tercero de las Reales Ordenanzas”, *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, 461, 396-399.
- Calafell, V. J. (2009), “La regulación de los derechos fundamentales de los militares: sentido y oportunidad de una ley específica”. En F. Amérigo Cuervo-Arango y J. de Peñaranda Algar (eds.), *Dos décadas de Postguerra Fría. I Jornadas de Estudios de Seguridad*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 3, 157-171.
- (2010), “Democracia representativa y ciudadanos de uniforme: los derechos de sufragio pasivo y de afiliación política de los militares”. En M. Requena (ed.), *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI. II Jornadas de Estudios de Seguridad*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2, 451-465
- Casado, P. (1986), *Iniciación al Derecho Constitucional militar*. Madrid: Edersa.
- Cotino, L. (2002), *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2006), “Evolución de la legislación militar y de Defensa durante el período constitucional”. En I. Sepúlveda y S. Alda (eds.), *Fuerzas*

- Armadas y políticas de Defensa: transición y modernización*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 1, 201-255.
- Fernández Segado, F. (2004), “El estatuto jurídico-constitucional de las Fuerzas Armadas y su desarrollo legislativo. Balance de un cuarto de siglo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 70, 189-230.
- Herbón, J. J. (2002), “El derecho de afiliación política del militar”, *Revista Española de Derecho Militar*, 80, 233-262.
- Morales, A. (1984), “Derechos y libertades del militar profesional”, *Revista de Estudios Políticos*, 37, 89-109.
- Peñarrubia, J. (2000), *Presupuestos constitucionales de la función militar*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Suárez Pertierra, G. (2000), “La significación de las Reales Ordenanzas en el contexto de la reforma militar”, *Revista de Derecho Político*, 48-49, 257-287.
- Trillo-Figueroa, F. (1979), “Las Fuerzas Armadas en la Constitución española. (Esbozo de una construcción institucional)”, *Revista de Estudios Políticos*, 12, 105-140.





# **LAS REALES ORDENANZAS DE 1978 COMO INSTRUMENTO PARA LA REFORMA DE LAS FUERZAS ARMADAS**

RAMÓN GÓMEZ MARTÍNEZ

Se puede afirmar que las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas de 1978 (ROFAS), fueron resultado del impulso final que el general Gutiérrez Mellado –como Ministro de Defensa- proporcionó al proyecto de actualizar tan importante materia. Pese a que los intentos anteriores habían resultado fallidos, el general insistió en la idea por su clara percepción de que, para afrontar la *transición militar* y la consiguiente renovación de las Fuerzas Armadas, había que sentar unas bases firmes y actualizadas<sup>1</sup>.

A este propósito respondieron las Reales Ordenanzas, en dos sentidos, como referencia ética para el ejercicio profesional y como soporte legal del estatuto personal de los militares. Así han servido hasta que sus contenidos han ido siendo reemplazados por la ley de la carrera militar (2007) y las nuevas Reales Ordenanzas (2009); en una sucesión de normas que culminó el día 1 de octubre de 2011, con la entrada en vigor la Ley Orgánica 9/2011 de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, cuya disposición derogatoria única, deroga “*en tanto en cuanto no lo estuviera ya por la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas*”, que ha estado vigente durante treinta y tres años.

---

<sup>1</sup> “*Cuando el General Gutiérrez Mellado da prioridad a la elaboración de unas Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas [...], lo hace señalando el camino de la reforma, pero también para poner de manifiesto que al Gobierno interesa acometer sin demora la reforma militar*”. (Suárez, 2003, 99).

## 1. NOTAS CARACTERÍSTICAS

Adentrados ya en el siglo XXI, el desarrollo de la Constitución de 1978 (CE), la continua renovación legislativa, los avances sociales y los cambios en un mundo globalizado, proporcionan información y experiencia suficiente para que, al estudiar el papel de las Reales Ordenanzas de 1768 en el contexto jurídico-político de la transformación de las Fuerza Armadas para su integración en el nuevo Estado social y democrático de derecho diseñado por el Texto de 1978, se pueda observar –con bastante claridad- una serie de notas distintivas o características de este papel, como las que a continuación se relacionan.

### 1.1. Tradicionalmente, las Reales Ordenanzas han sido consideradas como el instrumento necesario para regular y ordenar la Fuerza Militar.

Las Ordenanzas tienen una larga tradición en los ejércitos españoles como instrumento para su organización. En el caso de las de Carlos III, llama la atención que una norma sancionada por un monarca absoluto para el “*régimen, disciplina, subordinación y servicio*” de “*sus*” ejércitos, haya superado las vicisitudes de todo tipo que ha sufrido España desde 1768 hasta 1978. Como apunta Salas Larrazábal, una supervivencia tan larga es un hecho insólito que solo cabe atribuir a dos causas contrapuestas: una redacción afortunada o un contenido inocuo (Salas, 1986, 113-115). Aunque la primera parece la cierta, ello no fue obstáculo para que -desde su reedición de 1810- se sucedieran los intentos de reforma de las Ordenanzas.

En las Cortes de Cádiz se manifestó la necesidad de ordenar la nueva Fuerza Militar conforme a los principios del nuevo sistema político. El resultado fue la primera Ley Constitutiva del Ejército (1821), que sentaría las bases para reformar y sustituir las Ordenanzas de 1768, pretensión que resultaría fallida por su escaso periodo de vigencia, como consecuencia de la vuelta al absolutismo fernandino tras la experiencia del *Trienio Liberal (1820-1823)*.

Más adelante, hubo varias comisiones o juntas reformadoras de las Ordenanzas, siendo la del año 1847 la que hizo un trabajo más completo. Durante la Primera República se debatió un proyecto de ley

que reformaba el Tratado Octavo (De las materias de justicia). En el periodo de la *Restauración*, en lugar de adaptar, se optaría por ir cubriendo las necesidades mediante disposiciones de distinto rango legal; además, una nueva Ley Constitutiva del Ejército (1878), seguida de una Ley Adicional a la Constitutiva del Ejército (1889) configuraría la nueva organización militar y afectaría a numerosos preceptos de las Ordenanzas.

En síntesis, los primitivos tratados I (Organización y administración), IV (Táctica de infantería) y V (Táctica de caballería y dragones) ya habían sido sustituidos por las reformas anteriores a la Guerra de Independencia y por los respectivos reglamentos tácticos; el VI (Servicios de plaza) quedó derogado en la práctica al aprobarse el Reglamento para el Detall y Régimen Interior de los Cuerpos (1896); al VII (Servicio de campaña) lo reemplazó el Reglamento para el Servicio en Campaña (1882) y al VIII (Justicia), el Código de Justicia Militar (1890).

Todavía en 1893 y 1901 se nombraron comisiones para recopilar y refundir la muy extensa legislación existente en unas nuevas Ordenanzas<sup>2</sup>. Incluso durante la Dictadura de Primo de Rivera y la Segunda República se reformaron algunos artículos que aún se tenían por vigentes.

## **1.2. Las Reales Ordenanzas de 1978 fueron resultado de una iniciativa audaz, que puso fin a un periodo de incertidumbre y dudas.**

Según Laguna Sanquirico, el contenido y esquema de las Ordenanzas han estado condicionados, desde antiguo, por tres factores que sobrepasan el objeto regulado. “*Estos son: la actitud hacia los ejércitos de quien las promulga o aprueba; el procedimiento existente para la promulgación de las leyes y normas; y los problemas concretos del momento a los que es necesario dar respuesta*” (Laguna, 2012). El primer factor condicionará la orientación de texto; el segundo, su rango normativo, así como la implicación del poder

---

<sup>2</sup> En esta época aparecen ediciones de las Reales Ordenanzas en las que se inserta la legislación vigente intercalándola en el texto para intentar adaptar y actualizar los distintos artículos. Por ejemplo, véase Muñiz y Terrones, J. (1880), *Reales Ordenanzas de Carlos III*, 4 tomos, Madrid.

legislativo y ejecutivo en su elaboración; el tercero, un contenido coyuntural que acompañará a otros preceptos más estables.

A la muerte del general Franco, las Reales Ordenanzas de 1768 eran una norma legal –superviviente del Antiguo Régimen– que había ido perdiendo contenidos durante los siglos XIX y XX. Pero aún estaba vigente parte del Tratado II (obligaciones desde el soldado al coronel y otras) y eran de aplicación –dudosa– determinados artículos de los Tratados III (sustituido por el Reglamento de Actos y Honores Militares de 1943) y VI (sobre el servicio de guarnición y otros).

Aunque desde la década de mil novecientos cincuenta se había tratado de reformar las Ordenanzas de Carlos III, sería la Armada quien daría el primer paso para aclarar la confusión en sus Ordenanzas (de Fernando VI y Carlos IV) para lo que el ministro almirante don Gabriel Pita da Veiga, el 23 de noviembre de 1973, creó una *Comisión de Ordenanzas generales de la Armada* (CORGENAR), que debía presentar una propuesta en un plazo de dieciocho meses. La Comisión elaboró un documento muy completo que consideraba las Ordenanzas “*como un compendio de fundamentos y principios doctrinales que debían inspirar reglamentos, instrucciones y manuales que regularían después en detalle el servicio en la Armada*” (Salas, 1986, 118). Tras la dimisión del ministro (9 abril 1977), su sucesor nombró inmediatamente un nuevo presidente de la CORGENAR que elaboró un texto articulado distinto del anterior.

Por aquellas fechas, el ministro del Ejército (general don Félix Álvarez Arenas) había ordenado constituir una *Comisión revisora de la normativa moral militar*, que debía redactar un código ético actualizado que sirviera de referencia estable para la conducta de los militares. Se constituyó con miembros nombrados por el Estado Mayor Central y por las nueve regiones militares. Próximo a terminar el trabajo, en febrero de 1977 se creó la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM), cuyo presidente decidió transformar la Comisión en una junta interejércitos, de manera que el nuevo documento sirviera para el conjunto de las Fuerzas Armadas.

El 4 de julio de 1977 se creó el Ministerio de Defensa y al día siguiente se entregó al ministro el documento elaborado por la junta titulado *Proyecto conjunto interejércitos para documento base para la*

*normativa moral militar* (33 artículos)<sup>3</sup>. Con estos antecedentes, el ministro de defensa y vicepresidente del gobierno, general don Manuel Gutiérrez Mellado, ampliando más el objeto y con el firme propósito de terminar la tarea, dirigió a la JUJEM (13 septiembre 1977) una *Directiva para la redacción de unas nuevas Reales Ordenanzas*, que comenzaba así: “*Las normas de comportamiento, deberes y derechos del militar vienen definidas, fundamentalmente, en las ordenanzas, tanto del Ejército como de la Armada y, entre otras disposiciones, en el régimen interior de los cuerpos y en el Código de Justicia Militar*” (Salas, 1986, 121).

La Directiva respondía al propósito manifestado ante la Junta de Defensa Nacional -en el precedente mes de julio- de redactar unas nuevas *Reales Ordenanzas militares de SM el Rey Don Juan Carlos I*, que seguirían -en lo posible- el esquema de las anteriores de Carlos III, evitando incluir aspectos sujetos a variaciones, para que fueran duraderas. Sería un texto único para los tres ejércitos, abierto al futuro y articulador de un sistema de valores común para todos los militares, lo que implicaba respetar los artículos que recogieran preceptos perennes, integrando tradición y futuro<sup>4</sup>.

### **1.3. Las Reales Ordenanzas de 1978 se elaboraron y difundieron con un procedimiento original.**

Las Reales Ordenanzas de 1978 se elaboraron en el contexto de un sistema político en transformación, que estaba dispuesto a cambiar, aunque era heredero de un sistema de poder autoritario.

Según la Directiva, la JUJEM debía proponer una Comisión en la que “*deberán tener cabida Jefes y Oficiales que unan a su espíritu militar una mentalidad abierta que les permita intuir con acierto*

---

<sup>3</sup> Junto con el texto elaborado por la CORGENAR, los trabajos de esta junta interejércitos también figurarían entre la documentación entregada a la nueva Comisión promovida por el general Gutiérrez Mellado.

<sup>4</sup> La Comisión descartó seguir el esquema de las Ordenanzas de 1768, porque solamente se podía aprovechar una pequeña parte del contenido de los tratados II, III y IV. “*En definitiva, se comprobó que de los 2.218 de que constan las Ordenanzas de Carlos III no podían aprovecharse arriba de un 10 por 100, y lo mismo sucedía con las Ordenanzas generales de la Armada*”. (Salas, 1986, 125).

*cómo pueden ser las normas idóneas no solo para el presente, sino que pervivan en el futuro”<sup>5</sup>.*

El primero de los seis borradores que llegaron a redactarse, estuvo terminado el 19 de diciembre de 1977. El 18 de mayo de 1978 se presentó el proyecto en la Zarzuela y al mes siguiente en Moncloa. Tanto el rey como el presidente Suárez se interesaron por los derechos de los militares, insistiendo este en que debía establecerse “*una absoluta incompatibilidad entre la política militante y la pertenencia a los cuadros activos del Ejército*” (Salas, 1986, 131); asimismo, cuando se presentó el trabajo a los miembros de la JUJEM, estos “*se lamentaron de que el documento no se hubiera tramitado dentro del marco institucional por los órganos de trabajo y asesoramiento del Mando*” (Salas, 1986, 129).

El contenido de las nuevas Reales Ordenanzas se difundió utilizando un procedimiento original. La Comisión formó tres equipos que -entre los días 21 y 26 de junio- viajaron por las unidades, centros y organismos militares de toda España para informar puntualmente sobre esta cuestión

#### **1.4. Las Reales Ordenanzas de 1978 fueron oportunas.**

Cuando se dictó la Directiva, resultaba evidente que el marco político y social estaba cambiando<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> La relación nominal de los miembros de la Comisión interejércitos se publicó en el Boletín Oficial del Ministerio de Defensa núm. 252 del sábado 5 de noviembre de 1977.

Conviene subrayar que la Comisión estaba formada por diecinueve militares de los tres ejércitos (un presidente, un vicepresidente, un secretario, doce vocales y cuatro asesores), entre los que únicamente figuraba un oficial del Cuerpo Jurídico Militar como asesor jurídico.

Sobre las vicisitudes y trabajos de la Comisión redactora de las ROFAS, así como para una valoración de contenidos, véase (Gárate, 1982, 75-90).

<sup>6</sup> Sobre el estado de los asuntos militares y de defensa -en aquellos días- resultan esclarecedoras las palabras del general Gutiérrez Mellado en su intervención ante la Comisión de Defensa. Véase en CORTES. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Defensa. Sesión número 1 (Informativa) celebrada el martes, 10 de enero de 1978, con

En el ámbito internacional, España había ratificado (abril de 1977) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. El día 24 de noviembre de 1977, el Ministro de Asuntos Exteriores firmó el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950. España ratificó el Convenio (en octubre de 1979) con reserva sobre la aplicación de los artículos 5 y 6, en la medida en que fueran incompatibles con las disposiciones que, en relación con el régimen disciplinario, se contenían en el Tratado Tercero del vigente Código de Justicia Militar de 1945. Los derechos fundamentales y libertades públicas recogidos en la Constitución que por aquellas fechas se redactaba, se interpretarían de acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y los acuerdos que en esta materia ratificara España<sup>7</sup>.

En el ámbito nacional, ya se habían adoptado algunas medidas de urgencia tales como la Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el derecho de asociación política. El rey nombró presidente del gobierno a don Adolfo Suárez por Real Decreto 1561/1976, de 3 de julio y se concedió amnistía por Real Decreto-ley 10/1976, de 10 de julio (y Ley 46/1977, de 15 de octubre). Poco después, las últimas Cortes del régimen anterior aprobaron la Ley 1/1977 de 4 de enero, para la reforma política, facilitando así el proceso de transición a la democracia cuyo primer episodio fue las elecciones generales celebradas el 15 de junio de 1977.

Se diseñó y puso en práctica una reforma militar integral, conducida en gran parte por el general Gutiérrez Mellado, cuyo objetivo genérico era integrar a las Fuerzas Armadas en el sistema, situándolas constitucionalmente con plena sujeción al poder civil. Como medida preventiva, se restringió severamente el ejercicio de los derechos políticos (incompatibilidades, reunión y manifestación) mediante el Real Decreto-Ley 10/1977 de 8 de febrero, que regulaba el ejercicio de actividades políticas y sindicales por los miembros de las Fuerzas Armadas y que estuvo vigente hasta su derogación por la

---

asistencia del señor Vicepresidente primero del Gobierno y Ministros de Defensa (Gutiérrez Mellado).

<sup>7</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Constitución Española en preparación, fueron la guía para la redacción de los Títulos V y VI ROFAS (De Salas, Laguna, 1986, 130).

Ley 17/1989 de 19 de julio, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional<sup>8</sup>.

El efecto inmediato fue reducir drásticamente la presencia militar en las instituciones u organismos del Estado. Después se nombraría un civil como ministro de defensa –por primera vez desde la Segunda República- y, en el nuevo Texto Constitucional, se rompería la relación entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, respecto del orden público. Asimismo, se recondujo el ámbito de la jurisdicción militar a lo estrictamente castrense.

Según el ex-ministro Narcís Serra, desde el punto de vista de las relaciones cívico-militares, se puede dividir el proceso de transición a la democracia en dos grandes etapas: transición y consolidación. La primera se considera cumplida cuando “*los civiles elegidos democráticamente consiguen anular la intervención de los militares en las decisiones políticas*”; en esta fase, pueden considerarse al menos tres posibilidades de intervención militar que, en grado decreciente, oscilarían entre el control del poder político, la asunción del papel de “*guardianes de las esencias nacionales*” o de condicionantes de la política del gobierno. En su opinión, esta fase habría durado hasta las elecciones de octubre de 1982, que supusieron la apertura del periodo de consolidación (Serra, 2008, 47-68)<sup>9</sup>.

Lo cierto es que se percibía la necesidad de control interno de las Fuerzas Armadas, ejercido más allá de la faceta penal y disciplinaria, así como de una adecuación del estatuto personal a los nuevos tiempos. Promoviendo iniciativas como las nuevas Reales Ordenanzas, Gutiérrez Mellado pretendía implantar referencias para

---

<sup>8</sup> Para una visión panorámica de los cambios legislativos acometidos durante la Transición en materia militar, puede verse una síntesis clara en (Busquets, 1991, 153-182).

<sup>9</sup> Busquets considera que la transición duró unos siete años, desde la muerte del general Franco (noviembre 1975), hasta las elecciones de octubre de 1982, momento en que se inicia un periodo “plenamente democrático” (*Ibid.*, 154).



afrontar una reforma que entendía indispensable, con el decidido afán de avanzar en favor del cambio<sup>10</sup>.

### **1.5. Las Reales Ordenanzas de 1978 tuvieron un carácter innovador.**

Las Reales Ordenanzas de 1978 fueron innovadoras y revestían un doble carácter. En su artículo primero ya se definían como “*la regla moral de la Institución y el marco que define las obligaciones y derechos de sus miembros*”.

En el primer sentido, recogían aquellos preceptos tradicionales aún aplicables, al tiempo que incorporaban otros. Por ejemplo, la disciplina recibía un tratamiento pormenorizado porque, siendo indiscutible su necesidad, su práctica plantea dificultades y en particular, los límites a su ejercicio, por eso se trataron específicamente los límites de la obediencia. Así, el artículo 34 mereció atención por sus antecedentes históricos, trascendencia e interés general<sup>11</sup>. Como novedad, sustituía el antiguo principio de obediencia ciega por el de corresponsabilidad con quien ordena, para quien obedezca cuando lo que se manda sea manifiestamente delictivo o contrario a la leyes y usos de la guerra.

Era la primera ley promulgada tras la entrada en vigor de la Constitución y también la primera vez que un texto de esta naturaleza se votaba en Cortes, recogiendo explícitamente un catálogo de derechos y deberes para los militares, integrado en el ordenamiento como una obra más del legislativo. Así, lo que en principio se contemplaba como una norma dirigida a regular el funcionamiento

---

<sup>10</sup> La estructura de las Fuerzas Armadas no comenzó a actualizarse en vía legislativa hasta pasadas las elecciones del 15 de junio de 1977. Busquets señala que “*con Gutiérrez Mellado, comenzó la adecuación de las Fuerzas Armadas al nuevo orden democrático*”. (*Ibíd.*, 155).

<sup>11</sup> Artículo 34 ROFAS: “*Cuando las órdenes entrañen la ejecución de actos que manifiestamente sean contrarios a las leyes y usos de la guerra o constituyan delito, en particular contra la Constitución, ningún militar estará obligado a obedecerlas; en todo caso asumirá la grave responsabilidad de su acción u omisión*”.

Conviene recordar que el concepto de la obediencia debida ya había sido debatido con interés durante la elaboración de la Ley Constitutiva del Ejército de 9 de junio de 1821.

interno de la Institución militar, con pretensión de salvaguardar las peculiaridades de esta, presentaban ahora una nueva faceta (Bassols Coma, 1982, 245-249).

La efectividad de las ROFAS como norma jurídica estaba respaldada por las leyes penal y disciplinaria. Pero en las Ordenanzas también se observan factores que dificultan la sistematización de sus contenidos, porque *“aunque revista carácter formal de Ley tiene una singularidad especial e implica el conocimiento de realidades institucionales y sociales de naturaleza no siempre racionalizables, de muy compleja estructura y de dinámica bastante delicada”* (Ollero, 1982, 213).

Por esto, podría llamar la atención la escasa carga jurídico-normativa que contienen las ROFAS en beneficio de la enunciación de principios o valores, de modo que parecen más encaminadas a configurar pautas de comportamiento que a reglar funciones o relaciones en el seno de las Fuerzas Armadas<sup>12</sup>. Pero lo cierto es que la mayoría de esos principios o valores también son de plena utilidad para cualquier sector de la sociedad, con la diferencia de que *“lo que en el ámbito civil aparece como ideal deseable, pero difícilmente asequible, se convierte en el mundo castrense en algo por naturaleza indispensable y normalmente vigente”* (Ollero, 1982, 222).

La Directiva determinaba que el contenido de las Ordenanzas debería ser lo bastante completo como para hacer innecesario legislar un *Estatuto del Militar*, para lo que se tendría en cuenta lo hecho en países afines.

El Tratado Tercero se dedicaba a los deberes y derechos y su Título V contenía los aspectos centrales para el estatuto del militar, bajo el epígrafe *“De los deberes y derechos civiles y políticos”* (artículos 168 a 185); la distinción entre estos y los *“deberes y derechos de carácter militar”* (artículos 186 a 194), delimitaba aquellos que correspondían a todo ciudadano y los específicos del militar.

---

<sup>12</sup> En este sentido, Guaita Martorell consideraba que las Reales Ordenanzas no son propiamente una ley, porque como sus predecesoras de Carlos III están plagadas de contenidos que si bien son muy valiosos en el ámbito moral, son impropios como preceptos jurídicos (Guaita, 1989, 582).

La aprobación de las Reales Ordenanzas tuvo algunos efectos inmediatos sobre el estatuto del militar como, por ejemplo, suprimir la necesaria autorización previa para solicitar pasaporte o para contraer matrimonio.

### **1.6. Las Reales Ordenanzas de 1978 fueron una obra legislativa imperfecta.**

Las ordenanzas militares eran un instrumento normativo antiguo, concebido desde una visión de la fuerza militar al estilo del Ejército Real del Antiguo Régimen, es decir, de estrecha dependencia y unión con su jefe nato, que era el monarca. Esta perspectiva, que podía encajar en el ambiente del régimen político anterior, en absoluto podría hacerlo ahora, por el papel que se adivinaba debían de tener las Fuerzas Armadas en el nuevo contexto democrático.

Concluido el trabajo de redacción de las Reales Ordenanzas, se planteó la cuestión de su inserción en el ordenamiento legal. El problema no era nuevo, porque ya don Antonio Vallecillo, implicado en la Junta revisora de las Ordenanzas en 1847, decía lo siguiente:

Aun concediendo que ningún trastorno ni vaivén político venga a disolver la actual junta, como lo fueron las anteriores, y que esta concluya pronto su proyecto, todavía tendrá el gobierno que examinarlo y aprobarlo y decidir después si las nuevas Ordenanzas se han de publicar por decreto o cédula, por ley discutida en Cortes o por autorización que de las mismas obtenga para darle fuerza obligatoria (Salas, 1986, 115).

El 3 de marzo de 1978 la Comisión celebró un pleno extraordinario con la asistencia del ministro y de los miembros de la JUJEM que, entre otras cuestiones, se interesaron por la fecha de aprobación de las Ordenanzas. En la Comisión se había discutido la cuestión del rango legal que debía darse a la disposición que promulgara las Ordenanzas<sup>13</sup>. Aunque la idea era esperar a la

---

<sup>13</sup> “Una vez terminado el trabajo, la Comisión debatió el rango legal que debía proponerse [...]. El término «Ordenanza» estaba anticuado y en la moderna escala de normas jurídico-administrativas ocupaba un nivel claramente inadecuado. Entre las posibilidades estudiadas estaba el redactar las Ordenanzas como un mensaje de S. M. el rey a los componentes de las

Constitución, la Comisión estimaba que “nada se oponía a que sucediera lo contrario, ya que en previsión de ello, el articulado del proyecto se remitía a la Constitución, tanto al establecer la posición que debía ocupar la institución militar en el ordenamiento jurídico como al hablar de sus misiones” (Salas, 1986, 129). Por razones de urgencia, se pensaron varias opciones, pero se acabó imponiendo la idea de que solo bajo la forma de ley votada en Cortes, revestirían la legitimidad y fuerza necesaria. Así lo avalaban los precedentes históricos, porque las Ordenanzas siempre habían gozado del máximo rango legal, además de que el darlas a los ejércitos había sido una facultad reservada a las Cortes en las constituciones históricas españolas y así lo aconsejaban ahora las circunstancias.

No obstante, según Suárez Pertierra, las ROFAS conservan una peculiaridad de origen porque “la técnica dispositiva de artículo único que aprueba textos jurídicos completos es frecuente en los reglamentos y más extraña en normas jurídicas”, pero al tratarse de una ley que aprueba las Reales Ordenanzas, esta técnica también es muestra de apego a la tradición<sup>14</sup>.

Recordemos que el proyecto de ley se aprobó en el Pleno del Congreso de los Diputados de 20 de diciembre de 1978, en el que no hubo gran debate y solo se introdujeron algunas enmiendas de escasa

---

Fuerzas Armadas, como su mando supremo; o plantearlas como un Proyecto de Ley, a tramitar en las Cortes. La primera opción las privaba de rango legal y -por tanto- el cumplimiento de sus preceptos no sería jurídicamente exigible, sin que esto les privara su fuerza moral. Este inconveniente se obviaba si se tramitaban en forma de Decreto o Decreto Ley, pero presentaba a su vez el inconveniente de que al no necesitar el debate en Cortes, podía resultar influenciada por la orientación política del gobierno que las aprobara introduciendo cuestiones coyunturales que les restarían potencial de permanencia. Por estas razones, la Comisión acabó proponiendo su tramitación como proyecto de ley, como forma idónea de que la nación española refrendara el nuevo código moral de sus ejércitos” (Laguna, 2012).

<sup>14</sup> “Es, ciertamente, una ley, pero dispone de un cierto regusto a carta otorgada. Si fuera posible, que no lo es, en nuestro Derecho, pretendería tratarse de una ordenanza clásica sobre el carácter de lo militar y la conducta de los militares concedida por la Corona y aprobada mediante ley. Esta técnica da la medida del anclaje de las Reales Ordenanzas en la historia”. (Suárez, 2000, 265).

entidad<sup>15</sup>. Pese a conocer todos los grupos parlamentarios el texto de la nueva Constitución, no se hizo referencia al defecto de forma evidente en la configuración de esta ley, que debía ser ley orgánica, al menos en la parte reguladora de derechos fundamentales y libertades públicas; defecto que tampoco se corregiría en el Senado, que el 27 de diciembre aprobó sin variaciones el texto remitido por el Congreso y que al siguiente día 28 fue sancionado por el rey como Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas.

Lo cierto es que la coincidencia temporal en la elaboración de ambas normas, se tradujo en la imposibilidad práctica de adecuar la Ley 85/1978 a unos requisitos constitucionales que aún no estaban vigentes<sup>16</sup>. Pero los redactores de las ROFAS sí tuvieron presente en sus preceptos la inminente entrada en vigor de la Constitución, reflejándolo en su articulado<sup>17</sup>.

En cualquier caso, la Ley 85/1978 ROFAS entró en vigor con posterioridad a la Constitución. Una ley cuyo artículo 169 atribuía a las Ordenanzas la potestad de limitar los derechos civiles y políticos de los militares, junto con la Constitución y las disposiciones que la desarrollaran. Además de atribuir a una ley no orgánica una potestad imposible, las Reales Ordenanzas aumentaban la lista de limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales, superando a la propia

---

<sup>15</sup> “Ni un solo grupo Parlamentario, ni un solo Diputado ha dejado traslucir en sus intervenciones la menor demagogia ni la más mínima concesión a un oportunismo político de cortos vuelos. El tema era y es lo suficientemente trascendental como para que nadie se permita subirse a la sensible tribuna que significa esta ley para que a sus expensas se haga pequeña política”. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 146, pág. 5865, 20 diciembre 1978. Intervención del Sr. Solana Madariaga, pp. 5863-5885.

No obstante, según Busquets, el Grupo Parlamentario socialista presentó 49 enmiendas (se habían redactado unas ochenta), mientras que entre todos los partidos restantes solo presentaron dos. Ente otras, se suprimió toda alusión al confesionalismo religioso y se matizó el sentido de la obediencia debida. (Busquets, 1991, 166-167).

<sup>16</sup> El Rey firmó la Constitución el 27 de diciembre y el 28 las ROFAS, el 29 de diciembre se publicó en BOE la Constitución y entró en vigor; el 12 de enero de 1979 se publicaron las ROFAS en BOE y entraron en vigor el 1 de febrero.

<sup>17</sup> En forma de “*cuñas*” que, según Cotino Hueso, parecen algo forzadas, por ejemplo los artículos 3, 11, 26, 34 o 168 de las Reales Ordenanzas (Cotino, 1996, 114).

Constitución, que solo fija algunas explícitas para el militar<sup>18</sup>. En resumen, parecía clara su inconstitucionalidad al menos en la parte que regulaba los derechos y libertades<sup>19</sup>.

Las leyes orgánicas que desarrollaron cada uno de los derechos fundamentales, cuando mencionaban al militar, remitían a su legislación específica, que hasta hace poco han sido las Reales Ordenanzas de 1978, clave –por tanto- del estatuto del militar<sup>20</sup>.

Lo inadecuado de esta ley para regular el ejercicio de derechos fundamentales ha sido criticado por la doctrina<sup>21</sup> y la jurisprudencia. En este sentido, es relevante la Sentencia del Tribunal Constitucional 219/2001 de 31 de octubre, que estableció su doctrina respecto al

---

<sup>18</sup> Artículos 28.1 CE sobre libertad de sindicación, 29.2 CE derecho de petición y 70.e CE, incompatibilidad e inelegibilidad.

<sup>19</sup> De esta opinión es, entre otros, Blanco Valdés (Blanco, 1988, 92).

<sup>20</sup> Ley Orgánica de Régimen Electoral General (Art. 6.1.i); Ley Orgánica de Libertad Sindical (Art.1.4); Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Petición (Art.4); Ley Orgánica de Desarrollo del Derecho de Reunión (Art.2.e).

<sup>21</sup> Según Martínez Martínez, no se aprovechó la oportunidad que brindaba el artículo 33.1 y la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de Octubre, del Tribunal Constitucional (TC), en la que se fijaba un plazo de tres meses para interponer recursos de inconstitucionalidad a leyes previas a esta LO 2/79. (Martínez, 1995, 505).

Cotino Hueso entiende que también hay un supuesto de inconstitucionalidad formal por incumplimiento del artículo 8.2 CE (regulación de las bases de la organización militar), ya que en las ROFAS se desarrollan también los "niveles de la jerarquía militar" o "las funciones del militar". (Cotino, 1996, 113).

López Ramón considera que tampoco es tan evidente la violación de la reserva de ley, porque en la fecha de aprobación parlamentaria y de sanción regia, la CE no estaba en vigor, por lo que no eran exigibles formalidades que no estaban vigentes. Por otra parte, esa infracción de reserva de ley afectaría solo a algunos artículos ROFAS (168 a 185), en cuanto no hayan sido sustituidos por las referencias hechas en leyes orgánicas posteriores (López, 2007, 43-47).

Peñarrubia Iza entiende que en una interpretación histórica, debe mantenerse la validez de las normas sobre derechos fundamentales y libertades públicas contenidas en las Reales Ordenanzas, en razón de que si cronológicamente se sancionan después de la Constitución, su tramitación fue paralela y era intención del legislador que fueran conformes con la misma CE (Peñarrubia, 2000, 146-148).

asociacionismo militar. Entre las cuestiones jurídicas suscitadas, además de la posible vulneración del derecho de asociación, se cuestionó lo adecuado de la legislación específica militar (Reales Ordenanzas) a que remite la Ley Orgánica 1/2002 reguladora del derecho de asociación, ya que el artículo 181 ROFAS prohibía expresamente la participación de militares en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa<sup>22</sup>. Esta Sentencia ha sido tomada en cuenta para la nueva regulación del derecho de asociación que diseña la Ley Orgánica 9/2011 de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, según se expresa en su Preámbulo.

### **1.7. [Y sin embargo] Las Reales Ordenanzas de 1978 han sido duraderas y eficaces.**

Partiendo de que las Reales Ordenanzas eran un producto típico de la etapa de transición a la democracia, resulta llamativa su relativamente larga vigencia, en sus aspectos moral y legal.

El contenido de norma moral ha sido el primero en modificarse, en una rápida secuencia que comenzó con la Ley Orgánica 5/2005 de

---

<sup>22</sup> Se trataba de un recurso de amparo promovido por la Hermandad de personal militar en situación ajena al servicio activo, frente a dos sentencias que desestimaron su demanda contra el Ministerio del Interior sobre inscripción en el Registro de Asociaciones. El TC entendió que el derecho de asociación que regula el artículo 22 CE "*se refiere a un género -la asociación- dentro del cual caben modalidades específicas*", como los sindicatos, los partidos políticos y las asociaciones empresariales. Pero nada permite afirmar que una asociación, por el hecho de perseguir la satisfacción de intereses económicos, sociales o profesionales de sus asociados, se convierta en un sindicato o pueda ser equiparado al mismo a los efectos del artículo 28.1 CE. Esto supone una indebida restricción del derecho de asociación y también una indebida extensión del concepto de sindicato. Según el TC, la Hermandad se constituyó originariamente como asociación al amparo del artículo 22 CE, no como sindicato, y los fines estatutarios perseguidos, no justificaban su calificación como entidad sindical o parasindical. El TC otorgó el amparo por entender que la denegación de la inscripción lesionó el derecho de asociación de la Hermandad recurrente. El magistrado don Julio Diego González Campos formuló un voto particular [que conviene leer] por discrepar en que no se hubiera incluido un pronunciamiento acordando elevar al Pleno una cuestión de constitucionalidad sobre el artículo 181.1 ROFAS, cuya aplicación – a su juicio- lesionaba el derecho de asociación reconocido en el artículo 22 CE.

17 de noviembre, de la Defensa Nacional, continuó con la Ley 39/2007 de 13 de noviembre, de la Carrera Militar (LCM), concluyendo con la aprobación del Real Decreto 96/2009 de 6 de febrero, que recoge las nuevas Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.

La Ley 39/2007 derogó los artículos de las Reales Ordenanzas cuyo contenido venía a sustituir y actualizar. En su disposición transitoria duodécima, adecuaba al rango normativo de real decreto una serie de artículos de la Ley 85/1978 ROFAS; al tiempo que, en su disposición derogatoria única, dejaba vigentes únicamente ocho artículos, relativos a derechos civiles y políticos, hasta tanto no se aprobara la futura ley orgánica de derechos fundamentales de los militares.

El Real Decreto 96/2009, completaba la labor emprendida en la LCM, derogando los artículos cuyo rango había sido rebajado a real decreto, excepto siete. Así, los Títulos I, II y IV ROFAS quedaban completamente derogados; el Título III, conservaba en vigor únicamente los Artículos 59 al 64 relativos a los deberes del centinela, con rango de real decreto; el Título V (de los deberes y derechos de militar) conservaba con rango de ley los mencionados ocho artículos, referidos al reconocimiento de derechos civiles y políticos al militar (169), intimidad e inviolabilidad del domicilio y correspondencia (174), libertad de pensamiento, conciencia y religión (177), expresión (178), derecho de reunión (180), asociación (181, 182) y no discriminación (185). Asimismo, continuaba en vigor el artículo 189 relativo a la tarjeta de identidad militar, con rango de real decreto.

Las nuevas Reales Ordenanzas (2009), ahora se limitan al desarrollo de los principios éticos y reglas de comportamiento del militar español. Constituyen el código deontológico de los militares, reformado en razón de los importantes cambios sobrevenidos dentro y fuera de nuestras fronteras, para fijar las reglas de conducta de los Ejércitos españoles del siglo XXI. Incluyen las quince reglas esenciales de comportamiento ya definidas en la ley de la carrera militar, al



tiempo que mantienen y actualizan ciertos aspectos tradicionales de gran arraigo<sup>23</sup>.

En cuanto al contenido estatutario de las Reales Ordenanzas de 1978, de marco legal de derechos y obligaciones, pese a las críticas de doctrina y jurisprudencia, se ha mantenido inalterado hasta la promulgación de la vigente Ley Orgánica 9/2011 de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, que deroga cualquier resto de vigencia de aquellas.

## **2. ALGUNAS CONSIDERACIONES**

Era la primera vez en nuestra historia que un texto de esta naturaleza, además de votarse en Cortes, recogía explícitamente un catálogo de derechos y deberes para los militares, aún con el defecto original de su carencia de carácter de ley orgánica.

El texto tenía dos facetas –moral y legal- y su procedimiento de elaboración fue rápido y atípico, porque fue redactado por una Comisión de militares, nombrada a este único efecto y hecho con la idea que en aquel momento (1977-78) se tenía de la necesidad de adaptación y sus aspectos.

En su procedimiento de elaboración parecía subyacer el antiguo concepto de la Ordenanza como instrumento para regular ese ámbito específico que era el Ejército respecto a la sociedad. Ordenanza que al final se materializó en forma de ley, pero que podía no haber sido así. No obstante, hubo poco debate parlamentario y –pese a las críticas de doctrina y jurisprudencia- se ha sostenido su validez como legislación específica, hasta el pasado 1 de octubre de 2012.

En cualquier caso, es indudable que las Reales Ordenanzas de 1978 fueron un instrumento oportuno y eficaz para afrontar los cambios que ya se estaban produciendo. Sentaron las bases de la actitud ético-profesional del militar y de las Fuerzas Armadas, y –además- impulsaron el cambio en la legislación militar y en el estatuto jurídico de sus miembros, siguiendo una iniciativa –decidida- cuyo

---

<sup>23</sup> Véase el Discurso de la Ministra de Defensa, doña Carmen Chacón Piqueras, pronunciado en el Acto de la Pascua Militar, el martes 6 de enero de 2009.

verdadero valor ha de apreciarse en referencia al ambiente de la transición política en que se acometió su elaboración.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### • Libros:

- Blanco Valdés, R.L. (1988), *La ordenación constitucional de la Defensa*, Madrid: Tecnos.
- Millán Garrido, A. (1993), *Ordenanzas Militares*, Madrid: Trivium.
- Muñiz y Terrones, J. (1880), *Reales Ordenanzas de Carlos III*, 4 tomos, Madrid.
- Peñarubia Iza, J.M. (2000), *Presupuestos constitucionales de la Función militar en España*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Serra, N. (2008), *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Barcelona: Random House Mondadori.

### • Capítulos de libros colectivos:

- Bassols Coma, M. (1982), -La Constitución y las Fuerzas Armadas. En *Primeras Jornadas Fuerzas Armadas – Universidad, CESEDEN – COMPLUTENSE*, Madrid.
- Salas Larrazábal, R. (1986), -Las Reales Ordenanzas. En Hernández Sánchez-Barba, Mario y Alonso Baquer, Miguel (directores), *Las Fuerzas Armadas Españolas. Historia institucional y social*, Volumen 8, Madrid: Alhambra, 113-157.
- Guaita Martorell, A. (1989), -Los derechos fundamentales de los militares. En Rafael Gómez Morant (coord.), *Libro Homenaje al Profesor José Luís Villar Palasí*, Madrid: Cívitas, 577-589
- Martínez Martínez, R. (1995), -Las Reales Ordenanzas ¿Una norma inconstitucional?. En Ramírez Jiménez, Manuel (ed.), *La función militar en el actual ordenamiento constitucional español*, Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales “Lucas Mallada” y Academia General Militar, Madrid: Trotta, 501-512.

### • Artículos en revistas:

- Busquets, J. (1991), -La legislación militar en la transición española (1977-82)”, *Revista de las Cortes Generales*, 22. Primer cuatrimestre, 153-182.
- Cotino Hueso, L. (1996), -El principio de supremacía civil: perspectiva histórica y recepción constitucional, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 17, 89-136.
- De Salas López, F. y Laguna Sanquirico, F. (1986), -Las Reales Ordenanzas en el momento actual de la sociedad española, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 36, octubre-diciembre, 119-139.

- Gárate Córdoba, J.M. (1982), -Rumbo y solera de las Ordenanzas Militares, *Ciclos: Histórico militar y el Cádiz de la Ilustración (XX curso)*, Aula Militar de Cultura, Gobierno Militar, Cádiz.
- López Ramón, F. (2007), -La evolución democrática de la defensa nacional, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 80, mayo-agosto, 11- 48.
- Suárez Pertierra, G. (2000), -La significación de las Reales Ordenanzas en el contexto de la reforma militar, *Revista de Derecho Político*, 48-49, 257-287.
- Suárez Pertierra, G. (2003), -Veinticinco años de Constitución y Fuerzas Armadas, *Revista de Derecho Político*, 58-59, 95-116.
- Ollero Gómez, C. (1982), -Constitución y Reales Ordenanzas, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 59, 211-236.

• **Revistas online:**

- Laguna, F. (sin fecha), -*Las Reales Ordenanzas de 1978*, 5, -Documentos Atenea. Seguridad y Defensa. Las Reales Ordenanzas Militares de 2009, (consultado el 24 julio 2012)
- [http://www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias\\_384\\_ESP.asp](http://www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_384_ESP.asp)

• **Recursos digitales:**

- <http://www.defensa.gob.es/documentacion/centroPublicaciones/>
- <http://www.boe.es/legislacion/>
- [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/DS/C\\_1978\\_000.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_000.PDF)
- <http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=13984>



# **LA REFORMA DE LA JUSTICIA MILITAR EN ESPAÑA**

JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO  
GENERAL CONSEJERO TOGADO (R)  
IUGM

## **1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA JUSTICIA MILITAR EN ESPAÑA**

Puede afirmarse que la Justicia Militar, entendida como un sistema de normas penales, disciplinarias, orgánicas y procesales destinado a enjuiciar, siquiera sumariamente, la conducta antijurídica de los militares es tan antigua como la organización de los ejércitos y su actuación en las guerras. En efecto, los iniciales poderes ilimitados del jefe militar sobre sus subordinados se fueron regulando normativamente a la vez que hacían su aparición los ejércitos permanentes.

En España, históricamente, pueden citarse los preceptos militares contenidos en los Fueros y las Partidas. Con los ejércitos permanentes se dictaron las primeras Ordenanzas, las particulares y generales de la Casa de Austria y las Ordenanzas Generales (para el Ejército y la Armada) de la Casa de Borbón (Millán, 2011, 19-21; Casado, 1988, 29-43; González-Deleito, 1979, 9-66; Querol, 1946, I).

El proceso codificador español, por lo que se refiere a la Justicia Militar, sufrió los avatares de esa difícil etapa histórica y solo se logró a finales del siglo XIX (Millán, 2011, 21 y ss.). En 1884 se promulgó el Código Penal del Ejército y la ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales de Guerra, así como en 1886 la ley de Enjuiciamiento Militar. Estos tres textos legales se refundieron, por imperativo de la ley de 25 de junio de 1890, en el Código de Justicia Militar de 27 de septiembre de 1890. Esta extensa norma fue el antecedente más próximo al Código de Justicia Militar de 1945 y, al recoger éste último la mayoría de sus principios y preceptos, puede

decirse que ha tenido una vigencia secular: desde 1890 hasta 1989, fecha en que fue aprobada la ley Orgánica Procesal Militar que derogó los últimos preceptos del Código de Justicia Militar de 1945, que a su vez se derivaban del Código de 1890.

En la Armada, subsistieron hasta el Código de Justicia Militar de 1945, tres cuerpos legales: el Código Penal de la Marina de Guerra de 1888, la ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales de Marina y la ley de Enjuiciamiento Militar de Marina, ambas de 1894.

Al margen de las leyes citadas, la competencia de la jurisdicción militar se amplió mediante la promulgación de la ley de 2 de septiembre de 1896 y, más en particular, con la aprobación de la polémica ley de Jurisdicciones de 23 de marzo de 1906 “para la represión de los delitos contra la patria y el ejército”.

La Segunda República promulgó con gran rapidez una profunda reforma de la Justicia Militar. Un decreto de 15 de abril de 1931 derogó la citada ley de Jurisdicciones y otro de 11 de mayo del mismo año redujo la jurisdicción de los tribunales de guerra a los hechos o delitos esencialmente militares por razón de la materia. Se confirió el ejercicio de la jurisdicción militar al auditor y se creó la Sala de Justicia Militar del Tribunal Supremo, suprimiéndose el Consejo Supremo de Guerra y Marina. La propia Constitución republicana, en su artículo 95, limitó la jurisdicción penal militar a los delitos militares, a los cometidos en el servicio de armas y a la disciplina de todos los institutos armados.

El 17 de julio de 1945 se promulgó un nuevo Código de Justicia Militar, común para los tres ejércitos, que bien pronto sufrió su primera gran modificación por ley de 1949 que modificó 102 artículos, debido a la falta de coordinación entre el proceso codificador militar y el penal común que elaboró el Código Penal de 1944 (Rodríguez Devesa, 1952; Querol, 1946).

Sería interminable dar cuenta de todas las modificaciones del Código de Justicia Militar, durante su dilatada vigencia. Pero se debe destacar que sus principios básicos y preceptos principales (extensión de la competencia de la jurisdicción militar y ejercicio de la jurisdicción por las autoridades militares) continuaban vigentes al

comienzo de la transición política, por lo que uno de sus retos más urgentes fue la reforma de una Justicia Militar cuyas líneas maestras se anclaban en el siglo XIX.

## **2. ETAPA PREPARATORIA DE LA REFORMA DE LA JUSTICIA MILITAR (1977-1985)**

### **2.1. Los Pactos de la Moncloa**

Con independencia de antecedentes más lejanos, la idea de reformar el Código de Justicia Militar de 1945 apareció —iniciado el proceso de transición política en España— en el texto del acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política aprobado en Madrid el 27 de octubre de 1977, más conocido con el nombre de Pactos de la Moncloa (Rodríguez-Villasante, 1986, 1271 y 1272). En efecto, el apartado VII de los indicados acuerdos llevaba por título “Código de Justicia Militar” y se refería a las siguientes cuestiones:

- A. Reconsideración de sus límites en relación con la competencia de la jurisdicción militar:
  - a. Por razón del delito. Resolver la dualidad de tipificación entre el Código Penal Común y el Código de Justicia Militar, restringiéndose éste al ámbito de los delitos militares.
  - b. Por razón del lugar. Limitar la competencia de la jurisdicción militar a los actos cometidos en centros o establecimientos o lugares estrictamente militares.
  - c. Por razón de la persona. Revisar los supuestos de desafuero y los términos en que se resolvía la competencia cuando concurriese personal militar y no militar en unos mismos hechos que no constituyeran delito militar.
- B. Sometimiento a los Tribunales ordinarios de las Fuerzas de Orden Público, cuando actuasen en el mantenimiento del mismo.
- C. Fortalecimiento de las garantías procesales y de defensa en los procedimientos de la jurisdicción militar.

## **2.2. La Constitución española de 1978**

La promulgación de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978 significó la consagración al máximo nivel normativo de los siguientes principios constitucionales:

- 1.º La Justicia Militar forma parte del Poder Judicial del Estado, al estar regulada en el Título VI de la Constitución “Poder Judicial” (art. 117.5), por tanto no debía formar parte de la Administración del Estado (art. 97) ni, en consecuencia, depender del Ministerio de Defensa (creado en 1977) ni estar integrada en las Fuerzas Armadas.
- 2.º El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales (art. 117.5).
- 3.º El ejercicio de la jurisdicción militar (competencia) se limita al ámbito estrictamente castrense y a los supuestos de estado de sitio (art. 117.5).
- 4.º La jurisdicción militar actuará de acuerdo con los principios de la Constitución (art. 117.5).
- 5.º La pena de muerte queda suprimida, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra (art. 15). Aunque, como luego se verá, el Código Penal Militar de 1985 mantuvo la pena de muerte para determinados delitos cometidos en tiempo de guerra, la pena de muerte fue suprimida también en el ámbito penal militar mediante la ley orgánica 11/1995.
- 6.º Una serie de derechos fundamentales y libertades públicas quedan garantizados, con importante incidencia en las normas penales, disciplinarias y procesales castrenses.
- 7.º Los principios de especialidad e integración en el poder judicial de la jurisdicción militar quedan consagrados.

## **2.3. La ley orgánica 9/1980, de reforma del Código de Justicia Militar**

La preparación de la reforma urgente de entonces vigente Código de Justicia Militar fue una de las tareas prioritarias del Gobierno durante la transición política española. Así, en la exposición



de motivos del proyecto de ley de Reforma del Código de Justicia Militar, se decía textualmente:

Por imperativos derivados del cumplimiento del punto VII del programa de actuación jurídica y política de los Pactos de la Moncloa, se acomete la tarea de modificar aspectos concretos de la normativa del sistema procesal y sustantivo del Código de Justicia Militar, dejando la revisión general del mismo para fecha posterior<sup>1</sup>.

Durante su tramitación parlamentaria se promulgó la Constitución, posteriormente se disolvieron las Cortes, se convocaron nuevas elecciones y todo ello supuso la práctica paralización del proyecto durante 1979 (Millán, 2011, 27 y ss.). En el año 1980 una serie de actuaciones de la jurisdicción militar (procesamiento de la directora de cine Pilar Miró por su película *El crimen de Cuenca*) plantearon de nuevo la reforma en proyecto, acentuando tanto su urgencia como su provisionalidad.

Así se aprobó la ley orgánica 9/1980, de 6 de noviembre, de reforma del Código de Justicia Militar, que fue la primera norma de la transición política sobre la modificación de la justicia castrense en España (Valenciano, 1978). Se trataba de una ley de gran trascendencia y de urgente necesidad, pero insuficiente (a pesar de que modificó 106 artículos del Código de Justicia Militar) para ajustar el sistema penal, orgánico y procesal militar a los principios constitucionales.

Además de recoger las cuestiones contenidas en los Pactos de la Moncloa, ya señaladas, la ley orgánica 9/1980 establecía los siguientes principios:

- a. Reconocimiento de la especial naturaleza de las infracciones militares que “comprenden generalmente un tipo de antijuridicidad y culpabilidad compleja, en las que el hecho no es susceptible de juicio ajeno a los profesionales de las armas”.
- b. Existencia de un poder punitivo interno y propio de la institución militar.

---

<sup>1</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, 15 de noviembre de 1978.

- c. Previsión de un sistema modernizado de Justicia Militar, que resultaría más eficiente en su día con la revisión general del Código cuando los cambios legales de la organización militar, la penal y la general del Estado obligaron a emprender la tarea de estudio y preparación de la obra que al Gobierno y a las Cámaras legislativas concernía. A tales efectos se dispuso la elaboración de un plan de informes y anteproyectos relativos a la reforma legislativa de la Justicia Militar.
- d. Se configuró la posibilidad de una nueva ordenación disciplinaria que sirviese de prerrogativa sancionadora puramente interna de los ejércitos, descargándose la judicialidad de todo proceder que anticipadamente pudiera corregirse. Se separaron, pues, los campos de lo judicial y disciplinario autorizando al Gobierno para dictar un reglamento general de Disciplina Militar de acuerdo con las bases establecidas.
- e. Quiebra de los principios de autonomía y especialidad de la jurisdicción militar al establecer un recurso de casación contra las sentencias dictadas en primera instancia por el Consejo Supremo de Justicia Militar, ante la Sala Segunda (de lo Penal) del Tribunal Supremo. Pudo escribirse entonces que el Consejo Supremo había dejado de ser supremo y, frente a los que estimaban que este recurso de casación tenía un valor simbólico (por lo restringido de la competencia del Consejo Supremo para conocer en primera instancia), el proceso del 23 de febrero de 1981 supuso la interposición de este nuevo recurso de casación y la finalización de la causa con sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo. Este caso confirmó la idea de suprimir el Consejo Supremo de Justicia Militar.
- f. Fortalecimiento de las garantías procesales y de defensa en los procedimientos que se siguieran en la jurisdicción militar.
- g. Eliminación de la dualidad de algunas tipificaciones superpuestas en el Código Penal y Código de Justicia Militar, tratando de superar los flagrantes casos de las relaciones de alternatividad entre ambos textos penales. Ciertamente este propósito no se logró completamente y aún hoy, después de la entrada en vigor del Código Penal Militar (1985), de la ley orgánica 14/1985 (Ley “Puente”) y del nuevo Código Penal

(1995), hay que lamentar la persistencia de tipos penales alternativos en los textos penales común y castrense.

- h. Modificación muy restrictiva de la competencia de la jurisdicción militar por razón del delito, lugar, persona, causas de desafuero, conexión y codelincuencia de personas sujetas a distinto fuero.

El articulado de la citada ley 9/1980 es un claro exponente de la prudencia, vacilaciones y falta de decisión en el desarrollo de los preceptos constitucionales que caracterizó a esta etapa de la transición política en España.

De los principios generales arriba resumidos, aún valorando sus indudables pasos adelante, se pueden deducir algunos principios que merecieron una justificada crítica. Así, la afirmación de que la especial naturaleza de las infracciones militares implicaba que el hecho no era susceptible de juicio ajeno a los profesionales de las armas es contradictoria con el nuevo recurso de casación ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo (y también con la composición de la vigente Sala de lo Militar del Tribunal Supremo). Y la existencia de un “poder punitivo interno y propio de la institución militar” chocaba frontalmente con la configuración constitucional de la jurisdicción militar como parte del Poder Judicial.

Por otra parte, el mantenimiento de la atribución del ejercicio de la jurisdicción militar por los mandos militares (capitanes generales), en su condición de autoridades judiciales, no podía satisfacer el principio constitucional de la judicialidad de las penas. Incluso la acertada previsión de una separación de lo penal y lo disciplinario militar no podía arbitrarse a través de la autorización al Gobierno para dictar un reglamento general de Disciplina Militar, por la sencilla razón de que la competencia atribuida a los mandos militares para imponer sanciones de arresto (previstas *a contrario sensu* en el artículo 25 de la Constitución), que implicasen privación de libertad, suponía una reserva de ley y obligaba a establecerlas por ley orgánica conforme al artículo 81 de la Constitución.

Pero, particularmente, resultaba muy significativo el aplazamiento de “un sistema modernizado de justicia militar” que, con el argumento de que “resultará más eficiente”, se demoraba hasta que

se cumpliesen los futuros “cambios legales de la organización militar, la penal y la general del Estado”. Cautelas que se concretaban en el contenido de su disposición final primera, que preveía constituir, bajo la autoridad del ministro de Defensa, una comisión para el estudio y reforma de la Justicia Militar que elaborara:

[U]n proyecto articulado de Código o Códigos referentes a la Justicia Militar antes de un año a partir de su constitución, en el que se reflejen debidamente los principios jurídicos del orden constitucional nacional, la autonomía y especialidad de la jurisdicción militar equilibradamente ponderada con la unidad procesal y sustantiva del Ordenamiento jurídico y el sistema del poder judicial, así como el progreso comparado de los de la orgánica judicial militar de los Ejércitos extranjeros de más asidua relación.

La prudencia y carácter fragmentario de la ley orgánica 9/1980, de 6 de diciembre, pese a que supuso algún notable avance en el sistema del Código de Justicia Militar (de secular vigencia), contrastaba con el decidido progreso que para la organización de la Defensa y de las Fuerzas Armadas, significó una ley anterior y del mismo año. Se trataba de la ley orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulaban los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar. En el artículo 40 del capítulo VII, dedicado a la “Jurisdicción militar”, se establecía que la Justicia Militar se administrará en nombre del Rey, en la forma que determinase el Código de Justicia Militar y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución. No era ciertamente gratuita la alusión al artículo 123 de la Constitución, inserto en el Título VI del Poder Judicial, pues este precepto disponía que el Tribunal Supremo era la instancia judicial superior, salvo en las garantías constitucionales. Suponía el acta de extinción del Consejo Supremo de Justicia Militar como instancia superior de la jurisdicción militar, pero la ley orgánica 9/1980 no optó por la lógica consecuencia: la supresión del alto tribunal castrense.

Continuaba el citado artículo 40 estableciendo que la ley regularía el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, bajo los principios de especialidad jurisdiccional, salvaguardando debidamente la unidad del Poder Judicial del Estado. Añadía el precepto que el procedimiento penal militar establecería la garantía de defensa y que

la apelación, casación y revisión de los fallos de los jueces y tribunales estarían reguladas en el Código de Justicia Militar con las restricciones que para el estado de sitio o tiempo de guerra se determinasen.

Y, finalmente, el mismo artículo disponía que “la constitución, funcionamiento, gobierno y estatuto de la Autoridad judicial militar, sus Juzgados, Tribunales y Ministerio Fiscal jurídico militar y el personal a ellos asignados, se regulará en la ley y en los reglamentos de su desarrollo”. Adviértase la cautela de esta ley orgánica de criterios básicos. Seguía haciendo referencia a la “Autoridad judicial militar”, que en aquel momento (y hasta la entrada en vigor de la ley orgánica 4/1987 el 1 de mayo de 1988) se atribuía a los capitanes generales y otras autoridades del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire. Pero, seguidamente, se relacionaban unos inexistentes tribunales, salvo que se quisieran describir así los no permanentes consejos de guerra, nombrados por la autoridad judicial militar para cada juicio penal.

#### **2.4. El proyecto de ley orgánica de Código Penal de 1980**

Dentro de la legislación común que se prepara en la transición política, una ponencia especial, constituida en la Sección IV de la Comisión General de Codificación, elaboró un anteproyecto de Código Penal, que el Gobierno remitió al Congreso de los Diputados y fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* el día 17 de enero de 1980 (Rodríguez Devesa et al., 1980). Este proyecto supuso una completa revisión de nuestro ordenamiento penal común. Según la exposición de motivos, el proyecto se inspiraba en los postulados de la moderna política criminal, en la modernización de las penas y en la eliminación de ciertos delitos formales. Los delitos se sistematizaban en atención a la jerarquía y complejidad del bien jurídico lesionado, se adoptaba el sistema dualista de penas y medidas de seguridad y se consagraba el principio de culpabilidad.

Es evidente la influencia de este proyecto, que por cierto no prosperó y hubo que esperar al Código Penal de 1995 (llamado “el Código de la democracia”), en la reforma de la Justicia Militar y, concretamente, en los redactores del Código Penal Militar que lo tuvieron como segura referencia.

### **3. LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA REFORMA DE LA JUSTICIA MILITAR EN LA TRANSICIÓN POLÍTICA ESPAÑOLA**

A la vista del ordenamiento jurídico vigente en el periodo conocido como la transición política española, fueron formuladas y desarrolladas como líneas directrices de la reforma de la Justicia Militar las siguientes (Rodríguez-Villasante, 1986, 1276 y 1277):

- 1.<sup>a</sup> Toda reforma militar debía tener presente la misión constitucional de las Fuerzas Armadas (art. 8 de la Constitución).
- 2.<sup>a</sup> Los derechos y deberes fundamentales de los españoles, recogidos en el Título I de la Constitución, debían ser respetados y tutelados por la jurisdicción militar, particularmente aquellos derechos relacionados con las garantías penales y procesales.
- 3.<sup>a</sup> La jurisdicción militar formaba parte del Poder Judicial del Estado (Título VI de la Constitución) y constituía una jurisdicción especial dentro del principio de la unidad jurisdiccional del Estado.
- 4.<sup>a</sup> La jurisdicción militar se ejercería en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio.
- 5.<sup>a</sup> El procedimiento penal militar establecería la garantía de defensa, apelación, casación y revisión de los fallos, con las restricciones que para el estado de sitio o tiempo de guerra se determinasen.
- 6.<sup>a</sup> Se establecería un estatuto de la autoridad judicial militar, sus juzgados, tribunales y ministerio fiscal jurídico-militar.
- 7.<sup>a</sup> Se realizaría la separación adecuada entre la acción penal y la acción disciplinaria, atribuyendo la potestad sancionadora penal a los tribunales castrenses y la potestad disciplinaria a las autoridades y mandos militares.
- 8.<sup>a</sup> Los principios recogidos en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, regla moral de la institución militar y marco que definía las obligaciones y derechos de sus miembros, presidirían la redacción del futuro código castrense.

- 9.<sup>a</sup> Se prescindiría de un código militar integral, aprobándose en diferentes leyes orgánicas las normas penales, disciplinarias, orgánicas y procesales.
- 10.<sup>a</sup> El futuro código militar debería reflejar debidamente la autonomía y especialidad de la jurisdicción militar, equilibradamente ponderada con la unidad procesal y sustantiva del ordenamiento jurídico y el sistema del poder judicial.
- 11.<sup>a</sup> Para la reforma de la Justicia Militar se debería tener en cuenta el progreso comparado con los sistemas de la orgánica judicial militar de los ejércitos extranjeros de más asidua relación.

Ya se ha visto cómo la ley orgánica 9/1980 había previsto constituir, bajo la autoridad del ministro de Defensa, una comisión para el estudio y reforma de la Justicia Militar, cuyo cometido sería la elaboración de informes y anteproyectos relativos a la reforma legislativa, reordenación y modernización de la jurisdicción castrense. Tal comisión se constituyó efectivamente por orden ministerial 110/00014/80, bajo la presidencia del teniente general presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar y la vicepresidencia y dirección técnica del general consejero togado Francisco Jiménez y Jiménez (Millán, 2011. 30). El autor de este trabajo formó parte de la comisión en unión de relevantes compañeros de los tres ejércitos, Cuerpo Jurídico Militar y de la Guardia Civil.

Fruto de los trabajos de la comisión, dividida en tres secciones (penal, orgánica y procesal) fue un anteproyecto completo de Código Penal Militar y diversos estudios parciales sobre aspectos orgánicos y procesales de la reforma de las leyes militares, así como una contribución al anteproyecto de ley de Régimen Disciplinario Militar, con objeto de lograr su armonización con el Código Penal Militar en proyecto. La comisión se disolvió de forma tácita en el año 1982, haciendo entrega de sus trabajos al Ministerio de Defensa.

Comenzó entonces, en 1983, con el nuevo Gobierno sustentado por la mayoría política obtenida en las elecciones, el proceso de iniciativas legislativas que culminaron con la aprobación por las Cortes Generales de las diversas leyes orgánicas que reformaron profundamente la Justicia Militar (Jiménez Jiménez, 1987, 201), fruto

genuino del consenso logrado en esta materia por la transición política española, que se relacionan a continuación:

- Ley orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas.
- Ley orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, de Código Penal Militar
- Ley orgánica 14/1985, de 9 de diciembre, de modificación del Código Penal, y de la ley orgánica 8/1984, en correlación con el Código Penal Militar. Llamada “ley puente”, pues tipificaba y remitía al Código Penal común para evitar la impunidad determinadas infracciones que dejaban de ser delitos militares.
- Ley orgánica 4/1987, de 15 de julio, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar
- Ley 9/1988, de 21 de abril, de Planta y Organización Territorial de la Jurisdicción Militar.
- Ley orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar.

Con la promulgación de esta última ley orgánica, que derogó los últimos preceptos vigentes del Código de Justicia Militar de 1945, puede afirmarse que finalizó la reforma de la Justicia Militar realizada en la transición política española durante más de diez años de esfuerzos (desde los Pactos de la Moncloa de 1977 a la aprobación de la ley orgánica Procesal Militar de 1989) para configurar, como afirma Millán Garrido, “una Justicia castrense acorde con la Constitución y regida por los principios comúnmente aceptados en nuestro entorno sociocultural” (2011, 61).

Otras normas posteriores, relativas a la Justicia Militar y pese a su gran importancia, no pueden considerarse incluidas en la reforma realizada en la transición política, pues responden a modificaciones y desarrollos del ordenamiento jurídico español, en particular disciplinario, penal, orgánico y procesal militares. Se citarán como más relevantes las siguientes:

- Real decreto 555/1989, de 19 de mayo, sobre anotación y cancelación de notas desfavorables en la documentación militar profesional.



- Ley orgánica 11/1991, de 17 de junio, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.
- Ley orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del Servicio Militar, disposición adicional 8.<sup>a</sup>, que modificó el Código Penal Militar y la ley orgánica Procesal Militar.
- Real decreto 1396/1992, de 20 de diciembre, por el que se aprobó el reglamento de Establecimientos Penitenciarios militares.
- Ley orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, disposición adicional 1.<sup>a</sup>, que modificó la ley orgánica 4/1987, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar.
- Ley orgánica 11/1995, de 27 de noviembre, de abolición de la pena de muerte.
- Ley orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, de Régimen Disciplinario Militar.
- Ley orgánica 9/2003, de 15 de julio, por la que se modificó la ley orgánica 4/1987, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar.

#### **4. EL CÓDIGO PENAL MILITAR**

##### **4.1. Antecedentes**

Con base en el citado anteproyecto de la Comisión para el Estudio y Reforma de la Justicia Militar, pero con puntuales modificaciones, el Gobierno remitió a las Cortes el 12 de septiembre de 1984 el proyecto de ley orgánica de Código Penal Militar que, después del correspondiente trámite parlamentario, se aprobó como ley orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, que entró en vigor el 1 de junio de 1985 (Millán, 2011, 31-33; Rodríguez-Villasante y Bleuca, 1988).

Al mismo tiempo, fue aprobada la llamada “ley puente”, es decir, la ley orgánica 14/1985, de 9 de diciembre, que modificó el Código Penal, y la ley orgánica 8/1984, en correlación con el Código Penal Militar.

Nació el Código Penal Militar con la pretensión, explícita en su exposición de motivos, de reflejar debidamente los principios constitucionales, el de especialidad de la jurisdicción militar y los progresos de la moderna ciencia jurídico-penal y del derecho comparado, con objeto de disponer de leyes penales culpabilistas (Rodríguez-Villasante y Blecua, 1988).

## **4.2. Principios y criterios determinantes del Código Penal Militar**

### ***4.2.1. La promulgación separada de las leyes relativas a la Justicia Militar***

El primer criterio que presidió la redacción del Código y, en realidad, toda la reforma de la Justicia Militar, fue la promulgación separada de las leyes penales, disciplinarias, orgánicas y procesales militares, que se justificó en la alusión a “nuestros mejores Códigos penales castrenses” y a los ejemplos del derecho comparado (Rodríguez-Villasante, 1986, 1279 y 1280). En realidad se trataba de superar la idea de código integral o vademécum, regulador de aspectos penales, disciplinarios, orgánicos, procesales o incluso administrativos, que presidía el Código de Justicia Militar de 1945.

### ***4.2.2. La separación entre lo penal y lo disciplinario***

El segundo criterio, ya apuntado antes, fue la separación de la materia penal de la disciplinaria, con normas que se promulgaron separadamente: leyes orgánicas 12/1985 y 13/1985. Ello comportaba la eliminación de las faltas judiciales militares, transformando parte de ellas en delitos menores y constituyendo las más la materia propia del régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas. Principio recogido en el artículo 6 del Código Penal Militar y que implicaba la adecuada coordinación entre ambas leyes orgánicas, remitidas a diferentes Comisiones en el Congreso de los Diputados, lo que dificultó el estudio conjunto de los tipos penales y disciplinarios (Mozo, 1988, 177-196).

### ***4.2.3. Un código no integral, parcialmente complementario***

Una de las mayores novedades del Código fue, sin duda, que dejó de ser un código integral o completo para convertirse en una

norma penal complementaria del Código Penal (Rodríguez-Villasante, 1986, 1280). En la primera exposición de motivos del proyecto se justificaba cumplidamente el carácter de las leyes penales especiales y el abandono de la técnica del código integral por la doctrina y las legislaciones militares más modernas. El artículo 5 del Código Penal Militar estableció el principio de la especialidad del código castrense y la aplicabilidad del Código Penal con una “clausula de salvaguardia” (Rodríguez-Villasante y Blecua, 1988, 101-175). Sin embargo, en la actualidad, merecería alguna crítica la configuración del texto punitivo castrense al tratarse de un código solo parcialmente complementario, de excesiva extensión y que no satisface adecuadamente el principio de complementariedad respecto del Código Penal común, según los modelos de los códigos castrenses contemporáneos (Rodríguez-Villasante, 1996).

#### ***4.2.4. La grave indeterminación del Código Penal de referencia***

Otra cuestión es la grave indeterminación del texto punitivo castrense, pues no se sabe bien si es complementario del Código Penal entonces vigente (y desde luego existen notorias diferencias entre ambos), del referido proyecto de Código Penal de 1980 o del anteproyecto del Ministerio de Justicia de 1983. Desde luego no es complementario del vigente Código Penal, que fue aprobado por ley orgánica 10/1995, es decir diez años después que el Código Penal Militar. Ahora bien, no es aceptable la postura de aquellos que critican que fuera aprobada antes la ley complementaria que la básica, desconociendo la urgencia de derogar el Código de Justicia Militar de 1945 y ajustar la Justicia Militar a la Constitución de 1978, como imperiosa necesidad sentida en el proceso español de transición política.

#### ***4.2.5. Influencia de los códigos penales extranjeros***

Además de la influencia notoria de nuestro Derecho penal militar y común histórico, en el Código Penal Militar se advierte como novedad la impronta (no confesada en su exposición de motivos) de los más modernos, en aquella época, códigos penales militares o códigos de Justicia Militar extranjeros, con la única excepción (que hay que lamentar) de los textos legales anglosajones. Son notorias las aportaciones que provienen de los códigos penales italianos de paz y

de guerra de 20 de febrero de 1941: definiciones, delitos contra la defensa nacional, en particular el derrotismo, delitos contra centinela o fuerza armada, deberes del mando, quebrantamiento de servicio, embriaguez en acto de servicio y delitos contra los deberes del servicio relacionados con la navegación. La ley Penal alemana de 24 de mayo de 1974, comentada por nuestra mejor doctrina, influyó en la parte general —definiciones y circunstancias modificativas— y en algunos delitos en particular, como la desobediencia (Calderón, 1995; Millán, 2011).

El Código de Justicia Militar de Francia, aprobado por decreto de 19 de noviembre de 1982, que reformó el primitivo texto de 8 de julio de 1965, fue determinante en el tratamiento de las penas, delitos de sabotaje o destrucción, incitación a la sedición, ofensas contra los superiores y delitos contra los deberes del servicio relacionados con la navegación. Pero no solo se tuvo en cuenta el código castrense sino la totalidad del sistema penal francés en los delitos contra la defensa nacional: traición, espionaje y revelación de secretos.

Se pueden encontrar influencias del Código de Justicia Militar de Portugal, aprobado por ley 141/1977, de 9 de abril, en los delitos de cobardía, quebrantamiento de servicio, delitos contra la eficacia en el servicio y deber de presencia, contra el decoro y contra los bienes militares.

Con menor incidencia, se tuvieron en cuenta la ley sobre Defensa Nacional de Canadá de 30 de junio de 1950 —delitos contra el deber de presencia—, el Código Penal Militar de Suiza de 13 de junio de 1927, con sus reformas posteriores, el Código Penal Militar de Bélgica de 27 de mayo de 1870 y, sobretodo, el excelente anteproyecto belga de Código Penal Militar de 1978 en los delitos de capitulación, abandono de servicio, insubordinación, vías de hecho e infracciones contra las leyes y costumbres de la guerra. Finalmente, es muy apreciable la influencia del Código de Justicia Militar de la República Argentina en el principio de especialidad, “cláusula de salvaguardia”, sistema de penas militares, delitos de traición, espionaje y revelación de secretos, rebelión, abuso de autoridad, negligencia, honor militar y deberes de la navegación.

#### **4.2.6. La incriminación de personas sin condición militar**

Fue propósito de los redactores del Código Penal Militar la exclusiva protección de bienes jurídicos “afectantes a las Fuerzas Armadas”, en los que es circunstancia principal la participación de militares como sujeto activo del delito. Ahora bien, esto no impidió la excepcional incriminación de personas que no tuvieran la condición militar, bien por la vía indirecta de la participación de *stranei* en un delito militar o en algunos contados casos en los que el delito puede ser cometido por cualquier persona.

La técnica que siguió el Código castrense combinó, no siempre de forma coherente, el criterio del sujeto activo del delito militar —necesidad o no de la condición militar— con la circunstancia de paz o guerra, limitando como regla general el delito militar en tiempo de paz a los miembros de las Fuerzas Armadas: “El militar que...”.

Es de destacar que en algunos Estados, caracterizados por la vigencia de códigos penales militares rigurosos en cuanto a las personas (es decir, que solo los militares pueden ser sujetos activos de las infracciones castrenses), sin embargo se amplía el concepto de militar (para comprender a los reservistas) o se incluye al no militar como sujeto activo de graves delitos contra la defensa nacional, para prevenir la violación de secretos por los ya licenciados (Alemania, Estados Unidos de América, Italia o Portugal).

Asimismo es habitual la incriminación de no militares en los delitos de incitación a la indisciplina o auxilio a los desertores (Alemania, Francia, Italia y Portugal) Tampoco es infrecuente la determinación de un sujeto activo sin condición militar en los delitos contra los bienes militares, pillaje, receptación, seguridad de las Fuerzas Armadas y atentados contra centinela o fuerza armada (Francia, Italia y Portugal).

El Código Penal Militar español, después de definir de modo estricto al militar, estableció los siguientes criterios:

- 1.º Limitación del sujeto activo del delito —“El militar que...”— en tiempo de paz a quienes tuviesen la condición militar.

- 2.º Limitación a tiempos de guerra (o, en algunos tipos, a estado de sitio) del delito militar que pudiera ser cometido por no militares. Así, desaparecieron en tiempo de paz como delitos militares (y se incorporaron al Código Penal por la citada ley orgánica 14/1985) la traición militar mediante espionaje, el espionaje, la revelación de secretos o información clasificada, las infracciones contra medios y misiones de las Fuerzas Armadas, el atentado y el desacato a autoridad militar o la incitación y apología de la sedición militar.
- 3.º Los delitos militares de traición y rebelión, aún cuando fueran cometidos por militares, se limitaron a tiempos de guerra y se suprimió, aún en este caso, la participación de no militares, con remisión de las restantes conductas al Código Penal.
- 4.º Excepcionalmente se tipificaron algunos delitos militares en tiempo de paz donde el sujeto activo podía ser una persona que no tuviese condición militar. Así, el allanamiento y vulneración de medidas de seguridad en establecimiento militar (art. 61), la desobediencia, resistencia o maltrato de obra a un centinela (art. 85), la incitación, apología, auxilio y encubrimiento de los delitos de abandono de destino o residencia y la deserción (art. 129), los delitos contra la administración de la Justicia Militar (arts. 180 a 188) y la receptación (art. 197).

#### ***4.2.7. La identificación del ámbito estrictamente castrense con el criterio de competencia de la jurisdicción militar por razón del delito***

Uno de los aspectos más polémicos del texto de la ley orgánica 13/1985, de Código Penal Militar, fue el contenido del inciso final de su disposición derogatoria, que derogó todas aquellas disposiciones referidas a la aplicación por la jurisdicción militar de criterios distintos del de competencia por razón del delito. Hasta entonces, en criterio clásico en la historia de la justicia castrense, se determinaba la competencia de la jurisdicción militar por tres nexos competenciales: por razón del delito, por razón del lugar y por razón de la persona. La nueva norma procesal se incluyó *in extremis* en el texto del proyecto, pues no aparecía en textos anteriores y, quizás por ello, no mereció ni una línea de justificación en la exposición de motivos de la ley

orgánica, a pesar de su gran trascendencia en el futuro de la jurisdicción militar.

Al parecer, esta norma procesal se introdujo por razones de urgencia política y sin ninguna reflexión técnico-jurídica de sus consecuencias. Entre ellas una revisión de los tipos del código castrense para plantearse la solución ante supuestos de impunidad o remisión al texto punitivo común de delitos que claramente pudieran afectar al buen régimen y servicio de las Fuerzas Armadas y, por tanto, satisfacer el criterio constitucional de inclusión en el ámbito estrictamente castrense. Los tipos penales militares se redactaron teniendo en cuenta los clásicos (y entonces vigentes) criterios competenciales por razón del delito, lugar, persona y bienes jurídicos militares afectados (afección al buen régimen y servicio de las Fuerzas Armadas).

Con mejor criterio, en el primer preámbulo del proyecto de Código Penal Militar se destacó que su contenido (vaciado de los delitos remitidos al Código Penal común por la ley orgánica 14/1985) se concretaba a los delitos de naturaleza militar y quedaban fuera de la competencia castrense los que, según otros criterios (*ratio loci* o *ratio personae*) no afectarían directamente en tiempo de paz a los intereses y deberes propios de las Fuerzas Armadas.

Las consecuencias de esta falta de técnica jurídica, aunque en parte fueron corregidos por la ley orgánica 4/1987, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción militar, se han dejado sentir hasta hoy, presentando grandes inconvenientes para el mantenimiento de la eficacia y disciplina militares. Sirva como ejemplo la laguna consistente en la falta de tipificación como delito militar de los tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas cometidos por militares en lugares militares, cuando afecten a la eficacia de las Fuerzas Armadas y constituyan un riesgo evidente por el manejo y la disponibilidad de armas. Es innegable que esta conducta, como ocurre en los Códigos de Justicia Militar de numerosos Estados (Bélgica, Estados Unidos de América, Italia, Portugal o Reino Unido), puede castigarse por la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense. Y otro tanto cabría decir de incriminación específica de las violencias o acosos sexuales que se podrían incluir, en su caso, como delitos de abuso de autoridad.

### 4.3. Novedades más importantes del texto punitivo castrense

Se pueden señalar como novedades más importantes del Código Penal Militar la enumeración de los grandes principios penales militares —legalidad, culpabilidad, igualdad, irretroactividad, especialidad y separación de las infracciones disciplinarias—, la llamada “cláusula de salvaguardia”, las cuidadas definiciones, la simplificación de las penas militares, la precisa diferenciación entre los diversos delitos contra la defensa nacional —traición, espionaje, revelación de secretos, sabotaje y derrotismo—, la introducción de un título de nueva planta dedicado a los delitos contra las leyes y usos de la guerra (dando así cumplimiento en el ámbito castrense a lo dispuesto en los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949), la desaparición de la rebelión militar en tiempos de paz (que se incluye en el Código Penal), la reducción de la competencia sobre las personas no militares en los delitos contra la institución militar —delitos contra fuerza armada o policía militar, atentados y desacatos contra autoridades militares, ultrajes a la nación e injurias a los ejércitos—, la acertada sistematización de los delitos contra la disciplina y, entre ellos, el adecuado tratamiento del abuso de autoridad (con la tipificación de los tratos degradantes o inhumanos), la eliminación de un título exclusivamente dedicado a los delitos contra el honor militar que quedan integrados en el extensísimo título correspondiente a los delitos contra los deberes del servicio, la desaparición de la gran mayoría de los delitos contra el decoro castrense, la nueva tipificación del delito de deserción militar (que cubría la mitad del espacio criminológico castrense), la introducción de un capítulo a los delitos contra los deberes del mando, la tipificación de la embriaguez en acto de servicio, la agrupación de la mayoría de los delitos de imprudencia y de peligro bajo el epígrafe de delitos contra la eficacia en el servicio, la concentración en un solo título específico de todos los delitos contra los deberes de la navegación, tanto marítima como aérea, y, finalmente, la desaparición del delito de fraude militar, ventajosamente sustituido por los delitos contra la hacienda en el ámbito militar.

Asimismo, el paso del proyecto de Código Penal Militar por el Senado significó la inclusión de un nuevo título, el Octavo, dedicado a los delitos contra la Administración de la Justicia Militar. Realmente estos delitos son mera reproducción de los correspondientes delitos



comunes —falso testimonio, prevaricación, cohecho y desacato, entre otros—, convertidos en delitos militares para otorgar competencia a los tribunales y jueces militares para enjuiciar y castigar unas infracciones cometidas en los procedimientos y vistas orales castrenses. Otra de las consecuencias de la impremeditada disposición derogatoria, que limitó a los delitos militares la competencia de la jurisdicción militar.

## **5. LA LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS ARMADAS**

De todas las leyes orgánicas de reforma de la Justicia Militar, la de mayor trascendencia para el ejercicio del mando fue la 12/1985, de 27 de noviembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas (Rojas, 1990; Alvarez y Fortún, 1986; Chávarri, 1986). Y ello porque supuso una gran novedad en el desempeño de la potestad disciplinaria militar, que siguió atribuida a las autoridades y mandos militares, pero limitada por las normas constitucionales aplicables también a la acción disciplinaria. Tales fueron las innovaciones aportadas que se aprobaron antes de su entrada en vigor, por orden ministerial 43/1986, de 27 de mayo, unas extensas instrucciones dirigidas a las autoridades y mandos con potestad disciplinaria, para la mejor aplicación de sus novedosos preceptos.

Como es evidente, incluso por su fecha de promulgación, fue elaborada paralelamente al Código Penal Militar, aunque no dejó de presentar problemas su tramitación parlamentaria en diferentes comisiones del Congreso de los Diputados.

La ley orgánica 12/1985 supuso, en primer lugar, el cumplimiento del principio constitucional de tipicidad de las infracciones sancionadoras, en este caso disciplinarias militares. Se superó así la anticuada relación de las faltas leves y graves del Código de Justicia Militar, ayuna de la mínima taxatividad requerida por las normas sancionadoras. Como crítica hay que advertir que no se acogió la división tripartita propia del derecho disciplinario y, al lado de las faltas graves y leves, pervivieron las llamadas causas de infracciones extraordinarias, herencia indeseada del “expediente gubernativo”, que se mantenía. En estas causas no se cuidó precisamente el principio de

taxatividad. Pero, en general, la tipificación de las faltas disciplinarias militares significó un notable progreso y garantía para los sancionados.

En segundo lugar, se estableció un catálogo cerrado de sanciones disciplinarias, eliminando algunas como los recargos en el servicio mecánico o la reclusión en calabozo, impropias del momento en que se aprobó la reforma. En este sentido fue acogida la distinción efectuada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (caso “Engel” y otros, referido a los arrestos de rigor) entre los arrestos por falta leve en domicilio o unidad, que no suponen privación sino restricción de libertad al no implicar un encierro sino la permanencia en el lugar que se designe en la unidad (que no puede ser un calabozo), frente a los arrestos por falta grave que pueden ser considerados como privación de libertad al consistir en el internamiento en un establecimiento disciplinario militar. La duración de las sanciones de arresto también fue modificada para adecuarla a los ejemplos de los ejércitos de más asidua relación. Téngase en cuenta que en el Código de Justicia Militar se podían imponer arrestos de hasta seis meses por falta grave.

En tercer término, se determinaron con precisión las autoridades y mandos militares a quienes se atribuía la potestad disciplinaria y su competencia en relación con las sanciones disciplinarias por faltas leves, graves y extraordinarias (recaídas en el expediente gubernativo), estas últimas reservadas al ministro de Defensa.

No fue menor la innovación que significó la regulación del procedimiento sancionador que, aun en el oral que se seguiría para las faltas leves, reconoció garantías constitucionales básicas como la audiencia del interesado o el derecho de defensa. El procedimiento escrito por falta grave y el expediente gubernativo fueron dotados de los derechos y garantías imperantes en el procedimiento sancionador común y disciplinario de los funcionarios. Sin embargo se mantuvo una excepción, que fue calificada por la doctrina, de inconstitucional, puesto que no se concedió la posibilidad de recurso contencioso-disciplinario militar contra los acuerdos sancionadores por faltas leves (Millán, 2011; Higuera, 1990; Rodríguez-Villasante, 1990; López Ramón, 1987). El fundamento esgrimido en el debate parlamentario consistió en la simple referencia al caso “Engel” (conocida sentencia

del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 8 de junio de 1978), relativa a los arrestos por falta leve que no implican privación de libertad, desconociendo el derecho constitucional del sancionado a obtener de un tribunal competente la tutela judicial efectiva (art. 24 de la Constitución). Error que se mantiene en la vigente ley orgánica 8/1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas y hubo que esperar al año 2011 para que el Tribunal Constitucional declarara inconstitucional esta exclusión de la tutela judicial. Para Millán Garrido, esta privación del control judicial para las faltas leves fue una concesión política —con anterioridad no existían recursos jurisdiccionales en materia disciplinaria militar—, que fue denunciada durante la tramitación parlamentaria y se fundamentó por la mayoría de la Cámara en el curioso argumento de era suficiente el recurso en vía administrativa al implicar solo restricción de libertad los arrestos por falta leve (2011, 68).

Esta crítica no obsta al reconocimiento del progreso que supuso la atribución al sancionado de la posibilidad de recurrir las sanciones por falta grave y las sanciones extraordinarias impuestas en el expediente gubernativo, interponiendo el recurso contencioso-disciplinario militar que se sustanciaría —a partir de la entrada en vigor de la ley orgánica 4/1987— ante el Tribunal Militar Central o ante la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo. Esta ley orgánica mitigó la falta de tutela judicial en materia de faltas leves, al establecer contra todas las sanciones disciplinarias militares el recurso contencioso-disciplinario preferente y sumario por vulneración de la Constitución, que se sustanciaba ante los órganos de la jurisdicción militar. Estos tribunales, para paliar el carácter inconstitucional de la ley orgánica 12/1985, admitían a trámite estos recursos con gran amplitud, alegando el bloque de constitucionalidad e interpretando con generosidad el artículo 24 de la Constitución, para entrar en el fondo del asunto y no privar de tutela judicial a los sancionados por faltas leves. De forma que aquellas cautelas políticas que propiciaron la expresada irrecurribilidad se revelaron inconsistentes e ineficaces, además de inconstitucionales.

A los pocos años de vigencia de la ley orgánica 12/1987, que inicialmente se aplicó a los miembros de la Guardia Civil, se aprobó un régimen disciplinario especial para éstos mediante la promulgación de la de igual rango 11/1991, de 17 de junio, de Régimen

Disciplinario de la Guardia Civil (Rodríguez-Villasante et al., 1996; Millán, 1992). Ésta fue más tarde derogada y sustituida por la vigente ley orgánica 12/2007, del mismo nombre, que establece un régimen disciplinario más parecido al vigente para el Cuerpo Nacional de Policía, dadas las funciones policiales de ambos cuerpos.

Finalmente, la 12/1985 fue también derogada y sustituida por la vigente 8/1998, de 2 de diciembre, ante la incidencia de numerosas disposiciones legales promulgadas posteriormente, particularmente en materia de personal y justicia militar, así como por la supresión del servicio militar obligatorio (Rodríguez-Villasante et al., 2000; Millán y Prados, 1999).

## **6. LA LEY ORGÁNICA DE LA COMPETENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN MILITAR**

Finalizada la reforma de las leyes sustantivas militares, penales y disciplinarias, restaba la modificación fundamental de la Justicia Militar, es decir la determinación de la competencia y la organización de la jurisdicción militar. No olvidemos que, hasta el 1 de mayo de 1988, casi diez años después de la promulgación de la Constitución española de 1978, no entró en vigor la ley orgánica 4/1987, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar (Sánchez Guzmán et al., 1995). Hasta entonces, con las modificaciones antes comentadas e introducidas por la ley orgánica 9/1980 y por la disposición derogatoria de la del mismo rango 13/1985, pervivía la organización judicial militar establecida en el Código de Justicia Militar de 1945. Es decir, no existían tribunales militares permanentes, la autoridad judicial se atribuía a las autoridades militares superiores (según el aforismo “Quien manda juzga”) y persistía el Consejo Supremo de Justicia Militar. Ciertamente, la figura tradicional del auditor y la institución del “disenso” dotaba de una importante garantía a la jurisdicción militar, pero no satisfacía lo dispuesto por la Constitución para el poder judicial, incluida la organización judicial castrense.

Aunque era evidente la necesidad de acomodar la competencia y estructura de la Justicia Militar a los imperativos constitucionales —en particular a los artículos 24 y 117.5 de la Constitución—, una vez más los condicionamientos políticos que presidieron la transición

demoraron considerablemente la decisión de privar al mando militar de su condición de autoridad judicial, confiriéndola exclusivamente a jueces y tribunales independientes, inamovibles, predeterminados, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.

Del examen de la ley orgánica 4/1987, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar, se pueden deducir los principios básicos de la reforma orgánica judicial militar (Millán, 2011; 53 y 54; Rodríguez-Villasante, 1997, 26 y 27; Fernández Segado, 1990-1991, 20 y 21):

- 1.º Integración de la jurisdicción militar, como jurisdicción especial, en el Poder Judicial único del Estado (Título VI y art. 117 de la Constitución).
- 2.º Reconocimiento constitucional de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio (art. 117.5 de la Constitución).
- 3.º Afirmación del fundamento de la existencia de la jurisdicción militar en la naturaleza del derecho que aplica y ámbito institucional en que se ejerce (exposición de motivos de la ley orgánica 4/1987).
- 4.º Determinación de los criterios que han servido de base para una profunda reforma de la organización de la jurisdicción militar:
  - a. Las corrientes doctrinales del derecho comparado.
  - b. Las exigencias de la sociedad actual.
  - c. Los valores tradicionales de las Fuerzas Armadas.
  - d. La eficacia de la justicia castrense.
- 5.º Exclusividad de los órganos judiciales militares en la función jurisdiccional, con exclusión de los órganos militares de mando, a quienes se reconoce una legitimación especial en el recurso de casación contra sentencias y autos de sobreseimiento definitivos, en defensa de la disciplina y otros intereses esenciales de la institución militar (art. 111 de la ley orgánica 4/1987, posteriormente derogado).
- 6.º Consagración del principio constitucional de independencia de los órganos judiciales militares, garantizando su inamovilidad,

responsabilidad, sumisión exclusiva al imperio de la ley y predeterminación. Y en consecuencia, establecimiento de un estatuto especial de las personas con funciones en la administración de la Justicia Militar, determinación de la responsabilidad disciplinaria judicial y atribución de la inspección de todos los órganos de la jurisdicción militar al Consejo General del Poder Judicial.

- 7.º Profesionalización jurídica de la Justicia Militar mediante la tecnificación de sus órganos, atribuyendo la presidencia de los tribunales a miembros del Cuerpo Jurídico Militar, mayoría de vocales togados en las Salas en relación con los vocales militares y pertenencia al Cuerpo Jurídico Militar de los jueces togados militares, fiscales jurídico-militares y secretarios relatores.
- 8.º Composición mixta de los tribunales militares —Territoriales y Tribunal Central Militar—, integrados por vocales togados (permanentes) y vocales militares, designados por sorteo para cada vista entre una lista predeterminada y publicada anualmente.
- 9.º Unicidad del Poder Judicial en el vértice de ambas jurisdicciones (ordinaria y castrense) con la creación de la Sala Quinta de lo Militar del Tribunal Supremo y la dependencia de la Fiscalía Togada del fiscal general del Estado.
- 10.º Reducción de la competencia de la jurisdicción militar en tiempos de normalidad (fuera del estado de sitio o tiempos de guerra), limitada fundamentalmente al enjuiciamiento de los delitos previstos en el Código Penal Militar y al conocimiento del recurso contencioso-disciplinario militar (tanto ordinario como preferente y sumario), con previsión de una mayor extensión en estado de sitio y tiempo de guerra.

Ciertamente es obligado el reconocimiento de los importantes logros de la ley orgánica 4/1987 en la reforma de la jurisdicción militar y su adecuación a los preceptos constitucionales (Pedraz, 1996, 25; Calderón, 1995, 393-395; Almagro, 1994, 681; Fernández Segado, 1992, 38 y 39; Mozo, 1992, 650; García Ballester, 1991, 168; Bermúdez, 1989, 9 y 10; Hernández, 1988, 81). Sin embargo, en relación con determinados aspectos de su organización se han puesto

de manifiesto algunas deficiencias en el ámbito de la garantía de independencia de los órganos judiciales militares. Esta independencia se cuestiona, a pesar del estatuto que establece la 4/1987, por la pertenencia de quienes desempeñan funciones judiciales y fiscales en la jurisdicción castrense al Cuerpo Jurídico Militar, cuerpo dependiente del Ministerio de Defensa. Departamento determinante en las decisiones en materia de ascensos y progresión en la carrera. Además se consideran excesivas las atribuciones del ministro de Defensa en relación con la administración de la jurisdicción militar, en particular en nombramientos y destinos (Millán, 2011, 54 y 55; Parada, 1992; Jiménez Villarejo, 1991, 60).

Sin embargo estas objeciones con invocación de inconstitucionalidad han sido terminantemente rechazadas por el propio Tribunal Supremo (Salas Tercera, Quinta y Sala de Conflictos de Jurisdicción) y por el Tribunal Constitucional, en especial en la decisiva sentencia 204/1994, que se pronuncia sobre el estatuto jurídico del juez togado militar, los principios generales y garantías establecidos en la ley orgánica 4/1987, la pertenencia del juez togado al Cuerpo Jurídico Militar, su sometimiento al régimen disciplinario militar, su inamovilidad y la pérdida de destino por ascenso. Todavía más concluyente es la Sentencia 113/1995 del Pleno del Tribunal Constitucional que, después de ratificar la doctrina sentada por la sentencia 204/1994, antes citada, recuerda que la 4/1987 ha adaptado la jurisdicción militar a la Constitución y dotado a sus órganos de las garantías de independencia, imparcialidad e inamovilidad (Rodríguez-Villasante, 1997, 41-56).

Naturalmente se puede y debe avanzar (y se ha avanzado como hizo la vigente ley orgánica 8/1998 en el régimen disciplinario militar de los miembros de la jurisdicción castrense), profundizando en su independencia respecto a las decisiones de la administración militar o a las atribuciones del ministro de Defensa. Pero debe tenerse en cuenta que el artículo 117.5 de la Constitución establece la jurisdicción militar como distinta de la ordinaria, dentro de la unidad del Poder Judicial como Poder Judicial especial, por lo que preconizando un sistema judicial militar que reproduzca miméticamente el ordinario (como “más constitucional”), podría llegarse a la práctica desaparición de cualquier vestigio de singularidad de la jurisdicción castrense, lo que haría incomprensible su especialidad y podría desembocar,

paradójicamente, en la conclusión de la “inconstitucionalidad” del mismo artículo 117.5 de la Constitución española (Gómez Colomer, 1994).

Evidentemente no se puede negar el fundamento constitucional de otras soluciones que, respetando la existencia de la jurisdicción militar, la organicen de forma diferente (y hay sobrados ejemplos en el derecho comparado), pero lo que aquí debe resaltarse es el considerable acierto para la reforma de la Justicia Militar aportado por la ley orgánica 4/1987, como norma típica de la transición política española.

En conclusión, se puede afirmar, con Jiménez Villarejo, que la nueva organización de la jurisdicción castrense no llega a comportar una ruptura respecto a la situación normativa anterior, se trata de una reforma integral, profundamente innovadora, pero a la que no es ajena la tradición y un “ponderado eclecticismo” (1989, 17 y 18).

Para el pleno funcionamiento de la nueva organización de la jurisdicción militar fue preciso la aprobación de la ley 9/1988, de 21 de abril, de Planta y Organización Territorial de la Jurisdicción Militar, que estableció los territorios, los juzgados y tribunales castrenses, además de regular determinados aspectos procesales en espera de la futura aprobación de la ley Procesal Militar.

## **7. LA LEY ORGÁNICA PROCESAL MILITAR**

Como se ha afirmado, la reforma de la Justicia Militar en el periodo de tiempo que puede calificarse como de transición política, no finalizó normativamente hasta la derogación del último precepto del Código de Justicia Militar de 1945. Sin embargo, se demoró hasta el año 1989 la reforma procesal o de los procedimientos militares, al haber sido consideradas más urgentes las modificaciones sustantivas en lo penal y disciplinario del año 1985 y en lo competencial y orgánico del año 1987, quizás por el carácter más técnico-jurídico de los preceptos procesales. Sin embargo, en ningún momento dejó de ser propósito político del Ministerio de Defensa la culminación de la reforma de la Justicia Militar para adecuarla a la Constitución y alcanzar la completa derogación del Código de Justicia Militar.



Dentro de los objetivos ministeriales que se pueden considerar propios del periodo de transición política española, podrían destacarse los siguientes (Millán, 2011, 56):

- 1.º Aprobar un procedimiento penal militar presidido por el principio de celeridad, de particular importancia en el ámbito castrense.
- 2.º Instaurar el principio acusatorio y otros principios constitucionales como el de legalidad, contradicción, oralidad y publicidad.
- 3.º Regular un proceso penal basado en la inmediatez de la práctica de las pruebas ante el órgano juzgador.
- 4.º Admitir, con las restricciones necesarias, el ejercicio de la acción privada en la jurisdicción castrense, regulando la actuación del actor civil.
- 5.º Reconocer de forma amplia el derecho de defensa.
- 6.º Introducir un procedimiento de urgencia, con todas las garantías legales, para enjuiciar las infracciones que requieran el inmediato restablecimiento de la disciplina.

Después de un trámite parlamentario presidido por un notable consenso (el proyecto del Gobierno fue aprobado por el Congreso de los Diputados con un solo voto en contra), fue promulgada la ley orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar.

Se repitió la crítica, ya formulada en relación con el Código Penal Militar aprobado antes del Código Penal común y complementario de éste, destacando que, al ser la ley Procesal Militar en muchos de sus preceptos copia fiel de la de Enjuiciamiento Criminal, no se hubiera esperado a la futura reforma de la anciana ley rituarial común, continuamente anunciada por los sucesivos gobiernos. Pero era evidente que a los imperativos de la transición se unía el despropósito de que los tribunales militares de nueva creación, regulados por la ley orgánica 4/1987, tuvieran que aplicar los preceptos procesales del Código de Justicia Militar, muchos de ellos aquejados de inconstitucionalidad, con una falta absoluta de coordinación entre lo orgánico y lo procesal.

En la laboriosamente elaborada ley Procesal Militar se regularon varios tipos de procedimientos (Sánchez Guzmán et al., 1995). Dos de ellos fundamentales: el penal militar y el contencioso-disciplinario militar. Otros especiales, de índole criminal, como el penal para conocer de determinados delitos, el sumarisimo en tiempo de guerra, el procedimiento contra reos ausentes y para las faltas penales (en tiempo de guerra), así como el modo de proceder contra jueces togados militares, auditores presidentes y vocales de tribunales militares, por causa de responsabilidad penal.

El libro primero, dedicado a las disposiciones generales, reviste gran importancia, pues en él se regulan los conflictos de jurisdicción y las cuestiones de competencia, el gobierno y régimen de juzgados y tribunales, así como las normas que rigen las actuaciones generales.

Fue profundamente innovador el tratamiento de las partes en el proceso penal militar, que son el fiscal jurídico militar, el procesado (o inculcado) asistido por su letrado defensor, la defensa del Estado como responsable civil (conferida a la Abogacía del Estado), la acusación particular y el actor civil. No se reconoció, sin embargo, la posibilidad de acción popular en el ámbito jurisdiccional castrense.

La doctrina ha destacado la acentuación de las garantías del justiciable y de los perjudicados por el delito, limitadas por los imperativos de la disciplina militar, que se concretan en el derecho a la asistencia letrada desde el momento de la imputación, en el principio de igualdad de armas entre las partes del proceso penal, la potenciación del fiscal jurídico militar, la simplificación del procedimiento, la acentuación del carácter judicial de las diligencias previas, la regulación de la vigilancia penitenciaria y la inclusión de las normas sobre detención de militares (Millán, 2011, 59 y 61).

En el libro segundo, dedicado al proceso penal militar, se regularon las diligencias previas de carácter judicial y el sumario por delitos. Con evidente influencia de la ley de Enjuiciamiento Criminal, contiene detalladas normas sobre la identificación del delincuente, comprobación del delito, condición de imputado, auto de procesamiento, declaraciones del procesado y prueba testifical y pericial, entrada y registro en lugar cerrado, medidas cautelares sobre

personas (prisión provisional) y bienes, libertad provisional, conclusión del sumario, sobreseimiento y recursos.

Tampoco se aparta notoriamente la ley Procesal Militar de su modelo común en la regulación del juicio oral, donde ha de practicarse la prueba ante el tribunal en la vista, cuyo desarrollo se detalla hasta las conclusiones de las partes y la sentencia. Se determinan las normas sobre las actuaciones ante la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo y la ejecución de sentencias.

Aunque la doctrina ha calificado el procedimiento penal militar, normas de la ley de Enjuiciamiento Militar adaptadas a las peculiaridades de la jurisdicción militar, como un procedimiento más ágil, en el que se suprime la antigua prueba en plenario, se abrevian los plazos y se limitan los recursos, lo cierto es que en la práctica el proceso castrense (a pesar de el modesto número de las causas criminales que se instruyen por los juzgados togados y de las que conocen los tribunales militares) no ha sido el instrumento capaz de dotar a la jurisdicción militar de la deseable celeridad, con demoras en su resolución que no siempre la justifican como instrumento rápido para restablecer la disciplina y otros valores de las Fuerzas Armadas, sin perjuicio de las garantías del debido proceso (Millán, 2011, 59).

El libro cuarto reguló, en primer lugar, el recurso contencioso-disciplinario militar. Se desarrollaron aquí las normas precisas para otorgar tutela judicial a los sancionados en vía disciplinaria militar, a través de un proceso sustanciado ante el Tribunal Militar Central y la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo. Tutela judicial que habían establecido tanto la ley orgánica 12/1985, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, como la 4/1987, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar. Y, posteriormente, la 11/1991 de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Sin embargo, como ya se ha apuntado críticamente, el recurso contencioso-disciplinario militar ordinario solo se podía interponer contra las sanciones impuestas por las autoridades y mandos militares y de la Guardia Civil en los procedimientos y expedientes por faltas graves o causas de sanciones extraordinarias (expediente gubernativo). Se excluía así la tutela judicial en el caso de sanciones por faltas leves, deficiencia mantenida hasta hoy en el terreno normativo y subsanada

por el Tribunal Constitucional en 2011, en sentencia 177/2011, de 8 de noviembre, que declaró inconstitucional tal limitación, concediendo la tutela judicial a todos los sancionados en la vía disciplinaria militar.

Las normas que regulan el recurso disciplinario-militar tomaron como base el recurso contencioso-administrativo ordinario establecido por la ley de 27 de diciembre de 1956 y determinaron la supletoriedad de la de Enjuiciamiento Civil, con las peculiaridades orgánicas y disciplinarias propias del sistema de la Justicia Militar. Entre ellas debemos destacar la ejecutividad inmediata de las sanciones impuestas en vía disciplinaria militar y la excepcionalidad de su suspensión.

También reguló la ley procesal castrense el recurso contencioso-militar preferente y sumario que puede interponerse contra cualquier sanción disciplinaria militar cuando se entienda que han sido vulnerados los derechos fundamentales del sancionado. Además de la competencia de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo y del Tribunal Militar Central, se atribuyó el conocimiento a los tribunales militares territoriales.

En todos los procedimientos contencioso-disciplinarios militares, las sentencias del Tribunal Militar Central y de los tribunales militares territoriales, pueden ser recurridas en casación ante la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo.

Asimismo la parte cuarta de la ley orgánica Procesal Militar reguló, como proceso especial de carácter civil, la prevención de los juicios de testamentaría y abintestato, procedimiento sumario (que se instruye en caso de fallecimiento de un militar en campaña o navegación), que no supone de declaración de herederos ni de cualesquiera otros derechos sucesorios.

La aprobación de la ley Procesal Militar que, en definitiva adecuó los procedimientos judiciales castrenses a la Constitución española e incorporó la tutela judicial de los sancionados en vía disciplinaria militar, significó la culminación de la obra de la transición política española de reforma del sistema de Justicia Militar, completando la modificación de las normas sustantivas (penales y

disciplinarias) y orgánicas, con la derogación de los últimos preceptos del Código de Justicia Militar de 1945.

### BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Almagro Nosete, J. (1994), *Instituciones de Derecho procesal. Proceso penal*, 2.<sup>a</sup> ed. Madrid: Trivium.
- Álvarez Roldán, L. B. y Fortún Esquifino, R. (1986), *La Ley Disciplinaria Militar*. Pamplona: Aranzadi.
- Bermúdez de la Fuente, J. L., “Presentación”. En *La jurisprudencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 9 y 10.
- Calderón Susín, E. (1995), “El procedimiento de *habeas corpus*”. En *Comentarios a las Leyes Procesales Militares*. Madrid: Ministerio de Defensa, I, 389 y ss.
- Casado Burbano, P. (1988), “Visión histórica del derecho penal militar español”. En R. Blecua Fraga y J. L. Rodríguez-Villasante y Prieto (coords.), *Comentarios al código penal militar*. Madrid: Civitas, 29 y ss.
- Chávarri Zapatero, J. (1986), *Régimen disciplinario militar*. Madrid: Tecnos.
- Fernández Segado, F. (1990-1991), “La Jurisdicción Militar en la perspectiva histórica”, *Revista Española de Derecho Militar*, 56-57, 13-62.
- (1992), “El marco constitucional. La Jurisdicción Militar: su organización y competencia”. En *La Jurisdicción Militar*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 27 y ss.
- García Ballester, P. (1991), “Jurisdicción militar y Constitución española”, *Revista Española de Derecho Militar*, 58, 168-174.
- Gómez Colomer, J. L. (1994), “Principios y garantías del proceso penal militar”. En *III Jornadas sobre Jurisdicción Militar*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 317 y ss.
- González-Deleito y Domingo, N. (1979), “La evolución histórica de la jurisdicción penal militar en España”, *Revista Española de Derecho Militar*, 38, 9-66.
- Hernández Gil, A. (1988), “La necesaria unidad jurisdiccional”, *Revista Española de Defensa*, mayo, 81.
- Higuera Guimerá, J.-F. (1990), *Curso de Derecho Penal Militar Español*. Barcelona: Bosch.
- Jiménez Jiménez, F. (1987), *Introducción al Derecho penal militar*. Madrid, Civitas.
- Jiménez Villarejo, J. (1989), “Algunos aspectos de la nueva organización de la jurisdicción militar”, *Revista Española de Derecho Militar*, 53, 11-26.
- (1991), *Potestad disciplinaria militar y control jurisdiccional*. Madrid: Colex.
- López Ramón, F. (1987), “Reflexiones sobre el contencioso-disciplinario militar”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 54, 165-186.
- Millán Garrido, A. (1992), *Régimen disciplinario de la Guardia Civil*. Madrid: Trotta.

- y Prados Prados, S. (1999), *Ley Disciplinaria de las Fuerzas Armadas*. Madrid: Tecnos.
- (2011), “Prólogo”. En *Justicia militar*, Madrid, Ariel, 21 y ss.
- Mozo Seoane, A. (1988), “Ilícito penal e ilícito disciplinario en el Derecho Militar”. En J. L. Rodríguez-Villasante y Prieto y R. Bleuca Fraga (coords.), *Comentarios al Código Penal Militar*. Madrid: Civitas, 177 y ss.
- (1992), “Recensión crítica”, *Revista Española de Derecho Militar*, 59-60, 646-650.
- Parada Vazquez, R. (1992), “Toque de silencio por la justicia militar”, *Revista de Administración Pública*, 127, 7-44.
- Pedraz Penalba, E. (1996), “Proemio”. En *El Gobierno de la Justicia. El Consejo General del Poder Judicial*. Valladolid: Servicio de Publicaciones de la Universidad, 9 y ss.
- Querol y Durán, F. de (1946), *Principios de derecho militar español, con arreglo al Código de Justicia Militar de 1945*. Madrid: Editorial Naval.
- Rodríguez Devesa, J. M. (1952), “Código de Justicia Militar”. En C. E. Mascareñas (dir.), *Nueva Enciclopedia Jurídica*. Barcelona: Francisco Seix, IV.
- Rodríguez Devesa, J. M. et al. (1980), “La reforma del Derecho penal”, *Revista de Derecho de la Universidad Complutense*, monográfico.
- Rodríguez-Villasante y Prieto, J. L. (1986), “El Código Penal Militar”, *Revista General de Derecho*, 499, 1257-1309.
- y Bleuca Fraga, R. (coords.) et al. (1988). *Comentarios al Código Penal Militar*, Madrid, Civitas.
- (1990), “Prólogo”. En J. Rojas Caro, *Derecho Disciplinario Militar*. Madrid: Tecnos, 303 y ss.
- (1996), “El Código penal militar en el sistema penal español: principio de especialidad y concurso de leyes”, *Estudios de Derecho Judicial*, 5, 21-88.
- et al. (1996), *Comentarios a la Ley disciplinaria de la Guardia Civil*, 2.<sup>a</sup> ed. Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, 2 v.
- (1997), “Estatuto de los miembros de la Jurisdicción Militar e independencia de los órganos judiciales militares”. En M. Ramírez Jiménez (coord.), *Constitución y Jurisdicción Militar*. Zaragoza: Libros Pórtico, 17-58.
- et al. (2000), *Comentarios a la Ley disciplinaria de las Fuerzas Armadas*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Rojas Caro, J. (1990), *Derecho disciplinario militar*. Madrid: Tecnos.
- Sánchez Guzmán, E. et al. (1995), *Comentarios a las leyes procesales militares*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Valenciano Almoyna, J. (1978), “En torno a un nuevo Código de Justicia Militar”, *Revista Española de Derecho Militar*, 35, 55 y ss.

# EL COMPLEJO PROCESO DE IMPLANTACIÓN DEL ISFAS

LUIS ENRIQUE DE LA VILLA GIL  
CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL  
TRABAJO Y DE LA SS  
SOCIO DE ROCA JUNYENT

*... pero yo sé  
que no existe el olvido,  
que se es o se deja de ser,  
que amar es vivir ...*  
(Clara Janés, 1940).

*... de pronto hay un momento  
en que todo es pasado ...*  
(Luis López Anglada, 1910-2006).

## **1. LA PROTECCIÓN SOCIAL CONTEMPORÁNEA**

La protección social, en los países más desarrollados, es el punto de llegada de un largo recorrido histórico en el que se han sucedido estas cuatro etapas: las ayudas sociales indiferenciadas, los seguros sociales, la seguridad social y la protección social propiamente dicha. Existen desde luego numerosos países que no han culminado esa evolución, ni quizá puedan conseguirlo en muchos años más, pero la meta ideal es siempre la misma.

### **1.1. La larga etapa de las ayudas indiferenciadas**

La etapa de las ayudas indiferenciadas se inició con las primeras organizaciones sociales, por primitivas que estas sean. Los riesgos determinados por la enfermedad, por la vejez y por la muerte se cubrían por la familia, por los vecinos, por la iglesia, por las

corporaciones profesionales, por las empresas o por entidades *ad hoc* —cofradías, hermandades, montepíos, mutualidades y similares— creadas con la finalidad de reparar más o menos intensamente aquellos riesgos. Esta primera etapa cubre un periodo de siglos, aunque se presta mayor atención, lógicamente, a las formas de cobertura que se desarrollan a partir del XVIII. Coexisten en ella las ayudas gratuitas, de caridad o beneficencia, y las ayudas financiadas con aportaciones económicas específicas, cualquiera sea el sujeto privado o público que las sufrague.

Un buen ejemplo ofrece el Montepío Militar —precedido de lastimosos suplicatorios<sup>1</sup>— y creado, en el reinado de Carlos III, por real cédula de 20 de abril de 1761 y, más tarde, regulado por el real decreto de 1 de enero de 1796, cuando ya había sido creado el Montepío del Cuerpo de Oficiales de la Real Armada, por real orden de 16 de octubre de 1794, y cuyos asegurados acabarían incorporándose al Montepío Militar. Muy posterior es la creación del Montepío de la Casa Real (real decreto de 13 de junio de 1918) y el Montepío de la Guardia Civil (real orden de 17 de septiembre de 1877). Estos, y otros muchos Montepíos, para funcionarios y empleados civiles

[C]onstituían unas asociaciones legales y obligatorias formadas por clases determinadas de funcionarios, cuyos fondos de nutrían con descuentos especiales que sufrían en sus sueldos y con otros arbitrios y aún con subvenciones del propio Estado; pero variaban en la cuantía de los descuentos y en la de las pensiones que abonaban. Carecían por completo de toda base técnica, siendo en la práctica muy distinta su situación económica (Cárdenas, 1928, 13).

---

<sup>1</sup> El marqués de Mina protagonizó una serie de iniciativas para socorrer a las viudas y huérfanos de los militares. Para mover la piedad de Carlos III se refiere en una de sus epístolas a que la infelicidad en que quedan las desgraciadas viudas y los hijos de los oficiales, mueve a la creación de algún fondo para socorrerlos “lo que será un especial alivio para estas desdichadas, reducidas con sus hijos a mendigar para comer, si no eligen otro peor partido. Morirán sus maridos con este consuelo. Será a Dios esta obra tan acepta, como propia de la piedad del Rey, que se libertará de continuas instancias de esta naturaleza y su erario del crecido número de pensiones que les concede, y que dejará una memoria y una gratitud inmortal”.



Era la época en que el reformismo ilustrado usaba cálidas palabras para justificar sus acciones, por ejemplo las de la exposición de motivos del real decreto de 23 de febrero de 1857 al eliminar los descuentos a los militares, como con anterioridad había ocurrido con los civiles, afirmando que “el Tesoro recibe aquéllos y acude á las pensiones, reputándose los mismos un impuesto y éstas una obligación del Estado”.

Pese a la insuficiencia, desigualdad e inseguridad de las pensiones para viudas y huérfanos a cargo de los Montepíos, para los funcionarios y sus familias supusieron el inicio de una acción social relativamente estable que conoció, no obstante, momentos de desconcierto, favorecidos por la desamortización<sup>2</sup>.

Son características de esta primera larguísima etapa, la pluralidad de dispositivos concurrentes, la eficacia aleatoria de los mismos, la disparidad financiera y la rotunda desigualdad como secuela de todo ello, referida particularmente a la voluntariedad u obligatoriedad de los dispositivos de cobertura. En todo caso, es un hecho constatable que, en esta primera etapa, la acción social sobre los funcionarios militares fue muy superior a la que recibieron los civiles, ya fueran estos trabajadores del sector privado o del público.

---

<sup>2</sup> Buena muestra de ese desconcierto refleja la clasificación de las “pensiones existentes”, en siete grupos, ordenada por la ley de 11 de mayo de 1837, circulada por el decreto del 12 de mayo de 1837: 1.º Pensiones concedidas o aprobadas por las Cortes; 2.º Por título oneroso; 3.º Por servicios personales al Estado de conocida importancia y utilidad; 4.º A las viudas o hijos, padres o hermanas solteras de los que hubiesen muerto violentamente, o sufrido en sus personas o intereses por defender los derechos de la Nación, o hubiesen prestado notoriamente servicios importantes o extraordinarios a la misma; 5.º A las viudas y huérfanos de militares que se hayan distinguido notablemente en su carrera, o hubiesen muerto en acción de guerra, plaza sitiada o punto epidemiado, estando en servicio activo; 6º) A los empleados que hubiesen quedado inutilizados en acto de servicio, y 7.º A los jóvenes enviados por el Gobierno a países extranjeros para adquirir conocimientos artísticos o científicos. Con motivo de la aprobación de una real orden de 20 de noviembre de 1872, comentaba Alcubilla lo siguiente: “la legislación sobre clases pasivas es ya, desde hace mucho tiempo, y va siéndolo cada vez más, un verdadero laberinto, tan dificultoso como el de Creta [...] el hilo de Ariadna habrá de tenerle para su uso la Junta clasificadora” (2008-2009, VI, 41).

## 1.2. Los seguros sociales

La segunda etapa se inicia a finales del siglo XIX, cuando la agudeza de los “socialistas del trono”, asesores del canciller Von Bismarck, supo combinar la técnica del seguro mercantil, muy consolidado ya por entonces, y la reivindicación obrera, dando lugar al nacimiento del primer seguro social para la cobertura del riesgo de enfermedad, en 1883, al que siguieron otros varios para la cobertura de riesgos diversos, como la vejez, el accidente de trabajo, etc. La novedad que el seguro social representaba, y su brillante logro de acallar o paliar brotes revolucionarios, explican su rápida extensión por otros países europeos.

En España se creó, en 1908, el Instituto Nacional de Previsión (INP), para “inculcar” la idea de la previsión entre las clases populares, pero la convulsa situación política retrasó la aparición del primer seguro social una década más, regulándose finalmente el “retiro obrero” por real decreto de 11 de marzo de 1919, para los trabajadores por cuenta ajena del sector privado, con rentas anuales inferiores a 4.000 pesetas. Es este el primer seguro social, porque la cobertura del accidente de trabajo, en 1900, no pasó de ser una opción en manos del patrono o empleador para asegurar su propia responsabilidad frente a los accidentados a su servicio.

Con ese precedente, solo seis años después se aprobó el Estatuto de Clases Pasivas (real decreto-ley de 22 de octubre de 1926)<sup>3</sup>, para los funcionarios civiles y militares, pretendiendo unificar la cobertura de los riesgos de jubilación y muerte e, indirectamente, el de invalidez. Era este un dispositivo más generoso que el establecido en el sector privado, el cual necesitó veinte años más para equipararse

---

<sup>3</sup> De atormentada elaboración, a contar de la ley de Presupuestos de 26 de marzo de 1835 y de la creación de la Junta de Clases Pasivas, por real decreto de 28 de diciembre de 1849, bajo “la inmediata y exclusiva dependencia del Ministerio de Hacienda”, para controlar el gasto público. Se cuentan de 1835 a 1926 un centenar largo de disposiciones normativas de todo rango e igual número de sentencias y resoluciones del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo de Justicia; y sobre todo, forman hilera la fracasada docena de los proyectos legislativos de V. González (1889), Gamazo (1893), Villaverde (1899), Allendesalazar (1900), Urzáiz (1901), Besada (1909), Rodrigáñez (1912), Navarro Reverter (1912), Suárez Inclán (1913), Bugallal (1915), Alba (1916) y Bergamín (1922).

al nivel básico de cobertura garantizado a los funcionarios públicos, del mismo modo que la tutela a los funcionarios militares fue siempre superior a la de los funcionarios civiles, sobre todo por los beneficios sanitarios y asistenciales que se mantuvieron después de 1926, dado que el nivel de cobertura garantizado por el Estatuto era muy insuficiente en sus denominados “derechos pasivos mínimos”, a los que accedían los funcionarios sin sufrir descuento alguno<sup>4</sup>. En tanto que el estímulo del esfuerzo personal, a través de los “derechos pasivos máximos”, abría la puerta a otras opciones de ahorro fuera del sistema, ayudando sin duda a la resurrección de los Montepíos y Mutualidades por cuerpos o clases. A partir de ese momento, la protección social de los funcionarios públicos constará de dos niveles: el básico, a través de las clases pasivas, y el complementario, de naturaleza mutualista, extraordinariamente segmentado y obediente a intereses insolidarios.

Tal como se dice, la relativa uniformidad conseguida por el Estatuto de Clases Pasivas fracasó con el renacimiento de las mutualidades civiles y militares, que proliferaron hasta extremos inmoderados. Con referencia exclusiva a las mutualidades militares, lo cierto es que se constituyeron las cinco posibles, a saber, la Asociación Mutua Benéfica del Ejército de Tierra (real decreto-ley de 29 de diciembre de 1948), la Asociación Mutua Benéfica de la Armada (id. de 24 de junio de 1949), la Asociación Mutua Benéfica del Aire (id. de 9 de diciembre de 1949), la Asociación Mutua Benéfica del Cuerpo de la Guardia Civil (id. de 2 de diciembre de 1949) y la Asociación Mutua Benéfica del Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico (id. de 19 de enero de 1951).

De ese modo, en la década de los años cuarenta del pasado siglo, se asiste a un doble fenómeno que constituirá santo y seña de la protección social de los funcionarios civiles y militares hasta nuestros días. De un lado, la concurrencia de un nivel básico común para todos ellos, con un nivel mutualista complementario; de otro, el fraccionamiento de ese segundo nivel por cuerpos o estamentos, con beneficios manifiestamente desiguales entre unos y otros en función

---

<sup>4</sup> En el citado prólogo a la obra de Asensio Casanova se encuentra este ejemplo: “un Coronel, con el máximo de servicios, se retirará con un haber que representará pocas pesetas más que las que cobró de Teniente y bastantes menos que las que cobró de Capitán” (Cárdenas, 1928, 23).

de criterios apegados a la influencia política de los destinatarios, lo que sin duda ninguna fue mucho más notorio en el ámbito civil que en el ámbito militar.

La principal característica de esta segunda época histórica, es la generalización del acceso a las prestaciones sociales por derecho subjetivo y no por misericordia respecto de los riesgos de enfermedad, vejez, invalidez y muerte. Una segunda característica relevante es la uniformidad de situaciones por colectivos, aunque entre unos y otros se mantengan las anotadas diferencias, desprovistas de cualquier fundamento razonable. Finalmente, una tercera característica muy acusada es la existencia de importantes lagunas en la cobertura, tanto subjetivas como objetivas, pues ni todos quedaban amparados por los nuevos dispositivos, ni los riesgos que se atendían con ellos eran todos a los que se enfrentaban los titulares de los beneficios y sus familias, dejando, pues, un amplio campo de acción a los servicios públicos de sanidad y beneficencia destinados a los indigentes.

### **1.3. La seguridad social**

La insuficiencia y desigualdad de los seguros sociales, multiplicadas por la excepcional sensación de inestabilidad social y personal, a causa de la más sangrienta guerra de todos los tiempos, fueron óptimo caldo de cultivo para la consolidación de la idea de seguridad social, por mérito casi simultáneo del economista británico William Beveridge y de la Organización Internacional de Trabajo (OIT).

El Informe Beveridge de 1941 —titulado *Social Insurance and Allied Services*— se basa en tres principios directivos. El primero partió de la idea de que cualquier reforma social debía aprovechar la experiencia del pasado, tratando de superar los intereses creados y el llamado “lastre de la historia”. El segundo principio aconsejaba organizar la seguridad social como una parte de una política más amplia de progreso o de bienestar social, extendida por tanto más allá de los riesgos tradicionalmente atendidos, tocando ahora la educación, la vivienda, el empleo y la calidad de vida. El tercer principio obligaba a que el Estado y los ciudadanos colaborasen entre sí, lo que consagraba, junto a un nivel mínimo de cobertura garantizado por los

poderes públicos, un nivel complementario procedente de la iniciativa privada.

A su vez, la Conferencia de la OIT, celebrada en Filadelfia, en 1944, adoptó la Recomendación n.º 67, en la que se propugnaba la decidida extensión de los dispositivos de cobertura social mediante la unificación de los seguros sociales, la ampliación de los mismos a todos los trabajadores y sus familias, incluyendo las poblaciones rurales y los trabajadores independientes, así como la eliminación de “injustas anomalías” de naturaleza objetiva. Se trataba, en definitiva, de proteger a la mayor parte posible de la población, frente a la mayor parte posible de los riesgos que la afligían, aliviando los estados de necesidad e impidiendo la miseria, lo que inevitablemente impuso una doble fuente de financiación, resultante de combinar el esfuerzo económico del Estado y el de los particulares.

No debe dejar de decirse que lo importante de esa renovada idea de cobertura social generalizada era la idea misma, y no las realizaciones que se llevaron a cabo en su ejecución, absolutamente dispares en cuanto al dónde, al cómo y al cuándo. De ahí que sea tópico afirmar que la seguridad social es una idea fuerza, un ideal de cobertura que, tal y como se formuló en su momento, carece apenas de traducción en país alguno, en tanto que entre ellos la única representación gráfica adecuada es la de una altísima escalera, en la que cada país ocupa el escalón que permite el esfuerzo económico que se haya podido o querido llevar a cabo.

En España, el tránsito de los seguros sociales a la seguridad social se produce con la ley 193/1963, de 28 de diciembre, cuya exposición de motivos es suficientemente ilustrativa de la voluntad del legislador: ‘deslaborizar’ el sistema de cobertura social para que todos los miembros de la población activa y sus familias sean beneficiarios de las prestaciones; cubrir todos los estados de necesidad y no solo ciertos riesgos concretos exigentemente delimitados; configurar las prestaciones en un triple escalón preventivo, reparador y rehabilitador, facilitando el acceso a las mismas de modo automático, con mínimos condicionamientos formales; ‘publificar’ las entidades y los organismos gestores, desterrando cualquier ánimo de lucro y reduciendo los gastos de gestión a los indispensables, e incrementar,

finalmente, la financiación pública para llegar con ella allí donde no alcance la financiación a cargo de los particulares.

Pero, como en otros muchos países, la mayor parte de estos buenos propósitos quedaron abortados por la realidad social y por la magnitud de los recursos económicos indispensables para superar las insuficiencias heredadas de los seguros sociales. De un lado, el sistema de seguridad social continuó actuando como un sistema contributivo basado en el *do ut des*, sin apenas transformación de las miserables ayudas asistenciales del pasado. De otro, el sistema de seguridad social se fracturó en una diversidad de regímenes especiales junto al régimen general, empujados por tantas singularidades como el legislador se vio obligado a aceptar. Entre ellos, el régimen especial de funcionarios públicos civiles y militares, que, pese a su denominación, nunca llegaría a ser un régimen unificado para los dos colectivos y, durante muchos años a partir de 1963, ni siquiera un régimen especial de seguridad social, en cuanto que se limitaba a englobar los dispositivos sociales precedentes en la función pública, a saber, el dispositivo de las clases pasivas y el dispositivo del mutualismo complementario.

La entrada en vigor la ley 193/1963, de bases de la Seguridad Social, se produce mediante su articulación por el decreto 907/1966, de 21 de abril. Curiosamente, en los mismos día, mes y año, el decreto 1120/1966, de 21 de abril, promulgó el texto refundido de la legislación de derechos pasivos de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, cuyo reglamento fue aprobado por el decreto 2427/1966, de 13 de agosto. Paralela y coetánea, pero disgregadamente, la ley 112/1966, de 28 de diciembre, reguló los derechos pasivos del personal militar y asimilado de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Policía Armada. Pero ambas normativas situaron los derechos pasivos de unos y de otros funcionarios, mucho más cerca del Estatuto de 1926 que del sistema de seguridad social implantado en el cuatrienio 1963-1966. Dicho de otro modo, eran tantos y tan graves los problemas de la puesta en marcha de la nueva seguridad social, que los poderes públicos optaron por dejar puertas afuera de sus preocupaciones inmediatas el islote que representaban los dispositivos sociales para la cobertura de los riesgos de los funcionarios públicos civiles y militares.

Pocos años después, por orden de la Presidencia del Gobierno, de 20 de abril de 1970, se constituyó una comisión interministerial para el estudio de la seguridad social de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Policía Armada, sin resultados memorables, de modo que la segunda refundición de la ley de Seguridad Social, realizada por el decreto 2065/1974, de 30 de mayo, siguió listando entre los regímenes especiales el de funcionarios públicos, civiles y militares (art. 10.2, d). Pero como dicho régimen no se había organizado como tal, respecto del régimen general, los funcionarios, civiles y militares, seguían cubriendo sus riesgos sociales por los dispositivos de las clases pasivas<sup>5</sup>, por sus mutualidades múltiples y dispares y por unas prestaciones familiares, que en el caso de los primeros se denominó ayuda (a partir de la ley de 15 de julio de 1954) y en el caso de los segundos, “indemnización” (a partir del decreto de 23 de noviembre de 1951), cuantías que actualizó el decreto 2164/1974, de 20 de julio.

Habría que esperar al 27 de junio de 1975 para que las cosas empezasen a moverse, por medio de dos leyes, la 28/75 y la 29/75. Por la primera de ellas, se estableció el Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y por la segunda, el de los Funcionarios Civiles del Estado. Estas leyes aportaron una cierta ordenación interna de los dispositivos tradicionales, relativa al nivel mutualista vigente hasta entonces, pero al precio de fraccionar definitivamente, en dos regímenes especiales, lo que hasta entonces había sido un solo régimen especial. Se inicia de ese modo la sustitución de las mutualidades militares por el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS) y, paralelamente, las mutualidades civiles han de ceder el paso a la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE). Y muy poco tiempo después, los regímenes especiales de seguridad social de los funcionarios públicos, ya no serán dos sino tres, al regularse separada, sorpresiva e innecesariamente, por el real decreto-ley 16/1978, de 7 de junio, la seguridad social de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, cuya Mutualidad General Judicial se reglamentó por real decreto 3283/1978, de 3 de noviembre.

---

<sup>5</sup> Ámbito en el que se empiezan a diferenciar los derechos de los funcionarios militares o fuerzas armadas (decretos 1211/1972, de 13 de abril y 1599/1972, de 15 de junio).

#### **1.4. La protección social**

A medida que la Comunidad Económica Europea se fue consolidando con la incorporación, al inicial núcleo de los seis Estados fundadores, de otros de alto nivel de vida, surgió la necesidad de medir la “dosis de protección social” prestada a los ciudadanos por cada uno de ellos. De esa manera, a los presupuestos de la seguridad social empezaron a superponerse los “presupuestos sociales”, o sea, un balance global de los ingresos y gastos dedicados a las prestaciones sociales en su más amplio sentido, más allá del contenido de los sistemas de seguridad social, obligando a buscar una expresión sustitutoria más comprensiva de la multiplicidad de esas prestaciones de cualquier naturaleza, cuando menos, prestaciones económicas, sanitarias y asistenciales, surgiendo de ese modo, y generalizándose paulatinamente, la expresión de “protección social”.

Medido en porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB), solo a partir de un gasto equivalente a la cuarta parte de aquel en protección social, corresponde al país que lo realiza un escalón destacado en la escalera que lleva de la pobreza al bienestar social. Recuérdese, a este respecto, que España no ha alcanzado ese porcentaje mínimo ni siquiera en los ejercicios económicos de mayor estabilidad social y solvencia financiera.

Si no en una perspectiva económico-social, en una perspectiva jurídica al menos, la Constitución Española de 1978 (CE) propicia el tránsito de un modelo de seguridad social a un modelo de protección social compuesto de sistemas de cobertura públicos y privados.

El espacio público de protección social se compone de los sistemas de seguridad social (CE, 41), nacional de salud (CE, 43.2) y de asistencia social (CE, 39.1 y 4, 48 y 50), desigualmente configurados en el texto constitucional. El primero, e incluso el segundo sistema, contaban con precedentes mejor definidos que el tercero, pese a lo cual el constituyente no se decidió a superar ese desequilibrio. Por el contrario, dio pie a que el desiderátum de una acción social basada en la salud (sistema nacional de salud), el dinero (sistema de seguridad social) y el amor (sistema de asistencia social) encontrara dificultades nacidas de la indefinición de los campos



respectivos, permitiendo la confusión entre las prestaciones contributivas y las no contributivas o asistenciales.

Junto al espacio público, el espacio privado de protección social (CE, 41) queda simplemente autorizado, pero su extensión y límites pasan a depender de la voluntad de los particulares.

A lo anterior se añade otro elemento obstaculizador de un sistema integrado de protección social, al atribuirse competencias diferenciadas, en cada uno de los tres sistemas públicos, y en el privado, al Estado y a las Comunidades Autónomas. O, con otras palabras, en el Estado de las Autonomías la distribución del poder político es dispar respecto de los sistemas protectores de seguridad social, sanidad y asistencia social y también es dispar en el sistema o sistemas privados.

La competencia estatal es prácticamente plena en el sistema de seguridad social, correspondiendo a las Comunidades Autónomas meras competencias residuales (CE, 149.1, 17.<sup>a</sup>). El asalto a la “caja” de la seguridad social que han acometido repetidamente algunas Comunidades, ha fracasado ante la actitud jurídicamente irreprochable del Tribunal Constitucional.

La competencia sobre el sistema de salud es compartida por el Estado (CE, 149.1, 16.<sup>a</sup>) y por las Comunidades Autónomas (CE, 148.1, 21.<sup>a</sup>). Aunque corresponde a estas el protagonismo prestacional, su dependencia económica del Estado perturba el diseño constitucional teórico, dotando al sistema de pies de barro.

Finalmente, la competencia en el sistema de asistencia social se atribuye a las Comunidades Autónomas de manera exclusiva (CE, 148.1, 20.<sup>a</sup>), lo que hasta la fecha ha sido un fracaso por tres clarísimas razones. Primera, porque las Comunidades Autónomas han despreciado esa competencia, ansiosos por ampliar fuertemente sus competencias en el sistema de seguridad social. Segunda, porque el Estado se ha resistido a encomendar a las Comunidades Autónomas las competencias importantes en materia de asistencia social, de lo que son dos ejemplos contundentes las prestaciones no contributivas y la atención a las personas dependientes. Y, tercera, porque el sistema de

asistencia social ha carecido de un marco legal propio y, sobre todo, de una financiación adecuada.

En el espacio de la protección social privada, la competencia es básicamente estatal si los beneficios se convierten en “mejoras voluntarias de la seguridad social” (ley general de la Seguridad Social de 1994, 191-194) o se instrumentan mediante dispositivos aseguradores (CE, 149.1, 6.<sup>a</sup> y 11.<sup>a</sup>).

Esta distribución de competencias ha funcionado mejor en el sistema de seguridad social, que en los sistemas de salud y asistencia social. A agravar la confusión contribuye la reciente ley 27/11, de 1 de agosto, pues, por un lado, imprime un mayor grado de ‘contributividad’ al sistema de seguridad social, mientras que, por otro, no le libera de la carga de las prestaciones no contributivas o asistenciales. La explicación de tal incoherencia se encuentra en el innegable afán del legislador de erigir el sistema de seguridad social en prácticamente el ‘todo’ y no solo en ‘una parte’ del modelo constitucional de protección social. Las palabras que abren la exposición de motivos de la citada ley no pueden ser más reveladoras de esa anomalía: “el sistema de seguridad social constituye un pilar central de la sociedad española a través del cual se ha consolidado y desarrollado un *sistema* eficaz de bienestar para los ciudadanos” (I, párrafo primero, inciso primero [la cursiva es del autor]).

Un exceso en el que también incurren las recomendaciones 17, 18 y 19 del Pacto de Toledo/11. Moviéndose en el mismo alambre de ambigüedad, la disposición adicional 22.<sup>a</sup> de la ley 27/11, ordena a los Presupuestos Generales del Estado, para 2013, incluir una separación entre las “pensiones y prestaciones económicas del sistema de seguridad social” y las “prestaciones sanitarias y sociales”. Una separación que sería adecuada si no fuera porque no se sabe a ciencia cierta qué sean “prestaciones sociales”, pues si desde luego lo son las de la asistencia social, también lo son las de la seguridad social. Y, en efecto, dentro del concepto de “pensiones y prestaciones económicas de la seguridad social”, la ley 27/11 incluye tanto las prestaciones y pensiones no contributivas como las de naturaleza contributiva.

En ese impreciso marco constitucional, se ha producido la evolución normativa de la legislación ordinaria sobre los tres

dispositivos de protección social. Sin duda la disposición general más importante es la nueva ley general de Seguridad Social (tras el texto articulado de 1966 y el texto refundido de 1974), segunda refundición llevada a cabo por real decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio. Permítase el paréntesis de observar que ese cuerpo legal está tan deteriorado por el paso de los años, y ha sido objeto de tantas docenas de reformas legales de variado alcance, que no tiene más salida que su sustitución por otra ley —refundida o no— de Seguridad Social, lo que, por cierto, ha prometido llevar a cabo, en el plazo de dos años, la ley 27/11. Pero, volviendo al hilo conductor, el legislador ignora olímpicamente el fraccionamiento en dos del régimen especial de funcionarios civiles y militares a partir de 1975, y en tres desde 1978, puesto que su art. 10.2.d. sigue aludiendo a un único régimen especial de funcionarios, civiles y militares, adoptando el mismo criterio de la ley 193/1963, de bases de la Seguridad Social, como si nada hubiera ocurrido desde entonces.

Una ficción de unidad que continua desmintiéndose, pasados quince años más, cuando el real decreto legislativo 1/2000, de 9 de junio, aprobó el texto refundido de la ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. Al que siguió, pocos días después, el del mismo rango 3/2000, de 23 de junio, que aprobó el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el Régimen Especial de Seguridad Social del Personal al Servicio de la Administración de Justicia. Y, el mismo día 23 de junio, el círculo de la descomposición en ‘subregímenes’ de funcionarios públicos se cerró con el 4/2000, que aprobó el texto refundido de la ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado. Lógicamente el desenvolvimiento de cada uno de estos regímenes (o subregímenes) queda fuera de este artículo, salvo las referencias esquemáticas que se aportan sobre el de las Fuerzas Armadas, al socaire del detalle aquí propuesto sobre la creación y desarrollo del ISFAS. Pero sí habrá que decir que incluso la reciente ley 27/11, con el ampuloso título de ley de “actualización, adecuación y modernización del sistema de seguridad social”, continua remitiendo, con tozudez incomprensible, a un único régimen de seguridad social de funcionarios, civiles y militares.

En todo caso, no se exagera nada al proclamar el gran fracaso retroactivo de la tendencia a la unidad buscada por la ley 193/1963, de bases de la Seguridad Social, ignorada por sus desarrollos de 1966,

1974 y 1994. Primero, porque el régimen especial de funcionarios públicos, civiles y militares no ha sido nunca un régimen especial, respecto del régimen general, sino un mecanismo protector absolutamente independiente de aquel, antes e incluso después de la creación legal de los “régimenes especiales” —en plural— de los funcionarios públicos, civiles, por un lado, y militares por otro. Segundo, porque esa dispersión, rompiendo la unidad programada, no ha procurado evitarse sino que se ha estimulado, de lo que es prueba inequívoca el sobrevenido desdoblamiento del régimen especial de los funcionarios civiles en dos regímenes independientes: el de los funcionarios de la Administración de Justicia y el de los funcionarios de las restantes Administraciones Públicas. Lo que ocurra a partir de ahora entra en el terreno de la especulación, incluido el juego que puedan dar las prescripciones contenidas en la ley 27/11 y en el real decreto legislativo 13/10, a los que más adelante se dedica alguna mayor atención.

## **2. EL RÉGIMEN ESPECIAL DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS**

### **2.1. La intensidad del riesgo y las ventajas del colectivo militar**

Se sabe que las grandes guerras, y las tragedias colgadas de las mismas, han servido siempre de estímulo para todo tipo de mejoras sociales. Si esto es así, tampoco puede extrañar que quienes más expuestos han estado a los riesgos propios de tales acontecimientos —los militares profesionales— hayan disfrutado de dispositivos de cobertura que o no se han llegado a organizar, o lo han hecho con manifiesto retraso, para otros ciudadanos. De ese modo, los antecedentes protectores de los riesgos genuinos de los militares se localizan en remotísimos tiempos, incluso si se alude únicamente a los dispositivos institucionales y no a los que en cada caso hubieron de improvisarse a la vista de cada coyuntura histórica. Precisamente el coronel Puell de la Villa, editor de este volumen, es una autoridad en la materia, como ha acreditado en su libro *Historia de la Protección Social Militar*, a partir de la ley de Partidas en el siglo XIII, y a dicha obra es prudente remitir en este momento para tener cabal noticia de la sucesiva aparición de montepíos, asilos, hospitales, colegios de huérfanos, farmacias, economatos, instituciones o prestaciones para los mutilados de guerra, etc., etc. (2008).

Sin embargo, a medida que los dispositivos de cobertura social fueron extendiéndose a la población civil, la evolución de estos no ha ido a la zaga de los militares sino al contrario, de manera que, al menos desde la ley de bases de Seguridad Social de 1963, la de los funcionarios militares no ha pasado de ser una ‘especialidad’ del sistema de seguridad social. Y, tras la Constitución de 1978, sus dispositivos de atención sanitaria y de ayudas asistenciales, han sido asimismo marcos excepcionales respecto de los sistemas nacional de salud y de asistencia social, acentuándose algunas diferencias negativas por el envejecimiento de los dispositivos propiamente militares.

## **2.2. La creación del ISFAS y su inoperancia práctica**

La ley 28/75 creó el ISFAS con la finalidad de “garantizar prestaciones homogéneas” y para la extensión y ampliación futura de las mismas, solo podía seguirse el camino marcado por la propia ley de bases de Seguridad Social. La gestión de este régimen especial “será realizada por el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), quien podrá planificar su acción y adecuar sus posibilidades en beneficio de todos los que en él estén encuadrados”. Una justificación tan inexacta como retórica, dicho sea de paso, pues el ISFAS no deja de ser el equivalente de una entidad gestora, a la que se encomienda la gestión del contenido del régimen especial de las Fuerzas Armadas, excepto en lo relativo a los derechos pasivos o pensiones. Un mecanismo contributivo para la gestión, por tanto, de la asistencia sanitaria, los subsidios, las ayudas asistenciales e, inicialmente, las pensiones complementarias.

Sin embargo, la ley 28/75 no impuso la integración obligatoria en el ISFAS de las mutuas militares y, como era previsible, prefirieron estas adoptar el papel de cabeza de ratón en lugar de convertirse en cola de león, sin abandonar el intento de mantenerse como paralelas cabezas de león. Un regreso de nuevo al escenario de las taifas que tanta presencia ha tenido en la historia de la previsión social española y, bien podría decirse, en su historia sin apellidos. A ello se unía el temor a que las prestaciones sanitarias y farmacéuticas se vieran perturbadas por una dirección del Instituto no suficientemente decidida. De la documentación disponible se desprende que, todavía

en la primavera de 1977, el Estado Mayor del Aire, por ejemplo, se oponía a la entrada en funcionamiento del ISFAS.

La actitud renuente a cambiar el estado de cosas anterior encontraba una disculpa formal conveniente, no otra que los obstáculos nacidos para la aprobación de la disposición reglamentaria que requería la citada ley, a efecto de desarrollar sus previsiones. Desde luego era este un impulso al alcance de los gobernantes, pero faltaba el suficiente interés para acometerlo.

### **2.3. La fuerza aglutinadora del general Gutiérrez Mellado**

Dentro de los impulsos que el general Gutiérrez Mellado (1912-1995) prestó a todas las reformas que afectaron a las Fuerzas Armadas, a partir de la transición a la democracia, uno bien significativo es el que se refiere a la efectiva puesta en funcionamiento del ISFAS. Creo que ello solo fue posible cuando a su claridad de ideas y rectos principios, se unió su ascenso estelar en la gobernación del país.

En el difícil año de 1975, Gutiérrez Mellado desempeñaba la Comandancia General y la Delegación del Gobierno en Ceuta. En marzo de 1976 pasó a ser capitán general de la VII Región Militar y, en junio del mismo año, jefe del Estado Mayor Central. Pero fue en el siguiente mes de septiembre cuando el presidente Adolfo Suárez buscó y encontró en Gutiérrez Mellado su mano derecha para los delicados “asuntos militares”, imprescindible para las “heterodoxas” reformas políticas que proyectaba llevar a cabo, sobre todo tras su triunfo en las primeras elecciones democráticas de junio de 1977. Así, el general fue promovido a vicepresidente primero del gobierno y ministro de Defensa, cargos que desempeñaría hasta febrero de 1981, superado el esperpéntico asalto al Congreso de los Diputados, una oportunidad última que la historia obsequió a Gutiérrez Mellado para acreditar ante los españoles su valor personal y su alto concepto del honor.

Llevaba el ISFAS más de un año de vida institucional vegetativa, sin influencia transformadora alguna en los dispositivos de cobertura social de las Fuerzas Armadas, con ley carente de reglamento. El 23 de septiembre de 1976, el subsecretario de la

Presidencia del Gobierno, señor Graullera, dirigió una carta a Gutiérrez Mellado, en su calidad de vicepresidente primero del gobierno, comunicándole que la definitiva puesta en marcha del ISFAS dependía de que los tres ministros militares aprobasen las normas provisionales para la entrada en vigor de la orden de 9 de octubre de 1975, cuyos borradores llevaban más de un año en tramitación. A partir de ahí los acontecimientos se sucedieron con rapidez<sup>6</sup>, destacando entre un elevadísimo número de ellos los siguientes:

- El general Gutiérrez Mellado preside reuniones, desde el 23 de febrero de 1977, para redactar el reglamento del ISFAS.
- El general Gutiérrez Mellado escribe a los jefes de Estado Mayor de los tres ejércitos, el 20 de octubre de 1977, expresándoles su preocupación por el estancamiento del ISFAS.
- Por real decreto 2723/1977, de 2 de noviembre, la competencia sobre el ISFAS pasa de la Presidencia del Gobierno al Ministerio de Defensa.
- El 10 de enero de 1978, el general Gutiérrez Mellado comparece en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados para celebrar una sesión informativa y, utilizando la metáfora de la necesidad de tener la retaguardia bien cubierta, manifestó que el ISFAS “está planteado con gran amplitud de miras, y precisamente en estos días tengo importantes reuniones sobre el tema, para ver cómo va el desarrollo y consecución de soluciones”.
- El 25 de febrero de 1978, tras una reunión del subsecretario de Defensa, con todos los mandos cualificados sobre el ISFAS, se acuerda por unanimidad ponerlo en funcionamiento de inmediato.
- El real decreto 2330/1978, de 29 de septiembre, aprueba, por fin, el reglamento general del ISFAS, tras superar el último y sobrevenido escollo de la cobertura de las Fuerzas de Orden Público.

---

<sup>6</sup> Archivo del Gabinete Técnico del Ministro de Defensa, Fondo Gutiérrez Mellado, caja 81, expediente 2/14, ISFAS. Asimismo Puell, 2008, 238-242.

#### **2.4. La realidad de la protección social de las Fuerzas Armadas**

El real decreto legislativo 1/2000, de 9 de junio, actualmente vigente, aprobó el texto refundido de la ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. Su artículo 1 determinaba que este régimen especial se componía de los dos dispositivos de cobertura ya enumerados por la ley 38/75, a saber, el de clases pasivas del Estado y el encomendado al ISFAS. La diferencia fundamental es que en el 1975, el ISFAS no era más que un proyecto, en tanto que en el 2000 es una realidad, a cuyo cargo corre cubrir las contingencias de necesidad de asistencia sanitaria, incapacidad temporal e inutilidad para el servicio derivadas de cualquier enfermedad o accidente, más las cargas familiares, sin extender su acción a las pensiones de jubilación, viudedad y orfandad a cargo del Estado, una vez que, razonablemente, habían desaparecido del cuadro prestacional del ISFAS las pensiones complementarias de las de clases pasivas, que tampoco se dispensan en el Régimen General de la Seguridad Social, a no ser por medio de la autonomía negocial y, en la función pública, a través si acaso de las mutuas o mutualidades que hubieran logrado sobrevivir a trancas y barrancas.

En materia sanitaria, el real decreto legislativo 1/2000 dispuso la colaboración con instituciones públicas o privadas, entre ellas los servicios propios de la Sanidad Militar, que mantenía así su autonomía, del mismo modo que los Servicios Farmacéuticos de las Fuerzas Armadas. La presencia de la Sanidad Militar es únicamente protagonista en cuanto se vincula al ámbito logístico-operativo y a los actos de servicio, para determinar tanto la capacidad como la incapacidad de llevarlos a cabo.

Las ayudas de asistencia social se configuran con una generalidad admirable, reconociéndose empero el derecho de los beneficiarios a solicitarlas pero no a obtenerlas si la financiación no lo permite.

El real decreto 1726/2007, de 21 de diciembre, aprobó el reglamento general de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, que no es más que una modernización del anterior reglamento aprobado por el real decreto 2330/78, exigida por la derogación de la ley 28/75 que llevó a cabo el citado real decreto legislativo 1/2000.



Fuera de esa actualización imprescindible, el reglamento ni podía ofrecer, por su rango, ni en verdad ofrece, innovaciones relevantes, siguiendo contrariamente de cerca la estela de la disposición que desarrolla, lo que significa que ni la ley ni el reglamento se atreven a dar una solución valiente al, sin duda complejísimo, asunto de las mutuas militares de los tres ejércitos.

Llama asimismo la atención, negativamente, que si ambas normas, legal y reglamentaria, empiezan a adaptarse al sistema de seguridad social, constituyendo inequívocamente un régimen especial integrado en la misma, la competencia jurisdiccional para conocer de los conflictos que surjan respecto del acceso a las diversas prestaciones, se hurte al orden social, atribuyéndosela en cambio al orden contencioso-administrativo, lo que no ha sido corregido tampoco por la posterior ley 36/20011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social.

Ninguna novedad legal debe buscarse tampoco en las numerosas Instrucciones dictadas por el ISFAS —generalmente dadas a conocer en el *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*—, impropias por su misma naturaleza de alterar el régimen jurídico dispuesto en las disposiciones legales de superior rango. Dichas regulaciones han de ser necesariamente instrumentales, útiles para el funcionamiento de la entidad gestora, pero con el límite insuperable de no lesionar los derechos de los beneficiarios e, inversamente, con el límite de no atribuirles derechos extralegales.

Dicho lo cual, tienen particular interés las instrucciones reguladoras de las prestaciones de asistencia social, sin que pueda pasarse ahora de su mera cita: así, la instrucción 150/1007, de 10 de diciembre, modificada por la instrucción 4B0/03697/2009, de 3 de marzo, sustituidas ambas por la instrucción 4B0/19544/2009, de 2 de diciembre, puesto que aportan un diseño muy aceptable de un sistema interno de asistencia social.

## **2.5. ¿Mantenimiento de los regímenes especiales de seguridad social de los funcionarios públicos?**

No existen argumentos de fondo para justificar un régimen especial de seguridad social para los funcionarios públicos —y menos

todavía tres regímenes distintos— y así lo acredita la progresiva entrada en el régimen general de los funcionarios de la Administración del Movimiento, de los funcionarios de las Administraciones Institucionales y, finalmente, de los funcionarios de la Administración Local. Todos los funcionarios públicos trabajan dependientemente y por cuenta ajena y, por tanto, en nada se diferencian materialmente de los trabajadores incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social. Esa afirmación es igualmente válida para los funcionarios civiles y para los funcionarios de las Fuerzas Armadas, pues las diversas funciones que pueden desempeñar no son incompatibles con el encuadramiento en un régimen de cobertura determinada, como por lo demás acredita la evolución histórica, levemente aquí descrita. Incluso el reducido contingente del colectivo —estimado en poco más de cien mil personas<sup>7</sup>, en el año 1975, cuando se estableció por vez primera el régimen especial diferenciado de las Fuerzas Armadas— era un argumento que jugaba en contra de semejante fractura, de la misma manera que el moderado crecimiento del colectivo en la actualidad, juega en contra de su mantenimiento.

Cualquiera sabe que el sistema de seguridad social está condenado a reducirse estructuralmente mucho más todavía, para culminar el proceso con la simplificación en dos únicos regímenes, el general, para todos los trabajadores por cuenta ajena, y el especial de trabajadores autónomos, para todos los trabajadores por cuenta propia. Ninguna razón sustancial puede oponerse a esa racionalización, pues los trabajadores del mar se fraccionarían lo mismo que se han fraccionado los del sector agrario y los funcionarios públicos recuperarían, sin excepción alguna, su verdadera naturaleza material de ‘trabajadores’ por cuenta ajena. No dejarán de aflorar obstáculos vinculados a la defensa de las situaciones constituidas, pero merece la pena pensar que, a un plazo dado, no conseguirán prevalecer. Incluso si la financiación pública pudiera cubrir las diferencias de aportación económica de los trabajadores por cuenta propia (una sola cuota, la suya) respecto de los trabajadores por cuenta ajena (dos cuotas, la del trabajador y la de su empleador), el sistema de seguridad social podría

---

<sup>7</sup> Desglosado en 66.392 efectivos en el Ejército de Tierra, 17.125 en la Armada y 17.571 en el Ejército del Aire.

ser único y el mismo para todos, desapareciendo de su seno la figura de los regímenes<sup>8</sup>.

En este proceso simplificador se inscriben dos medidas de cadencia dispar, por un lado la retardada integración futura de los regímenes especiales en el régimen general y, por otro, la inmediata extensión imperativa, a los regímenes especiales, de algunas normas del régimen general.

Respecto de los funcionarios públicos, la primera de estas medidas ha sido prevista por el real decreto legislativo 13/2010, de 3 de diciembre, convalidado por resolución del Congreso de los Diputados de 14 de diciembre siguiente. En esta disposición se programa la desaparición del dispositivo decimonónico de las clases pasivas, lo que favorecerá la integración de todos los funcionarios, civiles y militares, en el Régimen General de la Seguridad Social en el plazo de cinco años, salvadas algunas especificidades de los respectivos colectivos integrados, y abriendo un larguísimo periodo transitorio, pues la integración solo operará respecto de los funcionarios ingresados en la función pública a partir del 1 de enero de 2011. En realidad, lo que se persigue primariamente no es tanto el objetivo unificador, cuanto el incremento del número de cotizantes al sistema de seguridad social y, en consecuencia, el aumento de sus ingresos, lo que fortalecerá su estabilidad financiera, tan atribulada en estos días<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Como lógica excepción a la integración de los profesionales en los dos regímenes de referencia, se puede aceptar el caso excepcional de los estudiantes, en verdad incomparable con cualquier otro. En realidad, la protección social a los estudiantes en lo relativo a infortunio familiar o accidente, no se ha canalizado, en ningún momento, a través de un auténtico régimen especial de seguridad social, en cuanto que se han respetado las disposiciones legales anteriores a la ley 193/1963, con las actualizaciones de que han sido objeto, en particular la ley de 17 de julio de 1953, de Seguro Escolar: BOE, n.º 18.

<sup>9</sup> La ampliación del campo de aplicación del régimen general sería extraordinario, pues los datos obrantes en el registro Central de Personal (*Boletín Estadístico del Ministerio de la Presidencia*), a fecha 1 de enero de 2010, son los siguientes: Administración General del Estado (241.152; 8,9%); Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (137.087; 5,1%); Fuerzas Armadas (132.468; 4,9%); Administración de Justicia (23.968; 0,9%);

Pero aun realizado ese proyecto legal, habrá que ver la solución que se arbitra para la MUFACE, para la Mutualidad General de la Administración de Justicia y para el ISFAS, a las que los funcionarios habrán de contribuir con sus cuotas, aparte de la que soporten en el Régimen General de la Seguridad Social. Respecto de aquellas, en algún momento habrá que integrarlas en el sistema nacional de salud, dentro del cual son admisibles los conciertos de todo tipo entre instituciones públicas y privadas, pero no los compartimentos estancos, advertencia que también valdría para reductos como el Instituto Social de la Marina, a lo que sale al paso la recomendación 4.<sup>a</sup> del Pacto de Toledo de 2011. Pero, ciertamente, antes de tocar cualquiera de esos reductos, el sistema nacional de salud tiene que coordinarse con la ley 33/2011, de 4 de octubre, general de Salud Pública y superar las soluciones provisionales aportadas por el real decreto legislativo 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del sistema nacional de salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, título falsamente tranquilizador que ha determinado la drástica “reorganización” del sistema, imponiéndole medidas incompatibles con el cumplimiento de sus declarados propósitos.

Porque el real decreto legislativo 16/12 ha introducido una modificación más importante de lo que parece en el sistema nacional de salud, de manera que a los anteriores “titulares de derechos a la salud”, les ha convertido ahora en “asegurados”, lo que no deja de ser un despropósito grave, pues en el sistema nacional de salud, esa recalificación es incompatible con el criterio de universalidad financiado por los impuestos. Aparte de sufrir de incorrección técnica, el cambio de marras, será motivo de mayor confusión, pareciéndoles a no pocos —erróneamente, desde luego— que, en realidad, el derecho a la salud ‘vuelve a ser’ un derecho ‘del’ sistema de la seguridad social. El principal colectivo protegido por el sistema nacional de salud es el formado por las personas que pertenecen al sistema de

---

Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos con régimen específico (56.866; 2,1%); Administración de las Comunidades Autónomas (1.348.492; 50%); Administraciones Locales (657.905; 24%); Universidades (100.672; 3,7%). Aunque el personal de las Comunidades Autónomas y el de las Administraciones Locales ya pertenecen al régimen general, el engrandecimiento de este con el restante personal del sector público tendría desde luego la trascendencia que se resalta en el texto.

seguridad social, a cuyo lado se sitúa un amorpho colectivo integrado por los españoles o nacionales de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo o de Suiza, residentes en España, así como por los extranjeros titulares de autorización para residir en territorio español, sin superar el límite de los ingresos que reglamentariamente se determine, seguramente calculado en torno al cómputo anual del IPREM, o sea, sobre los 6.391,13 euros/año o 532,51 euros/mes. Fuera de ambos colectivos, el sistema nacional de salud se convierte en una especie de ‘sociedad médica’ que exige el pago del acto médico o la celebración de un convenio especial.

Habrà que abrigar la esperanza de que las aguas desbordadas vuelvan a su cauce cuando la situación de la economía española se normalice. Pero aun así, no se justifica que los ‘recortes’, probablemente inevitables, se disfracen de ‘beneficios’ y, menos todavía, que se incurra en la torpeza de difuminar la nítida delimitación entre el sistema nacional de seguridad social (eminentemente contributivo) y el sistema nacional de salud (necesariamente universal).

En cuanto a la aproximación del Régimen Especial de las Fuerzas Armadas al General de la Seguridad Social, hay que recordar lo establecido al respecto en la ley 27/11, de 1 de agosto, imponiendo la aplicación de los siguientes preceptos de la ley general de la Seguridad Social de 1994 a “todos” los regímenes especiales:

- Artículo 137.2: calificación incapacidad permanente.
- Artículo 137.3: lista y valoración de enfermedades.
- Artículo 138: beneficiarios de las prestaciones por incapacidad permanente, salvo el último párrafo de su apartado 2 (incapacidad permanente parcial para la profesión habitual).
- Artículo 140.1: base reguladora de pensiones de incapacidad permanente.
- Artículo 140.2: id. en supuestos de exigencia de periodo mínimo de cotización inferior a ocho años.
- Artículo 140.3: pensiones de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez derivadas de accidente no laboral.

- Artículo 143: calificación y revisión de la incapacidad permanente.
- Artículo 161.1: beneficiarios de la pensión de jubilación.
- Artículo 161.2: beneficiarios procedentes de la situación de “invalidez provisional”.
- Artículo 161.3: beneficiarios que no se encuentren en situación de alta.
- Artículo 161 bis.1: reducción por real decreto de la edad mínima de jubilación, habiéndose dictado ya el 1698/2011, de 18 de noviembre.
- Artículo 161 bis.2, b): acceso a la jubilación anticipada de los demandantes de empleo con al menos seis meses de inscripción.
- Artículo 162.1.1: cómputo de la base reguladora de la pensión de jubilación.
- Artículo 162.2: no cómputo de incrementos de bases de cotización en los dos últimos años.
- Artículo 162.3: excepción al supuesto anterior respecto de incrementos salariales legales y convencionales de antigüedad y ascensos de categoría.
- Artículo 162.4: límites a los incrementos autorizados.
- Artículo 162.5: cálculo de las bases en la situación de pluriempleo.
- Artículo 163: cuantía de la pensión de jubilación.
- Artículo 165: incompatibilidades de la pensión de jubilación.
- Artículo 174: pensión de viudedad.
- Artículo 174 bis: prestación temporal de viudedad.
- Artículo 175: pensión de orfandad.
- Artículo 176.4: derechos de los cónyuges separados legalmente.
- Artículo 177.1, párrafo 2.º: derechos en casos de muerte del causante por accidente de trabajo o enfermedad profesional.
- Artículo 179: compatibilidad y límites de las prestaciones por muerte y supervivencia.
- Artículos 180 a 190: prestaciones familiares.

- Disposición adicional 7.<sup>a</sup> bis: cuantías mínimas de las pensiones de viudedad.
- Disposición adicional 43.<sup>a</sup>: exclusión del alta del personal licenciado sanitario emérito en el Régimen General de la Seguridad Social.
- Disposición adicional 59.<sup>a</sup>: factor de sostenibilidad del sistema de seguridad social.
- Disposición transitoria 4.<sup>a</sup>, párrafo 1.º: aplicación paulatina del periodo mínimo de cotización para el acceso a la pensión de jubilación.
- Disposición transitoria 5.<sup>a</sup> 1: aplicación gradual de la base reguladora de la pensión de jubilación.
- Disposición transitoria 5.<sup>a</sup> bis: calificación de la incapacidad permanente.
- Disposición transitoria 6.<sup>a</sup> bis: aplicación paulatina del límite de edad a efectos de las pensiones de orfandad.
- Disposición transitoria 16.<sup>a</sup>: base reguladora de la incapacidad permanente que proceda de incapacidad temporal.

Es claro que alguna de estas regulaciones puede tener menor aplicación, o carecer incluso de ella, en los regímenes de funcionarios públicos, habida cuenta de la relación de servicios prestados, basada en la estabilidad en el empleo. Así ocurre, por ejemplo, con el mandato legal de que en cualquiera de los regímenes especiales se compute, a todos los efectos, como periodo cotizado, salvo para el cumplimiento mínimo del periodo de carencia exigido, el de la interrupción de la cotización derivada de la extinción de la relación laboral o de la finalización del cobro de las prestaciones de desempleo producidas entre los nueve meses anteriores al nacimiento, o a los tres meses anteriores a la adopción o al acogimiento permanente y la finalización del sexto año posterior a dicha situación (Ley 27/11, art. 9, introduciendo *ex novo* la disposición adicional 60.<sup>a</sup> de la ley general de la Seguridad Social).

Pero la voluntad unificadora del legislador debe ser atendida, a salvo de norma expresa en contrario, y de esa manera se excluyen los regímenes especiales de funcionarios públicos de la actuación de la

nueva Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social, resultando anecdótico observar que, en este pasaje, la ley 27/11 alude, expresamente, y en plural (disposición adicional 7.<sup>a</sup>.8), a “los regímenes especiales de seguridad social de funcionarios civiles del Estado, fuerzas armadas y funcionarios al servicio de la Administración de Justicia”. También se dispone, en su disposición final 7.<sup>a</sup>, que las previsiones contenidas en el art. 135 *quáter* de la ley general de la Seguridad Social —sobre gestión y pago de la prestación económica por riesgo durante el embarazo— no son aplicables a los funcionarios públicos, que se regirán por lo establecido en el art. 49, e) —permisos por cuidado de hijos afectados por cáncer u otra enfermedad grave— de la ley 7/2007, de 12 de abril (BOE, n.º 13), aprobatoria del Estatuto Básico del Empleado Público, o norma equivalente para las Fuerzas Armadas.

Junto a estas extensiones o exclusiones de la normativa común a los funcionarios civiles y militares, algunos otros supuestos crean incertidumbre, particularmente el mandato legal de que, con efectos del 1 de enero de 2013, la protección por contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales pasa a formar parte de la acción protectora obligatoria de todos los regímenes especiales del sistema, con respecto a los trabajadores que causen alta en cualquiera de ellos.

En ningún caso es intención de este trabajo la de “revolver” el Régimen Especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, haciéndole perder sus logros históricos y sus actuales virtudes. Se trata, por el contrario, de aproximarse a la protección social unitaria de los españoles que prestan sus servicios por cuenta ajena, cualesquiera sean las peculiaridades de su profesión y el desempeño de sus funciones. Bien que para ello se necesita mucho rigor técnico y grandes dosis de sensibilidad social, como las que supo machihembrar el general Gutiérrez Mellado en la revitalización del ISFAS.

## **BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- Alcubilla, E. A. (2008-2009), *Enciclopedia Jurídica*. Madrid: La Ley, 23 v.  
Cárdenas, F. de (1928), “Prólogo”. En M. A. Asensio, *Derechos pasivos de los empleados del Estado civiles y militares*. Madrid: Imprenta del Ministerio de Marina.



Puell de la Villa, F. (2008), Historia de la protección social militar (1365-1978). De la Ley de Partidas al ISFAS. Madrid: Instituto Social de las Fuerzas Armadas.



# **VIGÉSIMO QUINTO ANIVERSARIO DE LA PRESENCIA DE LA MUJER EN LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS: UNA MIRADA RETROSPECTIVA**

GLORIA PRIEGO DE MONTIANO  
NICOLÁS DE BARI MILLÁN CRUZ

## **1. INTRODUCCIÓN**

A punto de cumplirse un exitoso cuarto de siglo de la integración de las mujeres a las Fuerzas Armadas Españolas, es momento de echar la vista atrás y bucear en la Historia, con ánimo de facilitar una mejor comprensión de las claves que facilitaron el cambio social femenino. Lo que fue preparando a este sector de la población para su plena integración en la sociedad contemporánea de nuestros días. Propiciando, a su vez, que estas Fuerzas Armadas hoy sean “una imagen especular de la sociedad de que proceden. De la sociedad a la que defienden” (Fernández Vargas, 2008).

En el recorrido a emprender en este estudio se incidirá en la observación de tres pilares trascendentales, que impulsarían las transformaciones necesarias para la presencia de las mujeres españolas en la vida pública; esto es: educación, incorporación a la población activa y adquisición de derechos civiles. Para terminar, se expondrá un análisis detallado de las distintas normativas que han propiciado la integración femenina en las Fuerzas Armadas de España.

## **2 LOS INICIOS DE LA CONTEMPORANEIDAD**

Ciertamente, en la búsqueda propuesta es necesario remontarse a presupuestos básicos del pensamiento ilustrado, que irán minando progresivamente los fundamentos del Antiguo Régimen, facilitando

con ello la aparición del pensamiento liberal, base de nuestro actual ordenamiento jurídico e institucional.

Y en este sentido hay que considerar el surgimiento de nuevos conceptos sociales a valorar: como el utilitarismo, el bienestar público, la defensa de la razón y el empirismo; del mismo modo que la continúa llamada a la “modernización”, el “progreso” y la economía; a lo que acompañaría una progresiva secularización de la sociedad. Todo lo que a la vez contemplaría la aparición y aprecio de nuevas actitudes: como la solidaridad, la felicidad pública, la fraternidad y la beneficencia civil.

Es en este nuevo marco de consideraciones -que se acompañaría de su respaldo ideológico y arbitrio político-, donde cobraría protagonismo la población femenina; generando en torno a si una serie de reflexiones, que desembocarían finalmente en la demanda de reformas, en aras de la modernización propuesta.

De esta forma, y siguiendo los flamantes presupuestos referidos, se articularían, por parte de las autoridades del momento, diferentes reformas a acometer. Cuyas líneas fundamentales quedarían plasmadas en tres importantes documentos de la época: “Discurso sobre el Fomento de la Industria popular”, “Discurso sobre la Educación Popular” (o de formación profesional) y “Discurso sobre la Agricultura”.

Pues bien, en estos y otros escritos más que circularon durante el siglo XVIII en España, la población femenina sería eje fundamental de actuación. Centrando, los documentos mencionados, su punto de mira en el aumento progresivo de la productividad y tratando, en suma, de las reformas necesarias para la adaptación a los cambios que anunciaban los tiempos modernos.

“Instruyendo a las mujeres, haciéndolas útiles en tantas artes mecánicas... ganará la agricultura y otros oficios, los brazos que ahora se emplean en aquellas. Se evitarán así los desordenes de la ociosidad, se aumentarán los matrimonios.” (López de Ayala, ápuđ Negrín Fajardo, 1987)

Campomanes, autoridad a cargo de la dirección de las pertinentes reformas, no cejaría su empeño en insistir en la trascendencia de actuar sobre la población femenil para llevar a cabo la planificación ilustrada:

... de todos los medios que un sabio legislador puede poner en planta para mejorar las costumbres y conservarlas en su decoro, es asegurar la educación de las niñas, que un día han de ser madres de familia, la más importante, pues ambos sexos reciben las primeras impresiones de las advertencias y del ejemplo de sus madres. (ápucl Varela, J, 1988)

De igual modo, Jovellanos se emplearía a fondo en sus escritos, en pro de la misma idea. No obstante, el protagonismo principal, en la mencionada acometida, lo tendrían las Sociedades Económicas de Amigos del País, que proliferarían por la geografía española. Estas agrupaciones emprenderían la misión de la formación femenina reclamando, desde los primeros años, centros educativos novedosos para la época, así como mostrando un taxativo interés por ampliar el campo curricular y los métodos pedagógicos.

Se planificarían, así, centros donde se desarrollaría una educación y formación profesional integral, encaminada a la instrucción -para el caso del oficio de tejer-, en aras a la recuperación de “útiles” menesteres perdidos; lo que impulsaría igualmente, se insistiría, la productividad y riqueza nacional perdidas.

Estas Escuelas Patrióticas –que así se llamarían-, perseguirían una formación práctica, en un primer momento de niñas “pobres y huérfanas”, si bien es cierto que ha quedado constancia de la amplitud de miras educativas al resto de la población femenina, en primer lugar, y masculina. Unas “escuelas teórico-prácticas de la aplicación e industria nacional”, que diría un ilustre “matritense” (Sempere y Guarinos, ed. facsímil 1969, 82), que comenzarían su andadura en pos de un destino regenerador, vinculado a la formación de la población infantil femenina, con una finalidad ajustada a su aplicación al desarrollo general del país.

Iniciaban, así, las Sociedades Económicas su destino regenerador vinculado a la formación de la población infantil

femenina, en aplicación al desarrollo industrial, y buscando la simbiosis entre Formación, Educación y Fomento nacional.<sup>1</sup> Pensando, pues, en las féminas, no solo en tanto que grupo humano productivo, sino también como trasmisoras de valores, a través de la unidad familiar; siguiendo, con ello, las voces de los estadistas más sobresalientes del momento.

En este mismo contexto surgirían las primeras medidas legislativas encaminadas a la regulación oficial del trabajo femenino (1779). Facultando de esta forma, a las mujeres, para el ejercicio de oficios “compatibles con el decoro de su sexo”; lo cual iría encaminado al desarrollo industrial y manufacturero buscado.

Aparecerían, también entonces, madrugadoras y cualificadas féminas que clamaban por la incorporación de mujeres a estas Sociedades, en beneficio general: “asumiendo las nuevas funciones que la mujer debía desarrollar colaborando al progreso de la comunidad” (Amar y Borbón, *ápu*d Negrín Fajardo, 1987, 127)

Es decir, el panorama situaba ahora al “sexo demoniaco” como elemento difusor de nuevos hábitos, al tiempo que en despliegue de una actividad preindustrial, además de sujeto y objeto de instrucción general, como solución regeneradora.

Llegando a este punto, interesa señalar el currículo educativo que se seguiría en estas escuelas o “amigas”, instaladas por las Sociedades Económicas. Ya que, no reglada aún la enseñanza femenina para la época, acudiendo a las normativas que autorizaran la instalación de escuelas, se descubre que su programación tan sola contemplaba una formación basada en “la buena educación de las Niñas, en los rudimentos de la Fé católica, en las reglas del bien obrar, en el ejercicio de las virtudes, y en las labores propias de su sexo, [...] el manejo de su casa, y en las labores correspondientes”.

---

<sup>1</sup> Es sabido que en las reuniones planificadoras que convocaran estas Sociedades se argumentaría que los cambios perseguidos en pro de la formación femenina traería “beneficio” y “reconversión” socioeconómica.

Mientras, siendo contemporáneos a esta programación los colegios implantados por las Económicas de Amigos del País, en sus aulas se enseñarían, además de lo expuesto, lectura y escritura.

Y si hasta aquí se ha seguido la trayectoria evolutiva y novedosa que seguiría el programa educativo y laboral femenino durante el último cuarto del Dieciocho, el capítulo de su participación en la vida civil sufriría igualmente avances significativos.

De hecho, el clamor mujeril por participar activamente en las actividades de la Sociedades Económicas de Amigos del País -de lo que ya se ha expuesto una muestra más arriba- no cesaría. De tal forma que, una vez incorporadas a diversas faenas -entre las que destacaría, por su posterior trascendencia, el ejercicio del magisterio-, se constata una progresiva demanda de autonomía e incluso, en ocasiones, episodios de “disputa”, ante lo que se considerara una intromisión por parte sus homólogos masculinos.

no las permiten el mando en público y se lo conceden en absoluto en secreto, las niegan la instrucción [...] Nacen y se crían en una ignorancia absoluta; aquellos las desprecian por esta causa, ellas llegan a persuadirse que no son capaces de otra cosa, y como si tuvieran el talento en las manos, no cultivan otras habilidades que las que puedan desempeñar con éstas.”; “Los hombres instruidos y civiles [...] han sabido arrogarse cierta superioridad de talento, y yo diría de ilustración, que, por faltarle a las mujeres, parecen éstas sus inferiores [...] Saben ellas que no pueden aspirar a ningún empleo ni recompensa pública, que sus ideas no tienen más extensión que las paredes de una casa o de un convento. (Amar y Borbón, *ápu*d Martín Gaité, 1972, 265).

Con la llegada del Diecinueve, la agitación de la “cuestión femenina” sería constante, aunque, paradójicamente, la construcción del nuevo marco legal burgués no contemplaría sus demandas civiles.

Por lo que respecta al capítulo educativo, la fugaz legislación de José I favoreció las demandas de educación femenina, al promulgar la implantación de “Casas de educación para niñas en cada provincia del Reino” (1809). Por otra parte, el corto periodo reformista josefino, trasmisor de los aires liberales franceses, sirvió de marco impulsor para los “novatores” hispanos; por lo que algunas de

las escuelas femeninas fundadas por las Sociedades Económicas extenderían su programa curricular acogiendo innovadoras materias, antes desconocidas para la educación mujeril; como lo serían el dibujo o la aritmética. Surgirían igualmente, por esta época, las “Colegios Académicos de Maestros [y Maestras] de primeras letras”- precedente de las futuras Escuelas Normales, que constituirían el inicio del desarrollo de la educación pública contemporánea-.

Ni las nuevas formulaciones constitucionales, ni su desarrollo normativo favorecerían, durante la primera mitad de siglo, la regulación educativa femenina. Si bien sobre el papel se contemplara en ocasiones su implantación, bien por falta de recursos, cambios de tendencia política o priorización de la educación masculina, quedaría relegada. Incluso la llamada Ley Moyano (1857), punto de arranque del concepto de educación pública, que proclamaría la enseñanza elemental “obligatoria para todos los españoles”, consagró un modelo de educación muy restringido para las féminas y orientado “a las labores propias del sexo” (Durán, Ángeles et al., 1982).

Pese a esto, el desarrollo de la flamante sociedad burguesa contemporánea, que generaría entonces el concepto de ocio y tiempo libre, procuraría en su entorno social cierta formación a las femeninas, muy en consonancia con los nuevos rasgos culturales, de distinción de grupo. Siento, pues, al calor de este sector de población, que surgirían una serie de publicaciones de carácter lúdico-informativo (“almanaques”, “periódicos de damas”, “Gaceta de Mujeres”...), que a su vez provocarían una reacción moralizante, en orden a reconducir un comportamiento mujeril que parecía desviarse del patrón social que trataba de imponer el nuevo grupo dominante.

Sería entonces cuando se libraría una batalla dialectico-literaria, en la que intervendría mayoritariamente mujeres, a cerca del lugar social que debieran ocupar las féminas: “ángel del hogar” o bien “llegar a ser iguales al hombre” (Jiménez Morrell, 1992, 49, 102).

En cuanto al ámbito laboral, también aquí la incorporación de femenina sufriría un considerable aumento, durante este periodo: a los oficios tradicionales que ocuparan antaño, ahora con progresivo perfil cualificado (matronas y maestras) se sumarían las largas listas vinculadas a la implantación fabril, consecuencia del comienzo de la



industrialización. Dado que la cuantía del salario de las obreras se cifrara por debajo de la mitad del masculino, las contrataciones de estas -así como de población infantil- se incrementarían considerablemente. El sector terciario, por lo demás, igualmente acusaría el aumento de población femenina, por el propio desarrollo que acusarían los núcleos urbanos industrializados. Todo lo que a su vez provocaría, tras tímido e indirecto comienzo, la progresiva presencia femenina en el gestante movimiento mutual.

El contexto mercantil, en plena expansión con el crecimiento de la sociedad burguesa, también acusaría la llegada femenina -en los primeros momentos tal que meras albaceas de capital-, adaptando así figuras contractuales que aportarían a las féminas ciertas garantías legales, pese a que el sistema no les hubiera reconocido aún derechos civiles fundamentales.

### **3 EN VÍSPERAS DE NUESTRO TIEMPO**

Durante el último cuarto del Diecinueve cobraría máximo protagonismo la “cuestión femenina”. Con un significativo grupo de reconocidas intelectuales al frente -algunas de las cuales había recibido formación universitaria, si bien oficiosa al no estar aún reconocida-, las reivindicaciones del derecho a la educación, así como su equiparación con el currículo masculino, se intensificarían.

La contundente representación femenina en los Congresos Pedagógicos convocados a fines de siglo (uno de ellos de carácter internacional), donde el debate por la equiparación se intensificaría y entrelazaría abiertamente con la demanda de diversos derechos civiles y por el ejercicio profesional femenino, encontraría eco generalizado. Por otro lado, el uso del canal asociativo por parte de las féminas, en pro de estos fines, extendería la red de influencias y organización, adquiriendo ya un perfil coincidente con los movimientos feministas coetáneos. Igualmente, la imbricación de muchas de las protagonistas en proyectos educativos novedosos, desde tiempo atrás -véase la Institución Libre de Enseñanza-, afianzaría aún más sus posicionamientos y apoyos.

Si además se considera, que por estos años las aulas de secundaria y universitarias acusarían un incremento de presencia

femenina -aunque pausado, persistente-, y ello unido al aumento de la profesionalización activa de este sector de población, se comprende la adhesión que experimentarían, al inicio del nuevo siglo, la causa por la plena incorporación de las féminas al ámbito público.

Las exigencias productivas de la “Gran Guerra”, que abriría las puertas del mercado laboral a las mujeres de toda Europa, facilitaría, también en España, su presencia en sectores hasta entonces vetados. Por otra parte, el primer tercio del siglo Veinte se presentaría para las mujeres españolas prometedor, en cuanto avances de aproximación hacia la equiparación con población masculina, en los ámbitos profesional, educativo y civil.

El contrapeso vendría aún antes de concluir la contienda civil. El Gobierno franquista, recuperando discursos anteriores de reparto de roles -ámbito público masculino; privado femenino-, sancionaría contundentemente, en una de sus primeras promulgaciones: “prohibirá el trabajo nocturno de las mujeres y niños, regulará el trabajo a domicilio y libertará a la mujer casada del taller y de la fábrica” (*ápu*d Espuny Tomás, 2010, 24). Lo que anunciaba ya una etapa de retracción, con respecto a la participación femenina en la actividad pública y laboral, volviendo a retomar, de modelo referente, la figura del “ángel del hogar”, extensamente difundida a lo largo del siglo diecinueve. También el marco educativo experimentarían cambios:

Es cierto que con la supresión de esa inmundicia moral [...] que se llama “coeducación” hemos dado el primer paso hacia una verdadera formación de la mujer. Pero no es menos cierto que en tanto sean análogos los programas, los libros, que presiden la educación de los muchachos tendremos en el fondo una verdadera coeducación (*ápu*d Valle, Teresa del et al., 2002, 83).

Más adelante, se sucederían una serie de cambios normativos, así como derogaciones de leyes, sobre el particular, argumentándose en la necesidad de la mayor protección que requirieran las mujeres; rubricándose además, muchas otras disposiciones, con la repetida sentencia, “sin más limitaciones que las que su condición femenina impone” (Espuny Tomás, 2010, 34); lo que dejaría, por lo demás, un amplio margen de interpretaciones.

La apertura al exterior del Régimen,<sup>2</sup> coincidiendo con un proceso de liberalización económica, y el empuje de un importante grupo de intelectuales femeninas, curtidas en las primeras aulas universitarias, favorecería determinados cambios legislativos que, a su vez, beneficiarían a la equiparación civil de las mujeres españolas. Un referente capital sería la “Ley de 24 de julio de 1961 sobre los Derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer”.

Ya en la década de los 70 la implicación de diversas instituciones internacionales en la búsqueda de erradicar la desigualdad de género abriría un nuevo camino en pro de la causa. Hitos significativos serían la declaración del “Año Internacional de la Mujer”, en 1975, por parte de la Asamblea de Naciones Unidas, así como la creación del Comité de Mujeres en las Fuerzas Armadas del Tratado del Atlántico Norte (1976).

#### **4 PROCESO LEGISLATIVO HACIA LA INTEGRACIÓN DE LAS MUJERES ESPAÑOLAS EN LAS FAS**

##### **4.1. La década de los 80**

Es difícil poner fecha al comienzo de la reivindicación de la mujer para alcanzar la plena igualdad pero en la historia reciente de España y en el camino que ha seguido hasta alcanzarla en su contribución a las Fuerzas Armadas, podemos decir que el hito principal y desencadenante del camino seguido, ha sido la Constitución Española de 1978.

El centro de gravedad y origen de la posterior legislación de desarrollo está en su artículo 14 que, encuadrado en el capítulo segundo de los “derechos y libertades” correspondiente al título I “de los derechos y deberes fundamentales”, establece con una rotundidad sin posibilidades de matices que los españoles son iguales ante la ley; sin que pueda prevalecer discriminación alguna, citando expresamente que no podrá producirse discriminación, entre otras circunstancias, por razón de sexo.

---

<sup>2</sup> 1951 ingreso en OMS; en 1952 en UNESCO; Concordato con Santa Sede y Convenio de Amistad y Cooperación con Estados Unidos en 1953; entrada en ONU en 1955.

Pero en la búsqueda de los pilares de la legislación que ha desarrollado la igualdad en el ámbito de las Fuerzas Armadas, no se debe dejar de citar el artículo 30 que, perteneciente al mismo capítulo y título citados, determina en su primer apartado que “Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España”.

En estos dos artículos citados de la Constitución se encontraba ya, en los últimos días de 1978, el mandato constitucional y los cimientos que debían ser la base del desarrollo legislativo necesario y suficiente para que la mujer alcanzara la igualdad real y efectiva en las Fuerzas Armadas.

Otro paso adelante vendría dado por la Ley Orgánica 6/1980 que regulaba los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar. Esta ley, al tratar en su Título segundo la contribución de los recursos de la nación a la defensa nacional, determinaba en su artículo 14 que todos los recursos humanos podrían ser movilizados por el Gobierno para satisfacer las necesidades de la defensa nacional y en el artículo 20 disponía que contribuirían, en todo caso a la defensa nacional, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Policías de las Comunidades Autónomas y cualesquiera otras de ámbito local.

Estos dos artículos citados, de la LO. 6/1980, en cumplimiento del mandato constitucional, ya determinaban la necesidad de contar con la mujer en un plano de igualdad, pero por si dejaran algún resquicio a la duda se regulaba de forma explícita, en su artículo 36, que una ley establecería la forma de participación de la mujer en la defensa nacional.

En este camino de la igualdad, el siguiente paso vendría dado por el Instituto de la Mujer, creado por la ley 16/1983 con la finalidad de avanzar en la igualdad efectiva, dando así cumplimiento al mandato constitucional contenido en el artículo 14 así como al del artículo 9.2 que determinaba que correspondía a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integraba fuesen reales y efectivas. Este Instituto concretó su trabajo, a similitud de la Unión Europea, en sucesivos planes para la igualdad de oportunidades; viendo el primero la luz tras su aprobación por acuerdo del Consejo de

Ministros del 25 de septiembre de 1987 y concretando una serie de medidas orientadas a eliminar los obstáculos a la igualdad real y efectiva de las mujeres.

Tras la legislación citada todo indicaba una madurez legislativa que junto a la alcanzada por la sociedad, hacia inminente el siguiente paso que había de suponer el ingreso de la mujer en las Fuerzas Armadas.

Hay que hacer mención expresa a las Damas de Sanidad Militar que durante algo más de sesenta años formaron parte de las Fuerzas Armadas como un Cuerpo militar, no de derecho pero si de hecho. Su estructura organizativa y su importante contribución son un capítulo destacado en la historia, aunque su especificidad hace que no pueda considerarse un hito en el camino de la igualdad.

Fue el 23 de febrero de 1988, tan solo cinco meses después de la publicación de las medidas concretas contenidas en el primer plan para la igualdad, cuando se publicó el Real Decreto Ley 1/1988 de 22 de febrero, por el que se regulaba la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas.

Este Real Decreto, de corta extensión y largas consecuencias, abría definitivamente la puerta a que las mujeres entraran a formar parte de los diferentes ejércitos. El preámbulo de la norma citada, hacía mención expresa de la necesidad de regular sin demora el acceso y, asimismo, mencionaba la urgencia de su publicación para poder programar las convocatorias de los procesos selectivos para el ingreso en la profesión militar durante el año 1988, dando así respuesta a la demanda social.

El Real Decreto, en tan solo cuatro artículos y tres disposiciones finales, suponía un hito histórico. En el primero, disponía que las plazas se convocarían sin distinción de sexo, que la mujer podría alcanzar todos los empleos militares y que la ley garantizaría la progresión de carrera en igualdad con el varón, sin otras diferencias que las derivadas de sus condiciones fisiológicas para la provisión y desempeño de determinados destinos.

Diez años después del mandato constitucional se regulaba la entrada de la mujer en las Fuerzas Armadas, pero con este Real Decreto no se alcanzaba la meta sino que comenzaba, de una manera concreta y efectiva, el camino real hacia la igualdad, y el legislador era consciente de ello, ya que regulaba solamente el acceso a determinados cuerpos y escalas militares y citaba, en el preámbulo de la misma norma, que la incorporación a los demás cuerpos se haría de una forma progresiva a medida que se efectuaran las adaptaciones que, asegurando la integración, permitieran mantener el normal desarrollo de las funciones de las Fuerzas Armadas.

De hecho, en el artículo cuarto determinaba que el ingreso en el resto de cuerpos y escalas se efectuaría una vez realizadas las adaptaciones organizativas y de infraestructura, estableciendo que el gobierno, a propuesta del ministro de defensa, determinaría el orden progresivo de acceso a las mismas.

Este Real Decreto tendría una consecuencia y aplicación práctica inmediatas con el ingreso, en septiembre, de las primeras mujeres en las Fuerzas Armadas; formando parte de Sanidad, Intervención y del Cuerpo de Ingenieros Politécnicos, pero por otro lado tendría su desarrollo legislativo en la ley 17/1989, de Régimen del Personal Militar Profesional de las Fuerzas Armadas, que asumía que la ley 1/1988 había supuesto un adelanto en el cumplimiento del mandato positivo de nuestro ordenamiento legal y consideraba que con el desarrollo de su articulado alcanzaba su plenitud el plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres en el ejercicio profesional dentro del ámbito de las Fuerzas Armadas.

El artículo 43 de la citada ley 17/89 insistía en el cumplimiento del mandato constitucional de igualdad, al determinar que todos los españoles tenían derecho a la enseñanza militar en los términos regulados en su articulado; incluso en el artículo 44 determinaba que la convocatoria de acceso garantizaría el principio constitucional de igualdad y que en los procesos de selección no podrían existir mas diferencias que las derivadas de las distintas condiciones físicas.

Pero el tiempo demostraría que el camino no había acabado, este hecho ya podía vislumbrarse cuando en el estudio detallado de la ley se leía, en el artículo 74 apartado quinto, que las normas de

provisión de destinos podrían establecer particularidades para la mujer derivadas de sus condiciones fisiológicas específicas, dejando, por tanto, abierta la puerta a restricciones a determinados destinos.

Finalizaba una década que había supuesto un cambio de enorme trascendencia pero que dejaba el camino pendiente para alcanzar el objetivo de lograr una igualdad de la mujer en las Fuerzas Armadas que, yendo más allá de una igualdad legal, alcanzase una igualdad real y efectiva.

#### **4.2. La década de los 90**

En este contexto el Real Decreto 984/1992, publicado en el BOE de 31 de agosto de 1992, en su artículo único, aprobaba el reglamento de tropa y marinería profesionales de las Fuerzas Armadas, el cual insertaba tras una serie de disposiciones.

El citado Reglamento dedicaba el capítulo VI a destinos y un artículo del mismo, el 25, en exclusiva a los destinos de personal femenino, estableciendo que, dicho personal femenino de tropa y marinería profesionales, podría optar a todos los destinos de su empleo militar, excepto los de tipo táctico u operativo en unidades de La Legión, de operaciones especiales, paracaidistas y cazadores paracaidistas. Tampoco podrían formar parte de las fuerzas de desembarco, de las dotaciones de submarinos ni de buques menores, en los que sus condiciones estructurales no permitían el alojamiento en condiciones adecuadas.

Este reglamento completaba las posibilidades de acceso de la mujer a la condición militar sumando, al caso de los cuadros de mando que había quedado recogido en la ley 17/89 en su artículo 43 comentado anteriormente, el acceso a militar de empleo recogido en el Reglamento tratado.

Se creía poder dada por completada la integración. Por un lado estábamos en la línea de los países de nuestro entorno que integraban a la mujer en las Fuerzas Armadas pero que les restringían determinados destinos y por otro lado se cumplían los mandatos legislativos, tanto del Real Decreto Ley 1/1988 determinaba que las condiciones fisiológicas de la mujer podían limitar la provisión y

desempeño de determinados destinos, como el de la Ley 17/89 que admitía diferencias derivadas de las diferentes condiciones físicas; podía por tanto considerarse cerrado el proceso quedando únicamente pendiente la legislación derivada para el pleno desarrollo.

Pero la década de los noventa habría de ser de tremendos cambios que supondrían profundas transformaciones en las Fuerzas Armadas.

En primer lugar la necesidad de profesionalizar los ejércitos, derivada no solo de la falta de aceptación social del reclutamiento obligatorio sino también de la mayor complejidad de los puestos a ocupar, llevó, a principios de los noventa, a la suspensión del servicio militar obligatorio; quedando pues reservada la profesión militar a aquellos que querían, voluntariamente, ingresar en las Fuerzas Armadas. Se ponía aun más de manifiesto la necesidad de incorporar a la mujer plenamente, para cumplir el mandato constitucional de igualdad y atendiendo asimismo el artículo 30 de la Constitución que establecía el derecho de todos los españoles a defender España.

En segundo lugar la participación de unidades en misiones internacionales llevó a un importante cambio en estructuras, a un cambio conceptual en el que se hacía más notoria la necesidad de incorporar a la mujer plenamente. Se mejoró así la necesaria captación para hacer frente al problema derivado de la demografía de la década considerada y, además, esta incorporación supuso contar con la otra mitad de la población que, con formación y capacidades necesarias, permitirían lograr un mejor resultado en la selección de los aspirantes.

Era evidente, la perspectiva del tiempo facilita verlo así, que aun no se había alcanzado la igualdad plena ya que las limitaciones contempladas por la ley impedían considerar la integración realizada como completa, habría que esperar hasta 1999 para dar el próximo y significativo paso.

La ley 17/1999, de régimen de Personal de las Fuerzas Armadas, constituyó el paso definitivo en lo que a igualdad legal se refiere. En su exposición de motivos, I, hablaba sin ambages de la necesidad de “disponer del número de hombres y mujeres necesario”, y en VI, tras considerar de especial relevancia el asunto del régimen de la mujer en



las Fuerzas Armadas, admitía que hasta ese momento no se había alcanzado la igualdad, ya que expresamente citaba que la legislación anterior había abierto a la mujer las puertas de acceso a los Ejércitos, pero que era en esta ley donde el principio de igualdad se aplicaba con todas sus consecuencias al suspenderse la prestación del servicio militar, que sólo obligaba a los hombres, y eliminarse cualquier discriminación a la mujer, al no hacer distinciones en los destinos que podían ocupar en el desarrollo de su ejercicio profesional, sin perjuicio de que pudieran establecerse diferencias en las condiciones físicas para el acceso, al aplicar distintos parámetros al hombre y a la mujer. Ello, citaba, obligaba a efectuar todavía un mayor esfuerzo en la superación de los problemas que representaba la concurrencia de personal de ambos sexos en determinadas instalaciones y unidades militares.

A través de su articulado desarrollaría lo expuesto, eliminando todas las barreras que pudieran existir para lograr la igualdad. Así en su artículo 63.4 determinaba que en los sistemas de selección no podrían existir más diferencias por razón de sexo que las derivadas de las distintas condiciones físicas que, en su caso, pudieran considerarse en el cuadro de condiciones exigibles para el ingreso; en el artículo 108.2 establecía la composición equilibrada de los órganos de selección para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, pero es en el artículo 129, que regulaba las normas sobre provisión de destinos, donde se producía el que quizás pueda ser considerado el cambio más notorio; al establecer que entre los requisitos exigidos para ocupar determinados destinos se podrían incluir límites de edad o condiciones psicofísicas especiales, que serían acreditadas en función del expediente al que hacía referencia el artículo 101 de esta Ley, sin distinción alguna por razón de sexo.

Las limitaciones a que hacía referencia podían ser exigidas a hombres o mujeres indistintamente. Con ello quedaba eliminado el único obstáculo residual que quedaba a la integración de la mujer en las Fuerzas Armadas, al aplicarle limitaciones específicas en la provisión de destinos e incluso iba más allá de lo adoptado en países de nuestro entorno y referencia, en los cuales, incluso hoy, aun no es posible para la mujer acceder a cualquier puesto y destino.

Se puede pues considerar que se alcanzaba la igualdad legal plena, pero esta ley avanzaba aún más al regular aspectos que podían suponer trabas a la igualdad lograda; así en el artículo 112.4 establecía que a la mujer se le daría especial protección en situaciones de embarazo, parto y posparto para cumplir las condiciones para el ascenso a todos los empleos de militar profesional; en el 132 al tratar la atención a la familia establecía que durante el período de embarazo y previo informe facultativo, podría asignarse a la mujer militar profesional a un puesto orgánico o cometido distinto al que estuviera ocupando, que resultase adecuado a las circunstancias de su estado; y en el artículo 182, dentro del capítulo dedicado a los reservistas, establecía que las mujeres no podrían ser asignadas a puestos de unidades de la fuerza, excepto si manifestaban expresamente su voluntariedad para ello.

Los siguientes pasos que se vislumbraban y que ya la ley 17/1999 comenzaba a andar, eran los necesarios para que la igualdad legal se tradujera en una igualdad efectiva; ya que múltiples aspectos debían ser regulados para evitar que se convirtieran en barreras que impidiesen que la legislación quedase en una especie de virtualidad que no llegase a ser real.

La década de los 90 había supuesto un avance de enorme trascendencia. Se había pasado de una legislación con importantes limitaciones para la mujer a otra en la cual quedaban eliminados los principales obstáculos y se había pasado, de poco más de medio centenar de mujeres a principios de los 90 que eran cuadros de mando y solamente formaban parte de los Cuerpos Comunes, a algo más de 5000 mujeres a finales de los noventa y que eran desde oficiales a tropa y ocupaban destinos en unidades de los diferentes ejércitos.

### **4.3. La década del 2000**

Comenzaban estos años con dos tareas pendientes, una, ya en marcha, que era el desarrollo pleno de la ley 17/1999 y otra el desarrollo de la legislación complementaria necesaria para lograr la necesaria igualdad efectiva anteriormente citada.

El 8 de marzo coincidiendo, tal como se cita en su preámbulo, con el Día Internacional de la Mujer y con la Conferencia Mundial

sobre Igualdad de Género en las Naciones Unidas, el BOE insertó la ORDEN PRE/525/2005, de 7 de marzo, por la que se daba publicidad al acuerdo de Consejo de Ministros por el que se adoptaban medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres. En varios de los puntos del Acuerdo que figuraba como anexo de la Orden se mencionaban, expresamente, las medidas de aplicación en las Fuerzas Armadas; en concreto en el punto 1 relacionado con el empleo, en el 3 que trataba de la conciliación de la vida laboral y familiar y en el 7 que recogía otras medidas para la igualdad.

Como consecuencia del anterior Acuerdo del Consejo de Ministros, el 10 de marzo de 2005 se publicó en el BOE la Orden DEF/524/2005 que disponía la publicación del acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005, concretando y centrándose en las medidas para favorecer la incorporación y la integración de la mujer en las Fuerzas Armadas. Reconocía en su texto la necesidad de medidas normativas y sociales, para atender la nueva realidad social que suponía la participación de la mujer en las Fuerzas Armadas y se marcaban 5 grupos de medidas que serían los que desarrollaría cada uno de sus cinco artículos:

- Actuaciones enfocadas a la promoción y seguimiento del acceso, integración y permanencia de las mujeres en las Fuerzas Armadas. Con la creación de un Observatorio de la Mujer y de un Comité que coordine las medidas necesarias.
- Medidas para incrementar la calidad de vida de la mujer con las necesarias adecuaciones de las instalaciones.
- Medidas de conciliación de la vida familiar y profesional, estableciendo un programa de creación de centros infantiles en establecimientos militares.
- Composición de las Juntas de Evaluación con participación de la mujer.
- Adecuación del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas en relación con el acoso sexual.

Estas medidas estaban contenidas en el Acuerdo publicado por la Orden de Presidencia anteriormente tratada, quedando pendiente la contenida en el punto 3.5 relativa a ampliar, el tiempo de reserva del

destino de los militares profesionales, en situación de excedencia voluntaria para el cuidado de los hijos, equiparándose con ello a la Administración civil; también quedaban pendientes algunas medidas que eran genéricas para todos los departamentos ministeriales.

Con esta regulación se avanzaba en la necesidad, expuesta anteriormente, de facilitar la integración real y efectiva.

Una serie de normas continuarían avanzando en esta línea. El Real Decreto 1314/2005 aprobaba el reglamento de retribuciones del Personal de las Fuerzas Armadas y al regular en su artículo 7 las retribuciones del militar durante la situación de excedencia, determinaba que no corresponderían las mismas salvo que se hubiere pasado a esta situación por razón de violencia de género, en cuyo caso se mantendría el derecho durante los dos primeros meses; o el artículo 17 que establecía que el personal que disfrutase de permiso por maternidad o paternidad lo haría sin merma de sus derechos económicos.

Con la finalidad de consolidar la profesionalización y corregir la desviación entre las expectativas previstas y los objetivos alcanzados, se aprobó la Ley 8/2006 de tropa y Marinería que no necesitó prácticamente referencias especiales en su articulado a la igualdad; ya que el objetivo era diseñar un nuevo modelo de profesionalización de Tropa y Marinería limitándose, en relación con la igualdad, en su disposición adicional quinta, a determinar que los militares de complemento y los militares profesionales de tropa y marinería que, en el momento de finalizar su relación de servicios con las Fuerzas Armadas, se encontrasen en situación de incapacidad temporal por accidente o enfermedad derivada del servicio, o en situación de embarazo, parto o posparto, no causarían baja en las Fuerzas Armadas y se les prorrogaría su compromiso hasta finalizar dichas situaciones. Se limitaba por tanto, en relación con la mujer, a regular una especial protección para la mujer en las situaciones relacionadas con la maternidad.

El 22 de marzo de 2007 vería la luz una Ley Orgánica de elevada importancia en el camino a la igualdad, la 3/2007, Ley de Igualdad. En su parte expositiva mencionaba que el reconocimiento de la igualdad formal ante la ley, a pesar de ser un paso decisivo, había

resultado insuficiente y que resultaba necesaria una normativa dirigida a alcanzar la igualdad real, removiendo todos los obstáculos y estereotipos sociales que impedían alcanzarla; asimismo se marcaba como objetivo, entre otros, el incorporar el acervo comunitario.

La ley consideraba la transversalidad de la igualdad y su carácter horizontal afectando, por tanto, a todas las políticas públicas. Por ello modificaba numerosas leyes de diferentes ámbitos y en el caso de las Fuerzas Armadas eran especialmente tenidas en cuenta en su desarrollo.

Además de citar en el apartado III de su exposición de motivos qué proyección de la igualdad se extendía a ellas y qué les eran de aplicación las disposiciones de carácter general, dedicaba el capítulo IV, artículos 65 y 66, a regular, de forma específica, el respeto del principio de igualdad en las Fuerzas Armadas y la aplicación de las normas referidas al personal de las Administraciones Públicas; por otro lado, al tratar las modificaciones derivadas, necesarias en las diferentes leyes, trataba con carácter específico, en la disposición adicional vigésima la ley 17/1999 de Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas, modificando y dando nueva redacción a diferentes artículos de la misma.

Ello dio lugar a que la Ley 39/2007 de la Carrera Militar, sucesora de la ley 17/1999, asumiendo la trascendencia de los cambios políticos y sociales e incorporando la Ley 3/2007, procediese a regular los recursos humanos en busca de la excelencia en el nuevo contexto.

En sus primeros párrafos en el epígrafe I del preámbulo, citaba el Real Decreto Ley 1/1988 como parte de las transformaciones sociales vividas por España y en el epígrafe III volvía a tratar el tema de la mujer en las Fuerzas Armadas, marcándose como uno de los objetivos de la Ley la igualdad efectiva de mujeres y hombres, conjugando la disponibilidad permanente para el servicio, propia de los militares, con la conciliación de la vida profesional, personal y familiar.

A lo largo de su extenso articulado iría regulando todos aquellos aspectos que aún quedaban pendientes y que permitirían, por

fin, alcanzar la igualdad efectiva tal como había quedado señalado en su preámbulo.

Así, ya en su artículo sexto sobre igualdad de género y conciliación, determinaba la igualdad de trato y de oportunidades como un principio aplicable, de conformidad con la Ley 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y especialmente tenido en cuenta en el desarrollo del acceso, formación y carrera militar.

En el artículo 72, al tratar el régimen de los alumnos de cursos de perfeccionamiento y de altos estudios de la defensa nacional y para evitar desigualdades que pudieran producirse como consecuencia de situaciones de embarazo, parto o postparto, determinaba que a las mujeres que no pudieran concurrir a una convocatoria, como consecuencia de las situaciones mencionadas, les deberían ser facilitadas nuevas oportunidades de asistir a los cursos en cuestión.

Volvió a establecer las medidas necesarias para proteger la igualdad en su artículo 90 que regulaba las condiciones para el ascenso, estableciendo condiciones para el mismo y dado que las situaciones mencionadas anteriormente de embarazo, parto y postparto podrían dificultar su cumplimiento, determinaba en su apartado 3 que a la mujer en cualquiera de estas situaciones se le daría especial protección para cumplir las condiciones para el ascenso a cualquier empleo militar.

Especial importancia tiene sobre la provisión de destinos el artículo 101, en el se regulaba la protección a víctimas de la violencia de género, evitando desigualdades derivadas de la misma y determinando que la mujer militar víctima de violencia de género que se viese obligada a cesar en su destino, para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, tendría derecho preferente, en las condiciones que reglamentariamente se determinasen, a ocupar otro destino que se encontrase vacante y cuya provisión fuese necesaria.

En el mismo artículo, en su apartado sexto y para dar protección a la mujer en situación de embarazo, impidiendo que ello pudiese tener consecuencias profesionales y ser origen de desigualdad, establecía que durante el periodo que durase esta situación la mujer

tendría derecho a ocupar, por prescripción facultativa, un puesto orgánico o cometido adecuado a las circunstancias de su estado que pudiera ser distinto del que estuviera desempeñando, sin que ello implicase pérdida de destino.

En el artículo 110, situaciones de excedencia, al tratar el caso de excedencia por reagrupamiento familiar citaba que se tendría derecho a ella cuando el cónyuge residiese en otra localidad y se cumpliesen las condiciones que citaba. Se aprecia una vez más como no hace distinción derivada del sexo lo que vuelve a repetirse cuando en el apartado quinto del mismo artículo regulaba la excedencia por cuidado de familiares cuando se solicita para el cuidado de cada hijo e igualmente en el apartado sexto determinaba que las mujeres militares profesionales víctimas de la violencia de género, para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, podrían solicitar la excedencia, sin tener que haber prestado un tiempo mínimo de servicio previo y sin que le fuera exigible plazo de permanencia.

Completaba así el desarrollo de medidas necesarias para alcanzar la repetidamente citada igualdad real y efectiva.

La primera década del siglo XXI acabaría, además de con numerosas normas de menor trascendencia, con la aprobación del Real Decreto 96/2009 de 06 de febrero que aprobaba las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas que venían a sustituir las que fueron promulgadas por la Ley 85/1978 de 28 de diciembre.

El Real Decreto que las aprobaba definía, en su parte expositiva, las Reales Ordenanzas como código deontológico y compendio de los principios éticos y reglas de comportamiento del militar y destacaba, entre otros, la importancia del principio de igualdad de género.

En su título preliminar, al tratar de las disposiciones generales, establecía en su artículo 13, igualdad de género, que el militar velaría por la aplicación de los criterios y normas relativos a la igualdad efectiva de mujeres y hombres y a la prevención de la violencia de género.

En su título I, del militar, capítulo II, normas de actuación, dedicaba el artículo 39 a la conciliación de la vida profesional,

personal y familiar, determinando que el militar será consciente de la importancia que tiene para su unidad y para quienes forman parte de ella, la aplicación de las normas sobre conciliación profesional, personal y familiar. Asimismo citaba que el militar facilitará esa conciliación en todo aquello que sea de su competencia, teniendo en cuenta las necesidades del servicio.

Asimismo en el título III, de la acción de mando, capítulo II, relación con los subordinados, en su artículo 73 determinaba que el militar velará por la convivencia entre todos sus subordinados sin discriminación alguna, entre otras, por razón de género y en el título IV, de las operaciones, capítulo VI de la ética en operaciones, al regular en el artículo 112 la protección de población especialmente vulnerable hace mención explícita a que el militar protegerá, entre otros, a las mujeres.

Venían, pues, las Reales Ordenanzas a derribar, de forma explícita e implícita, barreras restantes que obstaculizaban la igualdad efectiva de la mujer, atendiendo situaciones que le afectan con carácter exclusivo.

Finalizaba así una década en la que se había completado el desarrollo legislativo que permitía eliminar obstáculos sociales que, históricamente arraigados, dificultaban la aplicación efectiva del mandato constitucional.

Desde el comienzo, la decisión había sido firme y el camino continuo, sin interrupciones, aunque las características de las Fuerzas Armadas y la necesidad de mantener la operatividad hicieron necesario que los cambios hubieran de ser progresivos.

Hoy, a punto de cumplirse 25 años del ingreso de las primeras mujeres, podemos ver con perspectiva el camino andado y se puede concluir que, en un breve periodo de tiempo, se ha alcanzado una transformación de gran envergadura y enorme trascendencia. En los comienzos de la segunda década de este siglo, más de 15000 mujeres prestan su servicio en las Fuerzas Armadas, casi 2000 cuadros de mando y más de 13000 soldados acceden, sin distinción, a cualquier tipo de destino y puesto; desarrollan sus funciones con plena eficacia



y participan en todas las operaciones militares que se llevan a cabo sin ninguna restricción.

Sin que quepa decir que se ha llegado al final, sí que podemos considerar que el camino a la igualdad, no solo legal sino también real, en las Fuerzas Armadas ha alcanzado sus objetivos.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Durán, Ángeles et al., (1982), *Mujer y Sociedad en España (1700-1975)*, Madrid: Ministerio de Cultura, pp. 101.
- Espuny Tomás, M<sup>a</sup> Jesús et al., (2010), “Mujer y Ejército (1939-1988). En *La integración de la mujer en las Fuerzas Armadas: reflexiones históricas y realidades jurídicas para un debate necesario*, Barcelona: Bosch Editor, Ministerio de Defensa, p. 24.
- Jiménez Morrell, Inmaculada, (1992), *La Prensa Femenina en España (desde sus orígenes a 1868)* Madrid: Ediciones De La Torre, 49, 102.
- Martín Gaité, Carmen, (1972), *Usos Amorosos del Dieciocho en España*, Madrid, p. 265.
- Negrín Fajardo, L. (1987), *Educación Popular en la España de la segunda mitad del siglo XVII*, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, p. 127.
- Sempere y Guarinos (1969), *Ensayo de una Biblioteca española de los mejores escritores del reinado de Carlos III*, ed. Facsímil, Biblioteca Románica Hispánica, dir. D. Alonso, Madrid, p. 82, n. I.
- Valle del, Teresa et al., (2002), “Desarrollo de las carreras profesionales”. En *Modelos Emergentes en los sistemas y en las relaciones de Género*, Madrid: Narcea Ediciones, 83.
- Varela, J. (1988), “La Educación Ilustrada o cómo fabricar sujetos dóciles y útiles”, *Revista de Educación*, “La Educación en la Ilustración Española”, Numero Extraordinario, 272.



**PUBLICACIONES DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO  
GENERAL GUTIERREZ MELLADO (IUGM)**



## **PATROCINADAS POR EL IUGM**

Puell de la Villa, Fernando, *Gutiérrez Mellado: Un militar del siglo XX (1912-1995)*, IUGM-BIBLIOTECA NUEVA, Madrid, 1997.

## **EDITADAS POR EL IUGM**

VV.AA, *Cuadernos del instituto*, IUGM, Madrid, 2000.

VV.AA, *Papeles del Instituto*, IUGM, Madrid, 2000.

Díaz Fernández, Antonio M. (coord.), *Guía de Recursos para el estudio de la paz, la seguridad y la defensa*, IUGM, Madrid, 2003.

VV.AA, *El Mediterráneo: origen de cultura y fuente de conflictos (XIV edición cursos de verano, año 2003)*, IUGM, Madrid, 2004.

Castro-Rial Garrone, Fanny, Álvaro Jarillo Aldeanueva, Eduardo Trillo de Martín-Pinillos, *Las misiones de observación electoral en la prevención de conflictos*, IUGM, Madrid, 2005.

García Montaña, Juan, *¿Es posible medir la moral? potencial psicológico*, IUGM, Madrid, 2005.

VV.AA, *Seminario sobre Seguridad y Cooperación en el Oeste mediterráneo*, IUGM, Madrid, 2005.

Arteaga Martín, Félix (comp.), *Guía de Investigación sobre la paz, la seguridad y la defensa*, IUGM, Madrid, 2006.

Born, Hans et all., *Control parlamentario del sector de la seguridad*, IUGM, Madrid, 2006.

Díaz Barrado, Cástor Miguel (dir.), *Misiones Internacionales de Paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*, IUGM, Madrid, 2006.

Martí Sempere, Carlos, *Tecnología de la Defensa. Análisis de la situación española*, IUGM, Madrid, 2006.

Sepúlveda, Isidro (ed.), *Democracia y Seguridad en Iberoamérica. Los retos de la gobernabilidad. III Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa*, IUGM, Madrid, 2006.

Vega, Enrique (ed.), *Gestión Internacional de Crisis*, IUGM, Madrid, 2006.

Arteaga Martín, Félix; Fojón Lagoa, Enrique, *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, IUGM, Madrid, 2007.

Collado Medina, José (coord.), *Elementos básicos de investigación criminal*, IUGM, Madrid, 2007.

Santamarta del Pozo, Javier (dir.), *La cooperación entre lo civil y lo militar*, IUGM, Madrid, 2007.

Sepúlveda, Isidro (ed.), *Seguridad Humana y nuevas políticas de Defensa en Iberoamérica. IV Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa*, IUGM, Madrid, 2007.

Sepúlveda, Isidro; Alda, Sonia (eds.), *Fuerzas Armadas y políticas de Defensa: transición y modernización*, Vol. 1 Ponencias; Vol 2 Comunicaciones, IUGM, Madrid, 2007.

Vega, Enrique (com.), *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis*, IUGM, Madrid, 2007.

Canales Gil, Álvaro; Huerta Barajas, Justo A., *Comentarios sobre la Contratación Pública Comunitaria y la Ley de Contratos del Sector Público*, IUGM, Madrid, 2008.

Collado Medina, José (coord.), *Fundamentos de investigación criminal*, IUGM, Madrid, 2008.

- Colom Piella, Guillem, *Entre Ares y Atenea. El debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*, IUGM, Madrid, 2008.
- González Rabanal, Miryam; Huerta Barajas, Justo A. (coord.), *Eficiencia en la gestión de recursos, proyectos y contratos de la Administración Pública. Especial referencia al ámbito de la Defensa*, Vol. 1 y 2, IUGM, Madrid, 2008.
- Sepúlveda, Isidro; Alda, Sonia (eds.), *La Administración de la Defensa en América Latina*, Vol. 1 Normativa y Organización de la Defensa; Vol 2 Análisis de los casos nacionales, Vol. 3 Estudios Comparados, IUGM, Madrid, 2008.
- Sepúlveda, Isidro; Bacas, Ramón (ed.), *El Ministerio de Defensa. Creación, Desarrollo y Consolidación, II Congreso de Historia de la Defensa*, IUGM, Madrid, 2008.
- Vega, Enrique (com.), *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis. Adenda 2008*, IUGM, Madrid, 2008.
- Amérigo Cuervo-Arango, Fernando; de Peñaranda Algar, Julio; (com.) *Dos décadas de Posguerra Fría*, IUGM, Madrid, 2009.
- Bacas Fernández, Jesús Ramón; Bordas Martínez, Federico; Gil Pérez, Javier; Regueiro Dubra, Raquel; Sepúlveda Muñoz, Isidro; Vega Fernández, Enrique, *Crisis somalí, piratería e intervención internacional*, IUGM, Madrid, 2009.
- Garrido Rebolledo, Vicente; Isbell, Paul Adam; Malamud Rikles, Carlos; Raggio Cachinero, Benito; Sanahuja Perales, José Antonio; Sepúlveda Muñoz, Isidro; Suárez Pertierra, Gustavo, *Venezuela y la Revolución Bolivariana*, IUGM, Madrid, 2009.
- Gómez Escarda, María; Isidro Sepúlveda Muñoz (eds.), *Las mujeres militares en España (1988-2008)*, IUGM, Madrid, 2009.
- Sepúlveda, Isidro (ed.), *España en las operaciones internacionales de pacificación, III Congreso Internacional de Historia de la Defensa*, IUGM, Madrid, 2009.

- Alda Mejías, Sonia (ed.), *Sistemas de enseñanza militar y educación para la defensa en Iberoamérica*, IUGM, Madrid, 2010.
- Canales Gil, Álvaro y Huerta Barajas, Justo Alberto, *Contratación de las Administraciones Públicas en la Ley de Contratos del Sector Público*, IUGM, Madrid, 2010.
- Castro-Rial Garrone, Fanny (dir.), *La Administración Internacional y la consolidación de la paz y el Estado de Derecho*, IUGM, Madrid, 2010.
- Díaz Barrado, Castor M.; Vacas Fernández, Félix (dir.); *Guía del Espacio Iberoamericano de Paz, Seguridad y Defensa*, IUGM, Madrid, 2010.
- Puell de la Villa, Fernando y Alda Mejías, Sonia (eds.), *Los ejércitos del franquismo (1939-1975) IV Congreso de Historia de la Defensa*, Libro y CD, IUGM, Madrid, 2010.
- Requena y Díez de Revenga (ed.), *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, Vol. 1, 2 y 3, IUGM, Madrid, 2010.
- Vega Fernández, Enrique, *Operaciones militares de gestión de crisis. Tipos, evolución y características*, IUGM, Madrid, 2010.
- Vega Fernández, Enrique (coord.); Gil Pérez, Javier; Gutiérrez de Terán, Ignacio; Martos Quesada, Juan; Vallespín Gómez, José Ramón y Vega Fernández, Enrique, *Yemen. Situación actual y perspectivas de futuro*, IUGM, Madrid, 2010.
- Baqués Quesada, Josep, *¿Quo vadis Afganistán?*, IUGM, Madrid, 2011.
- Hernández Suárez-Llanos, Francisco Javier, *La exención por obediencia jerárquica en el Derecho Penal español, comparado e internacional*, IUGM, Madrid, 2011.
- Huerta Barajas, Justo Alberto (coord.); García Castro, Emilio y Sanz Sanz, Ángel, *Elementos técnicos de gestión de recursos y*



*contratos de las administraciones públicas y de la defensa*, IUGM, Madrid, 2011.

Magaz Álvarez, Ricardo (ed.); Cuesta Sahuquillo, María Teresa; González Más, José Luis; Magaz Álvarez, Ricardo; Martínez Delgado, Jerónimo; Morán Rubio, José Luis; Toval Martín, Lucio, *Crimen Organizado Transnacional y Seguridad*, IUGM, Madrid, 2011.

Requena, Miguel (ed.); *La seguridad y la defensa en el actual marco socio-económico: nuevas estrategias frente a nuevas amenazas*, IUGM, Madrid, 2011.

Alda Mejías, Sonia y Gómez Ricaurte, Verónica (eds.); *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*, IUGM, Madrid, 2012.

Canales Gil, Álvaro y Huerta Barajas, Justo Alberto; *Comentarios a la contratación de las Administraciones Públicas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público*, IUGM, Madrid, 2012.

Gajate Bajo, María; *Las campañas de Marruecos y la opinión pública. El ejemplo de Salamanca y su prensa (1906-1927)*, IUGM, Madrid, 2012.

Magaz Álvarez, Ricardo (coord.); Cuesta Sauquillo, María Teresa; Estarellas y López, Juan Carlos; González Más, José Luis; Magaz Álvarez, Ricardo; Morán Rubio, José Luis; Tálens Cerveró, María Nieves; Toval Martín, Lucio; Vivas Prada, José Manuel, *Criminalidad y globalización. Análisis y estrategias ante grupos y organizaciones al margen de la ley*, IUGM, Madrid, 2012.

Regueiro Dubra, Raquel; *La legítima defensa en Derecho Internacional*, IUGM, Madrid, 2012.

Requena, Miguel (ed.); *Actas IV Jornadas de Estudios de Seguridad, Madrid, 22, 23 y 24 de mayo de 2012*, CD, IUGM, Madrid, 2012.

Requena, Miguel (ed.); *Seguridad y conflictos: una perspectiva multidisciplinar*; IUGM, Madrid, 2012.

Soriano Gatica, Juan Pablo; *Cultura estratégica y relaciones internacionales. Brasil y México en la seguridad interamericana*, IUGM, Madrid, 2012.

## EN COLABORACION

Riquer, Martín de, *Caballeros Medievales y sus armas*, IUGM-UNED, Madrid, 1999.

García Pérez, Rafael, *Política de Seguridad y defensa de la U.E.*, IUGM-UNED, Madrid, 2003.

Palacios, José Miguel, *Transición democrática y postcomunista. Democratización y estabilidad en la Unión Soviética y en Yugoslavia*, IUGM-UNED, Madrid, 2003.

González Enrique, Carmen, *Minorías nacionales y conflictos étnicos en Europa del Este*, IUGM-UNED, Madrid, 2004.

Harto de Vera, Fernando, *Investigación para la paz y resolución de conflictos*, IUGM -TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2005.

Olmeda, José A. (coord.), *Democracias Frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, IUGM - TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2005.

Ramón Chornet, Consuelo, *La política de seguridad y defensa en el tratado constitucional*, IUGM - TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2005.