

# ESTUDIOS DE DERECHO MILITAR

# 3



REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA  
Y LEGISLACIÓN DE ESPAÑA



MINISTERIO DE DEFENSA



A stylized, light gray illustration of Lady Justice, the personification of the law. She is depicted from the waist up, wearing a blindfold and holding a pair of scales in her right hand and a sword in her left. The background is white.

# **ESTUDIOS DE DERECHO MILITAR**

Número 3  
Enero 2020

**CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES**  
<https://cpage.mpr.gob.es>

Edita:



<https://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autores y editores, 2020

NIPO: 083-16-399-X (edición papel)

ISSN: 2531-2316 (edición papel)

NIPO: 083-16-400-2 (edición en línea)

ISSN: 2531-2324 (edición en línea)

Depósito Legal: M-33563-2016

Fecha de edición: febrero, 2020

Maqueta e imprime: Ministerio de Defensa

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad del los autores de la misma.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

En esta edición se ha utilizado papel 100% libre de cloro procedente de bosques gestionados de forma sostenible.

# ÍNDICE

<b>EL ORIGEN MILITAR DE LA GUARDIA CIVIL</b> .....	9
<i>D. Juan Carlos Domínguez Nafra</i>	
I. Introducción .....	9
II. La militarización del orden público en el siglo XVIII.....	11
III. El control de la seguridad y del orden público en la Constitución gaditana.....	15
IV. Creación y organización de la Guardia Civil por el Partido Moderado.....	20
V. Organización de la Guardia Civil como cuerpo militar.....	31
VI. Desarrollo peculiar de la Guardia Civil como institución militar.....	45
VII. Fuero Militar de la Guardia Civil.....	56
VIII. Últimas consideraciones .....	63
<b>CINCO VISIONES DE NUESTROS EJÉRCITOS: DEL CID A LA CIBERSOLDADO</b> .....	67
<i>Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui</i>	
I. Aproximación a una imagen poliédrica de la Defensa.....	67
II. Una necesidad de Estado: su conservación. La Defensa del Estado.....	68
1. El principio en sí.....	68
2. Siete premisas “convincientes” .....	70
III. Visiones y modelos de Ejércitos españoles.....	72
1. Primera Visión de Ejércitos españoles .....	73
1.1. <i>Un Ejército medieval: el Cid Jefe del Ejército. Predominio de la ce (en la vida del personaje histórico y en el Cantar)</i> .....	73

1.2. <i>Una España godo/arábica. El conde, el rey, el caudillo, el califa.(El “Señor” y el “Doctor” en Campo de Batalla).</i> .....	84
2. Segunda Visión de Ejércitos españoles.....	90
2.1. <i>Un Ejército no ilustrado, sí noble.Clase dominante, pero no dirigente.</i> .....	90
2.2. <i>Una España oficialmente ilustrada. Novatores, viajes al exterior e importaciones para dar “luz” a la Milicia.</i> .....	91
3. Tercera Visión de Ejércitos españoles.....	95
3.1 <i>Un Ejército de potenciales proletarios (siglo XIX).Riego y una sublevación militar que se niega a ir a las Américas.Al tiempo, empiezan y proliferan los “pronunciamientos”.</i> .....	95
3.2. <i>Una España convulsa en el interior,disruptiva en lo constitucional, colonial en lo exterior.</i> .....	101
3.3. <i>No podemos olvidar la intervención de los ejércitos en las “guerras civiles” del XIX.</i> .....	103
4. Cuarta Visión de Ejércitos españoles.....	104
4.1 <i>Los “golpes de Estado” de los ejércitos en el siglo XX.</i> .....	104
4.2. <i>Cómo Washington entrega el mando al poder civil.</i> .....	105
5. Quinta Visión de Ejércitos españoles: Un Ejército con muchas cibernsoldados.....	106
Cambios significativos en la España del siglo XXI: más presencia que nunca en el exterior de sus Fuerzas Armadas; funciones no directamente conectadas con la guerra dentro de su territorio UME y Misiones ONU, etc.).....	106
IV. Unas conclusiones personales.....	111
V. Bibliografía .....	113
<b>CONSEJO DE ESTADO Y MILICIA</b> .....	117
<i>Víctor Torre de Silva López de Letona</i>	
I. Introducción.....	117
II. Esbozo de los orígenes.....	118
III. Los ejércitos en el Consejo de Estado.....	127
IV. Una relación de vecindad.....	136
V. A modo de conclusión.....	143
<b>EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS COMO RELACIÓN DE ESPECIAL SUJECIÓN</b> .....	145
<i>Carlos Hugo Fernández-Roca Suárez</i>	
I. Introducción.....	145
II. Las Fuerzas Armadas como objeto de regulación constitucional.....	147

III. Las relaciones de especial sujeción.....	151
IV. Regulación jurídica de los derechos fundamentales de los miembros de las Fuerzas Armadas en el texto constitucional y en ulteriores desarrollos legislativos .....	154
V. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y las FAS españolas.....	157
1. Libertad de sindicación de los militares .....	158
VI. Conclusiones .....	160
<b>EL SENTIDO DEL DERECHO</b> .....	163
<i>Adolfo Menéndez Menéndez</i>	
I. El sentido del Derecho.....	163
<b>LA JURISDICCIÓN MILITAR EN LA DEFENSA NACIONAL</b> .....	175
<i>Rafael Matamoros Martínez</i>	
I. Apunte sobre la jurisdicción militar .....	175
1. ¿Qué es la jurisdicción militar? .....	175
2. Un poco de historia.....	176
3. La perspectiva de las NU.....	178
II. La defensa nacional y el ámbito castrense.....	178
1. Los elementos de la defensa nacional.....	178
2. La jurisdicción militar en operaciones no bélicas .....	180
3. La jurisdicción militar en situación de conflicto armado .....	181
4. La jurisdicción militar en el estado de sitio.....	185
III. Justicia y milicia .....	185
1. La independencia e imparcialidad judicial.....	185
2. La cuestión en el sistema español de justicia militar .....	187
IV. Colofón.....	189
V. Bibliografía .....	190





# EL ORIGEN MILITAR DE LA GUARDIA CIVIL

Conferencia inaugural del  
curso 2019-2020 en la Sección  
de Derecho Militar de la Real  
Academia de Jurisprudencia  
y Legislación de España, dictada  
el 12 de noviembre de 2019,  
por el académico numerario  
D Juan Carlos Domínguez  
Nafría, rector honorario de la  
Universidad  
San Pablo-CEU

## I. Introducción

La naturaleza de las instituciones jurídicas suele estar condicionada por su propia historia, como, desde luego, es el caso de la Guardia Civil.

Al poco tiempo de su fundación, en 1844, ya se había convertido en un cuerpo de seguridad imprescindible y en instrumento importante de la cohesión nacional. Hoy, además, está considerada como uno de los cuerpos policiales más eficaces del mundo, y es reconocida, año tras año, como la institución más valorada por los españoles.

En estos momentos sus efectivos son superiores a los del Ejército de Tierra, con unos presupuestos excepcionalmente ajustados, sobre todo, teniendo en cuenta la cantidad de servicios que constantemente presta en beneficio de nuestra sociedad.

Por tales argumentos y movido también por el hecho de que en este año 2019 estamos conmemorando el 175 aniversario de su fundación, me sentí obligado a elegir para esta lección inaugural en la

Sección de Derecho Militar de nuestra Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España un tema relacionado con la Guardia Civil. Institución nada ajena, por cierto, a las materias que aquí se cultivan; particularmente en su Sección de Derecho Militar, a cuyos presidentes, los Excmos. Sres. D. Luis María Cazorla Prieto y D. Antonio Pau Pedrón, y a su vicepresidente, el Sr. general consejero togado D. José Luis Poyato Ariza, les agradezco muy sinceramente que me hayan designado para dictar esta lección inaugural.

En el mismo sentido también debo recordar que, en enero del presente año, la Sección de Historia del Derecho de la Real Academia organizó una jornada sobre la fundación de la Guardia Civil, que tuve el placer de dirigir junto con el Sr. D. José Félix González Román, coronel de la Guardia Civil.

Como antes dije, la Guardia Civil es y ha sido una institución militar. Sin embargo, no son pocos los estudios históricos que han asumido el prejuicio de que semejante condición le ha privado de una mejor imagen en el pasado. Planteamiento solo explicable cuando se realiza desde mentalidades actuales y no desde las propias del momento en que se desarrollaron los acontecimientos.

Otro prejuicio histórico sobre el origen militar de la Guardia Civil es el de que su proceso constitutivo se desarrolló en medio de un enfrentamiento político e incluso ideológico entre militarismo y civilismo. Idea que tampoco comparto, pues el verdadero debate político de aquella España de mediados del siglo XIX se produjo entre absolutistas y liberales, divididos estos últimos en moderados y progresistas. Orientaciones políticas, eso sí, cuyos principales líderes fueron militares.

En palabras sumamente clarificadoras de José Antonio Escudero, aquellos generales de la época isabelina eran «liberales o constitucionalistas» que no aspiraban a «suplantar con las armas el ordenamiento legal, sino muy al contrario, pretendían defenderlo»<sup>1</sup>. Sin embargo, a causa de la debilidad de los sistemas representativos, algunos de ellos terminaron liderando partidos y corrientes políticas. Tal sería el caso de Espartero, Narváez, Serrano, O'Donnell o Prim.

Es cierto que el peso de lo militar en aquella España de mediados del siglo XIX era muy importante. Fenómeno ya consolidado en el siglo anterior, al que Jaime Balmes calificó en 1846 como «preponderancia militar»; y su diagnóstico sobre aquel fenómeno histórico siempre me ha parecido tan sencillo como acertado: «el poder militar es fuerte porque el civil es flaco; no tanto se debe pensar en abatir aquel como en fortalecer a este»<sup>2</sup>.

1 *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e instituciones político-administrativas*. Madrid, 2012, p. 976.

2 «El disminuir, el quitar del todo la preponderancia militar, no ha de ser un medio, sino un resultado. Cuando se hayan reunido en torno del poder civil los elementos de fuerza moral que ahora le faltan, la preponderancia militar habrá desaparecido: no será necesario combatirla; se desvanecerá; porque no hay fuerza material que resista a la acción de la moral, cuando es tan abundante como lo puede ser en España.» («La preponderancia militar», en *Escritos políticos*. Madrid, 1847, pp. 643-646, 645).

Precisamente, una consecuencia de aquella «preponderancia militar» nos la facilitó el académico de esta corporación y maestro del Derecho Administrativo Eduardo García de Enterría, con las siguientes palabras:

*«el mantenimiento del orden público ha estado entregado al Ejército en nuestra patria y, correlativamente a la jurisdicción de guerra, sin interrupción alguna: monarquías y repúblicas, conservadores y liberales, dictaduras y regímenes constitucionales, derechas e izquierdas, han coincidido, por de pronto, en esa sorprendente fórmula»<sup>3</sup>.*

Desde tan acertada reflexión puede concluirse que el carácter militar de la Guardia Civil no fue la causa de esta militarización del orden público, sino, más bien, una consecuencia; por cierto, nada original, pues semejante modelo de organización lo comparten también la Gendarmería francesa, el Cuerpo de Carabineros italiano, la Guardia Nacional Republicana portuguesa y otras muchas instituciones similares en Hispanoamérica. Como tampoco puede olvidarse que, por aquellos mismos años, había países, como Prusia, que podían considerarse no un Estado con ejército, sino «un ejército con Estado»<sup>4</sup>.

Es cierto que el modelo civilista de policía inglesa de Robert Peel tuvo partidarios en España, pero a casi nadie le pareció entonces posible que el bandolerismo en Sierra Morena, los contrabandistas de la costa, o las partidas carlistas, pudieran ser combatidos con policías armados de una simple porra. Modelo inglés que, en realidad, tampoco fue el utilizado por los propios ingleses en diversas ocasiones. En palabras escritas en 1843 por el administrativista moderado Alejandro Oliván: «en España ha de pasar mucho tiempo antes de que pueda confiarse la seguridad pública a agentes que no tengan más recursos que sus puños, la autoridad de la ley y la cooperación de los transeúntes»<sup>5</sup>.

No obstante, de las anteriores palabras de García de Enterría pueden deducirse, al menos, dos consecuencias negativas sobre la utilización ordinaria de fuerzas militares en tareas de persecución del crimen y mantenimiento del orden público: la primera fue la desnaturalización del propio Ejército; y la segunda, la facilidad con la que los paisanos quedaban sujetos a la jurisdicción militar. Situaciones que ya se daban desde bastantes años antes de la fundación de la Guardia Civil.

## II. La militarización del orden público en el siglo XVIII

El fenómeno de la militarización del orden público y, en general, de toda la Administración española, tuvo su origen en el siglo XVIII, gracias a que los ejércitos

3 Prólogo a la obra de BALLBÉ MALLOL, Manuel. *Orden público y militarismo en la España Constitucional (1808-1983)*. Madrid: Alianza Universidad, 1985, p. 13.

4 BEST, Geoffrey. *Guerra y sociedad en la Europa revolucionaria*. Madrid: Ministerio de Defensa, 1990, p. 102.

5 OLIVÁN, Alejandro. *De la Administración pública con relación a España*. Madrid, 1843, pp. 94-95.

se habían constituido durante esa centuria en el brazo más poderoso, preparado y eficaz de la monarquía, hasta el extremo de que un autor francés como Didier Ozanam ha llegado a escribir que «la monarquía borbónica de España fue esencialmente una monarquía militar»<sup>6</sup>.

Durante los siglos anteriores la seguridad y el orden público había sido una actividad descentralizada, que ejercían sobre todo los concejos, corregidores, alcaldes mayores y otras autoridades judiciales, a través de sus agentes.

Posteriormente, Carlos III estableció unas líneas generales sobre seguridad y control del orden público que habrían de durar mucho tiempo, diferenciándose dos ámbitos distintos de actuación: el urbano y el rural.

La regulación del orden público en el ámbito urbano estuvo muy condicionada por los acontecimientos de la Semana Santa de 1766, más conocidos como «motín de Esquilache», pues nunca hasta entonces se había producido una alteración del orden tan violenta, masiva, popular y osada, en la que resultaron muertos, al menos, siete soldados de la Guardia Walona y cuarenta amotinados.

El rey depositó entonces su confianza en el ingeniero militar y capitán general Pedro Pablo Abarca, conde de Aranda, nombrándole presidente del Consejo de Castilla, quien procedió a reordenar legalmente la actividad de policía urbana de Madrid a través de la real cédula de 6 de octubre de 1768<sup>7</sup>.

Estas medidas, que se habían dictado exclusivamente para la Corte, terminaron por modelar el orden público en los núcleos urbanos de importancia, lo que culminó con la *Pragmática sobre tumultos y bullicios populares*, de 17 de abril de 1774<sup>8</sup>, considerada como la primera ley española de orden público, que atribuyó este tipo de competencias a las autoridades civiles y a la jurisdicción ordinaria con exclusión expresa de la militar. Si bien es cierto que cualquier reunión reivindicativa, no necesariamente violenta, tendió a considerarse con facilidad como asonada, motín o sedición, castigándose con penas que se agravaron con severidad en los años finales del siglo XVIII<sup>9</sup>. No debe olvidarse en este sentido que los vientos revolucionarios habían comenzado ya a soplar desde Francia.

Sin embargo, al mismo tiempo que se creaban las estructuras policiales de naturaleza civil para los núcleos urbanos, en el ámbito rural las milicias y tropas regulares fueron adquiriendo un protagonismo cada vez más intenso en la prevención y

6 «La política exterior de España en tiempos de Felipe V y Fernando VI», en *La época de los primeros Borbones, la nueva monarquía y su posición en Europa (1700-1759)*, t. XXIX\* de la *Historia de España Menéndez Pidal*. Madrid, 1985, pp. 441-571, 555.

7 AGUILAR PIÑAL, Francisco. «Un alcalde de barrio en el Madrid de Carlos IV», en *Boletín del Centro de estudios del siglo XVIII*, 6. 1978, pp. 19-45, 27-28.

8 *Novísima Recopilación*, XII, XI, 5; COLÓN DE LARRIATEGUI. *Juzgados militares de España y sus Indias*. Madrid, 1778, t. I, pp. 72-75.

9 BALLBÉ. *Orden público y militarismo*, pp. 25-26 y 32.

persecución del crimen, colaborando con las autoridades y jurisdicciones locales y de rentas cuando eran requeridas para ello<sup>10</sup>. Sin olvidar en este terreno de la militarización del control del orden público que, durante el siglo XVIII, los capitanes generales consolidaron su posición gubernativa mediante el ejercicio de la presidencia de las Audiencias en los territorios bajo su jurisdicción.

También fue habitual el establecimiento de algunas «compañías sueltas» o «compañías fijas», que en una treintena aproximadamente actuaron por toda la geografía peninsular para apoyar a las autoridades civiles responsables de la seguridad y persecución del contrabando. De la misma forma que algunos municipios crearon con la misma finalidad unidades de milicias, integradas por voluntarios, pero que siempre se desarrollaron de forma poco vertebrada, descoordinada y con desigual eficacia<sup>11</sup>.

Además, de acuerdo con las *Reales Ordenanzas para el gobierno los Ejércitos* de 1768, los capitanes generales y gobernadores militares tenían la capacidad de dictar bandos en situaciones de guerra y en determinadas circunstancias de alteración grave del orden público.

Estos bandos se constituían en leyes penales excepcionales y transitorias, superiores en rango a cualesquiera otras que pudieran estar en vigor y, en su aplicación, las autoridades civiles y judiciales quedaban supeditadas a la militar, que administraba justicia a través de jueces militares y consejos de guerra sumarísimos<sup>12</sup>.

El impulso más importante por aquellos años en esta militarización del control del orden público se produjo con la *Instrucción para la persecución de malhechores y contrabandistas*, aprobada en junio de 1784, al establecer que los capitanes generales se convirtieran en las autoridades ordinarias responsables del orden en sus respectivas jurisdicciones territoriales. El texto de esta instrucción fue obra de Miguel de Múzquiz, conde de Gausa, quien lo redactó mientras desempeñaba, al mismo tiempo, las dos Secretarías de Estado y del Despacho de Guerra y Hacienda.

Dicha instrucción vino condicionada por cuatro aspectos fundamentales:

1. El aumento de la delincuencia relacionada con el contrabando, especialmente el del tabaco, que mermaba entonces esta renta de la Real

---

10 *Autos Acordados*, III, 24 y XI, 16.

11 MARTÍNEZ RUIZ, Enrique. *Policías y proscritos. Estado, militarismo y seguridad en la España borbónica (1700-1870)*. Madrid: Actas, 2014, pp. 153-156.

12 En definitiva, los bandos ampliaban el ámbito de la jurisdicción militar, e incluso podían crear nuevos delitos, establecer sus penas, o modificar las que correspondieran a los ya tipificados, aunque, en principio, no podían imponer penas que no estuvieran recogidas por el derecho penal militar ordinario, pero sí agravarlas o asimilar conductas a delitos como el de rebelión o sedición. (CANO PERICHA, Juan Luis. «Los bandos penales militares», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, t. XXXVI, 2. 1983, pp. 311-326.

Hacienda, que representaba una parte muy estimable de los ingresos de la Corona<sup>13</sup>.

2. La insuficiente capacidad de los resguardos de rentas, dependientes de la Real Hacienda, creados para el control del contrabando en costas, puertos y fronteras.
3. El crecimiento de la delincuencia organizada, que pasará del mero contrabando de tabaco, al asalto de caminos, correos y transporte de dinero, por medio de partidas de bandoleros armados, que actuaban sobre todo en los caminos entre Andalucía y la Corte. También se desarrolló una intensa actividad delictiva en Extremadura y Cataluña.
4. La corrupción de todo el cuerpo social que había generado el gran negocio del contrabando.

El espíritu de las medidas de militarización de la lucha contra el crimen organizado quedó perfectamente establecido en un informe del secretario de Hacienda y Guerra Múzquiz, dirigido al secretario de Estado, conde de Floridablanca, en el que se refería a la dedicación que debían tener los capitanes generales a su nueva misión de luchar contra el contrabando en los términos siguientes:

*«El punto principal es el empeñar el celo de los Capitanes Generales para que, con emulación unos de otros, se dediquen a este servicio [...] y si en alguna Provincia se notase flojedad o descuido en este encargo, se puede quitar el Capitán General»<sup>14</sup>.*

Como puede comprobarse, los objetivos e incluso el perfil profesional de los principales mandos del Ejército cambiaron radicalmente, al adquirir unas responsabilidades tan amplias en la lucha contra el crimen organizado. Algo que no se decidió por interés del estamento militar, sino por la voluntad de dos importantísimos políticos letrados, como lo eran el conde de Floridablanca y Miguel Múzquiz, cuya motivación principal no obedeció a ningún tipo de ideología militarista, sino, sobre todo, a la superior eficacia de la organización militar. Sin embargo, lo que definió la verdadera militarización del control del orden público fue, en realidad, la progresiva dependencia de las autoridades civiles con respecto a las militares en este tipo de materias, así como la sujeción de los paisanos a la jurisdicción militar cuando ofrecían resistencia a la fuerza armada. Superioridad competencial de los capitanes generales que se consagró en la referida instrucción de 1784, al ordenar el rey que cualquier otra autoridad,

13 TEDDE de LORCA, Pedro. «Una economía en transformación: de la Ilustración al Liberalismo», en *Las bases políticas, económicas y sociales de un régimen en transición*, t. XXX de la *Historia de España Menéndez Pidal*. Madrid, 1985, pp. 335-424.

14 PALOP RAMOS, José Miguel. «La militarización del orden público a finales del reinado de Carlos III. La instrucción de 1784», en *Revista de Historia Moderna. Anales de la Universidad de Alicante*, n.º 22. 2004, pp. 22-23.

incluidas las de Hacienda o las de la jurisdicción ordinaria, quedara sometida a la autoridad militar en la persecución de estos delincuentes<sup>15</sup>.

A partir de aquel momento no hubo vuelta atrás en esta decisión de militarizar el control de la seguridad interior y el orden público en España.

### III. El control de la seguridad y del orden público en la Constitución gaditana

Tras la invasión francesa, los revolucionarios liberales de las Cortes de Cádiz aspiraron a convertir los ejércitos del rey en los ejércitos de la nación soberana, disminuyendo las facultades de los capitanes generales y limitando la amplitud de la jurisdicción militar.

Aquellos diputados consideraron, no sin razones, que los ejércitos habían sido el principal apoyo de la monarquía absoluta, por lo que deberían quedar sujetos al poder civil, para que, una vez en manos de Fernando VII, no se convirtieran en instrumento de involución. Algo que solo se logró formular parcialmente en la Constitución de Cádiz<sup>16</sup>, debido a que aquel proceso constituyente se desarrolló en medio de un conflicto bélico, con el lógico protagonismo de los mandos militares. Protagonismo militar, que también puede acreditarse por el hecho de que casi un tercio de los diputados de las Cortes gaditanas pertenecían o habían pertenecido al Ejército o a la Armada, y en su gran mayoría estaban, además, convencidos de la superioridad de la milicia en los menesteres relacionados con la seguridad interior y el control del orden público.

Por consiguiente, los criterios de los diputados más liberales relativos al control de los ejércitos por el poder civil no tuvieron demasiado reflejo constitucional, al menos en dos cuestiones importantes<sup>17</sup>: el mantenimiento de una amplia jurisdicción militar, que no pudo ser reducida al ámbito de los delitos estrictamente militares (art. 250)<sup>18</sup>; y la atribución expresa de la defensa y conservación del orden público a la «Fuerza Militar Nacional» (art. 356)<sup>19</sup>.

---

15 MARTÍNEZ RUIZ, Enrique. «Relación de interdependencia entre Ejército y orden público (1700-1850)», en Emilio BALAGUER y Enrique GIMÉNEZ (eds.). *Ejército, ciencia y sociedad en la España del Antiguo Régimen*. Alicante: Instituto de Cultura Juan Gil-Albert y Diputación de Alicante, 1995, pp. 191-225, 197.

16 DOMÍNGUEZ NAFRÍA, Juan Carlos. «Ejércitos permanentes y Milicias Nacionales en la Constitución de Cádiz», en ESCUDERO, José Antonio (dir.). *Cortes y Constitución de Cádiz*. Madrid: Espasa, 2011, t. II, pp. 325-344.

17 BALLBÉ. *Orden público y militarismo en la España constitucional*, pp. 49-50. Además, la Constitución no contempló la existencia de algún tipo de fuerza policial permanente, tal y como pidió en los debates el conde de Toreno.

18 «Los militares gozarán también de fuero particular, en los términos que previene la ordenanza o en adelante previniere».

19 «Habrà una fuerza militar nacional permanente, de tierra y de mar, para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior».

Además, en aquella España liberal que comenzaba su tortuoso camino en 1812, se convertirá en regla cotidiana el recurso a la instauración de los estados de guerra o sitio, lo que también estaba contemplado en el art. 308 de la Constitución de Cádiz<sup>20</sup>.

Fue poco el tiempo que duró la vigencia de la Constitución de Cádiz, al derogar Fernando VII en 1814 toda la legislación de aquellas Cortes en su regreso al absolutismo, con lo que se mantuvieron en vigor las dos normas legales básicas reguladoras de la seguridad y el orden público procedentes del periodo absolutista. Me refiero a la pragmática sobre tumultos de 1774 y a la instrucción de 1784 contra malhechores, ladrones y salteadores de caminos y contrabandistas. Disposición esta última que no solo fue confirmada, sino también ampliada el 22 de agosto de 1814, particularmente en lo que se refiere al conocimiento por la jurisdicción militar de los procedimientos judiciales derivados de su aplicación<sup>21</sup>.

Es cierto que, al año siguiente, en 1815, se creó un Ministerio de Policía y Seguridad. Sin embargo, para su desempeño fue nombrado un militar absolutista, Pedro Agustín Echevarri. Además, semejante Ministerio tan solo existió durante poco más de seis meses<sup>22</sup>.

El regreso en 1820 a la vigencia de la Constitución de Cádiz abrió el periodo conocido como Trienio liberal (1820-1823), tras el levantamiento del teniente coronel Riego en Cabezas de San Juan. Lo que tampoco trajo consigo grandes cambios en lo que se refiere al control por las autoridades militares de la seguridad y el orden público. Muy al contrario, las jefaturas políticas de las provincias más importantes pasaron a ser ocupadas por militares<sup>23</sup>.

Nada más comenzar este periodo, el 30 de julio de 1820, el secretario de Guerra Pedro Agustín Girón, marqués de las Amarillas, y años más tarde primer duque de Ahumada, tras un debate parlamentario iniciado por Martínez de la Rosa sobre la lamentable situación de inseguridad que padecía España, presentó a las Cortes el proyecto de creación de una llamada «Legión de Salvaguardias Nacionales», inspirada en la Gendarmería francesa<sup>24</sup>. Proyecto que en 1844 manejó el

20 Art. 308. Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la Monarquía o en parte de ella, la suspensión de algunas de las formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de los delincuentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado.

21 *Decretos del Rey don Fernando VII*. Madrid, 1818, t. I, pp. 198-217.

22 Por decreto de 15 de marzo de 1815, en *Decretos del Rey don Fernando VII*. Madrid, 1816, t. II, pp. 170-174. Fue suprimido por real orden de 9 de octubre de 1815. (Ídem, pp. 695-696).

23 Tras la aprobación por las Cortes del Decreto de 27 de enero de 1822, sobre la división política del territorio de la Monarquía, fueron nombrados o ratificados los jefes políticos de las provincias (*Gaceta de Madrid* de 14 de marzo de 1822). De los 52 jefes políticos, 25 eran militares, que, además, ejercían su cargo en las capitales más importantes. (BALLBÉ. *Orden público y militarismo*, p. 82).

24 QUEVEDO y DONIS, Antonio, y SIDRO SURGA, José. *La Guardia Civil. Historia de esta Institución*. Madrid, 1858, pp. 448-469.



mariscal de campo Francisco Javier Girón, segundo duque de Ahumada e hijo del anterior, en la organización de la Guardia Civil.

Dicha Legión de Salvaguardias debía depender de la autoridad civil, excepto en lo relativo a su organización, inspección y reemplazo, asuntos en los que quedaba sujeta a la autoridad militar.

Sin embargo, el proyecto fue rechazado por las Cortes tras un debate muy intenso, en el que los liberales exaltados argumentaron que este cuerpo de seguridad que pretendía crearse haría que la Milicia Nacional, brazo armado del liberalismo más activo, perdiera la influencia política que entonces tenía<sup>25</sup>.

Además, en este periodo de liberalismo radical se llegó al paradigma de la militarización del orden público, con la aprobación de dos disposiciones legales, de 17 y 25 de abril de 1821<sup>26</sup>, que fueron conocidas como «ley marcial». En ellas se estableció que quienes cometieran determinados delitos bajo motivaciones políticas debían ser procesados por la jurisdicción militar, a través de unos tribunales especiales denominados «comisiones militares»<sup>27</sup>.

Sin embargo, lo más destacable de estas dos disposiciones, elaboradas por una comisión parlamentaria que no estaba integrada mayoritariamente por militares, es que invierten la doctrina legal sobre la preeminencia de las autoridades y jurisdicción civil en materia de motines y asonadas, responsabilizando ahora de su represión a las autoridades militares, y atribuyéndoles, además, competencias jurisdiccionales sobre este tipo de delitos<sup>28</sup>.

Es cierto que no solo preocupó a los liberales del Trienio la defensa y estabilidad del régimen constitucional doceañista, sino también la persecución del bandillaje, que asolaba por entonces los campos españoles, imponiendo incluso contribuciones a los labradores y quemando sus campos en el caso de no pagarlas<sup>29</sup>. Por ello, en la represión de esta criminalidad organizada continuó comprometido

---

25 *Diario de Sesiones* de 31 de julio de 1820, p. 344.

26 *Colección de los decretos y órdenes generales expedidos por las Cortes ordinarias de los años de 1820 y 1821*. T. VII, pp. 37-45.

27 Tales delitos eran, entre otros de similar naturaleza: la conspiración y maquinaciones contra la Constitución; toda reunión pública que condujera al motín; o proferir palabras subversivas o «sermones» en que se vertieran ideas trastornadoras del orden público. Es decir, delitos cometidos sobre todo por paisanos, que, sin embargo, debían ser juzgados por tribunales militares extraordinarios. Sin embargo, lo más curioso es que si era la tropa la que capturaba a los revoltosos, estos serían juzgados por los tribunales militares, en tanto que, si eran capturados por fuerzas dependientes de los tribunales y autoridades civiles, aunque se tratara de unidades militares a sus órdenes, serían juzgados por la jurisdicción ordinaria, excepto si se había producido resistencia frente a la tropa. Lo que se aprobó con una mínima resistencia por parte de los diputados liberales. (DOMÍNGUEZ NAFRÍA, Juan Carlos. «La jurisdicción militar de Fernando VII», en *Aportaciones históricas y jurídicas sobre el reinado de Fernando VII*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos-Dykinson, 2019, pp. 133-176, 171-172).

28 MARTÍNEZ RUIZ. *Relación de interdependencia entre Ejército y orden público (1700-1850)*, pp. 193-194.

29 *Diario de Sesiones de las Cortes* de 30 de julio de 1820, intervención del Sr. López, pp. 322 y ss., cit. por LÓPEZ CORRAL, Miguel. «Creación y configuración de la Guardia Civil (1844-1868)», en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, t. CXCI, cuaderno 1, pp. 37-120, 38.

el Ejército, pues su Ley orgánica, aprobada por las Cortes el 9 de junio de 1821, atribuyó también a la «fuerza militar nacional» la misión de «asegurar la libertad política, el orden público y la ejecución de las leyes» (art. 6), en desarrollo de lo ya establecido por la propia Constitución de Cádiz.

Tras la invasión de los Cien mil hijos de San Luis en 1823 volvió a instaurarse la monarquía absoluta de Fernando VII, con la consiguiente declaración de que todas las disposiciones constitucionales del Trienio eran «nulas y sin ningún derecho». Sin embargo, volvieron a crearse comisiones militares, ahora de tendencia absolutista, a modo de tribunales permanentes, que juzgaron tanto delitos de bandolerismo y contrabando, como delitos de motivación política.

La actividad de semejantes comisiones militares fue intensa, pues en su primera etapa encausaron a 1.094 personas, la mitad por delitos comunes y la otra mitad por delitos de carácter político, con la aplicación de 132 penas capitales. Estas comisiones, además, volvieron a aparecer en 1825 y en 1831, hasta la amnistía concedida por Fernando VII de 1832<sup>30</sup>.

En medio de esta creciente tendencia militarizadora, en 1824 hubo un intento de crear cierta estructura policial de carácter civil, a través del establecimiento de una Superintendencia de Policía<sup>31</sup>. Proyecto diluido en 1827, hasta que, finalmente, dicha Superintendencia quedó agregada en 1835 al propio capitán general de Madrid<sup>32</sup>.

Este incipiente espíritu civilista de control del orden público durante la última etapa del gobierno absolutista de Fernando VII, se puso también de manifiesto en 1825 con la aparición, como policía fiscal, de unas columnas móviles de tropas escogidas, bajo la dependencia del secretario de Estado y superintendente general de la Real Hacienda, organizadas al margen del fuero militar; aunque cuatro años más tarde, por real decreto de 9 de marzo de 1829<sup>33</sup>, se creó el Cuerpo de Carabineros de la Real Hacienda, dependiente de la Secretaría de Hacienda, pero ya con organización castrense y sometido a las ordenanzas militares. Dicho Cuerpo se puso bajo el mando del general José Ramón Rodil, lo que fue criticado por los altos dirigentes del ramo de Hacienda, incluido Ramón de Santillán, que intentó por todos los medios evitar semejante militarización de los carabineros<sup>34</sup>.

También Javier de Burgos, otro de los personajes de origen afrancesado que intentaban por entonces fortalecer la administración civil frente a la militarización

30 BALLBÉ. *Orden público y militarismo*, p. 90.

31 Un decreto de 8 de enero de 1824 creó la Superintendencia de Policía, con reglamento aprobado el 20 de febrero y el 1 de agosto. (*Gaceta de Madrid*, de 13 de enero y de 6 de marzo de 1824).

32 BALLBÉ. *Orden público y militarismo*, pp. 91-97.

33 *Decretos del Rey Nuestro Señor Don Fernando VII*. Madrid: t. XIV [1829], 1830, pp. 73-111.

34 Una síntesis sobre la normativa reguladora del Cuerpo de Carabineros y su carácter militar en: HUERTA BARAJAS, Justo Alberto. *Gobierno y Administración en la II República española*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2016, pp. 429-435.

gubernativa, solicitó a Fernando VII, en 1826 y 1830, la creación de un Ministerio del Interior<sup>35</sup>, del que dependieran unos delegados provinciales que, entre otras muchas funciones, debían ser también responsables del «servicio y movimiento de toda fuerza armada que tuviera la misión de conservar la Seguridad Pública». Proyecto que no llegó a ejecutarse.

Con la muerte de Fernando VII el absolutismo no finalizó repentinamente, sino a través de una transición gradual, durante la que se mantuvo, e incluso se acrecentó, el modelo militarizado de seguridad y control del orden público que habían consagrado con anterioridad tanto los absolutistas como los liberales. Pero si algo condicionó la regencia de María Cristina durante la minoría de edad de Isabel II, fue la larga y muy cruenta guerra civil que enfrentó a liberales y carlistas entre 1833 y 1839. Conflicto que impidió de nuevo la implantación de un modelo desmilitarizado de control de la seguridad y el orden público.

En aquellas circunstancias, el ministro de la Guerra solicitó al de Gobernación, el 31 de diciembre de 1834<sup>36</sup>, la creación de una fuerza de seguridad pública, bajo la dependencia de este último, que estuviera en condiciones de sustituir al Ejército en tales misiones. Se trataba con ello de evitar que hubiera tantas fuerzas dispersas por el territorio nacional ocupadas en la persecución del banditaje, cuando en aquellos momentos eran imprescindibles para sostener la guerra contra los carlistas.

Javier de Burgos intentó de nuevo llevar a cabo su antiguo proyecto, ahora a través de la figura de los subdelegados de Fomento, encontrándose de nuevo con la rotunda negativa de los capitanes generales a perder sus competencias en materia de seguridad y orden público<sup>37</sup>.

Nada alteró esta situación el hecho de que se aprobara el Estatuto Real de 1834, carta constitucional profundamente conservadora, que ni tan siquiera reconocía el principio de soberanía nacional. Su vigencia duró tan solo hasta el levantamiento de los sargentos de La Granja, el 13 de agosto de 1836, con el que se recuperó la vigencia de la Constitución gaditana. Sin embargo, al año siguiente se aprobaba una nueva Constitución progresista, pactada con los moderados, que no atribuía la misión de conservar el orden interior a los ejércitos, tal y como lo había dispuesto la Constitución de Cádiz.

Pese a ello, estos fueron años en el que los capitanes generales y otras autoridades militares declararon con prodigalidad los estados de sitio o guerra, por me-

---

35 Dicho Ministerio debía establecer una mayor presencia de la Administración central civil en todo el Reino a través de este Ministerio que también debía ser responsable de la «Policía General, seguridad interior, tranquilidad y orden público del Estado».

36 LÓPEZ GARRIDO, Diego. *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*. Madrid: Ed. Crítica, 1982, pp. 84-85.

37 Una real orden, de 12 de marzo de 1834, dispuso que estos subdelegados de Fomento se entendieran «en todo lo relativo a Policía con los capitanes generales», quedando también los gobernadores militares de las plazas como responsables del orden público. Incluso, se nombraron en muchos casos como delegados de Fomento a oficiales del Ejército, tal y como, según se dijo, ya había sucedido con otras figuras similares de la Administración civil durante el Trienio Liberal. (BALLBÉ. *Orden público y militarismo*, p. 111).

dio de la publicación de bandos, y no solo en los lugares en los que se combatía durante la primera guerra carlista, sino por toda la Península. Así, fueron objeto de tales declaraciones del estado de guerra: las Provincias Vascongadas, Cataluña, Andalucía, Aragón, Granada, Valencia, Murcia o Extremadura. Territorios que quedaron sujetos a la jurisdicción militar durante largos periodos de tiempo. Tal fue la profusión de este tipo de declaraciones del estado de guerra por los capitanes generales, que se produjeron varias interpelaciones y protestas en el Congreso de los Diputados, al entender que semejante instrumento excepcional se estaba utilizando para la persecución de adversarios políticos, más que por razones relacionadas con el conflicto bélico que se libraba contra los carlistas<sup>38</sup>. Tras la finalización de la guerra en 1839, la reina madre, María Cristina, fue reemplazada en octubre de 1841 como regente del reino por el general Baldomero Espartero, que era entonces la cabeza visible del progresismo español. Personaje que tampoco fue nada propicio al fortalecimiento de las autoridades y cuerpos policiales civiles; además de acentuarse durante este periodo el fenómeno, ya habitual, de que los cargos gubernativos provinciales terminaran siendo desempeñados por oficiales del Ejército.

Sin duda, este periodo progresista también lo fue de extrema politización de los militares, con gran influencia sobre el gobierno del grupo de oficiales próximos a Espartero conocidos como «los Ayacuchos».

La situación conflictiva, los quebrantos violentos del orden público y los expeditivos y rigurosos métodos para restablecerlo utilizados por los generales Espartero y Rodil, este último por entonces presidente del Consejo de Ministros entre junio de 1842 y mayo de 1843, condujeron incluso al bombardeo de Barcelona el 3 de diciembre de aquel año. También se produjeron por aquellos meses otros levantamientos en Málaga y Granada. Desórdenes que terminaron por provocar la caída de la regencia de Espartero y el final del gobierno de los progresistas.

#### **IV. Creación y organización de la Guardia Civil por el Partido Moderado**

El 1 de diciembre de 1843 se hacía cargo de la presidencia del Consejo de Ministros el político moderado Luis González Bravo<sup>39</sup>, con lo que daba comienzo el periodo conocido como «Década moderada».

Las reformas modernizadoras de la Administración durante aquel periodo fueron numerosas, entre las que destacan, además de la creación de la Guardia Civil: la reforma tributaria de Ramón de Santillán y Alejandro Mon (1845), que modernizó la Hacienda y las finanzas públicas; la reforma educativa, diseñada

---

38 Ídem, p. 125.

39 *Gaceta de Madrid* de 2 de diciembre de 1843.

por el ministro de la Gobernación Pedro José Pidal (1845); la aprobación de la Ley de organización y atribución de los Ayuntamientos (1845); la aprobación del *Código Penal* de 1848, obra de Joaquín Francisco Pacheco y Seijas Lozano, texto legal técnicamente muy avanzado y nada ajeno a la vocación de los moderados por el restablecimiento del orden y la seguridad, tan quebrantados entonces; la firma del Concordato con la Santa Sede (1851), que restableció y normalizó las relaciones con la Iglesia; o las reformas de la Administración pública del ministro Bravo Murillo (1852), que superó la organización poco profesional y muy politizada de los empleados públicos, creándose los llamados cuerpos generales y cuerpos especiales de funcionarios inamovibles, seleccionados conforme a los principios de mérito y capacidad.

Con ello se sentaron muchas de las bases de nuestro Estado liberal y centralista. Proceso en el que colaboraron importantes administrativistas de aquellos años, como Javier de Burgos, Pedro Sainz de Andino, Alejandro Oliván o Patricio de la Escosura<sup>40</sup>.

Además, este régimen moderado, cuyo primer gobierno fue presidido por González Bravo, sustituido a los pocos meses por el general Ramón María Narváez, aspiró también a ordenar todo el ramo de la seguridad pública, con la finalidad de reorganizar al mismo tiempo al Ejército, liberándole de esta carga para la que no estaba preparado<sup>41</sup>.

El proceso de organización policial que se proyectó entonces imitaba en alguno de sus rasgos al que había establecido Carlos III a finales del siglo anterior; esto es: establecimiento de una policía urbana de carácter civil; y de otra territorial, de naturaleza militar, aunque con dependencia funcional de las autoridades civiles. Este proceso organizador de las fuerzas de seguridad pública fue ejecutado con extraordinaria urgencia y rapidez; y las principales medidas fueron: la disolución de la Milicia Nacional<sup>42</sup>; la reforma de la policía que, en realidad, prácticamente

---

40 BALLBÉ. *Orden público y militarismo en la España constitucional*, p. 138.

41 Desde el primer momento el nuevo Gobierno asumió la necesidad de relevar al Ejército de estas misiones. En dicho sentido resulta revelador el escrito dirigido por el ministro de la Guerra, teniente general Manuel Mazarredo, al de Gobernación, José Justiniani, marqués de Peñaflores, fechado el 31 de diciembre de 1843, en el que le dice lo siguiente: «Siendo continua la diseminación en que se encuentra la mayor parte de las tropas de Infantería, Caballería y Milicias, a causa de la persecución de ladrones y malhechores de todas las especies, a que están constantemente destinadas en innumerables partidas y destacamentos, en términos de no poder atender como conviene al servicio de las guarniciones y demás que les son peculiares; y no pudiendo esto dejar de producir males inmensos, como V. E. conocerá a la disciplina del Ejército [...] se hace preciso tratar de remediarlo, lo cual pudiera hacerse por medio de una fuerza pública, que bajo la dependencia inmediata del Ministerio de la Gobernación del digno cargo de V.E. y con la denominación que fuese más adecuada, se organizase convenientemente, relebase a las tropas de aquel servicio y se encargase de él en todos los pueblos, caminos y demás puntos de la superficie de la península». (En LÓPEZ GARRIDO. *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, p. 85).

42 Un Real Decreto de 18 de diciembre de 1843 (*Gaceta de Madrid* de 22 de diciembre de 1843), suprimía la inspección y subinspección de la Milicia Nacional, como consecuencia de su excesiva politización. Posteriormente, el 1 de febrero de 1844, por real orden reservada del Ministerio de la Guerra, se ordenó a los

había suprimido ya Espartero en un decreto de 2 de noviembre de 1840, acusándola de gasto excesivo y corrupción<sup>43</sup>; la creación de la Guardia Civil en 1844; y la reforma del Cuerpo de Carabineros del Reino en 1848<sup>44</sup>.

Se comenzó resucitando el modelo de policía civil existente hasta 1840, que era, en líneas generales, el establecido por Fernando VII en 1824, aunque su dirección se residenció ahora en las autoridades gubernativas y no en las municipales. Sin embargo, el mayor éxito en este ramo de la seguridad pública de aquel efímero gabinete presidido por González Bravo fue la creación de la Guardia Civil. Acontecimiento que el propio Benito Pérez Galdós, nada propicio a elogiar a este dirigente moderado, alabó con las siguientes palabras en su *Episodio Nacional* titulado *Bodas reales*:

*«Y no fue su gobierno [el de González Bravo] de cinco meses totalmente estéril, pues entre el miserable trajín de dar y quitar empleos, de favorecer a los caciques, de perseguir al partido contrario y de mover, solo por hacer ruido, los podridos telares de la Administración, fue creado en el seno de España un ser grande, eficaz y de robusta vida: la Guardia Civil»<sup>45</sup>.*

Su proceso de creación se inició con una real orden de 31 de diciembre de 1843, comunicada al ministro de la Gobernación, en la que, entre otras cuestiones, se afirmaba la necesidad de crear un nuevo cuerpo de seguridad:

*«[...] para relevar a las fuerzas del Ejército destinadas constantemente en innumerables partidas y destacamentos para la persecución de ladrones y malhechores, pudiera hacerse por medio de una fuerza pública que, bajo la dependencia inmediata de aquel Ministerio y con la denominación que fuere más adecuada, se organizase convenientemente y se encargase de aquel servicio en todos los pueblos, caminos y demás puntos de la superficie de la Península»<sup>46</sup>.*

Posteriormente, el acta de la sesión del Consejo de Ministros de 21 de enero de 1844 recogió con bastante detalle una propuesta del ministro de la Gobernación sobre la organización del nuevo modelo policial de España, que fue aprobada<sup>47</sup>.

---

capitanes generales que procedieran al desarme de las Milicias, a pesar de que el artículo 77 de la Constitución de 1837, aún en vigor, establecía su existencia como fuerza provincial.

43 *Gaceta de Madrid* de 3 de noviembre de 1840.

44 Decreto de 15 de mayo de 1848, disponiendo que el Cuerpo de Carabineros del Reino dependerá del Ministerio de la Guerra en su organización y disciplina, y del Ministerio de Hacienda en todo lo que tenga relación al servicio. (*Gaceta de Madrid* de 17 de mayo de 1850).

45 Cap. XIII.

46 Archivo General Militar de Segovia (en adelante AGMS), 2.ª, 10.ª, leg. 140.

47 «Explicó en seguida el Ministro de la Gobernación las bases del arreglo que presentaba de Policía. El pensamiento se aprobó de la forma siguiente, que formuló el Ministro de Estado: 1.º En todas las Capitales de provincia se establecen Comisarios y celadores de policía. 2.º Los Jefes-políticos propondrán el número de los unos y de los otros. 3.º En Madrid habrá número determinado por el Ministro de la Gobernación. 4.º

Como consecuencia de este proyecto se dictó el decreto del Ministerio de la Gobernación de 26 de enero de 1844<sup>48</sup>, que organizaba el ramo de protección y seguridad pública, cuyo preámbulo criticaba en términos durísimos a la policía existente hasta entonces, a la que calificó de «irresponsable y secreta», y cuyos agentes:

*«[...] revestidos quizá de sobradas atribuciones, no acertaban a conciliar el desempeño de su autoridad protectora con el respeto debido a la libre acción y a la independencia doméstica de los vecinos honrados y pacíficos, no es mucho que el solo nombre de la policía suscite desconfianzas y temores».*

La nueva policía debía quedar constituida como fuerza esencialmente urbana, y organizarse a través del establecimiento de comisarios en todas las capitales de provincia, uno por cada distrito judicial, además de celadores en cada barrio y cabezas de partido judicial, dependiendo de los jefes políticos provinciales, en tanto que en Madrid dependerían del propio ministro de la Gobernación. No obstante, según el referido decreto, quedaba pendiente la aprobación de un reglamento de atribuciones.

Finalmente, el artículo diez, último de este decreto, se refería enigmáticamente a una fuerza policial especial que habría de crearse:

*«El Ministro de la Gobernación de la Península propondrá, con la urgencia que el servicio público reclama, la organización de una fuerza especial destinada a proteger eficazmente las personas y las propiedades, cuyo amparo es el principal objeto del ramo de protección y seguridad».*

En dicho sentido, el acta de la sesión del Consejo de Ministros celebrada ese mismo día 26 de enero, recoge la siguiente afirmación:

*«El Ministro de la Gobernación de la Península propondrá con la urgencia que el servicio público reclama, la organización de una fuerza especial destinada a proteger eficazmente las personas y las propiedades»<sup>49</sup>.*

Y un mes después, en otra reunión del Consejo de Ministros, González Bravo preguntaba al ministro de Gobernación, marqués de Peñaflorida, por el proyecto de «gendarmería» que estaba preparando<sup>50</sup>.

---

Un reglamento especial marcará las atribuciones». (Actas del Consejo de Ministros, t. X. Madrid: Ministerio de la Presidencia, 1996, pp. 69-70). También vid. LÓPEZ GARRIDO. *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, pp. 81-82.

48 *Gaceta de Madrid* de 27 de enero de 1844.

49 LÓPEZ GARRIDO. *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, p. 85.

50 Acta de la sesión del Consejo de Ministros de 23 de febrero de 1844: «Abierta la sesión a las tres y media de la tarde y leída y aprobada el acta de la anterior tomó la palabra el Señor Presidente para preguntar en qué estado se halla la organización de la Gendarmería. Respondiendo por el Marqués de Peñaflorida que estaba casi acabada». (Actas del Consejo de Ministros, t. X. Madrid: Ministerio de la Presidencia, 1996, p. 108).



El referido proyecto sería presentado finalmente en la reunión de 10 de marzo siguiente<sup>51</sup>.

El modelo de la Gendarmería francesa parece que estuvo presente en el proyecto de creación de la Guardia Civil desde los momentos iniciales. Ya lo había estado en 1820, cuando el teniente general Pedro Agustín Girón propuso a las Cortes la creación de la Legión de Salvaguardias Nacionales. Además, su hijo, el mariscal de campo Francisco Javier Girón y Ezpeleta, cuando recibió el encargo de organizar la Guardia Civil, también manifestó que ese era el modelo que debía seguirse<sup>52</sup>.

A este respecto, entre la documentación conservada en el Archivo General Militar de Segovia sobre la formación de la Guardia Civil, hay un escrito del cónsul de España en Bayona, enviado al ministro de la guerra, con el que remitía algunas consideraciones de un capitán retirado de la Gendarmería francesa, de apellido Lacroix, en el que hacía ciertas recomendaciones sobre la constitución del nuevo cuerpo español.

Esta memoria del capitán Lacroix lleva el título de *Instruction sur les principaux devoirs des militaires appelés à la formation d'un Corps destiné à maintenir l'ordre dans les villes et à faire la police des routes*.

La utilidad de semejante informe parece escasa, pero sí tiene interés la respuesta que dio el duque de Ahumada al ministro de la Guerra después de haberlo recibido, en la que acredita un conocimiento bastante preciso sobre la organización de la Gendarmería francesa. Refiriéndose a la memoria del capitán Lacroix, dice lo siguiente: «nada contiene de nuevo que no esté expresado en el diccionario de la Gendarmería que consta de 1.047 páginas, o en el memorial de la misma arma, que son tres tomos de más de 500 cada uno, de cuyos tratados cualquiera podrá hacer un extracto más o menos voluminoso»<sup>53</sup>.

51 *Actas del Consejo de Ministros*, t. x, pp. 121-122.

52 MARTÍNEZ VIQUEIRA, Eduardo. *Hombres de honor. El duque de Ahumada y la fundación de la Guardia Civil*. Madrid: La Esfera de los Libros, 2019, p. 199. También *vid. Actas del Consejo de Ministros*, t. X, p. 151.

53 «Primera Secretaría de Estado y del Despacho. Sr.: El Cónsul de España en Bayona con fecha y del actual dice al Sr. Ministro de Estado lo que sigue: Sr.: Adjunto tengo la honra de pasar a manos de V. E. un pliego y una memoria dirigida a V. E. por el Sr. Lacroix, Capitán retirado de Gendarmería, conteniendo ésta un proyecto de Reglamento sobre los deberes de los oficiales sargentos, cabos y soldados del Cuerpo que se trata de establecer para la buena policía de los ciudadanos y seguridad de los caminos, y como dicha memoria además de contener el mérito de ser el fruto de una larga experiencia en el ramo por su autor, debe considerarse como una nueva prueba muy laudable del celo de que ha dado tantas otras pruebas en favor de los intereses del Gobierno de S.M., ha creído de mi deber el elevarlo a V. E. a ruegos del interesado. De Real orden comunicada por el Sr. Ministro de Estado, lo traslado a V. E. con inclusión de la memoria citada, para los efectos convenientes. Dios Gde. A V. E. ms. as. Palacio, 27 de marzo de 1844. El Oficial Mayor Francisco M<sup>o</sup> Marín [al pie] Sr. Ministro de la Guerra.» (AGMS, 2.<sup>a</sup>, 10.<sup>a</sup>, leg. 140). Según MARTÍNEZ VIQUEIRA: «Este documento, con un formato de preguntas y respuestas, comprendía una serie de pautas para la prestación del servicio en la Gendarmería Real francesa y reglas de comportamiento que debían observar los gendarmes. Se trataba de un cuadernillo de veinte páginas, manuscrito en francés, cuyo



En la referida reunión del Consejo de Ministros de 10 de marzo se discutió el proyecto presentado por el ministro de la Gobernación, decidiéndose que esta fuerza especial se denominara «Cuerpo de la Guardia Civil», en vez de, simplemente, Guardia Civil. Lo que se ha interpretado como una nomenclatura más adaptada a la Administración civil<sup>54</sup>, cuando, en realidad, la organización en cuerpos tenía ya una tradición militar de más de un siglo, cuya mejor representación la encarnan los Cuerpos de Artillería, Ingenieros, y Administrativo, en el Ejército; o el Cuerpo General, el de Artillería de Marina, o el del Ministerio, en la Armada.

Inmediatamente se suscitó un «acalorado debate» en torno al artículo del proyecto que afirmaba que la Guardia Civil «en masa, forma parte del ejército», regresando a sus filas los oficiales en caso de disolución del Cuerpo.

Se acordó no difundir los términos del «acalorado debate» que sostuvieron en aquella reunión del Consejo de Ministros González Bravo, que lo presidía, apoyando al ministro de la Gobernación, conde de Peñaflorida, frente a Mazarredo, ministro de la Guerra, y Portillo, ministro de Marina, que había sido anteriormente inspector general de Carabineros, «porque si se da lugar a sospecharla [la disputa], véase muerta la medida». Y no era exagerada esta afirmación recogida en el acta de reunión, ya que los miembros del nuevo Cuerpo debían ser reclutados entre los oficiales y tropa veterana del Ejército, de forma que ninguno de ellos hubiera estado dispuesto a arriesgar su carrera y su futuro en una aventura que carecía del apoyo político imprescindible.

La decisión final adoptada fue la de que los oficiales que pasaran a las filas de la Guardia Civil no podrían regresar al Ejército, dándoseles salida, en todo caso, a través de los ramos de correos y de protección y seguridad pública. En cambio, también se decidió que el Cuerpo de la Guardia Civil quedara sujeto a las Ordenanzas militares del Ejército, con lo que se conseguía que tuviera carácter militar, aunque sin estar integrado en el Ejército.

Además, esta acta de la reunión del Consejo de Ministros de 10 de marzo de 1844, tiene también el gran valor de identificar al autor material del primer decreto de creación de la Guardia Civil. Se trata de Manuel Bertrán de Lis y Rives, oficial primero que era entonces del Ministerio de la Gobernación, dependiendo del subsecretario Patricio de la Escosura<sup>55</sup>.

---

autor era Lacroix, capitán de la Gendarmería retirado. El documento había sido enviado a través del cónsul español en Bayona, el 7 de marzo; es decir, cuando aún se estaba elaborando el borrador del decreto del 28. Es muy probable que tal documento fuera redactado a petición de Patricio de la Escosura, que había entablado amistad con Lacroix durante el tiempo que estuvo exiliado en Bayona. (*Hombres de honor*, p. 203).

54 LÓPEZ GARRIDO. *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, p. 87.

55 *Guía de forasteros en Madrid para el año, 1844*, p. 207.

Así se aprobó el primer decreto constitutivo de la Guardia Civil, que fue sancionado por Isabel II el 28 de marzo de 1844<sup>56</sup>.

Se trata de un texto legal breve, de tan solo 18 artículos, precedido de un escrito, a modo de preámbulo, con el que el Consejo de Ministros lo elevaba a la reina.

El nuevo Cuerpo, constituido como fuerza armada de infantería y caballería, dependía del Ministerio de la Gobernación de la Península, se denominaba «Cuerpo de Guardias Civiles», y su misión era la defensa del orden, de las personas y de las propiedades. También se le calificó por el decreto como «fuerza especial de protección y seguridad pública», pero, al final del preámbulo, se afirma que es una «fuerza civil de protección y seguridad pública».

Según el mismo preámbulo se trataba de una fuerza muy necesaria en España para hacer frente a la deteriorada situación del orden público, ya que la sociedad y el Gobierno solo disponían en esos momentos de la Milicia Nacional y el Ejército regular, que eran instrumentos inadecuados para semejante cometido, pues estas instituciones militares no «desempeñan con la fe necesaria el servicio enojoso de la policía [...] que solo se presenta a sus ojos como una obligación pasajera, accesorio y extraña al primordial objeto de su respectivo instituto».

A continuación, se empeña este texto en descalificar con dureza a la Milicia Nacional, declarándola inútil para estos servicios, pues su jurisdicción era «local y su servicio transitorio». Tampoco el Ejército quedaba bien parado, pues estaba «fuera del alcance de la autoridad civil», y su personal no se encontraba preparado para el «desempeño de comisiones de cierto carácter discrecional». A ello añadía el decreto que «el rigor de la disciplina militar se resiente» al actuar las tropas diseminadas en pequeñas partidas, «independientes de la vigilancia y la acción de los jefes superiores», que era la forma de actuar en la represión del bandidaje rural.

Otra dificultad que pretendía resolverse con la creación de este Cuerpo era la de evitar la intervención de las fuerzas del Ejército en las alteraciones del orden público, con el consiguiente desprestigio de esta institución, además del entorpecimiento de la instrucción del soldado que ello entrañaba. Igualmente, se consideraba que no era conveniente un excesivo robustecimiento «del brazo militar en el orden político», pues no favorecía «el desarrollo completo del sistema constitucional».

También se explicaba que, si bien la creación de este nuevo Cuerpo iba a suponer un aumento del gasto público, más adelante proporcionaría el beneficio de una disminución considerable en el del Ejército. Es decir, que la creación de este Cuerpo de Guardias Civiles terminaría por hacer disminuir los efectivos y dotaciones presupuestarias del Ejército. Algo que preocupaba en el Ministerio de la Guerra, ya bastante infradotado de efectivos y medios económicos.

---

56 *Gaceta de Madrid*, de 31 de marzo de 1844.

Por otra parte, también se aspiraba a suprimir las «partidas locales de seguridad», con las que igualmente se pretendía compensar el coste del nuevo Cuerpo en las cuentas públicas, pero esto, si se lograba, tampoco iba a suponer la mejora de los presupuestos del Ejército<sup>57</sup>.

Igualmente explicaba este primer decreto que el despliegue de la Guardia Civil no iba a realizarse concentrando sus fuerzas, como era propio de los ejércitos, sino todo lo contrario, ya que se trataba de diseminarlas en muchas y pequeñas facciones, organizadas en una estructura muy flexible de tercios, compañías, escuadrones, mitades y escuadras.

La selección de la oficialidad del Cuerpo debía realizarse con el mayor esmero, para lo que se pretendía aumentar su consideración y haberes con respecto a los de igual clase del Ejército.

En cuanto a la tropa, la recluta pretendía limitarse a los licenciados con buena nota y conducta, cometiéndose en aquel momento el grave error de fijarles unos haberes muy poco atractivos.

Los oficiales serían nombrados por el ministro de la Gobernación, en tanto que los jefes políticos de las provincias nombrarían a los sargentos y cabos, a propuesta del jefe superior del tercio respectivo.

Los efectivos teóricos debían estar en torno a los 15.000, agrupados en 14 tercios, uno por cada capitania general en las que se dividía el territorio nacional.

Por otra parte, era muy razonable que un cuerpo de seguridad como la Guardia Civil, dependiera del Ministerio de la Gobernación, pues a él estaban encomendadas estas funciones. Sin embargo, este Ministerio, heredero del de Fomento, creado en 1830, había acumulado tal cantidad de competencias, que difícilmente le permitirían emprender aquella empresa con mínimas garantías de éxito. En palabras de José Antonio Escudero:

*«A los ojos de hoy, las competencias de este departamento resultan desmesuradas, casi increíbles: estadística, pesos y medidas, obras públicas, navegación interior, agricultura, ganadería, comercio, industria, universidades, escuelas, correos, ayuntamientos, sanidad, seguridad pública, moneda, minas, teatros, etc., etc.»<sup>58</sup>.*

Con semejante acumulación de trabajo y los recelos de la Administración militar, no parece que este Ministerio pudiera, además, organizar un cuerpo militar de 15.000 hombres.

Precisamente, una de las grandes dificultades que se presentó fue el reclutamiento de tantos efectivos. Algo que, incluso antes de aprobarse el decreto, ya

57 El presupuesto de la Guardia Civil representó en torno a un siete por ciento del ya muy ajustado del Ejército. En 1846 y 1847 el presupuesto de la Guardia Civil fue superior a los 22.000.000 de rs. (AGMS, 2.ª, 10.ª, leg. 140), en tanto que el presupuesto total del Ejército alcanzaba la cifra de 322.334.007 rs. (TEIJEIRO DE LA ROSA, Juan. *Dinero y ejércitos en España*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2016, pp. 304-305).

58 ESCUDERO. *Curso de Historia del Derecho*, p. 921.

era un punto de fricción con el alto mando militar, pues resultaba evidente para cualquiera que, al final, el nuevo cuerpo terminaría nutriéndose del ya exiguo personal de tropa del Ejército. Los mandos superiores del Ejército veían venir este problema y no se equivocaron<sup>59</sup>.

En aquellos momentos el Ejército disponía de unos 100.000 efectivos, pero tenía enormes dificultades para su reemplazo<sup>60</sup>, con los que debía prevenir la constante amenaza de levantamientos carlistas, sofocar los focos progresistas aún no apaciguados y cubrir las misiones de persecución del bandolerismo en un campo español sembrado de partidas.

Es cierto que había un excedente de oficiales, además de los carlistas que mantenían tal condición por el Convenio de Vergara, pero, al final, se iba a reclutar para el nuevo cuerpo a los más valiosos, con el sueldo añadido de un salario más que duplicado, y esta pérdida de buenos oficiales no gustaba nada a los coroneles de los regimientos. Por otra parte, pese al pretendido carácter civilista de este decreto, declaró que los integrantes del cuerpo estaban sujetos, en cuanto a su organización y disciplina, a las Ordenanzas militares y, por consiguiente, a la jurisdicción de los respectivos capitanes generales.

Ante la gran cantidad de lagunas organizativas que presentaba aquel primer decreto, a los pocos días de su promulgación tuvieron que dictarse otras dos disposiciones legales. Se trata de una circular del Ministerio de Gobernación, de 1 de abril de 1844<sup>61</sup>, corrigiendo algunos sueldos fijados en el decreto; y un decreto del mismo Ministerio, de 12 de abril de 1844, estableciendo ciertas medidas organizativas concretas<sup>62</sup>, entre las que destaca la decisión de que la Guardia Civil se organizara por el Ministerio de Guerra.

En cualquier caso, aquel decreto inicial fue tan improvisada en su formulación, como inviable en sus propósitos. Siendo su mayor defecto el de pretender dotar al llamado Cuerpo de la Guardia Civil de una organización militar sin un mando centralizado. Lo

---

59 Un reconocimiento de ello puede encontrarse en Real Orden de 15 de septiembre de 1844, cuando apenas había comenzado a ponerse en funcionamiento la Guardia Civil, que disponía una notable disminución de los efectivos de la Caballería del Ejército. (*Gaceta de Madrid*, de 16 de septiembre de 1844).

60 El ministro de la Guerra, Mazarredo, ya había solicitado por aquellos días una quinta de 50.000 hombres para atender la escasez de efectivos y la necesidad de licenciar a la quinta de 1839. (MARTÍNEZ VIQUEIRA. *Hombres de honor*, p. 194). También *vid. Actas del Consejo de Ministros*, t. X. Madrid: Ministerio de la Presidencia, 1996, p. 151.

61 *Gaceta de Madrid* de 5 de abril de 1844.

62 *Gaceta de Madrid* de 20 de abril de 1844. El texto del decreto era breve, declarándose en líneas generales que la organización del Cuerpo debía realizarse por el Ministerio de la Guerra, bajo la dirección de jefes militares competentes, de la manera más rápida que fuera posible. La recluta inicial de jefes y oficiales se haría tramitando sus solicitudes por el Ministerio de la Guerra, aunque su nombramiento se realizaría por el de la Gobernación. Sin embargo, los sargentos y cabos serían seleccionados por los oficiales del Ejército que se ocuparan de la organización del Cuerpo en el Ministerio de la Guerra, asumiendo esta competencia los jefes políticos, una vez concluida dicha organización.

cual resulta algo más que anómalo, pues ya el decreto de organización del Cuerpo de Carabineros había contemplado la figura de su inspector general en 1829<sup>63</sup>.

Para superar una situación tan confusa, que podía incluso dejar este proyecto en unas cuantas páginas de la *Gaceta de Madrid*, se nombró el 15 de abril de 1844 al mariscal de campo Francisco Javier Girón Ezpeleta, V marqués de las Amarillas y II duque de Ahumada, director de Organización de la Guardia Civil<sup>64</sup>, a propuesta del ministro de la Guerra del gabinete de González Bravo, Manuel Mazarredo.

En dicho nombramiento se le facultaba al duque de Ahumada:

*«[...] para proponer las medidas que conduzcan a la más útil organización de esta fuerza, en vista de los elementos que para ello pueden emplearse, teniendo en consideración que, del acierto de su primera planta, depende su porvenir, y el que produzca el feliz resultado a que se la destina. Muy recomendable e importante es la brevedad, pero más aún lo es la perfección».*

El duque de Ahumada era un organizador militar contrastado, con gran personalidad e inteligencia política. Además, contaba con el apoyo del general Narváez, verdadero líder del movimiento moderado, bajo cuyas órdenes había servido durante la primera guerra carlista. Ambos supieron solventar muchos de los celos de los mandos del Ejército y atraer a la oficialidad que consideraron más idónea para el nuevo cuerpo, haciendo posible la consolidación de aquel proyecto improvisado por el gabinete de González Bravo.

A los pocos días de su nombramiento, y tras haber constituido un pequeño equipo de colaboradores<sup>65</sup>, el duque de Ahumada presentó al Gobierno un docu-

63 «Un Oficial general de mis tropas será el Jefe de este Cuerpo con el título de Inspector general» (art. 6.º).

64 *Nombramiento del duque de Ahumada como director de Organización de la Guardia Civil*: «Para llevar a efecto esta su Real disposición S. M. se ha dignado comisionar a V. E. como Director de organización de la Guardia Civil y señalar para proceder a ella los puntos de Vicálvaro y Leganés. A fin de que V. E. pueda sin pérdida de tiempo dar principio al importante cometido que la dignación de S. M. le confía y evitarle en lo posible consultas que naturalmente le ocurrirían para su mejor desempeño, debo decirle: que V. E. queda facultado para proponer las medidas que conduzcan a la más útil organización de esta fuerza, en vista de los elementos que para ello pueden emplearse, teniendo en consideración, que del acierto de su primera planta, depende su porvenir, y el que produzca el feliz resultado a que se la destina. Muy recomendable e importante es la brevedad, pero más aún lo es la perfección. Las solicitudes de Jefes y Oficiales, con los datos ya reunidos en este Ministerio, pasarán a la Dirección del cargo de V. E. para que en su consecuencia puedan hacerse a S. M. las convenientes propuestas en terna para todos los empleos de Jefes y Oficiales; debiendo V. E. proceder al nombramiento de las clases de tropa que han de componer el Cuerpo; en el supuesto de que debe principiarse por el Tercio correspondiente al primer distrito militar. V. E. necesita manos auxiliares para los trabajos de su comisión; puede V. E. por lo tanto proponer desde luego su personal y su organización, en el concepto de que todos los sueldos y gastos son desde ahora cargo al Ministerio de la Guerra. Los Inspectores y Directores de las armas y los Capitanes generales de Distritos, así como las demás autoridades Civiles, auxiliarán a V. E. en lo que menester fuere. De Real orden lo digo a V. E. para su inteligencia y efectos consiguientes. Dios guarde a V. E. muchos años. Madrid 15 de Abril de 1845. Mazarredo». (*Gaceta de Madrid* de 20 de abril de 1844; y *Recopilación de reales órdenes y circulares de interés general para la Guardia Civil... desde la creación del Cuerpo hasta fin de 1853*, p. 4).

65 El 21 de abril se presentó la planta de organización de la Inspección General de la Guardia Civil, que fue aprobada tres días después. La estructura era reducida, pues estaba integrada únicamente por el general director; el secretario, con el empleo de coronel o teniente coronel; cuatro secciones, cada una al mando de

mento que tituló *Bases necesarias para que un General pueda encargarse de la formación de la Guardia Civil*, en el que criticaba con severidad las condiciones en que se había planteado la organización del cuerpo, sobre todo, por «la gravísima falta de estar mezquinamente dotados los guardias civiles». Se refería a la escasa retribución que se había fijado a la tropa.

Conforme al contenido en este documento el duque de Ahumada aspiraba a tener, en el ejercicio de su labor, conocimiento de cualquier aspecto relativo a la organización del Cuerpo, debiendo realizarse esta desde el Ministerio de la Guerra, al menos, hasta que se completara<sup>66</sup>.

También solicitó que las propuestas de nombramiento de los jefes y oficiales fuera suya, presentándose los aspirantes ante él, en persona, de tal forma que si eran aceptados, debían incorporarse de manera inmediata al «depósito» de Leganés, los que iban a servir en Infantería, y al de Vicálvaro o a Alcalá, los que fueran a hacerlo en Caballería. Depósitos en los que habrían de organizarse todos los tercios, para, desde allí, marchar a los distritos a los que fueran destinados. Sin embargo, todos los jefes, oficiales, sargentos, cabos y guardias, podrían volver a la situación militar de procedencia, si se consideraba en ese periodo que no convenía su permanencia en el cuerpo. Lo que no se ajustaba exactamente a una interpretación estricta del decreto.

Los tercios comenzaron entonces a organizarse de uno en uno, comenzando por el primero, destinado a la Capitanía General de Castilla la Nueva (Madrid), y el segundo, a Cataluña.

A los pocos días de que el mariscal Girón y Ezpeleta se hiciera cargo de la organización del Cuerpo, el 3 de mayo siguiente, el teniente general Ramón María Narváez asumió la presidencia del Consejo de Ministros junto con el Ministerio de la Guerra.

El general Narváez, conocido como el «Espadón de Loja», no era un militarista, sino un militar y político liberal moderado al gusto de la época; aunque también es cierto que no confiaba demasiado en los «abogados», término con el que calificaba a todos los políticos, que, en efecto, además, solían ser también abogados. A este respecto, en cierta ocasión manifestó al general Fernández de Córdoba, entonces ministro de la Guerra: «conviene que no ocupemos mucho a estos abogados en las cuestiones del Ejército»<sup>67</sup>.

---

un jefe, con el empleo de comandante o teniente coronel; cuatro auxiliares y un escribiente de la clase de subalternos; y otros seis escribientes de la clase de tropa. (AGMS, 2.ª, 10.ª, leg. 140). Los colaboradores del duque de Ahumada en aquellos momentos iniciales fueron: los tenientes coroneles de Infantería Carlos María de la Torre y Navacerrada y Felipe Ortuoste; junto a los comandantes Javier Olmedo y de la Torre, Luis Casani Cron y Juan Manuel de Yébenes; instalándose en el núm. 14 de la calle Torija, donde había tenido su sede en la corte el Tribunal del Santo Oficio. (MARTÍNEZ VIQUEIRA. *Hombres de honor*, p. 201).

66 *La Guardia Civil. Historia de esta Institución*, pp. 480-481.

67 BALLBÉ. *Orden público y militarismo en la España constitucional*, p. 139, nº. 10.

En cualquier caso, uno de los primeros objetivos de Narváez fue continuar con el proceso de creación de la Guardia Civil, aunque rectificando muchos de los elementos organizativos contemplados inicialmente.

En dicho sentido, parece asumido por cierta historiografía contemporánea española que la Guardia Civil dejó en aquel momento de ser «civil» para convertirse en «militar». Lo cual no es exacto, porque ya tenía entonces carácter militar. Lo que sí es cierto es que se atribuyó a la Administración militar la organización que debía darse a este nuevo cuerpo de seguridad, por ser, en realidad, la única estructura administrativa capaz de llevarla a buen fin.

También se suele acusar a Narváez de haber militarizado el orden público, por la simple razón de organizar la Guardia Civil, pero conviene insistir en que semejante militarización de la seguridad y el orden público venía de muy atrás y no debe achacarse solo a los moderados, sino también a los progresistas. Es más, Narváez desarrolló también la policía civil, además de realizar una admirable reducción del Ejército, mejorando al mismo tiempo su eficacia y racionalizando su gasto, de tal forma que los presupuestos de Guerra y Marina disminuyeron sensiblemente en porcentaje con respecto al total de los presupuestos generales del Estado<sup>68</sup>.

En definitiva, la Guardia Civil nació y se mantuvo como cuerpo verdaderamente militar por distintas razones. La primera, por su organización estrictamente militar y porque sus integrantes, oficiales y tropa, procedían del Ejército; la segunda, por su sometimiento a la jurisdicción militar y a un régimen disciplinario igualmente militar; y la tercera, por su dependencia orgánica del Ministerio de la Guerra, aunque funcionalmente dependiera del Ministerio de la Gobernación en lo relativo a su servicio «peculiar y movimientos». Lo que no significa que se estableciera como un cuerpo más del Ejército.

## V. Organización de la Guardia Civil como cuerpo militar

A partir del momento en que Narváez asumió la presidencia del Consejo de Ministros y la cartera de Guerra, se aprobaron una serie de disposiciones legales que, junto a los decretos ya mencionados, fijaron los fundamentos institucionales de la Guardia Civil.

Las disposiciones más importantes en este sentido fueron las siguientes:

1. El Decreto de 13 de mayo de 1844, sobre nueva organización de la Guardia Civil, también conocido como «contradecreto», que fue publicado en la *Recopilación* oficial de reales órdenes y circulares de interés para la Guardia Civil con el siguiente título: *Real Decreto fijando la dependencia que la Guardia Civil tiene del Ministerio de la Guerra y del de la Gobernación*;

---

68 TEIJEIRO DE LA ROSA. *Dinero y ejércitos*, pp. 306-307.



*la organización de los tercios y las circunstancias de los jefes, oficiales y tropa para ingresar en el Cuerpo.*

2. El Decreto de 9 de octubre de 1844, por el que se aprobó el Reglamento para el servicio de la Guardia Civil, dictado a través del Ministerio de la Gobernación, conocido como «Reglamento civil».
3. El Decreto de 15 de octubre, también de 1844, tramitado por el Ministerio de la Guerra, que contiene su Reglamento militar.
4. La *Cartilla del Guardia Civil*, redactada por el duque de Ahumada y aprobada por Real Orden de 20 de diciembre de 1845.

### *El Decreto de 13 de mayo de 1844*

A pesar de que este nuevo decreto organizador de la Guardia Civil se ha calificado como «contradecreto», lo cierto es que no derogó el anterior de 20 de marzo del gabinete González Bravo.

El decreto, dictado ya por el general Narváez, fue objeto de examen por una junta integrada por representantes de los Ministerios de la Guerra (duque de Ahumada), de Gracia y Justicia (Anselmo Urra), y de Gobernación (Manuel Bertrán de Lis). También fue convocado un representante del Tribunal Supremo de Guerra y Marina.

Es cierto que el nuevo modelo corporativo estaba más militarizado, pero sin que la Guardia Civil quedara constituida como otro cuerpo del Ejército. Es más, en la propuesta de redacción del preámbulo del nuevo decreto se decía: «Este Cuerpo, aunque parte integrante y privilegiada del Ejército, tiene una índole de servicio distinto»; procediendo Narváez a tachar este párrafo y sustituirlo por el siguiente: «Este Cuerpo tiene una índole de servicio distinto del Ejército»<sup>69</sup>.

Tal vez la cuestión de mayor relevancia abordada por el decreto fue la declaración de doble dependencia de la Guardia Civil: con respecto al Ministerio de la Guerra, por lo concerniente a su organización, personal, disciplina, material y percibo de haberes; y con respecto al de la Gobernación, en lo relativo a su servicio peculiar y movimientos. Dependencia del Ministerio de la Guerra que Narváez justificó en el preámbulo del decreto con el argumento de que debía crearse con oficiales del Ejército.

Igualmente, este decreto creó, dentro del Ministerio de la Guerra, la Inspección General de la Guardia Civil, que debía desempeñar un oficial general del Ejército. Puesto que solo fue ocupado efectivamente por el duque de Ahumada tras

---

<sup>69</sup> BALLBÉ. *Orden público y militarismo en la España constitucional*, p. 146; LÓPEZ GARRIDO. *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, p. 101.



su nombramiento como inspector general, por decreto de 1 de septiembre de 1844<sup>70</sup>, ya que, hasta ese momento, solo era director de Organización.

Dicha Inspección General se constituía como órgano de dirección de la Guardia Civil, asimilado a las direcciones del resto de los cuerpos del Ejército, y debía centralizar las comunicaciones con el Ministerio de la Gobernación, además de las que se realizaran entre los jefes de los tercios y los 48 jefes políticos que había en España.

Igualmente se realizó una reducción de los efectivos previstos por el decreto del mes de marzo, pues los 20 escuadrones y 88 compañías que contemplaba exigían unos 15.000 efectivos, a los que se consideró «muy difícil, si no imposible», reclutar en poco tiempo. Sobre todo, teniendo en cuenta que debían ser licenciados del Ejército con las notas de calidad exigidas. Por ello, explicaba el preámbulo de esta norma, lo adecuado era «empezar por poco para ir aumentándolo progresivamente, conforme los medios y las necesidades se vayan presentando».

En consecuencia, el decreto fijó una estructura constituida por 14 tercios, con un total de 34 compañías de infantería y 9 escuadrones de caballería, integrados por 5.769 efectivos de tropa, a cuyo mando habría 14 jefes, uno por tercio, y 232 oficiales.

El decreto ya no contemplaba exclusivamente una recluta voluntaria, pues para la primera organización del cuerpo debían «sacarse» del Ejército 3.205 hombres con las circunstancias previstas, a razón de 35 por cada regimiento de caballería, 20 por cada batallón de infantería, y 15 por cada unidad equivalente de las milicias provinciales, debiendo pertenecer todos a la quinta de 1840; y en su defecto a la de 1841.

Otro incentivo para su captación, además del salarial, era que se favorecería el destino a las provincias de las que fueran naturales los reclutados.

Por otra parte, el Ministerio de la Gobernación tendría que dar las órdenes oportunas a los jefes de los tercios en torno a la fuerza que debían asignar a cada provincia civil de las comprendidas en su distrito, pasando a depender de cada jefe político en todo lo relativo a su servicio.

Los aspirantes para ingresar en el Cuerpo debían ser licenciados del Ejército sin nota desfavorable alguna; mayores de 25 años y menores de 45; tenían que saber leer y escribir; una talla mínima de cinco pies y tres pulgadas de estatura, los que quisieran servir en caballería (en torno a 1,60 m.); y cinco pies y dos pulgadas, los que aspirasen servir en infantería.

---

70 «Teniendo en consideración los méritos, servicios y circunstancias que concurren en el mariscal de campo Don Francisco Javier Girón, duque de Ahumada, vengo en nombrarle inspector general del cuerpo de guardias civiles, en atención al celo e inteligencia con que desempeña su organización. Dado en Palacio, a 1.º de Setiembre de 1844. — Está rubricado de la Real mano. = El Ministro de la Guerra, Ramón María Narváez». (*Gaceta de Madrid* de 3 de septiembre de 1844).

Debían presentar una instancia ante el jefe político de la provincia, por conducto del alcalde de su pueblo, con un informe de este y el del cura párroco.

Los jefes, oficiales y suboficiales o «subalternos», debían proceder todos del servicio activo y las condiciones para ser aceptado también eran muy exigentes. Se fijaron unas retribuciones superiores a las establecidas hasta ese momento, con un aumento para los guardias de primera y de segunda que duplicaba el previsto con anterioridad, pues, como también afirma el preámbulo del decreto, si el haber no era suficiente «para proporcionar una subsistencia cómoda y decente, no solicitarán tener entrada en la guardia civil aquellos hombres que por su disposición y honradez se necesita atraer».

Los caballos, monturas, vestuario y equipo tenían que ser adquiridos por los guardias y mantenerlos adecuadamente con cargo a su salario. El armamento sí se les facilitaba, pero su mantenimiento también corría a cargo de los propios guardias.

En este decreto aparece por primera vez una de las instituciones más típica de la Guardia Civil, las casas cuartel, en las que iban a ubicarse los puestos fijos, para que los guardias pudieran vivir en ellas con sus familias. Debían ser facilitadas por los ayuntamientos, aportando el Estado los utensilios necesarios.

*El Decreto de 9 de octubre de 1844, por el que se aprobó el  
Reglamento para el servicio de la Guardia Civil, conocido como  
«Reglamento civil»*

En el mes de octubre de 1844 la organización del cuerpo había progresado bastante y para solucionar las innumerables dificultades organizativas y funcionales que presentaba su doble dependencia ministerial, se adoptó la salomónica decisión de dictar dos reglamentos, uno por el Ministerio de la Gobernación, regulador de los servicios que debía prestar; y otro por el Ministerio de la Guerra, regulador de su organización como cuerpo militar.

Según se indicó, el primero de ellos, conocido también como Reglamento civil, fue aprobado por Decreto de 9 de octubre de 1844<sup>71</sup>; y el segundo, el militar, tan solo seis días después.

El «Reglamento civil» fue firmado por el ministro de la Gobernación del gabinete del general Narváez Pedro José Pidal, quien, por cierto, presidía desde 1841 esta Academia de Jurisprudencia y Legislación, al mismo tiempo que también presidía el Ateneo de Madrid<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> *Gaceta de Madrid* de 10 de octubre de 1844.

<sup>72</sup> También llegó a presidir las Reales Academias de la Historia y de Ciencias Morales y Políticas, perteneciendo además a las Reales Academias Española y de Bellas Artes de San Fernando (DOMÍNGUEZ NAFRÍA, Juan Carlos. *Los juristas en el poder. Presidentes de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación: 1836-1936*. Madrid: Dykinson, 2018, pp. 165-166).

Con palabras propias de la sabiduría y experiencia de este personaje, manifestaba en el preámbulo del decreto sancionador que el reglamento se había redactado procurando «evitar las aplicaciones impracticables o aventuradas» y amoldar sus disposiciones «al actual estado de nuestra nación, a las circunstancias locales de nuestros pueblos y a la natural inexperiencia de los individuos que constituyen esta nueva fuerza de protección y seguridad».

Por tanto, el objetivo de esta norma era, en primer lugar, la delimitación de las funciones del nuevo cuerpo, teniendo en cuenta no solo su doble dependencia ministerial, sino también las muchas y complicadas relaciones que iba a mantener con los más diversos órganos y ramos de la Administración del Estado; y ello, porque la Guardia Civil no solo debía ocuparse genéricamente de la conservación del orden público, de la protección de las personas y las propiedades, y del auxilio que reclamara la ejecución de las leyes, sino que además debía ocuparse de la observancia de la normativa sobre caminos, portazgos, pontazgos y barcajes; montes y bosques; caza y pesca; pastos del común; bienes de propios y demás ramos o propiedades que formaran parte de la riqueza pública o comunal; propiedades particulares; y, en realidad, sobre todo lo que pudiera considerarse parte de la actividad propia de una policía rural.

Igualmente recuerda este decreto las relaciones de dependencia de la Guardia Civil con respecto al Ministerio de la Guerra, en lo relativo a su organización, personal, disciplina, material y percibo de sus haberes; y con respecto al de la Gobernación, en todo lo que se refiriese al servicio y acuartelamiento. Lo que entrañaba que solo a través de este ministro se podían transmitir las órdenes de S. M. para disponer el servicio de la Guardia Civil, aunque comunicándolas siempre al inspector general y a los jefes de los tercios. Incluso, el ministro podía llegar, en caso necesario, a ordenar la agrupación de fuerzas; decisión que debía suspenderse tan pronto como hubieran cesado las causas de una medida tan extraordinaria.

Bajo la dependencia de los jefes políticos, también ejercían su autoridad sobre la Guardia Civil los comisarios de protección y seguridad pública de los distritos y los celadores, que debían requerir su auxilio en los casos de alteraciones del orden público.

Además, los alcaldes de los pueblos también podían requerir la ayuda de la Guardia Civil de su localidad, que debía prestarse siempre que no mediara orden en contrario del jefe político o del comisario.

Por su parte, el Ministerio de Gracia y Justicia y las autoridades judiciales igualmente podían requerir el apoyo de la Guardia Civil, aunque debían hacerlo a través del ministro de la Gobernación y de sus autoridades delegadas. Solo en los casos urgentes, la autoridad judicial podía entenderse directamente con los jefes de la fuerza.

También era obligación de todo jefe responsable de la Guardia Civil dar cuenta a los jueces de primera instancia competentes de todos los delitos de los que tuviera noticia, remitirles las sumarias que instruyera, detener a las personas que se le indicara y poner a su disposición a los delincuentes.

Igualmente prestaría el servicio necesario para asegurar el orden y la libertad en la celebración de los juicios, cuando no fuera suficiente para ello la fuerza de los agentes de protección y seguridad.

No obstante, todo comandante, subalterno o individuo de la Guardia Civil, estaba obligado a sofocar y reprimir cualquier motín o desorden que ocurriera en su presencia, sin que fuera necesaria para ello la orden de la autoridad civil, procediendo siempre con prudencia y previas las advertencias e intimaciones oportunas sobre el uso de la fuerza.

Sin embargo, la Guardia Civil no debía ocuparse solo de estas labores, sino también de otras de carácter benéfico, que son descritas por el artículo 32 de este Reglamento:

*«En los caminos, en los campos y despoblados, toda partida o individuo de la Guardia Civil cuidará de proteger a cualquier persona que se vea en algún peligro o desgracia, ya prestando el auxilio de la fuerza, ya facilitando el socorro que estuviere a su alcance. Por consiguiente, procurará amparar a todo viajero que sea objeto de alguna violencia y auxiliar a los carruajes que hubiesen volcado o experimentado cualquier contratiempo que los detenga en el camino; recoger los heridos o enfermos que se hallen imposibilitados de continuar su marcha; contribuir a cortar los incendios en los campos o en las casas aisladas, y prestar, en suma, del mejor modo que le fuere posible, todo servicio que pueda conducir al objeto y realce de esta institución esencialmente benéfica y protectora».*

Constituían además obligaciones de la Guardia Civil: registrar la perpetración de cualquier delito o hecho contrario a la legislación, leyes, decretos y órdenes del Gobierno, bandos de las autoridades y ordenanzas municipales; recoger a los fugados de las cárceles, a los prófugos y desertores, y a los vagabundos, y perseguir y detener a los delincuentes, realizando siempre las labores necesarias de vigilancia activa.

Como el servicio del cuerpo se iba a desempeñar en pequeños grupos, incluso individualmente, era imprescindible dotar a cada guardia de importantes facultades que, al mismo tiempo, entrañaban una gran responsabilidad. Por ello, el jefe de cualquier partida o individuo de esta fuerza se hallaba facultado para: exigir la presentación de pasaportes o pases a viajeros y transeúntes, además de las correspondientes licencias de uso de armas, caza y pesca; entrar a cualquier hora del día o de la noche en fondas, cafés, tabernas, posadas, mesones, ventas y demás casas donde se admite al público, así como en casas en despoblado, siempre que hubiera sospechas fundadas de que allí se abrigaba algún delincuente.

Además, todo jefe de partida de la Guardia Civil debía instruir la «sumaria información» de cualquier delito cometido a su vista, o de los que se cometieran fuera de población, cuando fueran denunciados por transeúntes.

Sin embargo, en ningún caso podían imponer multas ni pena alguna, limitándose a presentar al infractor a la autoridad competente, cooperando siempre con los demás agentes de protección y seguridad pública.

En los altercados o alteraciones del orden que se produjeran en las ciudades o su entorno, cualquier jefe o individuo de la Guardia Civil podía, sin necesidad de orden o requerimiento previo de la autoridad, realizar el servicio necesario de esta especie cuando los hechos ocurrieran a su vista, o cuando por su intermediación fuese llamado por un vecino en caso urgente, dando parte al comisario de distrito.

El Reglamento concluye con una serie de disposiciones generales de interés, tales como la prohibición de hacer reclamaciones «en cuerpo», o intervenir en negocios públicos. Igualmente se estableció que, una vez consolidada la organización del cuerpo y su despliegue, la tercera parte de sus efectivos se destinara a las comisarías de protección y seguridad, como premio para los que se hubiesen distinguido en el servicio.

El Reglamento también se refiere a las recompensas que debían recibir aquellos individuos del cuerpo que prestaran servicios extraordinarios, sin determinar cuáles debían ser tales recompensas.

Finalmente, concluye esta norma legal con un artículo que refleja el verdadero espíritu corporativo al que se aspiraba:

*«Todo individuo de Guardia Civil está obligado a conducirse con la mayor prudencia y comedimiento, cualquiera que sea el caso en que se halle; y S. M. está dispuesta a castigar muy severamente al que no guarde a toda clase de personas los miramientos y consideraciones que deben exigirse de individuos pertenecientes a una institución creada únicamente para asegurar el imperio de las leyes, la quietud y el orden interior de los pueblos, y las personas y bienes de los hombres pacíficos y honrados (art. 56)».*

### *El Decreto de 15 de octubre de 1844, por el que se aprueba el Reglamento militar de la Guardia Civil*

Según se ha dicho, a los pocos días de publicarse el Reglamento sobre el servicio de la Guardia Civil, conocido como «Reglamento civil», vio la luz en la *Gaceta de Madrid* otro decreto, de 15 de octubre de 1844, por el que se aprobaba su Reglamento militar<sup>73</sup>. Se trata de un texto legal bastante completo, con una redacción propia del estilo ordenancista militar de la época, aunque con algunas notas de modernidad.

<sup>73</sup> *Gaceta de Madrid* de 16 de octubre de 1844. Un manuscrito del Reglamento, en AGMS, 2.ª, 10.ª, leg. 140.

Lo firmaba el general Narváez como ministro de la Guerra, pero formalmente fue obra de una comisión en la que también participó el oficial primero del Ministerio de la Gobernación Manuel Bertrán de Lis y Rives, junto al duque de Ahumada<sup>74</sup>. Según su preámbulo, este Reglamento pretendía regular la organización del Cuerpo en los aspectos relativos a las competencias que sobre él tenía el Ministerio de la Guerra; es decir: personal, organización y disciplina; pues, a pesar de que le eran de aplicación las Ordenanzas generales del Ejército, se hacía indispensable establecer, además, algunas reglas sobre «las respectivas atribuciones de cada clase», y vigorizar «el todo», para formar «un conjunto homogéneo, concentrado y eficaz».

También se aspiraba a delimitar algunos ámbitos competenciales, con la finalidad de evitar futuros conflictos con las autoridades militares.

Además, se pretendía fortalecer la disciplina, que en la Guardia Civil exigía «la atención más esmerada», estableciéndose para ello algunas sanciones distintas a las contempladas por las Ordenanzas del Ejército.

Los primeros artículos del Reglamento regulaban la Inspección General del cuerpo, que, establecida en la corte y dirigida por un oficial general del Ejército, con el título de inspector general, tenía la delicada labor de relacionarse con los Ministerios de la Guerra y Gobernación en las cuestiones que eran competencia de cada uno.

La organización del cuerpo en tercios iba a ser la misma establecida por el decreto de 13 de mayo anterior, aunque, por el momento, se suspendía el tercio de la Capitanía General de Canarias<sup>75</sup>.

En principio, la recluta debía ser voluntaria, entre quienes hubieran servido en el Ejército regular al menos durante cinco años o un tiempo equivalente en las milicias provinciales. También podían solicitar su ingreso los que, sin haber acumulado ese tiempo, hubieran realizado servicios distinguidos, ingresando estos como guardias de segunda clase tras superar un examen de sus obligaciones

---

74 MARTÍNEZ VIQUEIRA. *Hombres de honor*, pp. 183-184.

75 Los tercios se organizaban a su vez en compañías de caballería e infantería. Los tercios principales eran los adscritos a las Capitanías Generales de Castilla la Nueva, Cataluña, Andalucía, Valencia, Galicia, Aragón, Granada y Castilla la Vieja, que debían ser mandados por un coronel; en tanto que los de Extremadura, Navarra, Burgos y provincias Vascongadas, lo serían por un teniente coronel; y el de las islas Baleares, por el primer comandante de la compañía allí ubicada. Cada compañía, tanto de infantería como de caballería, se componería de un capitán primero, otro segundo, dos tenientes, un alférez, un sargento primero, tres segundos, cuatro cabos primeros, cuatro segundos, dos trompetas en caballería, un tambor y un corneta en infantería, y 120 guardias civiles. A su vez, las compañías se dividían en cuatro secciones, mandadas: la primera, por el capitán segundo; la segunda, por el teniente más antiguo; la tercera, por el más moderno; y la cuarta, por el alférez en caballería y el subteniente en infantería; componiéndose cada sección de: un oficial comandante, un sargento, un cabo primero, otro segundo y 30 guardias civiles; siendo estos por mitad de primera y segunda clase. Cada sección, se dividía en tres brigadas con 10 guardias civiles de primera y segunda clase por mitad; y estaban mandadas: la primera, por un sargento; la segunda, por un cabo primero; y la tercera, por un segundo.

como tales. No obstante, también se contempló que los efectivos se completaran con los soldados del Ejército que se seleccionaran.

Los admitidos no podían haber sido procesados criminalmente; tenían que ser mayores de 24 años y menores de 45; poseer una estatura de cinco pies y dos pulgadas los de caballería, y cinco pies y una pulgada los de infantería; acreditar su buena salud y robustez; haber obtenido un licenciamiento bueno y honorífico tras su servicio en el Ejército o en la Marina; y aportar a su solicitud una certificación de conducta excelente expedida por el jefe del cuerpo en el que hubieran servido, o por el alcalde y párroco de su domicilio. También debían saber leer y escribir, exigencia ineludible y nada fácil de cumplir en aquella España que, al comenzar el siglo XIX, tenía más de un 90 % de analfabetos.

Una vez aceptados, debían además comprometerse a servir ocho años, pudiendo reengancharse al término de este periodo por seis años más, siempre que no llegaran a cumplir los 44.

El capítulo tercero de este Reglamento militar regulaba las condiciones para los ascensos, que debían ser siempre graduales; es decir, del empleo inferior al inmediato superior; aunque también se establecía un régimen excepcional, al reconocer el Reglamento que: «por ningún motivo, por extraordinario que sea, se puedan saltar dos o más empleos a la vez».

En cuanto a la promoción de los oficiales, no podía haber ascensos sin vacante, con la finalidad de evitar la plaga de supernumerarios y de graduados sin empleo efectivo que se había producido en el Ejército.

Una vez concluida la primera organización, todas las vacantes se cubrirían por ascensos dentro del propio cuerpo, hasta el empleo de coronel. Sin embargo, solo una de cada tres vacantes de subteniente se cubriría por ascenso entre los sargentos primeros del cuerpo por antigüedad. Las otras dos, debían proveerse con los subtenientes del Ejército que las solicitaran, siempre que reunieran, entre otras circunstancias, la de tener entre 30 y 40 años.

Tampoco se contemplaba la existencia de oficiales generales del cuerpo, por lo que la carrera del oficial de la Guardia Civil concluía con el empleo de coronel. Por ello, este Reglamento militar hizo la siguiente declaración de buenas intenciones: «S.M. se reserva recompensar de la manera que considere conveniente [a] los coroneles de la Guardia Civil cuya antigüedad, inteligencia y celo por el servicio los haga dignos de su Real munificencia».

El capítulo quinto del Reglamento, cuyo título es «Obligaciones generales militares», hacía una pormenorizada regulación de los deberes propios de cada uno de los empleos del cuerpo: guardia, cabo segundo, cabo primero, sargento, alférez, subteniente, teniente, capitán segundo y capitán primero. Sin embargo, no regulaba específicamente los deberes de los comandantes, tenientes coroneles y coroneles, para referirse tan solo a los «ayudantes del jefe del Tercio» y a los «coroneles o jefes de Tercio».



La técnica legislativa para describir las obligaciones de cada empleo, al menos hasta el de capitán, es similar a la de las Reales Ordenanzas del Ejército, que, como se ha dicho, eran también de aplicación en la Guardia Civil, por lo que este Reglamento militar se limitó a establecer algunas obligaciones particulares para cada uno de estos empleos.

El capítulo sexto recoge el régimen disciplinario. En su primer artículo ya hace la consideración de que la disciplina, imprescindible en todo cuerpo militar, «lo es aún y de mayor importancia en la Guardia Civil, puesto que la diseminación en que ordinariamente deben hallarse sus individuos hace más necesario en este cuerpo inculcar el más riguroso cumplimiento de sus deberes». Unos deberes que se concretan en «la constante emulación, ciega obediencia, amor al servicio, unidad de sentimientos y honor y buen nombre del Cuerpo».

En realidad, todas las normas de conducta que eran propias de las Ordenanzas militares, tales como la urbanidad, la compostura, o el aseo, les eran de aplicación a los guardias civiles, al igual que las de carácter disciplinario prevenidas contra la tibieza en el servicio, el descontento o la murmuración. Sin embargo, también se intentaron tipificar una serie de faltas propias de este cuerpo.

Igualmente quedaron establecidas las autoridades con potestad sancionadora, además de reiterarse por este Reglamento que todos los individuos del cuerpo estaban sujetos a la jurisdicción militar, por lo que, en su caso, debían ser juzgados por los consejos de guerra ordinarios o de oficiales generales, en los términos previstos por las Ordenanzas militares.

Concluye el Reglamento con un capítulo, el séptimo, que recoge algunas disposiciones generales interesantes, tales como la que determina que, al ser el servicio de la Guardia Civil distinto al del Ejército, sus fuerzas no debían considerarse parte de la guarnición de las plazas en las que se ubicaran. También se disponía que todos los individuos del Cuerpo debían vestir constantemente de uniforme; que las guardias y puestos militares estaban obligados a prestar auxilio a cualquiera individuo de la Guardia Civil que lo reclamara; que las jefaturas de tercio, ayudantías y capitanías, debían considerarse siempre plazas montadas; o que todo militar de cualquier graduación estaba obligado a «obedecer y acatar» las órdenes que les pudiera dar cualquier miembro de la Guardia Civil sobre cuestiones de su competencia. Finalmente, este Reglamento vuelve a señalar, aunque con más precisión y detalle, los sueldos que debían regir para los jefes, oficiales y tropa. Sensiblemente superiores, como se ha dicho, en las clases de tropa a los fijados inicialmente. Tras la aprobación de este Reglamento militar, el duque de Ahumada continuó, desde la Inspección General, dictando infinidad de circulares, órdenes y otras decisiones que afectaban a la estructura, despliegue y medios humanos y materiales, buscando siempre que la Guardia Civil se configurase como un cuerpo estrictamente militar, pero con personalidad bien diferenciada dentro de la Ad-



ministración del Ejército. Al tiempo que aspiraba a guardar cierta distancia con respecto a la Administración civil gubernativa.

Una muestra de la complejidad de esta situación y también de la habilidad del duque de Ahumada para sortear tantas dificultades como se presentaban en este terreno político-administrativo, fue la de que, ante las dificultades de aceptación por parte de las autoridades militares territoriales y de los jefes políticos de las provincias de una fuerza que no respondía exactamente a sus órdenes, solicitó y obtuvo, en diciembre de 1844, una real orden, tramitada por el Ministerio de la Gobernación, relativa a «la conveniencia de que se pusieran de acuerdo las autoridades militares y políticas de las Provincias para emplear la fuerza de la Guardia Civil del modo más conveniente al servicio del Estado». Sin embargo, en un escrito de 5 de diciembre de 1844, el duque de Ahumada, al transcribir el texto de esta real orden, añadía: «hasta que estos últimos [los guardias civiles] adquieran la práctica necesaria para hacerlo por sí solos con todo acierto»<sup>76</sup>. Lo que no deja de ser una aspiración de funcionamiento autónomo para la Guardia Civil, a la que algunos comenzaron a considerar un ejército dentro del Ejército.

### *La Cartilla del Guardia Civil de 1845*

A pesar del extenso conjunto normativo fundacional de la Guardia Civil que acabamos de referir, al duque de Ahumada le pareció insuficiente. En efecto, se había instituido un cuerpo militar bastante bien diferenciado de los demás del Ejército, pero aún carecía del enunciado de unos valores y principios corporativos propios y originales, además de existir muchos aspectos funcionales que no estaban contemplados con el detalle necesario en las normas legales referidas, cuya simple lectura proporciona cierta sensación de que tampoco se habían redactado con la reflexión necesaria.

Por otra parte, debe recordarse que la milicia no se construye solo con hombres, armas y organización, sino también con una serie de valores, tales como la disciplina, la obediencia o la abnegación. Por ello, el vacío anímico que entrañaba el hecho de que la Guardia Civil fuera entonces un cuerpo militar nuevo, sin pasado ni tradición, debía ser cubierto por la consagración de unos valores propios, que se concretaran en conductas ejemplares, observadas constantemente en la vida corporativa y en el inevitable trato diario con la población.

Es cierto, como ya se ha dicho reiteradamente, que los principios y modelos de conductas militares formulados por las Reales Ordenanzas de 1768 de Carlos III se habían asumido legalmente por la Guardia Civil, pero para su primer inspector general esto no era suficiente; primero, porque resultaba imprescindible que tales valores y modelos de conducta se particularizaran para su aplicación al servicio específico y

---

76 AGMS, 2.ª, 10.ª, leg. 140.

original de la Guardia Civil; y segundo, porque debían sublimarse en este Cuerpo, que aspiraba a ser, en muy poco tiempo, una élite no solo militar, sino también policial.

Además, las Ordenanzas militares tendían a contemplar al soldado como un mero cumplidor de órdenes y, de hecho, el *Reglamento militar* de la Guardia Civil reproducía esa misma figura, al disponer, por ejemplo, que «el guardia civil es como el soldado, un simple agente de ejecución, y ajeno a toda responsabilidad cuando ha ejecutado bien y fielmente las órdenes de sus jefes» (V.2).

Sin embargo, los guardias civiles solían prestar servicio por parejas, lejos de sus mandos, actuando en medio de la población civil y, muchas veces, en circunstancias que requerían la adopción de medidas inmediatas. Por eso, tantas situaciones de esta naturaleza necesitaban no solo de órdenes precisas, sino también de claridad de criterios, acordes con la extraordinaria responsabilidad de todos y cada uno de los guardias, subalternos, oficiales y jefes.

Con la finalidad de cubrir estas necesidades, tras la experiencia en el servicio adquirida a lo largo del último año, el duque de Ahumada redactó un proyecto de *Cartilla del Guardia Civil* en el verano de 1845. Sin embargo, el texto que propuso le fue devuelto con algunas observaciones cuyo contenido se desconoce<sup>77</sup>.

No debió ser fácil para el inspector general completar los vacíos normativos reguladores del Cuerpo sin alterar o modificar aspectos ya fijados por los decretos mencionados que, además, se habían redactado con enormes dificultades por la necesidad de coordinar a tantas instancias e intereses. Como tampoco resultaba nada sencillo añadir o interpretar principios morales de la milicia que estaban consagrados, desde hacía casi un siglo, por las Reales Ordenanzas de Carlos III, veneradas siempre por toda la oficialidad española.

En cualquier caso, tras realizar el inspector general las modificaciones oportunas en su proyecto, volvió a elevar la propuesta de aprobación de esta *Cartilla del Guardia Civil*, que finalmente se formalizó por real orden de 20 de diciembre de 1845<sup>78</sup>. En consecuencia, la *Cartilla* adquiriría la fuerza de obligar propia de

77 «Sr.: Arreglada la Cartilla del Guardia Civil, en los términos que S. M. se dignó disponer por Real orden de 26 de octubre último, tengo el honor de acompañar a V. E. el adjunto volumen a fin de que, si lo estima oportuno, se sirva elevarlos nuevamente a su Real consideración, y pueda dignarse aprobarla, si así fuere de su real agrado. Dios Guarde a V. E. muchos años. Madrid, 13 de diciembre de 1845». (*Cartilla del Guardia Civil redactada en la Inspección General del Arma. Aprobada por S. M. en Real orden de 20 de diciembre de 1845*. Madrid: Imprenta de D. Victoriano Hernando, 28 de febrero de 1846).

78 «Ministerio de la Guerra. = E. S. = La Reina (Q. D. G.) a quien he dado cuenta del escrito de V. E. de 13 del actual con el que acompañaba la Cartilla del Guardia Civil, reformada en los términos prevenidos en Real Orden de 26 de octubre último, ha venido en aprobar y disponer que desde luego se provea de ella a todos los individuos del Cuerpo del cargo de V. E. para su puntual y cumplida observación. Y de real orden lo digo a V. E., para su conocimiento, y con devolución de la mencionada Cartilla. = Dios guarde a V. E. muchos años. Madrid, 20 de diciembre de 1845. = Narváez». (Ibidem). Esta cartilla fue objeto de algunas modificaciones: «*Aprobando la nueva Cartilla del Guardia Civil*. Sr. — La Reina se ha servido aprobar la *nueva Cartilla del Guardia Civil*, que V. E. dirigió a este Ministerio en 21 del actual, para instrucción de los individuos del Cuerpo, en los deberes de su instituto y mejoras en el servicio. — De Real orden lo digo a V. E. para su conocimiento y efectos consiguientes. — Dios etc. Real Sitio de S. Ildefonso 29 de Julio de 1852. — Bertrán de Lis. — Sr. I. G. de la G. C.». (*Recopilación*

este rango normativo. Sin embargo, el formato en el que se difundió no fue el de una disposición legal, sino el de un libro, editado en febrero de 1846, en el que se mezclaron normativas y documentos bastante heterogéneos.

Además, la propia denominación del texto aprobado, «cartilla», no transmite la idea de norma legal, sino, más bien, de texto didáctico o formativo. En cualquier caso, el contenido de la *Cartilla* parece que fue asumido como una ordenanza de obligado cumplimiento.

La primera parte del libro se estructuraba en trece capítulos, relativos, el primero de ellos, a las «prevenciones generales»; y los restantes, a los distintos servicios peculiares que prestaba la Guardia Civil: vigilancia de caminos; uso de armas por los paisanos; pasaportes; caza; pesca; montes, árboles y policía rural; desertores y prófugos; incendios, inundaciones y terremotos; juegos prohibidos; contrabando; y conducción de presos.

La segunda parte de la *Cartilla* recoge una serie de principios de mando y actuación para los jefes de puesto; y la tercera, sumamente heterogénea, se destinaba a establecer modelos o formularios para la redacción de: informaciones sumarias, partes, oficios e instancias relacionadas con incidencias que pudieran surgir durante el servicio; a lo que, además, se añadía otro documento sobre retribuciones, e incluso una relación de los tratamientos honoríficos que debían darse a las distintas personalidades.

Finalizaba el libro con otro apartado en el que se reproducían los Reglamentos de servicio y militar del cuerpo, junto a los capítulos de las Ordenanzas del Ejército relativos a las obligaciones de los cabos y soldados de infantería y caballería. Sin embargo, la parte más conocida de aquella *Cartilla* es el capítulo primero de la primera parte, titulado «Prevenciones generales para la obligación del Guardia Civil», en el que, a lo largo de 35 artículos, se prefigura el espíritu esencial de la Guardia Civil. Incluso, algunos artículos de esta primera parte pueden considerarse aportaciones de extraordinaria relevancia para la historia del ordenancismo militar español.

Un ejemplo de ello es el artículo primero, en el que se invoca al honor como divisa del Cuerpo: «El honor ha de ser la principal divisa del guardia civil; debe por consiguiente conservarlo sin mancha. Una vez perdido no se recobra jamás».

Otro artículo de brillante redacción y enorme significado para la Guardia Civil era el cuarto: «Siempre fiel a su deber, sereno en el peligro y desempeñando sus funciones con dignidad, prudencia y firmeza, el guardia civil, será más respetado que el que con amenazas solo consigue malquistarse con todos».

En tanto que el artículo quinto disponía: «El guardia civil debe ser prudente sin debilidad, firme sin violencia y político sin bajeza». Y el sexto, comenzaba con

---

de Reales Órdenes y Circulares hasta 1853, p. 207).

las siguientes palabras: «No debe ser temido sino de los malhechores; ni temible sino a los enemigos del orden».

No es este el lugar indicado para repetir el texto íntegro de este primer capítulo de la *Cartilla del guardia civil*, pero, a modo de síntesis, mencionaré el contenido de algunos de sus artículos. Por ejemplo, el que refiere que el guardia civil no debe admitir obsequio alguno por sus servicios, pues solo cumple con su deber, y si algo le cabe esperar de aquel a quien hubiera ayudado «debe ser solo un recuerdo de gratitud». Otros artículos daban enorme importancia al cumplimiento de las más rigurosas normas de urbanidad, pues ningún individuo que vistiera el honroso uniforme del cuerpo debía jamás hacer uso de vejaciones, malas palabras, malos modos y acciones bruscas. Tenían que ser siempre un «dechado de moralidad», manifestada externamente a través de su constante «compostura, aseo, circunspección, buenos modales y reconocida honradez», pues, además, siempre estaban de servicio. De esta forma, explicaba la *Cartilla*, al entrar en algún lugar el guardia civil no debía hacerlo sin llamar y pedir permiso, pues tenía que descubrirse y entrar con la prenda de cabeza en la mano. Como tampoco debía valerse de los términos «patrón o patrona, que comúnmente suelen usar todos los soldados». Además, tenía que dirigirse a todas las personas con las habituales fórmulas de cortesía y los tratamientos adecuados.

No debía entregarse por los caminos a «cantos ni distracciones», pues «su silencio y seriedad» impondrá más respeto. Sus armas debían «ser la persuasión y la fuerza moral, recurriendo solo a las que lleve consigo, cuando se vea ofendido por otras o sus palabras no hayan bastado. En este caso dejará siempre bien puesto el honor de las que la Reina le ha entregado».

Estaba obligado a practicar y fomentar el compañerismo, aunque también podía confraternizar con aquellos vecinos de los pueblos que, por su moralidad y buenas costumbres, fueran apreciados en la localidad. En cambio, jamás debía «reunirse a malas compañías, ni entregarse a diversiones impropias de la gravedad que debe caracterizar el Cuerpo». De la misma forma que también estaba obligado a tener en todo momento noticia de aquellas personas de la localidad cuya conducta fuera dudosa.

Sin embargo, como ya se ha repetido, no todas las funciones de la Guardia Civil tenían que ver con la persecución del crimen y el restablecimiento del orden. A este respecto, el capítulo primero de la *Cartilla* concluye con el siguiente artículo:

*«En las avenidas de los ríos, huracanes, temblores de tierra o cualesquiera otra calamidad, prestará cuantos auxilios estén a su alcance, a los que se vieren envueltos en estos males» (art. 35).*

Un último texto de esta *Cartilla* al que quiero referirme, de gran significado para el nuevo estilo de fuerza de seguridad que pretendía encarnar la Guardia Civil, es el que recoge el artículo segundo, capítulo doce, de esta primera parte, relativo a

la conducción de presos, en el que se ordenaba al guardia civil «perecer», antes de permitir cualquier vejación a un preso cuya custodia se le hubiera confiado:

*«Todo preso que entre en poder del guardia civil, debe considerarse asegurado suficientemente y que será conducido sin falta alguna al destino que las leyes le hayan dado; así como ellos mismos deberán creerse justamente libres de insultos de cualquiera persona, sea de la clase que fuese, y de las tropelías que a veces suelen cometerse con ellos. El guardia civil es el primer agente de la justicia, y antes de tolerar que estas tengan lugar, debe perecer; sin permitir jamás que persona alguna los insulte, antes ni después de sufrir por la ley el castigo de sus faltas».*

## VI. Desarrollo peculiar de la Guardia Civil como institución militar

En este apartado se detallarán a continuación una serie de aspectos jurídicos e institucionales que acreditan cómo la Guardia Civil fue consolidando su marcado carácter militar. Algo que no puede extrañar a nadie, por cuanto, según hemos visto, semejante identidad militar le venía impuesta por su normativa fundacional, además de quedar integrada originalmente por jefes, oficiales, subalternos y tropa procedentes del Ejército.

Además, todo su personal estaba sometido a las Reales Ordenanzas de Carlos III y a los órganos jurisdiccionales contemplados por estas, gestionándose administrativamente por los mismos órganos y similares principios económico-administrativos que el resto de la Administración militar.

Sin embargo, al mismo tiempo, también podrá comprobarse cómo, en muy pocos años, la Guardia Civil fue encontrando una personalidad propia, al diferenciarse de los demás cuerpos del Ejército, sobre todo, a través del desempeño de su servicio singular.

### *Reclutamiento*

Los preparativos para el reclutamiento se habían iniciado muy pronto, incluso antes de la aprobación del primer decreto de marzo de 1844, cuando se intentó sondear a los licenciados de la quinta de 1839 sobre un posible alistamiento en el nuevo cuerpo de seguridad que pretendía crearse<sup>79</sup>.

---

79 Cierta documento del Archivo Militar de Segovia afirma en este sentido lo siguiente: «En 19 de enero de 1844 y por circular dirigida a los Inspectores de directores Generales de las Armas, se dispuso que a los individuos de la clase de tropa que deban ser licenciados como procedentes de la quinta de 1839, se les invite a reengancharse para continuar el servicio en la fuerza de seguridad pública de que hace mérito la anterior extractada comunicación, en el concepto de que el empeño será de 6 años cuando menos y que se les abonará el plus mensual de 20 rls. y el haber de 4 rls. en infantería y 5 en caballería, sin perjuicio de los demás

Sin embargo, una vez aprobados los decretos fundacionales, pudo comprobarse que el alistamiento de los efectivos necesarios, soldados licenciados que reunieran las exigentes condiciones impuestas por la normativa ya mencionada, era imposible. Por eso tuvieron que rebajarse las expectativas.

Finalmente hubo que recurrir a la recluta de soldados que servían en el Ejército. El mismo duque de Ahumada escribió: «me parece que, para base de este cuerpo, será necesario pedir al Ejército la mitad de los hombres que lo han de componer»<sup>80</sup>, prefiriendo pocos y buenos, que muchos y malos.

Tras adoptarse esta decisión se ordenó a los inspectores generales de las distintas Armas y al de Milicias que colaborasen en el reclutamiento. Las respuestas del director general de Artillería y del inspector general de Ingenieros no reflejan precisamente un éxito en la convocatoria. Lo cual tampoco pudo extrañar a nadie, debido a las condiciones del servicio en estos cuerpos facultativos.

De todas formas, la recluta que interesaba era la de soldados de infantería, caballería y milicias, entre los que, inicialmente, hubo más voluntarios. Número que se incrementó apreciablemente tras la publicación del segundo decreto, de mayo de 1844, en el que, entre otros aspectos, se garantizó con más claridad la condición militar de la Guardia Civil y se aumentaron las retribuciones<sup>81</sup>.

Un estadillo de 13 de agosto de 1844 acredita que en el depósito de organización para la infantería había ya 758 efectivos, y en el de caballería 415. Cantidad insuficiente para organizar los dos primeros tercios, con destino a la Capitanía General de Castilla la Nueva y a la de Cataluña. Por ello, se circuló ese mismo mes una orden dirigida a los jefes de los regimientos, en la que se les responsabilizó del reclutamiento de la tropa para la Guardia Civil, asignándoles cupos en torno a 60 soldados por regimiento de Infantería<sup>82</sup>. En aquel momento eran 31 los regimientos de Infantería, entre los que se consiguieron reclutar 1.860 hombres, hasta el 20 de septiembre de 1844<sup>83</sup>.

---

suministros que se hacen a las tropas del Ejército». (AGMS, 2.ª, 10.ª, leg. 140).

80 Carta al ministro de la Guerra de 23 de abril de 1844, en AGMS, 2.ª, 10.ª, leg. 140.

81 AGMS, 2.ª, 10.ª, leg. 140.

82 Por lo que se refiere a la Infantería la aportación de soldados en aquel momento fue la siguiente: Regimiento del Rey, 58 soldados; Regimiento del Príncipe, 60; Regimiento de la Princesa, 60; Regimiento del Infante, 41; Regimiento de Saboya, 59; Regimiento de África, 4; Zamora, 50; San Fernando, 34; Mallorca, 59; América, 47; Castilla, 51; Borbón, 60; Almansa, 51; Galicia, no envió por estar trasladándose a África; Gerona, 58; Valencia, 55; Bailén, 56; Navarra, 60; Albuera, 60; Reina Gobernadora, 60; Unión, 30; España, 50; Asturias, 47. Los regimientos de la Reina, Soria, Córdoba, Zaragoza, Extremadura, Guadalajara y Constitución se encontraban de guarnición en Cataluña y no enviaron ningún soldado, por esperar su capitán general a concentrar a todos los voluntarios para enviarlos conjuntamente. (AGMS, 2.ª, 10.ª, leg. 140). Sin embargo, el retraso también pudo obedecer a la activación de partidas carlistas en aquella zona.

83 AGMS, 2.ª, 10.ª, leg. 140.

Estas dificultades supusieron que, en diciembre de aquel año, se adoptara la decisión de reducir por el momento el despliegue del cuerpo, quedando en doce tercios, con un total de 4.679 efectivos<sup>84</sup>.

Por otra parte, el reclutamiento de guardias del 2.º Tercio, que debía desplegarse en Cataluña, tuvo alguna dificultad añadida, puesto que el duque de Ahumada había decidido que «por la índole particular de las Provincias catalanas que lo componen, nadie que no posea la lengua del país debe tener entrada»<sup>85</sup>.

Con respecto a esta cuestión, en agosto de 1844, el inspector general manifestó al ministro de la Guerra que consideraba conveniente que la Guardia Civil se compusiera «de individuos de su propio terreno, por estar en la inteligencia de que más han de hacer 100 de estos que 200 o quizá más de los que no sean hijos del país».

Sin embargo, la aplicación de semejante criterio supuso que apenas se encontraran naturales para los territorios aforados de Navarra y las Provincias Vascongadas, pues, hasta 1840, por privilegio foral, no se habían reclutado quintas en estos territorios. Hubo, por consiguiente, que rebajar algunas exigencias para ingresar en la Guardia Civil, al menos, para aquellos navarros que estuvieran en filas sin haber obtenido la licencia del servicio militar<sup>86</sup>.

A este respecto también se decidió que los miembros de las Compañías de Miñones y Migueletes que existían en las Provincias Vascongadas pudieran ingresar en la Guardia Civil, siempre que reunieran las demás condiciones reglamentarias<sup>87</sup>. Compañías que, por entonces, no estaban sujetas a la jurisdicción militar y dependían de las respectivas diputaciones provinciales, pero que, en aplicación de los decretos de creación de la Guardia Civil, debían disolverse, al igual que las del resto de España<sup>88</sup>.

El reclutamiento de los oficiales también tuvo algunas complicaciones. La principal era que quienes pasaran destinados a la Guardia Civil no podían retornar al Ejército<sup>89</sup>. Además, en ciertos casos, los jefes de las unidades no favorecieron el traslado de sus oficiales al nuevo cuerpo, pues el duque de

---

84 Tercio n.º 1 (Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Madrid, Toledo): 926 efectivos; n.º 2 (Barcelona, Gerona, Lérida, Tarragona): 268; n.º 3 (Cádiz, Córdoba, Huelva, Sevilla): 536; n.º 4 (Albacete, Alicante, Castellón, Murcia, Valencia): 469; n.º 5 (Coruña, Lugo, Orense, Pontevedra) 335; n.º 6 (Huesca, Teruel, Zaragoza): 536; n.º 7 (Almería, Granada, Jaén, Málaga): 469; n.º 8 (Ávila, León, Oviedo, Palencia, Salamanca, Segovia, Valladolid, Zamora): 402; n.º 9 (Badajoz, Cáceres): 201; 10.º (Navarra): 168; n.º 11 (Burgos, Logroño, Santander, Soria): 201; n.º 12 (Álava, Guipúzcoa, Vizcaya) 168. (AGMS, 2.ª, 10.ª, leg. 140).

85 Escrito del general director duque de Ahumada de 13 de agosto de 1844. (AGMS, 2.ª, 10.ª, leg. 140).

86 AGMS, 2.ª, 10.ª, leg. 140.

87 *Ibidem*.

88 *Ibidem*.

89 VALLECILLO, Antonio de. *Ordenanzas de S.M. para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de sus Ejércitos, ilustradas por artículos con las Reales órdenes expedidas hasta la fecha de esta edición por...*, Madrid, 1850, t. I, p. 643.



Ahumada solo aspiraba a reclutar a los mejores oficiales. Es decir, aquellos de los que los mandos de sus unidades no querían desprenderse. Incluso, en algunos casos, no tramitaron debidamente las peticiones de traslado de estos oficiales a la Guardia Civil. Algunos de los solicitantes reaccionaron saltándose el conducto reglamentario, quedando arrestados en cuanto los jefes de sus regimientos tuvieron noticia de ello. Lo que dio lugar a algunas tensiones entre el duque de Ahumada y los mandos de las Armas de Infantería y Caballería<sup>90</sup>.

### *Despliegue de los tercios*

Un aspecto que diferenció desde el primer momento a la Guardia Civil con respecto al Ejército fue el de su despliegue. De acuerdo con un escrito del duque de Ahumada que se custodia en el Archivo Militar de Segovia, fechado el 17 de marzo de 1845, el despliegue de la Guardia Civil no debía hacerse concentrando las fuerzas en las capitales de provincia, sino dispersándolas en «líneas» de puestos, para proteger los caminos reales más importantes que partían de Madrid<sup>91</sup>. «Establecidas estas grandes líneas», explicaba el duque de Ahumada, «puede regularizarse un metódico y constante servicio de protección y vigilancia a los viajeros y transeúntes»<sup>92</sup>.

En el mismo sentido, otro documento, de 13 de agosto de 1844, afirmaba: «[...] el principal servicio de la Guardia Civil debe ser asegurar todas las líneas de comunicación, empezando por las cuatro grandes carreteras principales, las capitales de provincia y después difundándose al interior del país»<sup>93</sup>.

De esta forma, en poco tiempo, la Guardia Civil se desplegó en más de 500 puestos diseminados por toda España, lo que también trajo consigo la dificultad de concentrar sus fuerzas cuando era necesario.

### *Relaciones de la Guardia Civil con los capitanes generales, gobernadores militares y jefes políticos*

No era nada sencillo que la Guardia Civil encontrara encaje en el entramado de competencias de las distintas autoridades políticas, militares, judiciales y policia-

90 AGMS, 2.ª, 10.ª, leg. 140.

91 A Francia, por Irún (22 puestos); a Cádiz (31 puestos); a Barcelona (25 puestos); a Granada y Málaga (22 puestos); a Valencia (11 puestos); a Badajoz (15 puestos); a La Coruña, por Orense y Santiago (13 puestos); a Gijón, por Valladolid y Oviedo (13 puestos); a Cartagena (15 puestos); de Valencia a Barcelona, por Amposta (9 puestos); y de Valencia a Zaragoza (8 puestos).

92 AGMS, 2.ª, 10.ª, leg. 140.

93 *Ibidem*.



les de la España de mediados del siglo XIX. Sin embargo, poco a poco, con paciencia, criterio, disciplina y el decisivo apoyo de los generales Narváez y Girón, pudo adquirir la autonomía imprescindible para el cumplimiento de sus misiones.

A continuación, se mencionarán algunas situaciones concretas que muestran cómo la Guardia Civil fue labrándose el camino de su consolidación.

El despliegue de los tercios coincidía con la organización territorial militar, de forma que los capitanes generales y gobernadores militares de las plazas eran, en principio, superiores orgánicos de los jefes de la Guardia Civil establecidos en los territorios de su jurisdicción. Lo que no significaba que aquéllos pudieran disponer de dicha fuerza, excepto en los casos de declaración de estados excepcionales a través de la publicación de los bandos necesarios. Es más, conforme al Reglamento militar (VII, 1) las fuerzas de la Guardia Civil no podían considerarse parte de la guarnición de plaza o cantón alguno, por lo que tampoco se les podían ordenar más servicios que los propios de su instituto. Precepto cuyo cumplimiento hubo de reiterarse por otra real orden de 1851, en la que se detallaba la prohibición de que prestaran servicios de guarnición<sup>94</sup>, tales como, guardias, salvaguardias, puestos, escoltas, partidas, destacamentos o comisiones militares<sup>95</sup>.

Es más, sus oficiales tampoco podían suceder en el mando a los del Ejército en los gobiernos militares de las plazas, tal y como se resolvió el dos de noviembre de 1845, cuando el gobernador militar de Salamanca dejó al frente de la plaza a un capitán mucho más moderno que el que mandaba la compañía de caballería de la Guardia Civil. Fue la propia Junta Consultiva de Guerra la que fijó en esta ocasión el criterio de que «en ningún caso debería recaer el mando de armas en individuos de la Guardia Civil, conforme a la índole de este instituto»<sup>96</sup>.

También quedaban fuera de la sucesión en el mando los oficiales del Cuerpo de Carabineros<sup>97</sup>.

La tentación de que los mandos militares territoriales hicieran uso de una fuerza tan bien desplegada y experimentada para la persecución de partidas armadas en sus distritos, hizo que se dictaran las ordenes de 20 de octubre de 1845 y 14 de febrero de 1851, reiteradas el 30 de septiembre y 25 de noviembre de 1856, que recordaban de manera terminante a los capitanes generales que «solo en caso de una imprescindible necesidad, distraigan a los oficiales e individuos

---

94 Real Orden de 6 de enero de 1851, resolviendo que ni por los jefes políticos ni por las autoridades militares se emplee la fuerza de la Guardia Civil en servicios de ordenanzas. (VALLECILLO. *Ordenanzas*, p. 425; BACARDÍ, Alejandro. *Apéndice al Nuevo Colón, o sea, tratado del derecho Militar de España y sus Indias*. Barcelona: 2.ª ed. 1865, p. 110, nº. 26).

95 También *vid.* el expediente fechado el 21 de agosto de 1859, en AGMS, 2ª, 10ª, leg. 141; y las *Ordenanzas para los Reales Ejércitos*, VI, IX (Destacamentos), 1-9; y III, I, 45-46.

96 AGMS, 2ª, 10ª, leg. 140.

97 BACARDÍ. *Apéndice*, p. 116, nº. 44; y p. 158.

de tropa del referido instituto de su peculiar y exclusivo servicio, dando cuenta oportunamente a S.M.»<sup>98</sup>.

Cuestión que también enfrentó en algunas ocasiones a los capitanes generales con los gobernadores civiles, cuando estos hacían uso de sus facultades para ordenar determinados servicios a la Guardia Civil en los que también intervenían fuerzas del Ejército<sup>99</sup>.

Todo ello no significa que la Guardia Civil y las fuerzas del Ejército dejaran de cooperar siempre que era necesario. En realidad, cualquier puesto militar estaba obligado a prestar auxilio a la Guardia Civil, de acuerdo con el artículo 8, capítulo 7 del Reglamento militar del Cuerpo de 12 octubre de 1852, que lacónicamente establecía: «todas las guardias y puestos militares prestarán auxilio a cualquiera guardia civil que lo reclame». Precepto que sería ratificado posteriormente por la real orden de 2 noviembre de 1859, expedida con motivo de no hallarse en conformidad con dicho Reglamento las órdenes de las plazas, que, por ello, se mandaron modificar en el sentido de que la Guardia Civil encontrara todo el auxilio necesario para el cumplimiento de su cometido por parte de las guardias y puestos militares<sup>100</sup>.

Además, la Guardia Civil era la fuerza competente en materia de traslado de presos. Servicio nada fácil de prestar cuando se trataba del movimiento de cuerdas o grupos numerosos de presos, o del traslado de delincuentes peligrosos con apoyos criminales en la zona. En tales casos, teniendo en cuenta las dificultades de la Guardia Civil para concentrar las fuerzas imprescindibles, debido a su mencionada dispersión de efectivos, las tropas del Ejército siempre debían prestar auxilio cuando el servicio requiriese más de una pareja de guardias y la autoridad judicial solicitara este apoyo de la militar<sup>101</sup>.

Otra situación curiosa que aporta noticias de esta cooperación entre fuerzas del Ejército y de la Guardia Civil la proporciona una real orden de 30 de marzo de 1846, dictada a propuesta del ministro de la Gobernación, por la que las guardias de las cárceles, las de los reos en capilla y su escolta hasta el patíbulo, debían considerarse servicios propios de las tropas del Ejército y no de la Guardia Civil<sup>102</sup>. Lo que fue recordado por otra real orden de 1863<sup>103</sup>.

Además, en 1848<sup>104</sup> se dispuso que las autoridades municipales dejaran de reclamar la presencia de tropas de apoyo en las celebraciones de festejos y

98 En escrito, de 3 de diciembre de 1856, dirigido por el duque de Ahumada al ministro de la Gobernación- (AGMS, 2.ª, 10.ª, leg. 140).

99 Real Orden de 8 de agosto de 1862, en AGMS, 2ª, 10ª, leg. 141.

100 BARCARDÍ. *Apéndice*, p. 107, nº. 19.

101 VALLECILLO. *Ordenanzas*, t. III, p. 457; BACARDÍ. *Apéndice*, p. 107, nº. 17.

102 VALLECILLO. *Ordenanzas*, t. III, pp. 330-331.

103 BACARDÍ. *Apéndice*, p. 108, nº. 21.

104 BACARDÍ. *Nuevo Colón*, I, p. 269.

concentraciones populares, cuando se dispusiera de fuerzas suficientes de la Guardia Civil<sup>105</sup>. Lo que no siempre sucedía, por lo que las tropas del Ejército mantuvieron frecuentemente este tipo de intervenciones conjuntas.

Estas y otras disposiciones legales preservaron a la Guardia Civil de muchos servicios propios del Ejército que, de otra forma, hubieran impedido el cumplimiento de gran parte de las misiones que tenía encomendadas.

Sin embargo, también se produjeron algunos incidentes que demuestran que no todos los militares estuvieron predispuestos inicialmente a aceptar los requerimientos de los guardias civiles en el cumplimiento de sus misiones policiales, al considerar que estaban integrados en las relaciones jerárquicas del Ejército, por lo que no se sentían obligados a obedecerles, especialmente si eran de igual o inferior graduación.

Un asunto concreto que recibió atención legal con motivo de este tipo de incidentes se produjo como consecuencia de la obligación que tenían los guardias civiles de identificar a los militares a través de la exhibición de sus pasaportes<sup>106</sup>.

Esto ya había creado conflictos con los celadores de la policía, pues los militares entendían que solo estaban obligados a presentarse ante el gobernador militar cuando entraran en cualquier plaza, pero no a identificarse ante ninguna otra autoridad. En dicho sentido, ya se había dictado una real orden, de 21 de septiembre de 1838, por la que se obligaba a los militares a identificarse ante los policías: «pues, de otro modo, estaría en arbitrio de cualquiera burlar la vigilancia de la policía, con solo fingirse militar». Facultades que se extendieron a la Guardia Civil, con idéntica argumentación, por otra real orden de 15 de mayo de 1845<sup>107</sup>.

Como también refleja el estado de tensión entre las autoridades civiles y la Guardia Civil cierta real orden de febrero de 1845, por lo que se ordenó que los jefes políticos hicieran un «uso moderado de la misma»<sup>108</sup>.

Igualmente pretendieron los jefes políticos tener la facultad de concentrar y acuartelar a los guardias civiles en la capital de su provincia, alegando las facultades extraordinarias que les reconocía el Reglamento de servicios.

Por ejemplo, el 1 de junio de 1845, con motivo de la orden dada por el jefe político de Sevilla para la concentración en esa ciudad de los guardias de distintos

---

105 «No se ejecutará fiesta ni acto alguno público que pueda ser motivo de juntarse mucho pueblo, donde hubiere tropas de guarnición o de cuartel, sin dar parte primero al gobernador o comandante, para que este tome las precauciones convenientes a evitar todo desorden [...]». (*Reales Ordenanzas* de 1768, VI, II, 6).

106 Documento expedido por la autoridad militar que autorizaba a los militares a desplazarse de un lugar a otro.

107 *Gaceta de Madrid* de 16 de mayo de 1845; BACARDÍ. *Nuevo Colón*, t. I, pp. 66-67; VALLECILLO. *Ordenanzas*, t. III, p. 150.

108 *Real orden para que los jefes políticos y demás autoridades hagan un uso moderado de la Guardia Civil*. (*Boletín del Ejército. Colección de las leyes, reales decretos, órdenes y reglamentos, expedidos por el Ministerio de la Guerra*. Madrid: 1845, t. II, pp. 23-24).

puestos, el ministro de la Guerra exigió al de Gobernación que ordenara al referido jefe político que se abstuviera de emplear a la Guardia Civil en otros servicios que no estuvieran determinados por su Reglamento<sup>109</sup>. Lo que se confirmó por una real orden circulada el 6 de junio siguiente<sup>110</sup>.

Algo parecido sucedió con el jefe político de Valencia, pero esta vez fue el subsecretario del Ministerio de la Gobernación el que consideró que el despliegue y servicio de acuartelamiento de los guardias dentro de la provincia eran de su competencia y de sus delegados provinciales. Lo que dificultó la solución de este problema.

Desde luego, el desarrollo corporativo de la Guardia Civil no podía ser fácil entre tantos vínculos de dependencias orgánicas y funcionales. Otra prueba de ello es el siguiente párrafo de una carta que el ministro de la Gobernación, Pedro José Pidal, envió al duque de Ahumada, el 17 de julio de 1846, quejándose de que no le había consultado determinada reforma organizativa del Cuerpo que tenían repercusiones presupuestarias:

*«[...] hubiera sido de desear el que antes de haberse aprobado el cuadro general de la nueva organización del Cuerpo de Guardia Civil, que V.E. acompaña a su comunicación de 12 de este mes, se hubiese oído a este Ministerio de mi cargo»<sup>111</sup>.*

En cambio, no he detectado demasiados conflictos con las autoridades judiciales, aunque también es cierto que los mandos de la Guardia Civil se debían entender con ellas a través de las autoridades civiles.

Por lo que respecta a las relaciones con estas autoridades judiciales, pronto se puso de manifiesto la complicación que suponía el hecho de que se citara a los guardias civiles con demasiada frecuencia para declarar en los procedimientos que instruían. Algo verdaderamente problemático, porque cada citación entrañaba que el guardia citado debía abandonar el servicio que estuviera realizando, a veces en lugares alejados, para acudir a la cabeza del partido judicial. Situación agravada en muchas ocasiones por los frecuentes cambios de destino de los guardias, de tal forma que una simple ratificación ante un juzgado, podía suponer la ausencia del guardia durante varios días, con el consiguiente deterioro de los servicios que prestara la unidad en la que estuviera destinado.

Semejante estado de cosas hizo que se dictara la real orden de 1 febrero de 1846, en la que se pidió a los tribunales y jueces comprensión para que procurasen evitar la presencia de los guardias ante el juez, distrayéndoles lo menos posible de sus ocupaciones<sup>112</sup>.

109 AGMS, 2.ª, 10.ª, leg. 140.

110 *Gaceta de Madrid* de 9 de junio de 1845.

111 AGMS, 2.ª, 10.ª, leg. 140.

112 *Gaceta de Madrid* de 6 de febrero de 1846; BACARDÍ. *Nuevo Colón*, pp. 86-87.

Por otra parte, siempre existieron inconvenientes en lo que se refiere a si los jueces debían citar a los guardias directamente o a través de sus mandos, obteniendo de ellos posteriormente el permiso necesario para acudir al juzgado.

En realidad, los jueces podían citar directamente a cualquier militar o guardia civil sin dar conocimiento a sus jefes, pero esto no era del agrado de los mandos, al interpretarse que era perjudicial para la disciplina y el adecuado funcionamiento del servicio. Por eso, el 18 de septiembre de 1854, se dictó una real orden del Ministerio de Gracia y Justicia, por la que se dispuso que los jueces que tuvieran la necesidad de recibir declaraciones de los guardias civiles o individuos del Ejército lo hicieran a través de los jefes de quienes dependieran, para que estos dispusiesen lo conveniente en cuanto al mantenimiento del servicio. Por lo que debía entenderse que la responsabilidad sobre el adecuado cumplimiento de la citación judicial recaía sobre los jefes de los citados<sup>113</sup>.

Por otra parte, la Guardia Civil no solo actuaba como fuerza policial auxiliar de la jurisdicción ordinaria, sino también de la jurisdicción militar, tal y como lo reconoció el propio Tribunal Supremo, actuando, sobre todo, en la persecución de los desertores<sup>114</sup>. Asunto que suscitaba frecuentes conflictos de competencia entre la jurisdicción ordinaria y la militar, con situaciones verdaderamente comprometidas para los mandos de la Guardia Civil cuando el desertor capturado había perpetrado otros delitos y también estaba reclamado por la jurisdicción ordinaria. En tales casos, la Guardia Civil solía atender las órdenes del capitán general como autoridad jurisdiccional que era.

### *Cuestiones de protocolo y ceremonial*

Los desacuerdos de los mandos de la Guardia Civil con los del Ejército, así como con las autoridades civiles, también se dieron en un ámbito tan sensible como la del protocolo y ceremonial.

Para prevenir este tipo de conflictos el general Narváez, como ministro de la Guerra, dictó una disposición, en diciembre de 1844, por la que se fijaba el puesto que debía corresponder a las fuerzas de la Guardia Civil cuando concurriera con otros cuerpos y unidades del Ejército. Este puesto fue, lógicamente, el de menor preferencia, debido a que se trataba del cuerpo militar más moderno<sup>115</sup>.

No obstante, tales asuntos nunca son tan simples ni sencillos de resolver. Así, por ejemplo, el 3 de noviembre de 1858, se dictó otra real orden que fijaba las precedencias en las ceremonias conocidas como «besamanos» que, entre otras muchas cuestiones de precedencia, determinó la ubicación de la Guardia Civil

113 BACARDÍ. *Apéndice* (1865), p. 34, nº. 1.

114 Ídem, p. 54.

115 *Gaceta de Madrid* de 12 de diciembre de 1844; *Recopilación de Reales Órdenes y Circulares hasta fin de 1853*. nº. 11, p. 10.

cuando concurriera con las demás armas y cuerpos militares. En primer lugar, debían desfilar ante la reina los directores e inspectores de las armas y cuerpos; inmediatamente después, la guarnición de la plaza con este orden: Estado Mayor del distrito, Artillería, Ingenieros, Infantería, Caballería, Carabineros y Guardia Civil; pero si la representación de la Guardia Civil la ostentaba su Primer Tercio, debía preceder a los carabineros, por la circunstancia de que este tercio tenía concedido el uso de bandera desde 1854, para que pudieran jurarla los guardias de nuevo ingreso. Sin embargo, en los demás casos eran los carabineros los que precedían a la Guardia Civil por tratarse de un cuerpo más antiguo.

Igualmente resulta revelador del carácter estrictamente militar de la Guardia Civil cierta amonestación que el duque de Ahumada envió, en febrero de 1845, al coronel jefe del Tercio de Valladolid.

Al parecer, el jefe político de la provincia había ordenado al coronel de este tercio que le acompañara formando cuerpo con sus oficiales al acto protocolario de celebración del cumpleaños de la infanta doña Luisa Fernanda, que debía celebrarse en el alojamiento del capitán general. Con ello, lo que pretendía el jefe político era que se visualizara que la Guardia Civil dependía de él, lo cual, como ya se ha referido, solo era cierto en determinados aspectos funcionales.

El duque de Ahumada le dijo en su escrito al coronel que había hecho lo correcto al excusarse para no acudir al mencionado besamanos en tales condiciones, pero le reprochó que se excusara ante el jefe político diciéndole que ese mismo día tenía que despachar la correspondencia.

Según el inspector general debía haberle contestado que, al tratarse de un acto oficial, acudiría con sus oficiales formando cuerpo, pero junto a los demás del Ejército.

Los términos de la amonestación, que llegó a ser publicada, fueron los siguientes:

*«[...] no debió excusarse por hallarse ocupado en el despacho del correo, sino haber hecho presente a la referida autoridad, con toda la urbanidad que a V.S. es propia, que no siendo este acto uno de aquellos del servicio a que el Cuerpo está afecto, V.S. en cumplimiento de su obligación y del aviso que para ello había recibido de la expresada autoridad, concurriría directamente al alojamiento del Sr. Capitán general, como lo verifican todos los demás institutos dependientes del Ministerio de la Guerra. Si V.S. hubiera estimado conveniente acompañar al Sr. Jefe Político, como un acto de particular atención, al empezar o concluirse la corte, pudo hacerlo muy bien; pero no en cuerpo con la Oficialidad del Tercio de su cargo, y en el caso de duda en que se hallaba debió haberlo consultado»<sup>116</sup>.*

## *Uniformidad y honradez más allá de la muerte*

<sup>116</sup> Recopilación de Reales órdenes y circulares de interés general para la Guardia Civil... desde la creación del Cuerpo hasta fin de 1853. Madrid: 1854, pp. 213-214.

Es cierto que «el hábito no hace al monje», pero no lo es menos que ayuda mucho a serlo, por eso la Guardia Civil fue un cuerpo rigurosamente uniformado desde el primer momento, aunque con una imagen singular. Como singular también fue que, junto al resto de su equipamiento, incluido el caballo, los guardias civiles tuvieran que adquirirlo de su propio bolsillo, ya que las ayudas para estas adquisiciones se concedieron en forma de créditos.

En cuanto a las armas, les fueron facilitadas por los depósitos del Ejército.

Sin embargo, lo más destacable con respecto a su uniformidad es que, de acuerdo con su Reglamento militar de 1844, todos los individuos del cuerpo debían «vestir constantemente de uniforme». Algo que no obedecía solo a la necesidad de fomentar su identidad militar y corporativa, sino, además, a que los guardias civiles debían considerarse en servicio permanente, por lo que, en todo momento, debían estar identificados como tales agentes de la autoridad<sup>117</sup>.

Sin embargo, esta condición de hombres permanentemente uniformados para el desempeño de un servicio también permanente se sublimó con una circular del duque de Ahumada de 12 de julio de 1845, por la que todo miembro del cuerpo que falleciera debía ser conducido a la sepultura con su uniforme de gala, cubriendo los gastos esenciales de su inhumación el fondo de la compañía<sup>118</sup>; en tanto que el resto de los gastos corrían a cargo de la familia del fallecido, «a menos que sus compañeros no se convengan a rendirle este último obsequio». Lo que constituía una clara invitación del duque de Ahumada a que así se hiciera. De esta circular, ejemplo de espíritu corporativo, compañerismo y servicio permanente, llama también la atención el hecho de que el guardia civil no podía ser enterrado con aquellas prendas de su uniforme que no hubiera pagado completamente. Algo que hoy puede parecer mezquino y, sin embargo, el significado de este precepto tenía que ver con la honradez extrema de que debía hacer gala todo guardia civil, de tal forma que ninguno de ellos podía ser retirado a su última morada con algo que no hubiera sido de su completa propiedad.

### *El Montepío militar*

De acuerdo con el Reglamento militar de la Guardia Civil de 1844, los jefes, oficiales y tropa tenían derecho a los mismos retiros y pensiones por invalidez que los demás militares; en tanto que las viudas y huérfanos de los oficiales del cuerpo disfrutaban de la pensión correspondiente percibida con cargo a los fondos

---

117 BACARDÍ. *Apéndice*, p. 496, n.º. 1.

118 *Reales órdenes y circulares de interés general para la Guardia Civil expedidas desde su creación hasta fin de 1846*. Madrid: 1846, pp. 347-348. Se trata de una circular aclaratoria de otra dictada el 2 de julio de 1845, en ídem., p. 344.

del Montepío militar<sup>119</sup>, tal y como también sucedía en el Ejército. Para lo cual las nóminas de estos oficiales eran objeto de los descuentos correspondientes.

## VII. Fuero Militar de la Guardia Civil

### *Jurisdicción Militar*

Pese a todo lo dicho hasta ahora, lo que más acreditaba a la Guardia Civil como cuerpo militar era que todos sus individuos estaban sometidos a las antiguas Ordenanzas militares de 1768<sup>120</sup> y, por ello, también estaban sujetos a la jurisdicción militar en las mismas condiciones que quienes servían en el Ejército, según ya se declaró por el art. 12 del decreto de 28 de marzo de 1844<sup>121</sup>.

Esto significaba que, conforme al tratado VIII de las referidas Ordenanzas militares, los guardias civiles y subalternos debían ser juzgados, en su caso, por consejos de guerra ordinarios presididos por el primer jefe del tercio o comandancia<sup>122</sup>; en tanto que los oficiales del cuerpo lo serían por consejos de guerra de oficiales generales.

A este respecto, conviene recordar que los consejos de guerra se limitaban a proponer su sentencia al titular de la jurisdicción militar ordinaria, que era el capitán general de la región, con apelación al Tribunal Supremo de Guerra y Marina. En principio, todos los individuos de la Guardia Civil debían ser juzgados por miembros de su mismo cuerpo. Sin embargo, esto no era posible en la práctica cuando el encausado era un oficial, por ello se dispuso que el capitán general con jurisdicción designara a los oficiales del Ejército que considerase más idóneos, siempre que el jefe de la Guardia Civil de su región le comunicara previamente que no disponía de los oficiales necesarios para la constitución del correspondiente consejo de guerra<sup>123</sup>.

En cambio, los oficiales de la Guardia Civil no podían ser llamados para integrar los consejos de guerra contra individuos de otros cuerpos militares; a menos,

119 «1. Los jefes, oficiales y tropa de este cuerpo tienen derecho a los mismos retiros e inválidos que los demás militares, según les corresponda por sus años de servicio y su empleo efectivo en el Ejército para lo cual sufrirán los mismos descuentos. 2.º Las viudas y huérfanos de los jefes y oficiales de este cuerpo tienen derecho a las pensiones de viudedad que detalla el reglamento, y sufrirán igualmente los mismos descuentos». (*Reglamento militar*, IV, 1.º 2.º).

120 A este respecto *vid.* también BACARDÍ. *Apéndice*, p. 6.

121 Aforamiento militar al que ya estaban acogidos los individuos del Cuerpo de Carabineros, antes que la propia Guardia Civil, y que se extendió, a su vez, a la Guardia Urbana de Madrid, creada bajo una organización puramente militar por el real decreto de 24 de marzo de 1858.

122 BACARDÍ. *Apéndice*, pp. 382-383, nº. 31.

123 Real Orden de 25 de setiembre de 1845, determinando quién debe instruir los procesos en el Cuerpo de la Guardia Civil. (VALLECILLO. *Ordenanzas*, t. III, p. 235).



naturalmente, que se hubiera declarado el estado de sitio, durante el que la Guardia Civil pasaba a depender directamente de la autoridad militar en todas sus funciones<sup>124</sup>.

Excepcionalmente, los coroneles jefes de los tercios sí podían ejercer como vocales de los consejos de guerra de oficiales generales que juzgara a individuos de otros cuerpos<sup>125</sup>, incluso podían presidirlos en sustitución del gobernador militar, en las mismas condiciones que los demás coroneles de la plaza, alternándose entre ellos por la antigüedad de sus empleos efectivos<sup>126</sup>.

Los oficiales de la Guardia Civil tampoco podían ser nombrados fiscales en los procesos militares, aunque, también excepcionalmente, se aceptaba su designación en causas contra miembros del cuerpo<sup>127</sup>. En dicho sentido, una real orden de 29 enero de 1856<sup>128</sup>, dispuso que, en casos de absoluta necesidad, pudieran ejercer como fiscales los oficiales de las compañías de los acusados, siempre que lo fueran de una sección distinta. Lo que también se hizo extensivo al Cuerpo de Carabineros por real orden de 18 agosto de 1857<sup>129</sup>.

Tampoco podían actuar como defensores en los consejos de guerra, por considerarse un servicio de guarnición de los que, según se vio, estaban exentos los individuos de la Guardia Civil<sup>130</sup>.

Con un alcance diferente, el aforamiento militar de los guardias civiles también tenía la consecuencia de que quienes les ofrecieran resistencia debían ser juzgados por los tribunales castrenses. Criterio fijado a través de una interpretación muy amplia y no demasiado pacífica de las Ordenanzas militares<sup>131</sup> que comenzó a hacerse a finales del siglo XVIII. Conforme a dicha interpretación, la jurisdicción militar resultaba ser la competente en el conocimiento de todas las causas «por insultos de centinelas y salvaguardias» realizados por paisanos<sup>132</sup>. Algo que ya se había aplicado en el caso de que los «insultados» fueran fuerzas

124 Art. 3.º, cap. 7.º de su Reglamento militar de 12 octubre de 1852.

125 BACARDÍ. *Apéndice*, p. 379, y p. 388, nº. 7.

126 Ídem, p. 381 nº. 25.

127 Cap. VII, art. 30 del Reglamento militar de 12 de octubre de 1852.

128 BACARDÍ. *Apéndice*, p. 334, nº. 5.

129 Ídem, p. 334, nº. 6.

130 Real Orden de 14 de febrero de 1851: «[...] siendo el cargo de defensor un servicio peculiar de la guarnición de la plaza, a la que por su instituto no pertenecen los Carabineros ni la Guardia Civil, se considere exentos de dicho cargo a los oficiales de los expresados Cuerpos [...]». (VALLECILLO. *Ordenanzas*, t. III, p. 286).

131 VIII, IV, 8.

132 «A la jurisdicción militar ha de pertenecer privativamente el conocimiento de causas de incendio de cuarteles, almacenes de boca y guerra, y edificios reales militares, robos o vejaciones que en dichos parajes se ejecuten, trato de infidencia por espías o en otra forma, insulto de centinelas, o salvaguardias, y conjuración contra el comandante militar, oficiales o tropa en cualquiera modo que se intente o ejecute; y los reos de otras jurisdicciones que fueren comprendidos en cualquiera de estos delitos, serán juzgados y sentenciados por la militar con el castigo que por esta ordenanza corresponda».

del Cuerpo de Carabineros o de otras «autoridades de rentas»<sup>133</sup> y que posteriormente, en 1846, se amplió además a las fuerzas de la Guardia Civil<sup>134</sup>.

Una interpretación tan rotunda en torno a este tipo de situaciones ofreció algunas dudas, que se resolvieron en favor de la jurisdicción militar por real orden de 8 noviembre de 1846<sup>135</sup>, lo que fue asumido por el Tribunal Supremo de Justicia con jurisprudencia reiterada<sup>136</sup>, sentándose en la mayoría de los casos, no solo el mencionado principio de que la resistencia o el insulto a la Guardia Civil constituía el mismo delito que hacerlo contra cualquier fuerza del Ejército, sino que también se consolidó el principio de que los guardias civiles debían ser considerados en servicio permanente.

Pese a ello, las decisiones judiciales y la doctrina del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Supremo de Guerra y Marina fueron matizando posteriormente esta interpretación tan rotunda, en el sentido de que, cuando constara de una manera indudable que los guardias no actuaban en el marco de sus competencias, tampoco procedía el desafuero de los paisanos. Algunos casos recogidos por Bacardí<sup>137</sup> y Vallecillo<sup>138</sup> a este respecto así lo acreditan<sup>139</sup>.

133 BACARDÍ. *Nuevo Colón*, I, p. 128, n.º. 7.; y *Apéndice*, p. 69.

134 «Sr.: Diferentes han sido las consultas elevadas a este ministerio acerca de si los individuos de la guardia civil se hallan en el mismo caso que la tropa del ejército con respecto a los actos del servicio, y si en su consecuencia tiene aplicación al mismo instituto el art. 4.º, tít. 3.º, trat. 8.º de las ordenanzas generales, que desafora a todo el que insultare o hiciere resistencia a cualquier militar en actos del servicio. Y S. M. con vista de las varias reclamaciones que en igual sentido se han hecho por el inspector general de la misma guardia, y conforme con el dictamen del Tribunal Supremo de Guerra y Marina, se ha servido declarar: que los individuos de la guardia civil se hallan en igual caso que la tropa del ejército con respecto a los actos del servicio, y que por consiguiente deben ser respetados como estos, quedando sujetos a la jurisdicción militar los que les insultaren, atropellaren o hicieren resistencia, cuya doctrina, que está apoyada en la ordenanza, se halla además conforme con lo manifestado a este ministerio por el de Gracia y Justicia en la real orden de 4 de setiembre del año próximo pasado.— De la de S. M. lo digo a V. E. para los efectos correspondientes. Dios guarde a V. E. muchos años. Madrid 8 de noviembre de 1846. — Sanz. — Señor Capitán general de Extremadura». (BACARDÍ. *Nuevo Colón*, I, p. 128, n.º. 8).

135 Real Orden de 8 de noviembre de 1843, declarando que los individuos de la Guardia Civil deben ser respetados como los del Ejército, quedando sujetos a la jurisdicción militar los que los insulten, atropellen o hagan resistencia. (VALLECILLO. *Ordenanzas*, t. III, p. 207).

136 De acuerdo con dicha interpretación, los individuos de la Guardia Civil se hallaban en igual caso que la tropa del Ejército con respecto a los actos del servicio y, por consiguiente, debían ser respetados como estos, «quedando sujetos a la jurisdicción militar los que les insultaren, atropellaren o hicieren resistencia». En el resto de los casos en los que no hubiera resistencia, el conocimiento de los delitos cometidos por personas detenidas por la Guardia Civil correspondía a la jurisdicción ordinaria como fuerza que dependía funcionalmente de la autoridad civil. Así se estableció por las sentencias del Tribunal Supremo de Justicia de 15 de julio y 16 de diciembre de 1861. También fueron confirmados estos principios por el Tribunal Supremo el 29 febrero, 21 abril, y 12 y 22 de mayo de 1860; y 29 agosto de 1861; y por otras decisiones de 29 abril, 26 junio y 9 noviembre de 1858; 5 y 17 abril; 1 de agosto y 12 setiembre de 1859; 24 y 27 febrero, 12 mayo, 23 noviembre y 19 diciembre de 1860; 14 junio y 14 octubre de 1861; y 14 febrero y 13 marzo de 1862. (BACARDÍ. *Apéndice*, p. 48 y 69).

137 *Ídem*, pp. 60-61.

138 VALLECILLO. *Ordenanzas*, t. III, p. 206.

139 También se reconoció que si la Guardia Civil actuaba a las órdenes del gobernador civil o de un alcalde,

### *Otros privilegios de los guardias civiles como militares*

Como aforados militares en igualdad de derechos que los pertenecientes a los cuerpos del Ejército, los miembros de la Guardia Civil disfrutaban del privilegio de no poder ser embargados en su sueldo por costas procesales en una cantidad superior a un tercio de su salario, siempre que con los otros dos tercios alcanzara la cantidad de 150 ducados, equivalente a unos 1.650 reales<sup>140</sup>.

### *La potestad disciplinaria en la Guardia Civil*

Si la disciplina era el gran valor de la milicia, desde el principio se aspiró a que lo fuera aún más en el Cuerpo de la Guardia Civil, tal y como declaraba el cap. VI, art. 1.º de su Reglamento militar de 1844.

*«La disciplina, que es el elemento más principal de todo cuerpo militar, lo es aún y de mayor importancia en la Guardia Civil, puesto que la diseminación en que ordinariamente deben hallarse sus individuos hace más necesario en este cuerpo inculcar el más riguroso cumplimiento de sus deberes, constante emulación, ciega obediencia, amor al servicio, unidad de sentimientos y honor y buen nombre del cuerpo. Bajo estas consideraciones, ninguna falta es disimulable en los guardias civiles».*

En consecuencia, su modelo disciplinario inicialmente estuvo mejor definido que el del Ejército, anclado aún en los principios formulados por las Reales Ordenanzas de 1768, que no diferenciaban con excesiva precisión entre los delitos y las faltas militares.

En realidad, todos los individuos de la Guardia Civil estaban sujetos a las mismas reglas disciplinarias contempladas por las Reales Ordenanzas del Ejército, relativas a urbanidad, compostura y aseo; o las prevenidas contra la tibieza en el servicio, el descontento o la murmuración. Sin embargo, el Reglamento militar de la Guardia Civil de 1844 fijó, además, como faltas especiales de disciplina en este Cuerpo, las siguientes: la inexactitud en el servicio «así de día como de noche»; el «desarreglo de conducta»; «el vicio de juego»; «la embriaguez»; «contratar deudas»<sup>141</sup>; relacionarse con personas sospechosas; concurrir a «tabernas, garitos o casas de mala nota y fama»; la «falta de secreto»; o el «quebrantamiento de los castigos o penas impuestas».

---

estando estas autoridades presentes, la resistencia que se les hiciera ya no era contra ellos, sino contra la autoridad civil, y por consiguiente no producirá desafuero, según jurisprudencia reiterada el Tribunal Supremo de Justicia al resolver un gran número de competencias. Entre ellas, las de 23 setiembre de 1858; 12 setiembre de 1859; 1 de mayo, 23 julio, y 7 y 19 diciembre de 1860; y 19 abril, 6 setiembre y 17 noviembre de 1861. (BACARDÍ. *Apéndice*, p. 61).

140 Ídem, p. 140, n.º. 25.

141 Ídem, pp. 445-446, n.º. 3.

En cuanto a las sanciones, además de las aplicables en el Ejército, también se añadieron para la clase de tropa las multas y el cambio forzoso de destino<sup>142</sup>.

De la misma forma se creó un sistema de cumplimiento de tales sanciones relativamente original, consistente en: arresto en cuartel o calabozo; traslado con nota de una brigada, sección o compañía, a otra; suspensión, deposición o privación de empleo; separación o expulsión del Cuerpo con mala licencia; o el destino al llamado «Regimiento fijo de Ceuta», según lo requiriese la falta y la posición particular del individuo que cometiera la infracción<sup>143</sup>.

Dicho regimiento de castigo se había constituido por el Ejército para que sirvieran en él todos los que estuviesen cumpliendo condena y quedaran en libertad sin haber liquidado completamente su servicio militar por efecto de algún indulto, pues no parecía justo que quienes hubieran sido condenados por la comisión de un delito, obtuvieran su licenciamiento antes que los demás soldados que continuaban en el servicio cumpliendo con su deber.

Además, también reconocía el Reglamento militar del Cuerpo que los primeros capitanes podían arrestar en su casa a los subalternos de sus compañías; y si era necesario, en las casas capitulares del pueblo en el que se encontraran.

Otra singularidad del régimen sancionador de la Guardia Civil era que el menor desfalco o falta de pureza en el manejo de intereses, entrañaba la total separación del cuerpo, sin perjuicio de las demás penas a que hubiera lugar con arreglo a las leyes<sup>144</sup>.

Toda falta que exigiera una segunda corrección o castigo, por pequeña que fuera, se debía anotar en el libro de vida y costumbres de cada individuo, que sería examinado en las revistas de inspección, afectando seriamente a su carrera.

Las autoridades con potestad sancionadora eran, en principio, los primeros jefes de los tercios, que disfrutaban de todas las facultades que las Reales Ordenanzas señalaban a los coroneles de los regimientos sobre los oficiales y tropa de su unidad. Sin olvidar que, según se dijo, el ministro de la Gobernación también podía suspender a cualquier jefe o subalterno cuando, «por su apatía o cualquier otra causa se entorpezca el servicio», comunicándolo al Ministerio de la Guerra para que adoptara las medidas sancionadoras oportunas.

De la misma forma se estableció que a ningún individuo se le pudiera arrestar hasta haber concluido el servicio que estuviese prestando, lo cual resultó igualmente aplicable a la Guardia Veterana, de conformidad con los artículos IV.13 y V. 3 de su reglamento de 6 abril de 1859.

---

142 Ídem, p. 448.

143 Ídem, p. 448, n.º. 2.

144 «El menor desfalco o falta de pureza en el manejo de intereses, será causa desde luego de la total separación del Cuerpo, sin perjuicio de las demás penas a que haya lugar con arreglo a las leyes». (Cap. 6.º, Art. 7.º *Reglamento Militar* de 12 de octubre de 1852).

### *Jurisdicción eclesiástica castrense*

Muy pronto los miembros de la Guardia Civil quedaron también sujetos a la jurisdicción eclesiástica castrense.

Al parecer, el arzobispo de Sevilla había solicitado al ministro de Gracia y Justicia una declaración en sentido contrario; es decir, que los individuos de la Guardia Civil estuvieran sujetos a la jurisdicción eclesiástica ordinaria y, por tanto, al obispo del lugar. Sin embargo, tras intervenir el Ministerio de la Guerra, después de haber informado el vicario general castrense, el inspector general de la Guardia Civil, el Tribunal Supremo de Guerra y Marina y la Sección de Guerra del Consejo Real, se aprobó una real orden comunicada por el Ministerio de la Guerra, el 9 noviembre de 1846<sup>145</sup>, en la que se determinó que los individuos de la Guardia Civil, como aforados militares de pleno derecho, también estaban sujetos al fuero eclesiástico castrense<sup>146</sup>. Dependencia canónica de este vicario general que, posteriormente, también obtuvieron los carabineros por real orden de 1 de marzo de 1850<sup>147</sup>.

### *Licencias para contraer matrimonio*

Al igual que el resto de los militares, los guardias civiles también estaban obligados a obtener la correspondiente licencia para contraer matrimonio, tras acreditar la buena conducta moral de la contrayente, así como el compromiso de sus padres o parientes de guardarla en su compañía en caso de guerra.

Sin embargo, en la obtención de este tipo de licencias radica una de las diferencias con respecto a los demás militares, debido, sobre todo, a que sus vidas se desenvolvían de ordinario en las casas cuartel ideadas por el duque de Ahumada. Ámbito familiar y social muy cerrado, en el que las normas de convivencia debían ser respetadas de la forma más escrupulosa<sup>148</sup>. Por ello, las exigencias para autorizar los matrimonios de los guardias civiles se regularon minuciosamente.

La primera norma específica fue una temprana circular del inspector general de 25 de septiembre de 1845<sup>149</sup>, en la que, sencillamente, se disponía que las licencias fueran concedidas por el jefe del tercio de acuerdo con lo «prevenido», y que solo se concedieran a «individuos de buena e irreprochable conducta».

145 BACARDÍ. *Nuevo Colón*, t. I, pp. 515-516.

146 AGMS, 2.ª, 10.ª, leg. 140.

147 BACARDÍ. *Nuevo Colón*, I, p. 516.

148 MARTÍNEZ VIQUEÍRA. *Hombres de honor*, p. 202.

149 *Reales órdenes y circulares de interés general para la Guardia Civil expedidas desde su creación hasta fin de 1846*, pp. 365-366.

Circunstancias que debían reunir ambos contrayentes, además de que las futuras esposas tenían que disponer de «algunos bienes de fortuna con que poder sostenerse».

Sin embargo, el propio duque de Ahumada tuvo que reconocer, en otra circular posterior, de 2 agosto de 1850<sup>150</sup>, que lo preceptuado hasta ese momento no había «dado resultados suficientes [...], habiendo observado repetidísimos disgustos ocasionados por algunas mujeres díscolas»; en tanto que otras eran «extremadamente pobres», e incluso se habían dado casos «de antecedentes desfavorables», tras haber sorprendido «la buena fe, tanto de sus actuales maridos como de los jefes que les han dado las licencias para casarse».

Otro de los abusos detectado en este ámbito delicado de la esfera familiar, era el de que algunos guardias habían llevado a la casa cuartel a las madres de sus esposas y a otros parientes.

La nueva circular de 1850 sobre estas cuestiones, mucho más detallada, se dictó tras la experiencia adquirida hasta ese momento en las complejidades de la estrecha convivencia familiar de las casas cuartel y, además, según afirmaba el propio duque de Ahumada en el preámbulo de la referida circular: «siguiendo lo establecido en otras naciones en que lleva muchos años de existencia este mismo instituto». Refiriéndose con toda probabilidad a la Gendarmería francesa, que, según dijimos, conocía bastante bien.

En definitiva, debía exigirse al guardia civil que aportara un certificado de buena conducta de la contrayente, expedido por el alcalde y cura del pueblo de su naturaleza, además de practicarse «informes reservados» sobre la conducta de la futura esposa, realizados con mayor celo en el caso de los cabos y sargentos.

También era obligado garantizar, incluso mediante el oportuno reenganche, la permanencia en el Cuerpo por varios años, y aportar, cualquiera de los contrayentes, una dote de 3.000 rls. en metálico, o 5.000 rls. en fincas, si se trataba de guardias. Cantidad que ascendía a 4.000 rls. en metálico, o 6.000 rls. en fincas, si la licencia la solicitaba un cabo.

Del texto de la circular mencionada se deduce que esta solo afectaba a los guardias, cabos y sargentos, pero no a los jefes y oficiales, a quienes se les exigían para conceder la licencia matrimonial las mismas condiciones que al resto de la oficialidad del Ejército.

Igualmente contemplaba esta circular la prohibición de vivir en compañía de otros familiares que no fueran sus hijos y la madre del guardia o la de su esposa. Finalmente, a los guardias que tuvieran esposas de mala nota o que produjeran escándalos en la casa cuartel, se les licenciaría, sin opción a nuevo ingreso, cuando cumplieran el tiempo de su empeño; y si alguna mujer o individuo de la familia del guardia que viviera en la casa cuartel y por su genio díscolo, falta de

---

150 BACARDÍ. *Apéndice*, pp. 272-273, nº. 33.

discreción sobre los actos de servicio, u otra circunstancia que fuera «causa de extravíos», sería expulsado de la misma por decisión del comandante de la provincia, sin que por ello quedara eximido el guardia en cuestión de residir y dormir en dicha casa cuartel.

## VIII. Últimas consideraciones

Hasta aquí este relato sobre los orígenes militares de la Guardia Civil. Cuerpo militar, que por la voluntad de sus fundadores no se constituyó como cuerpo del Ejército.

Nunca hubo muchas dudas a este respecto, pero de haber existido tales dudas, quedaron despejadas con un informe de la Sección de Guerra del Consejo Real de 30 de junio de 1852<sup>151</sup>, en respuesta a una consulta promovida por el propio inspector general, sobre si la Guardia Civil era «parte integrante del Ejército».

En su respuesta el Consejo Real afirmaba que el propósito inicial fue «formar un cuerpo armado auxiliar de la autoridad civil, dedicado con esta al mantenimiento del orden y de la seguridad pública». Sin embargo, la organización que se le dio fue militar y no civil, pues:

*«[...] si se hubiese creído que tal condición era conciliable con su buena organización, con su disciplina y con todas las demás circunstancias que se requieren para la buena planta y aprovechamiento de un Cuerpo dedicado a hacer su servicio con las armas en la mano; pero atendiendo a que estos requisitos eran difíciles sino imposibles de lograr teniendo el cuerpo una forma civil, fue que, desde el principio, la recibió militar, porque militares eran todos los elementos que mediaban en su base y composición y esta debió ser la razón y no otras para que dependiese del Ministerio de la Guerra en cuanto a su organización [...]».*

Finalmente, el Consejo Real concluía su informe de la siguiente afirmación: «En mérito de las consideraciones expuestas, la Sección opina que [la Guardia Civil] ni puede ser instituto del Ejército, ni tener otro carácter que el que por su decreto orgánico le corresponde».

No obstante, años más tarde, durante la Restauración, la Ley constitutiva del Ejército, de 29 de noviembre de 1878<sup>152</sup>, reconoció a la Guardia Civil como un cuerpo de los que «componen el Ejército», al igual que al Cuerpo de Carabineros que, por cierto, terminaría integrándose en la Guardia Civil por la Ley de 15 de marzo de 1940<sup>153</sup>.

151 AGM, Sec. 2.ª 10, leg. 140; y en LÓPEZ GARRIDO. *La Guardia Civil*, pp. 196-199.

152 *Gaceta de Madrid* de 30 de noviembre de 1878.

153 *BOE* de 17 de marzo de 1940.

Una segunda cuestión es la de que, tras la Revolución de 1854, que depuso al Partido Moderado y llevó de nuevo a los progresistas al gobierno, el duque de Ahumada fue relevado como inspector general, y la Guardia Civil no solo fue entonces cuestionada, sino que llegó a proponerse en las Cortes su disolución, por considerarla un instrumento de los moderados.

Sin embargo, su nuevo inspector, el general Facundo Infante Chávez, destacado progresista, hizo entonces una encendida defensa de la Guardia Civil durante la sesión parlamentaria del 30 de junio de 1855<sup>154</sup>, en la que un compañero de partido, Laureano de Llanos, había pedido su disolución. Dándose la circunstancia excepcional de que el general Infante Chávez desempeñaba en aquellos momentos la presidencia de las Cortes constituyentes. Tal vez fue ese el hecho que determinó la consolidación de la Guardia Civil como institución al servicio de la ley y no de un partido, al estimarse por moderados y progresistas, así como por la mayoría de los españoles, que había servido bien y honorablemente en aquellos once años transcurridos desde su creación.

---

Ya debo concluir, y lo haré con la lectura del artículo 7 del capítulo primero de la *Cartilla del Guardia Civil*, que dice lo siguiente: «Cuando tenga la suerte de prestar algún servicio importante, si el agradecimiento le ofrece alguna retribución, nunca debe admitirla. El guardia civil no hace más que cumplir con su deber, y si algo debe esperar de aquel a quien ha favorecido, debe ser solo un recuerdo de gratitud».

Pues bien, como los guardias civiles, de acuerdo con este mandato del duque de Ahumada no pueden esperar más que gratitud, les pido a todos ellos que consideren como una muestra de tal las palabras aquí pronunciadas. Gratitud por su sacrificio constante y por sus servicios a España a lo largo de estos últimos 175 años.

He dicho.

---

154 *Diario de Sesiones*, 30 de junio de 1855, pp. 6134-6136.



EL ORIGEN MILITAR DE LA GUARDIA CIVIL  
Juan Carlos Domínguez Nafría



# CINCO VISIONES DE NUESTROS EJÉRCITOS: DEL CID A LA CIBERSOLDADO

Conferencia inaugural del  
curso 2018-2019 de la Sección  
de Derecho Militar de la Real  
Academia de Jurisprudencia y  
Legislación

## I. Aproximación a una imagen poliédrica de la Defensa

Todo un barrio, como en París. Aunque ¡jojo! Ya desde un comienzo conviene reparar en que las apariencias engañan: su conocido e inmenso Arco es el “Grand Arche de la Fraternité”.

Un diseño urbanístico, como Haussmann<sup>1</sup>. Antes de ese Segundo Imperio, Napoleón es el primer planificador al crear el plan estratégico de toda Francia. Poder/instituto que influye en la sociedad, que nacionaliza, unifica/uniformiza, solidariza, iguala, integra e incluso -según qué épocas- educa a generaciones de quintos.

La evidencia de lo secreto (los “centros de inteligencia”, con luces y sombras), por muy contradictorias que parezca: la “inteligencia” forma parte sustantiva de los ejércitos; en parte son los “cuervólo-

---

<sup>1</sup> Vid. artículo de la Revista de Derecho Privado de 1961, de J.L. de los Mozos, en el cual subraya esa conexión urbanismo/defensa a partir del modelo del Barón Haussmann durante el Segundo Imperio.

gos” o “cornejólogos” del Cantar de Mio Cid. Desde este comienzo ya les llamo la atención sobre la letra ce. Luego les expondré el porqué.

Una manera de testar: Ejército. El capitán = notario/cónsul hay -quinto del poliedro- hasta una significación específica en el ámbito del Código Civil el cual en sus artículos 716 a 721 regula el Testamento militar (toda una Sección, la Séptima del Capítulo Primero -de los Testamentos- del Título II -de las Sucesiones- del Libro I -de las Personas-). Es un “Testamento especial” (son comunes el ológrafo, el abierto y el cerrado); los tres “especiales” son el militar, el marítimo y el hecho en país extranjero.

Además, otra idea: ¿es la Defensa algo más que un mero servicio público? Parece que sí. Este enfoque, empero, tienen dos aspectos que me atrevo a pensar que son sugerentes. De una parte, y aunque he de reconocer que no soy especialista en la materia, no ha sido abordado en profundidad por los tratadistas, acaso por la dificultad -al tiempo, quizá, peligro- que ello entraña, pues, al concebirlo como un plus respecto a la finalidad y prestaciones que se esperan de tal configuración más allá del servicio público, es complicado hallar ubicación institucional para la Defensa. Y, por otro lado, debo señalar una consideración procedente de la teoría francesa del servicio público, con arreglo a la cual -y no me cansaré de repetirlo, aunque sea una construcción de la que en España no se han hecho el pertinente eco nuestros tratadistas del sector- el fin último de esa prestación con cargo al Estado es la solidaridad, dado que solo a través de una activa participación del Estado por medio de esos servicios públicos halla contenido ese principio, tan revolucionario francés, de la igualdad.

La defensa, poliédrica, da para todo ello y mucho más. Ustedes lo saben bien. ¿Quién no se defiende?

## II. Una necesidad de Estado: su conservación. La Defensa del Estado

### 1. El principio en sí

El zoon politikon (ζῷον πολιτικόν) de Aristóteles, ese animal social que es el hombre, en esa teoría del filósofo estagirita, igual que en la de los diferentes “pactistas” que explican con un Convenio el nacimiento de la comunidad política, ¿acuerda también atribuir la fuerza para la defensa a estamento, clase o grupo concreto?

Casi todas las fuentes nos dicen que sí<sup>2</sup>. Y de esta manera corren parejos también pueblo organizado y Estado dotado de un ejército que lo sostenga en aras

2 Nuestra vieja Ley Constitutiva del Ejército, de 29 de noviembre de 1878, establecía en su artículo segundo que “la primera y más importante misión del Ejército es sostener la independencia de la Patria y defenderla de enemigos exteriores e interiores”.

de su conservación. Así pues, el derecho de conservación es el primer deber del Estado. Sobre ello, la fuerza, descansan la independencia y la tranquilidad de los países. Tal poder, siguiendo las metamorfosis producidas en la vida del mundo, ha sufrido desde antiguo alteraciones profundas en su constitución y modo de ser.

El siempre caústico y atractivo Voltaire sugiere algunas reflexiones al respecto. La primera es más bien de extrañeza ante ejemplos contrarios: "Merece llamar la atención que existieran y existan aún en el mundo sociedades sin ejércitos. Los brahmanes, que gobernaron durante mucho tiempo casi todo el gran Quersoneso de la India; los primitivos cuáqueros que gobernaban Pensilvania, algunas poblaciones de América y del centro de África; los samoyedos y los lapones no han formado jamás al frente de ninguna bandera para ir a pelear y a destruir los pueblos inmediatos"<sup>3</sup>.

La segunda tiene que ver con otra relación que a lo largo de la historia se ha mostrado preocupante: "además de esos pueblos, en ningún otro los sacerdotes llevan armas, al menos cuando son fieles a su institución"<sup>4</sup>. A ello añade que "sólo entre los cristianos se han visto sociedades religiosas establecidas para pelear, como la sociedad de los templarios, la de los caballeros de la orden de San Juan y la de los Teutones. Esas órdenes religiosas se instituyeron imitando a los Levitas, que peleaban como las demás tribus judías"<sup>5</sup>.

Una tercera reflexión volteriana valdría en gran medida para nuestros días, en que no nos es difícil imaginar cómo un muy lejano botón desencadena una conflagración mundial: "en los ejércitos antiguos la fuerza corporal, la agilidad, el furor sanguinario, en el encarnizamiento de hombre a hombre, decidían la victoria y, por consecuencia, el destino de las naciones"<sup>6</sup>. Ya lo preveía él: con los cañones "... los combates no son ya de cerca"<sup>7</sup>.

Mi propósito, sé que un tanto similar al que anida en los constructores de puzzles, sería a través de piezas sueltas enunciar primero toda una serie de cuestiones aparentemente inconexas: Arúspices, funcionarios de la predicción, agoreros, cuervófilos o cuervólogos. Preces antes del combate. Reclusión de mujer e hijas

---

3 Diccionario filosófico, Edición Ana Martínez Arancón, Tomo II, Madrid, Ediciones Temas y hoy, 1995. Voz Ejércitos. Armas. Pág. 16. Es curioso el dato: al publicarse por primera vez se añadía al título un segundo adjetivo calificativo, "portátil".

4 *Ibid.*, pág. 17.

5 Pág. 17 también.

6 *Ibid.*, pág. 20.

7 *Ibid.*, pág. 20. Recordemos que el maestro Maurice HAURIUO (Principios de derecho público y constitucional, Madrid, 1929, pág 171) decía que el primer servicio público que se ha pedido al Estado ha sido la defensa de la población civil. Hoy -y así apostillaríamos al cátedro de Toulouse- el Estado internacional reclama ese servicio a Fuerzas reclutadas bajo bandera ONU, o lo prestan los aliados en el seno de organizaciones multilaterales de Defensa. Pero no podemos olvidar el fondo esencial del asunto según el profesor francés: es el servicio público donde tiene cabida y se practica la *solidaridad*.

en un monasterio. Pagos en metálico y en especie. De la soldada de la mesnada al salario profesional. Vocación militar o de conquista religiosa. La niña, el Cid, Manuel Machado (efectos colaterales de la guerra). Su hermano, Antonio, esta vez menos inspirado. Territorio, seguridad, repoblaciones, asentamientos y fortalezas. Engaños, táctica, arte militar, estrategia: lo español, lo árabe. Ojeadores, espías, avanzadillas. Jerónimo de Perigord. El escudo religioso de El Cid; de nuevo, otra conexión de la milicia y el altar. ¿Historia imaginaria del manuscrito?; ¿otra protección “religiosa” para las hazañas del héroe militar? Clarisas, Ayuntamiento de Vivar, Consejo de Estado, Pidal, los March y Educación (un Ministro Letrado de las Cortes y Catedrático de Derecho Mercantil, Jesús Rubio y García-Mina). Doble sometimiento a un poder civil: Al monarca, Alfonso VI, a pesar de sus desencuentros, que le motivan dos exilios; a las Cortes, como residencia de la Justicia. Y de ahí a la cibernada.

Todo ello, se lo aseguro, al menos en los siglos XI a XXI, son muchos de los elementos a considerar acerca de los Ejércitos. Y de todos tendríamos que ocuparnos, aunque, por mor de la selección de las especies más fuertes, recaláremos en bastantes pero acaso no con la profundidad que el tema y ustedes se merecen.

## 2. Siete premisas “convincientes”

Apuntado ya el problema de su necesidad, y enunciado el tropel de cuestiones que me suscita esa necesidad de la defensa, a efectos de tratarla con la contemplación de modelos patrios varios en esos casi diez siglos, desde el XI, del Cid<sup>8</sup>, a nuestros días, cabe plantearse cuáles son las premisas básicas en que fundamentar su existencia, reclutamiento, organización y funciones. Estas siete que contemplaré estarían, creo, en la naturaleza misma de las cosas, y encajarían bien en esa enunciación de aquello que sirve o debe servir en aras de la conservación del Estado por medio del Ejército:

1. Esa conservación no genera dudas cuando de defender el territorio se trata; más discutible resulta esa intervención para muchos cuando la defensa tiene como objetivo los otros elementos tradicionales del Estado, a saber, población y poder. Y rechazo llega a producir en bastantes la sola contemplación de una hipótesis según la cual el ejército puede servir para defender ideologías, o religiones, o maneras concretas de encarnar las formas de gobierno y aun las formas de Estado. Esta debe ser una de las premisas en que se base cualquier análisis objetivo y, al menos tendencialmente, honesto del Ejército, del servicio de las armas, de la

<sup>8</sup> Recordaré que el Cid muere el penúltimo año del siglo XI, justo al acabar -en 1099- la Primera Cruzada (otra ce).

estructura estable mantenida dentro de un Estado como único detentador de la violencia física legítima.

2. La segunda premisa acaso tenga que ver esencialmente con su inserción dentro del Estado, y sobre todo la fijación del anclaje de su obediencia. Siendo el mando y la subordinación tan características de un Ejército, éste ¿a quién debe obedecer? Si lo militar es lo opuesto a lo civil (según múltiples acepciones de los diccionarios al uso), ¿cuál deberá estar subordinado? ¿Dónde ha de radicar el poder de mandar, incluso con la fuerza física legítima?<sup>9</sup>.
3. La tercera sería delimitar sus campos de actuación, esencialmente en lo que se refiere a territorio sobre el que puede operar.
4. La cuarta tendría que ver con la definición, cuanto más pulcra y detallista mejor, de sus formas de acción. Fuera de ellas sería ilícita cualquier capacidad de acción del Ejército, lo cual da de sí para no pocas prohibiciones (tipos de armas, trato al enemigo y un largo etcétera).
5. Luego, en quinto lugar, vendría la adecuación funcional, de manera que cada tiempo y Estado lo configuren con arreglo a esas previas cuatro premisas.
6. Es preciso constatar, además, que los ejércitos, una vez creados y organizados, antes de que desplieguen las virtudes de que está dotado su funcionamiento y de que se nutre su espíritu, se configuran como un mal necesario, negado por casi todas las doctrinas del hombre en estado de naturaleza (los “buenismos” que jalonan la historia de la Humanidad): las armas, según la reflexión de Maquiavelo, “deben reservarse en el último lugar, cuando no existan otros procedimientos que basten”. La famosa frase/arenga de Unamuno no deja de encerrar el cuestionamiento intrínseco relativo a los ejércitos: ¿Están llamados a vencer o a convencer? Al fin y al cabo suenan veraces las reflexiones de Anatole FRANCE cuando escribía que “un militarista es una persona que cree que el verdadero poder estriba en la facultad de matar, y que la providencia está del lado de los batallones más numerosos y mejor armados”. En todo caso, y fuera de cualquier postura inserta en o cercana al cinismo, hay como una especie de pensamiento o realidad en espiral o circular, que se acaba mordiendo a sí mismo: un grandísimo militar (que se retiró, una vez viudo joven, a cuidar

---

<sup>9</sup> Nos dice de No que “lo que distingue a un ejército de una muchedumbre armada es la organización, que constituyen, con la estrategia y la táctica, las tres ramas fundamentales de arte militar.” (Eduardo de No Luis, Nueva Enciclopedia Jurídica, voz **Ejército**, Tomo VIII, Editorial Francisco Seix, S.A., Barcelona, 1956, pág. 144).

en París de su hija), San Martín<sup>10</sup>, lo exponía señalando sus elementos básicos, pues decía que “la patria no da armas al soldado para que éste cometa la bajeza de abusar de esa ventaja, ofendiendo a los ciudadanos con cuyos sacrificios se sostienen”.

7. Séptima, última, y también clave de bóveda de todo el edificio en torno a los Ejércitos: del juego entrelazado de varias de las premisas anteriores se sigue (o tiene que seguirse, aunque no siempre ha sido así) que el Ejército no debe ser una fuerza política, sino neutral, siempre al servicio y con su única misión de defensa o conservación del Estado o, a lo sumo, del sistema constitucional. Claro está que en momentos concretos esa barrera “natural” se ha sobrepasado con creces. Para explicar el porqué de fondo de tal situación basten unas palabras de otro compañero Letrado de las Cortes. José María GARCÍA ESCUDERO: en el capítulo 29 de su obra<sup>11</sup> habla sin ningún tipo de tapujo de “*la función política del Ejército*”, comenzando por preguntarse si resulta admisible la rebeldía, que, a su vez, justifique la intervención militar. Todo ello -señaladamente, dice el autor, en España desde el Duque de Maura y Melchor Fernández Almagro- tendría la imagen gráfica de un ejército como custodio o guardián del delta nacional, de los tres brazos representados por la unidad política (su antónimo vendría a ser el desgarramiento producido por el separatismo), la seguridad interior (amenazada por la revolución) y el decoro exterior (que se ventilaba en Marruecos). Esas tres grandes cuestiones, esos tres brazos del delta, son las que, contempladas como realidades por los caudillos de turno en momentos históricos concretos, propician o sirven de excusa para que el ejército se asiente en la poltrona política y decida dirigir un país en lugar de defenderlo.

### III. Visiones y modelos de Ejércitos españoles

No pretendo sino dar pinceladas al respecto. Y, complementariamente, se me perdonará que, amén de no profundizar en todas y cada una de las imágenes que ofrezco, parciales y circunscritas a subrayar aspectos en los que sí me cabe ofrecer criterios, centre mi atención en momentos que para mí tienen especial interés –aparte del atractivo objetivo que puedan suscitar–, como son los siglos XI, XVIII, XIX y XXI, sin perjuicio de que se narren otros acontecimientos bien co-

10 Vid. John LYNCH, San Martín. Soldado argentino, héroe americano, Crítica, Barcelona, 2009.

11 Historia Política de las dos Españas, Editora Nacional, Madrid, volumen II, 1975, pág. 737 a 753. Los subrayados son míos. El propio autor señala más adelante (ibid., pág. 741) que “un Ejército convertido en pieza clave del sistema político, aunque sólo sea momentáneamente, ni es solamente un Ejército, ni deja que ese sistema sea un sistema normal”.



nocidos, pues nos ha tocado vivirlos. En torno a esos siglos se desarrollan unos modelos de ejército sobre los que quiero centrar las *visiones* que de los mismos ahora les ofrezco.

## 1. Primera Visión de Ejércitos españoles

### 1.1. Un Ejército medieval: el Cid Jefe del Ejército<sup>12</sup>. Predominio de la *ce* (en la vida del personaje histórico y en el Cantar)<sup>13</sup>.

Lo que vamos a defender a continuación es la interpretación del Cid como *primer soldado integral* en España (al menos de la Edad Media). Si nos detenemos en siete apartados, dotados de calificativo que ofrecen visión de conjunto, a saber 1. bélico; 2. familiar; 3. geográfico; 4. institucional; 5. personal; 6. religioso y 7. Social, veremos el compendio que podría resumir esa *configuración militar integral del personaje*. Nada disuena en él si se adopta tal criterio interpretativo de su historia. Y es entonces cuando cuadran todas las visiones (parciales) que se han tenido de él, pues él, ontológicamente, es

- Sidi = Cid = C = Señor
- Campeador = C = Doctor en Guerra (o campo de batalla)

Hay en juego muchas *ces*: combate, contienda, campaña, celada, colada, caçar, çaga, carbunclos, cauallo, caualleros, cerca, çervicios, coçeras, colpe, cometar... todas *ces* que redoblan esa impresión de que tanto el Cantar (quizá menos) como el personaje histórico del Cid rezuman por los cuatro costados el *fumus* de guerrero. Apuremos, no obstante, antes de analizar esos siete apartados, de

---

12 Algunos autores y documentos le asignan la consideración de "capitán general del Rey Don Fernando" y "Alférez" del ejército de su hijo Don Sancho el Fuerte. Vid., por ejemplo, parágrafos 144 (pág. 413) y 159 (pág. 421) de *Antigüedades de España*, propugnadas en las noticias de sus Reyes y Condes de Castilla La Vieja en la *Historia Apologética* de Rodrigo Díaz de Bivar, dicho El Cid Campeador, y en la *Coronica del Real Monasterio de San Pedro de Cardeña*, Parte Primera. Compuesta por el R.P.M. Fr. Francisco de Berganza, Madrid, por Francisco del Hierro, 1719, reimpresión facsimilar, Burgos, octubre de 1992.

13 Aunque la trama y muchos episodios del Cantar son de sobra conocidos, recordaré que a Menéndez Pidal le debemos, qué duda cabe, un elevadísimo porcentaje de cuantos análisis certeros o verosímiles se han hecho sobre el Cid y sobre el Cantar. Breve pero espléndido resumen lo encontramos en estas palabras, apenas ocho líneas: "Rasgos dispersos que la historia conserva nos dejan entrever algo de la impresión que en sus coetáneos había de suscitar la actividad prodigiosamente exaltada del Campeador: sus marchas incesantes y extraordinarias; su ágil acudir a todas las almenas y defensas de la vida por donde el peligro da imprevisto asalto; su rápida y clara visión de las circunstancias más enmarañadas; su certera iniciativa e impetuoso esfuerzo para domeñarlas y conducir las al arbitrio de la propia voluntad; su incansable pelear; su siempre seguro vencer; su maravilloso espíritu organizador, que de las humeantes ruinas de la guerra hacía nacer en un día, como por encanto, la ciudad floreciente." MENÉNDEZ PIDAL, Ramón, *El Cid en la Historia*, Jiménez y Molina Impresores, 1921, Madrid, pág. 44-45.

lo bélico a lo social, el lenguaje, del cual es obvio salen reflexiones aquí inabarcables. Sí, no obstante, me permitiré alguna referencia al respecto<sup>14</sup>.

Primero, pues, parece oportuno ocuparse del vocabulario<sup>15</sup>.

Son palabras directamente relacionadas con el combate, o que tienen en todo el contexto del Cantar una significación en que predomina tal sentido en que se vislumbra un Ejército. No figura ejército, ni ejército, ni guerrero, ni milicia, ni militar. Sí: mesnada, campaña... Y hay, obviamente, palabras relacionadas con ejército, con guerra, combate (aun dentro de lo subjetivo de toda selección): abatir: derribar; adágara: adarga, escudo de cuero; albergada: lugar donde se plan-

14 Los que inserto a continuación bien podrían ser los versos *iniciales del Cantar de Mio Cid* (versión propia, febrero de 2018), como contenido de la página primera, perdida, del manuscrito.

- |     |  |  |
|-----|--|--|
| 1.  | Una intriga palaciega<br>contra el Cid, tan fiel vasallo;<br>Ha de dejar casa y tierras,<br>del que ha perdido la gracia,                            | ha urdido García Ordóñez<br>que en buen ora cinxó espada.<br>de orden del Rey su señor,<br>muy grande su ira es.                                       |
| 5.  | Con sus leales y amigos<br>Es el rey quien se lo manda<br>a Alfonso pronto convencen<br>de las parias sevillanas<br>El rencor del rey se plasma en   | parte el Cid para el destierro.<br>pues los malos mestureros<br>de que el Cid se ha apropiado<br>que no todas ha devuelto.<br>carta, sello y mensajero |
| 10. | que tras Vivar llega a Burgos<br>de todos los sus vasallos<br>de al Cid no darle comida<br>que facilite su vida<br>quien tal voluntad no acate       | poniendo en conocimiento<br>un mandato, no un consejo,<br>ni cobijo ni festejo<br>o le eviten el aprieto;<br>quede de sus ojos ciego.                  |
| 15. | Manque el Cid encuentra injusta<br>sabe bien que no hallará<br>Se lleva sus pertenencias<br>manda ensillar los caballos<br>tiene que partir en breve | esta condena sin riepto<br>más que envidia y no perdón.<br>las que habrá de usar mañana,<br>y piensa de cabalgar,<br>el plazo pronto se acaba;         |
| 20. | en nueve días no más<br>Hacia Cardeña adeliña<br>de su mujer y sus hijas<br>Comida y también dinero<br>con los que poder pagar                       | Castilla ha de abandonar.<br>ha de hablar con el abad<br>para las allí guardar.<br>no sabe dónde hallará<br>a quien le acompañará.                     |
| 25. | - "Convusco al destierro parto;<br>que vuelva mi casa a ver<br>A Elvira y a Doña Sol<br>con buena hijodalga gente<br>No vuelve su vista atrás        | -al Criador plegará-<br>y a mi mujer hondrada.<br>bien las quisiera casar<br>y de familia cristiana"-<br>cuando de Cardeña sale,                       |
| 30  | atento está a los augurios<br>Un manto su yelmo cubre,<br>su mano sobre la silla   | su mirada puesta al frente.<br>espolea a su caballo<br>tras picarle sus espuelas.  |

Es posible que los perdidos (en el centro del manuscrito faltan otras dos hojas) sean más. Pero he querido que esos versos fueran 32. Homenaje a mi querido hijo Javier, que nos dejó a esa edad, en su personal "destierro", inmisericorde para nosotros, seguro que para él glorioso.

15 MENÉNDEZ PIDAL, Ramón, *Cantar de Mio Cid*, Texto, gramática, vocabulario, Espasa Calpe, 3ª parte: vocabulario, pág. 423 y siguientes; 4ª parte: texto del Cantar, pág. 907 y siguientes, 1954, Madrid.

tan tiendas para acampar; alcança: alcance, persecución del enemigo; algar: correría de parte de caballeros que se interna en tierra enemiga para robarla; almofalla: hueste acampada; almófar: capucha de la loriga; apretar: (las cinchas de los caballos); arebata: asalto repentino para coger desprevenido al enemigo; arma: ofensiva y defensiva; arobdas: guarda o centinela avanzado de un ejército; arrancada: derrota o victoria; art: ardid de guerra; asta: asta, lanza; astil: palo o mango de la lanza; atamor: tambor usado por los ejércitos moros; batalla: combate de dos huestes; Bauieca: caballo del Cid; belmez: vestidura sobre la camisa para evitar molestia de la loriga sobre el cuerpo; caçar: adquirir o ganar algo en la guerra; çaga: retaguardia; Campeador: batallador, vencedor, usado solo como epíteto del Cid; carbunclos: carbunclos o rubíes que adoraban el yelmo de los moros Galbe y Búcar; cauallero: especie de sacramento militar, cuyo rito esencial era el acto de ceñir la espada el padrino al caballero novel... ese sería el ritual al que alude “el que en buen ora çinxo espada”; cauallo: designa siempre el caballo de armas; çelada: emboscada; çerca: cerco, asedio; çeruiçio: servicio militar; coçeras: sillas que no daban al jinete buen apoyo contra el empuje de la lanza enemiga; Colada: espada del conde de Barcelona ganada por el Cid; colpe: golpe dado con lanza o espada; cometer: acometer, embestir; campaña: sinónimo de hueste; desarmado: desprovisto de armas defensivas; encaualgados: soldados de a caballo; escudero: joven hidalgo que en el servicio del caballero se preparaba para recibir más tarde el orden de la caballería; escudo: que era de tabla; la adágara era de cuero; espada; espadada: tajo dado con la espada; espuela/ espolón; estribera: estribo de montar a caballo; falssar: romper o atravesar las armas defensivas; ferraduras: herraduras; fierros: hierros o puntas de las lanzas; fonssado: hueste, ejército; freno: de los caballos; gallega: sillas de montar que usaban los caballeros del Cid (sillas gallegas); ganança: botín presa de guerra; guarnir: armarse; guerra; yelmo; lanza; lid: batalla; lidiador; lidiar; loriga: armadura; maçana: pomo de la espada; Mafúmat: gripo de guerra de los moros; matança: campo de batalla que queda sembrado de cadáveres; matar; mesnada: conjunto de caballeros vasallos de un señor; moncluras: lazos de cuero con que el yelmo se ataba a la loriga o mallas; pagar: satisfacer la deuda; pendón: banderola que adorna la lanza; peón: soldado de a pie; peonada: tropa de a pie; prear: saquear, robar la tierra enemiga; quinta: la quinta parte de lo ganado en guerra, que correspondía al señor de la hueste; quiñonero: repartidor del botín; raçion: porción en el reparto del botín; rancar: vencer; rebata: asalto repentino; robar: saquear, despojar; sobregonel: especie de gonela o túnica que viste el Cid para correr con armas de fuste; soldada: salario militar; Tizón: espada del rey de Marruecos ganada por el Cid; trasnochada: marcha verificada de noche; vassallo: el que recibe honra et bienfecho de los señores, así como caballería o tierra o dineros por servicio señalado que les hayan de hacer; vençer; veste: ejército; virtos: compañía de gente armada.

En el texto del Cantar la riqueza corre pareja con la belleza del lenguaje. De las ochenta palabras seleccionadas, ¿cómo no retener almofalla, arobdas, çaga, campaña, cauallero, encaualgados, escudero, fonssado, lidiador, mesnada, peón, peonada, veste, o virtos como sinónimos de un ejército o de componentes del mismo? En segundo término, y por lo que hace a tácticas o estrategias, ¿acaso podemos pasar por alto alcança, algara, arebata, art, çelada, cerca, falsar, prear, rebata o trasnochada? ¿Y el tercer bloque, referido a vestimenta, por mucho que hoy estén muchas de sus palabras trasnochadas: almófar, belmez, carbunclo (rubí del yelmo de los moros Galbe y Búcar), coçeras, espuela, estribera, ferraduras, freno, gallega (silla), yelmo, loriga, sobregonel? ¿Qué decir de aquellas que hacen directa referencia a las armas, como adágara, arma, asta, astil, atamor, Bauieca, cauallo, Colada, desarmado, escudo, espada, fierro, lanza, maçana, Tizón?

El lenguaje se amplía con otras palabras de enorme relieve, que reflejan preparativos, fragor, identidad, reparto: así, abatir, albergada, ganança, guarnir, guerra, lid, matança, matar, pagar, pendón, quinta, quiñonero, raçión, rancar, robar, soldada, vençer.

Puesto que es objeto de mi muy especial predilección, me permitirán que me adentre algo más en las entrañas del Cantar. Tras el poso o precipitado que genera su relectura en las mil versiones existentes, junto a la sedimentación que produce toda la literatura vertida en torno al Texto, me permito subrayar que 1º cobra relevancia la letra ce; y 2º que se atisban esos siete campos, que desarrollaré brevemente -aunque dan de sí para mucho más- susceptibles de combinarse de manera que ante nuestros ojos aparezca el mundo militar del Cid (personaje histórico y Cantar).

*Segundo*, creo que a ninguno chocará del todo que me ocupe acto seguido de la relevancia de la letra ce y su persistencia en torno al Cantar. ¿No estamos en la Cátedra del derecho militar de la Complutense, con la que está hermanada esta Real Academia? ¿No es Cazorla quién me incita?

Dado que sobre el Cid, personaje histórico, y sobre su celeberrimo Cantar, está hoy día casi todo investigado y escrito, a los estudiosos o enamorados de la belleza de su texto conocido, amén del placer de releer una y mil veces sus más de tres mil setecientos versos, no nos cabe sino, en su caso, aportar enfoques novedosos, o curiosidades no destacadas por quienes nos precedieron en esos quehaceres. Y creo que una de esas características, no apreciadas con anterioridad, radica en la *persistencia* de la letra ce en *cuanto rodea al héroe*, y en *cuanto inspiró al poeta*.

Ya empezando por su mera mención, para acercarnos al mito literario, solemos utilizar hasta tres palabras, cada una con una connotación mil veces explicada, y que no requiere mayores digresiones: hablamos del Cantar, nos referimos al

Cid y le conocemos como el Campeador, por mucho que otros prefieran Poema, y que Cid originariamente pudiera provenir de otra letra que en árabe no fuera la ce. Ya sabemos que todo en el Cid resulta discutible, a menos que esté documentado en propia vida del burgalés/valenciano.

¿No ocurre otro tanto con la datación del manuscrito que ha llegado a nosotros? A este respecto, y a los efectos que aquí nos interesan, hemos de recordar, primero, que desconocemos cuándo se compuso el Cantar y cuándo fue puesto por escrito por primera vez. Sí sabemos que un Per Abbat lo copió, bien del original o de otra copia previa, y que ese Pedro Abad dató su función (todos, o casi todos, creen que de mero copista) allá por 1207 o 1307. Entre estas dos fechas, ¿cuál es la diferencia? Pues una ce, en este caso mayúscula, cien años en numeración romana: ésta, por cierto, sí resulta dos veces visible en el manuscrito, hoy en la Biblioteca Nacional (desde 1960), en los siguientes términos:

“mill. & C.C. \_ X LV años”

lo cual nos lleva a ese 1207 (1245 en era romana; 1207 de la cristiana), pero sin olvidar ese espacio en blanco, que me he permitido subrayar, y en el cual podría haber habido otra C, que pospondría en otro siglo la labor de copista del Abad en cuestión<sup>16</sup>. Por cierto, y además, hay quien dice que Per Abbat fue clérigo de Caracena (Fresno de Caracena, en puridad).

Una última apostilla en esta breve introducción al porqué de este apartado. Sigue siendo un misterio, a mi juicio escasísimamente investigado (yo, al menos, desconozco sesudas y profundas indagaciones que hayan podido hacerse respecto a tan apasionante cuestión), el cómo llegó a Vivar (Concejo y Convento de las Claras) la citada copia del manuscrito del Abad. Pero algunos autores apuntan a un origen que, de quedar verificado, de nuevo nos pondría en contacto con otra muy cidiana ce, a saber, Cardeña: a juicio de relevantes estudiosos, allí habría estado guardado el original o alguna copia del Cantar que hoy conocemos. Cardeña es tan cidiana como Vivar o como Valencia.

Y de pasada, como el que no quiere la cosa, hemos mencionado otras tres Ces, que nos aparecen por doquier: el manuscrito, o la copia de Per Abbat al menos, estuvo sucesivamente en el Concejo de Vivar, en lo que podríamos decir era la sede de su Ayuntamiento, de alguna relevancia entonces, por marcar la frontera con el reino de Navarra, y en el Convento de Clarisas del propio Vivar del Cid. De allí está documentada su salida (y su no retorno) y su ida a parar a manos de su primer impresor (Antonio Sánchez) y ulteriormente a la familia Pidal, Fundación

---

16 La cuestión, no obstante, parece definitivamente zanjada. En 1993 el extraordinario especialista de estas materias cidianas Alberto Montaner pudo tener en sus manos el códice único de la Biblioteca Nacional, y analizó esa zona de la copia con ayuda de un videomicroscopio de superficie y una cámara de reflectografía, y ello, dice, le permitió determinar que en realidad no había nada raspado en esa zona o parte del manuscrito, por lo que no pudo haberse eliminado la supuesta tercera C.

J. March y Biblioteca Nacional (Manuscrito Vitrina 7-17), pasando por encargarlo algo trasto (no devolvió el Cantar a sus propietarios) del Consejo de Estado. Aunque, si quisiéramos apurar las conexiones del manuscrito con la letra C, aún podríamos hallar otra relevante. En efecto, se ha dicho que el texto, al pasar al segundo de los Pidal en cuyo poder estuvo, a saber, Alejandro Pidal y Mon, hijo del primer Marqués de Pidal, Pedro José Pidal, fue guardado en un arca mandada construir por aquél con maderas de las vigas del templo de Covadonga destruido en el incendio de 1777. ¿No son demasiadas coincidencias?

Puestos a lucubrar, parecióme una línea de investigación que tenía su interés: al menos a mí me suscitaba curiosidad tanta presencia de las ces en torno a todo lo que se relaciona con el Cid. Y así surgieron estas reflexiones, que no pasan de ser divertimento, sin más alcance ni pretensión que la de adentrarnos en perfiles que no se captan a simple vista cuando uno se topa con la copia del Cantar del Cid. Un mero apunte más: con el Conde catalán (el Conde de Barcelona) acaba el Cantar primero. El segundo Cantar acaba con una invocación al Criador. Y el tercero es el relativo a Corpes. Tanta carambola suena a mágico, como el propio poema en sí mismo. Bendita ce, que tanto placer nos proporciona, que tanta ilusión nos provoca, que tanto entusiasmo nos genera, que a tanta cultura nos acerca, que tanta belleza nos regala.

*Por último*, aterricemos en el postrer examen de los anunciados siete grandes campos, vasos comunicantes, de lo bélico a lo social, y que incluyen las siete expresiones escogidas, resumen del Cantar y del Cid. Tal atención especial a una figura que no fue Rey (pudo serlo de Valencia; pero no quiso) solo puede concebirse como capitán general, cristiano y conquistador enfrentado al más afamado ejército árabe de toda la Edad Media, el de los almorávides.

Creo, en efecto, que en el Cantar, sin contar con otros que cabría asimismo traer a colación, podemos encontrar esos siete campos de estudio o de aproximación a lo que quiso contarnos el autor de sus versos. En cada uno de ellos destaca una palabra o expresión que se inicia con una ce, aunque también podríamos encontrar otras, igualmente empezadas por ce, con la suficiente entidad como para que las hubiésemos elegido para encabezar cada uno de esos siete apartados. Por otro lado, considero que éstos no requieren mayores explicaciones a limine: no sólo se entienden por sí mismos, sino que resultarán básicos para cualquier mediano conocedor de los intrínquilis de nuestro mayor, y casi único, texto épico. Pues, en efecto, a mi juicio lo bélico, lo familiar, lo geográfico (topográfico), lo institucional, lo personal, lo religioso y lo social, en perfecta y entrañable simbiosis, constituyen el entramado del Cantar; su narración va con naturalidad saltando de uno a otro y mezclándolos, hasta ofrecer la belleza de resultado que todos admiramos, y nos revelan un mundo especial, en torno a un

héroe y que se desenvuelve en momento determinado (segunda mitad del siglo XI) con relevancia capital para el devenir de nuestra nación.

En una primera aproximación, aun cuando las inclusiones en cada campo pueden resultar discutibles, y ateniéndome en la medida de lo posible a un texto que a priori reflejó lo que sucedía en la “España” del siglo XI, en esos siete apartados deberíamos incluir todo cuanto recojo en el siguiente cuadro sinóptico, que alude a palabras o expresiones contenidas en los versos del Cantar, en cada columna hay varias palabras de la letra ce:

<b>Lo bélico</b>	<u>Cobdo ayuso</u> Caboso coronado (Jerónimo de Perigord) Colada Caballos (para montar; botín de guerra; regalos al Rey).	4
<b>Lo familiar</b>	<u>Casamientos</u> : Jimena, hijas. Corte Cobardías (de los Condes de Carrión) Comes traidores	4
<b>Lo geográfico</b>	Cardeña Corpes <u>Carrión</u> Castilla	4
<b>Lo institucional</b>	<u>Cortes</u> Corona	2
<b>Lo personal</b>	Cid Campeador Combates Cordón de la barba Cordel de la barba <u>Colada</u> Conquistas	7
<b>Lo religioso</b>	<u>Criador</u> Corneja Cluny Cruzada Clérigo	5
<b>Lo social</b>	<u>Condes</u> Clérigos Campesino Caballero	4

Por supuesto que tal acotamiento sería capaz de suscitar, a su vez, ene análisis, que podrían comenzar -y no rechazo de antemano la crítica- con una alusión a lo caprichoso de la selección y de la forma de agrupar esas palabras o expresiones. O incluso la tergiversación que supone, para acomodar la cuestión a nuestra intención, una relación en que figura Colada, pero no Tizona. Corro, pues, y lo hago

gustoso, el riesgo de verme sometido a un fuego cruzado de comentarios y hasta de invectivas. Todo sea en aras de nuestro querido Cantar. Pero, si nos detenemos en cada uno de esos apartados, estimo que cobra valor la pretensión que nos anima. Y nadie me quita de la cabeza que estamos ante una figura y un cantar de exaltación de lo que de bueno y de digno de alabanza tiene un *héroe militar* que hunde sus raíces en lo más humano, no en lo sobrenatural como ocurre con los demás protagonistas de las épicas o epopeyas nacionales.

En lo bélico he elegido la expresión "*cobdo ayuso*", o codo abajo. El acierto de tal decisión radica en que el Cantar la utiliza cada vez que quiere mostrarnos cuán encarnizada ha sido la batalla del Cid contra los moros: tanto que las espadas de los cristianos chorrean sangre del enemigo por la empuñadura, la mano, la muñeca, el brazo y codo abajo. No se puede expresar mejor. Y para ello una vez más se escoge una ce. Pero no debemos relegar a un segundo plano al caboso coronado, es decir, el cabal o juiciosos obispo Perigord, venido de Francia al amparo de las reformas clunyacenses; ni el papel que juegan en el Poema los caballos, no sólo por lo que antes apuntábamos de la existencia de una clase social derivada de la posesión de un animal que permitía combatir sin ser un mero infante, sino también porque en varias ocasiones es utilizado como presente para congraciarse con el rey Alfonso VI. A éste, además, se le llega a ofrecer a Babieca, rechazado por el monarca con palabras elogiosas para el Cid por considerarle mejor jinete que él mismo; y sin que se nos despinten otros episodios en que el Cantar tienen, como objeto de predilección de unos y de otros, las habilidades de dicho animal, que sirve para epatar a la propia Jimena y a sus hijas, o para capturar a caudillos moros que huían del Campeador montados en poderosos caballos árabes.

"Cobdo ayuso". Hemos preferido acotar esos campos y ocuparnos en extenso de: lo bélico. La imagen más dramática la hallamos, acaso, en la que nos hemos permitido destacar: la sangre del adversario, tal es la cercanía de los cuerpos en el combate, chorrea Cobdo ayuso, codo abajo. No se fija el poeta en la cara descompuesta del moribundo, del vencido; prefiere transmitirnos otra visión: mano, antebrazo y codo se tiñen de rojo fluido de su contrincante, al que se le va la vida derramándola sobre el vencedor. Y no debemos olvidar otra expresión enormemente certera: Jerónimo de Perigod, el amigo del Cid, al que éste inviste obispo de su señorío de Valencia, es el caboso coronado. No se puede decir más con menos. Ni siquiera con ello queda dañada la dignidad de los vencidos, cuya sangre, derramada codo debajo de las huestes cristianas, ennoblece los golpes de espada que abaten al enemigo. La belleza de la narración no quita lugar a ninguno de los contendientes. Las imágenes bélicas muestran todo un esplendor continuado. Piénsese, además, que la lucha no es solo multitudinaria, entre ejércitos, a lo largo del Cantar. Muchos de sus versos relatan también peleas, acaso más desiguales, entre particulares, entre individuos, entre personas que tratan de dominar y de producir escarnio a sus adversarios, como bien refleja la



escena de Corpes. El botín se hace presente como recompensa a la guerra o a la pasión, a las pasiones desatadas, incluidas las conyugales.

Por si el sufrido oyente quiere disfrutar con los textos en que se menciona la expresión "cobdo ayuso", le diré que en el Cantar Primero la hallará dos veces, en los apartados 24 y 40; una en el Cantar Segundo (ap. 95), y otra más en el Cantar Tercero (ap. 119).

Los politólogos de hoy día (acaso más los de hace cuarenta o cincuenta años) asumirían que esos siete campos forman un auténtico *sistema*, en el que cada uno de los elementos cobra aún mayor relieve en el conjunto, hasta el punto que lo modifica si cambia él o se modifica una relación suya con otro de los componentes del todo. Pues bien, en esos siete campos, en esas casi treinta palabras o expresiones (alguna hay repetida; lo sé) se encierra el mundo militar sistémico o sistemático del Cid y del Cantar.

Es ahí, dentro de ese resultado de la interacción recíproca de los siete elementos, donde cuadra -y por eso mismo no desentona- la medida del Cid, hasta casi un punto de desmesura, propia de una mezcla a la sazón desconocida: pues se podrá coincidir conmigo en que la imagen que el Poema ofrece del Cid se corresponde con una extraña nobleza, a partes iguales compuesta por mérito y capacidad, y sin que lo determinante sea la pureza de sangre y de linaje. De esa "desmesura", por otro lado, hay otro ejemplo sin par en el texto: se proscribía la venganza privada, y se recurre, como ya dijimos líneas atrás de pasada, a una justicia institucional, de la que es titular el Rey, y cuyo oficio o función manda que se ejerza en una reunión solemne de Cortes, que él mismo preside, y en unas posteriores luchas físicas entre las partes (demandante y demandados) también bajo la vigilancia directa del Rey como garante de que incluso en Carrión se observarían escrupulosamente las reglas del juego.

He de subrayar que el interés por el Cantar, cuando casi va a hacer mil años que nació el personaje histórico que lo inspiró, será por algo, y que cada enamorado de ambos (obra, personaje) arrime el ascua a su peculiar sardina/interés como explicación al fenómeno:

– Hay referencia explícita, y llena de poesía, a los daños colaterales<sup>17</sup>.

---

17 Es conocida la lírica descripción que hace Manuel Machado del episodio de la niña al comienzo del Cantar: "Castilla.

El ciego sol se estrella  
en las duras aristas de las armas,  
llaga de luz los petos y espaldares  
y flamea en las puntas de las lanzas.  
El ciego sol, la sed y la fatiga.  
Por la terrible estepa castellana,  
al destierro, con doce de los suyos  
-polvo, sudor y hierro-, el Cid cabalga.  
Cerrado está el mesón a piedra y lodo.  
Nadie responde. Al pomo de la espada,

- ¿Es un héroe/militar invicto?<sup>18</sup>
- ¿Es nuestro único texto épico completo conservado?<sup>19</sup>
- ¿La literatura rosa de la época, aderezada juglarescamente por los periodistas del momento -informadores/deformadores- que narraba las posibles relaciones incestuosas de Alfonso VI y su hermana Urraca?
- Sigue sirviendo para lo que fue creada y recreada (múltiples posibles juglares y clérigos, acaso): el entretenimiento.
- Se ensalzaba lo institucional por encima o en detrimento de la venganza privada.
- La explícita mención a las Cortes (como algo, además, distinto a las “vistas” o a las “juntas”) aunque sea en una imagen que solo congela su

y al cuento de las picas el postigo  
 va a ceder... ¡Quema el sol, el aire abrasa!  
 A los terribles golpes,  
 de eco ronco, una voz pura, de plata  
 y de cristal, responde... Hay una niña  
 muy débil y muy blanca  
 en el umbral. Es toda  
 ojos azules, y en los ojos lágrimas.  
 Oro pálido nimba  
 su carita curiosa y asustada.  
 “Buen Cid, pasad...! El rey nos dará muerte,  
 arruinará la casa,  
 y sembrará de sal el pobre campo  
 que mi padre trabaja...  
 Idos. El cielo os colme de venturas...  
 ¡En nuestro mal, oh Cid, no ganáis nada!”  
 Calla la niña y llora sin gemido...  
 Un sollozo infantil cruza la escuadra  
 de feroces guerreros,  
 y una voz inflexible grita: “¡En marcha!”  
 El ciego sol, la sed y la fatiga.  
 Por la terrible estepa castellana,  
 al destierro, con doce de los suyos  
 -polvo, sudor y hierro- el Cid cabalga.”

Antonio Machado, más triste que su hermano Manuel en la evocación de nuestro héroe, en el poema A orillas del Duero del libro Campos de Castilla (1907-1917) dice a partir del verso 49 esto sobre España y Rodrigo:

“La madre en otro tiempo fecunda en capitanes  
 madrastra es hoy apenas de humildes ganapanes.  
 Castilla no es aquella tan generosa un día,  
 cuando Myo Cid Rodrigo el del Vivar volvía,  
 ufano de su nueva fortuna y su opulencia  
 de regalar a Alfonso los huertos de Valencia”.

18 Incluso los títulos de los estudios nos revelan a veces aspectos de esa tendencia: por ejemplo Andrés RÉVESZ, Mío Cid Campeador, primero capitán de España. Hijos ilustres de España, Lecturas para la juventud, Editorial Sánchez Rodrigo, Cáceres, 1ª edición, 1942.

19 Paula ARENAS MARTÍN-ABRIL, El Cantar de Mío Cid, Edimat Libros, Madrid, 2006, pág. 5 y ss. da cuenta de haber quedado demostrado que ya en 1042 se escribieron veinte jarchas en lengua romance, por lo que el Cantar habría dejado de ser nuestra primera obra de literatura escrita en vulgar.

- antigua función judicial (conservada hoy, por ejemplo, en la Cámara de los Lores de Gran Bretaña) justifica su perpetuación en el tiempo y en el gusto de muchas generaciones, tanto en España como en el universo mundo.
- Es un texto que empieza con la escena de un héroe humano que llora y que siempre aparece dotado de una inagotable medida.
  - Hay un romancero especial sobre la figura, con más de ciento cincuenta romances que celebran sus amores y sus combates.
  - Se ensalza incluso como algo que trasciende la muerte, pues algunas versiones narran la leyenda de su victoria post mortem y el reinar o vencer después de morir.
  - Tras la figura de Gonzalo Díaz, Societatis Jesus, muy recientemente fallecido, ya se distingue casi a la perfección o milimétricamente lo que en el Cid es historia e historieta/leyenda<sup>20</sup>.

*Las Hazañas bélicas* del Cid. Las Batallas son de sobra conocidas, por lo que no hago aquí sino remisión a esos sucesos, históricos y recreados en el Cantar<sup>21</sup>.

Dos datos más, no obstante: Richelieu se puso al frente de los enemigos del Cid, y mandó a la Academia Francesa que hiciese un examen severo de la tragedia *El Cid* de Corneille (se representó a partir de 1636). Y, de otra parte es preciso tener sumo cuidado con cualquier análisis, pues hoy del héroe se sabe todo, incluso se inventa todo. Hay quien se atreve a decir incluso -recientemente, 2008- que “nació en el barrio de Villentro, en el pueblo de Vivar”<sup>22</sup>.

Hay un pero en todo esto de las ces del Cantar y del Cid. He de hacerme, por ello mismo, una autoenmienda, algo que, por otra parte, es común en las Cortes. En el Cantar y en la vida del Cid, para completar la visión que en ellos se esboza, según mi interpretación, del Campeador como *primer soldado integral en España, me falta una ce*, precisamente relativa al cantar, o, si se prefiere, a la música militar *coral*. Ha dicho con percepción aguda, pero creo que también con verdad, MONTANELLI que “los coros son un signo característico de las sociedades mi-

---

20 Ya a finales del XIX, sin embargo, había documentos que -en contra de Masdeu y de cuantos se empeñaron en negar historicidad al Cid- probaban la biografía de nuestro personaje: los Gesta Roderici Campidocti, la Crónica general, el manuscrito árabe 266 (de Ibn-Bassâm, hacia 1109) que encontró R. Dozy en la ciudad alemana de Gotha permitieron a la crítica separar lo fabuloso de lo real, el Cid de la historia y el Cid de la leyenda. Y recordemos que Dozy era más bien detractor de todo lo cidiano.

21 Sin más que la mera mención, podríamos enunciarlas así: al servicio de los Beni-Hud reyes árabes de Zaragoza; contra el conde de Barcelona; contra el rey de Aragón; contra García boca de tortuga; guerra de Sancho de Castilla contra el rey de Navarra; alguna posterior a la batalla de Golpejar: Sancho y él atacan a los leoneses victoriosos; el sitio de Zamora; batalla contra los granadinos (Abdalan) por las parias; antes de los destierros, durante ellos, y tras los mismos; en las luchas entre Mutamín y su hermano Mondhir, hijos de Moadtir de los Beni-Hud; la conquista de Valencia; tras su ausencia de Aledo; pero nunca jamás contra el Rey: “no hace armas contra su soberano”; más que la epopeya de nuestra patria propiamente dicha es la primera de la epopeya española.

22 *Poema de Mio Cid*, edición de E. Freire, dirigida por José Más y M<sup>a</sup> Teresa Mateu, Cátedra, Madrid, 2008, pág. 14.

litares y guerreras: a coro cantaban los alemanes y los rusos, en tanto que los franceses e italianos cantan cada cual por su cuenta”<sup>23</sup>. Y me faltan datos para desvelarles a ustedes cómo cantaba la mesnada del Cid.

### 1.2. Una España goda/arábica. El conde, el rey, el caudillo, el califa. (El “Señor” y el “Doctor” en Campo de Batalla).

“En épocas anteriores los nobles reclutaban a sus propios soldados. El número de estos variaba según la capacidad adquisitiva de los primeros, pero en cualquier caso, se establecía un vínculo entre el soldado y su señor que, unido a la falta de normas que regularan el aparato militar en su conjunto, daban a los nobles una gran independencia en su actuación, sin que por ello se pusiera en duda su “servicio” y obediencia al monarca<sup>24</sup>.”

Unas precisiones acerca de estos Ejércitos.

Cuando hablamos de Ejércitos, la milicia de la época del Cid, debemos tener claras varias ideas, cada una de las cuales podría desarrollarse mediante capítulo autónomo, específico, técnica a la que no acudiremos pues lo que ahora nos interesa es ofrecer una visión de conjunto de trazos gruesos: 1ª El Rey posee uno; el Cid arma el suyo propio tras su primer destierro, hacia 1081. 2ª El Cid es bajo Sancho II su alférez o *armiger regis*. 3ª No siendo el Cid conde<sup>25</sup>, sino hidalgo, tal cargo rompe la estructura socio-política habitual de los Reinos de Castilla y León, y puede, antes que el cobro de las parias andaluzas y el apresamiento en Cabra de García Ordóñez, ser el origen de las desventuras del Cid. 4ª Es habitual tanto el enfrentamiento de los Ejércitos de los diversos Reinos, como su colaboración frente a enemigos comunes. 5ª Fuera de esos dos supuestos suele haber respeto a los respectivos territorios o zonas de influencia. Es en estos dos últimos casos donde aparecen nuevos motivos que algunos consideran como causas de la ira del Rey (ya Alfonso VI, sucesor de su hermano Sancho II tras el alevoso atentado de Bellido Dolfos en Zamora), tanto la defección -no demostrada- ocurrida en Aledo, como incursiones del ejército del Cid por tierras de Toledo. 6ª Los prestigios se ganaban en función de la cantidad y calidad del contrincante; y eran número uno de la época las sucesivas hordas o tropa de los almorávides. 7ª A diferencia de otros, el del Cid copia descaradamente las tácti-

23 Indro MONTANELLI, *Historia de los griegos*, Novoprint, Barcelona, 2010, pág. 90.

24 OÑATE ALGUERÓ, Paloma de, *Nueva dinastía, nuevo ejército. Los primeros años del reinado de Felipe V*, en el libro “El cambio dinástico y sus repercusiones en la España del siglo XVIII”, Universidad de Jaén, 2001, Jaén, pág. 113.

25 El *conde*, nombramiento personal y no hereditario, ejercía por delegación del Rey atribuciones militares, judiciales y económicas. Vid Eduardo HINOJOSA, *El Derecho en el Poema del Cid*, Homenaje a Menéndez y Pelayo en el año vigésimo de su profesorado, Tomo I, Madrid, 1894, pág. 543 y ss.

cas y estrategias (ardides, engaños al fin y al cabo) de los árabes<sup>26</sup>. 8ª Quizá no hay otro ejemplo de hueste siempre ganadora fuera de la del Cid: por supuesto la del Rey es derrotada en Sagrajas, en Aledo... Consuegra... 9ª En el del Cid, el único noble, el único capitán, el único que tiene *senna*, propia de la comunidad, el único que posee una espada con nombre propio y caballo asimismo con nombre propio es el Campeador.

¿Cómo no mencionar, aun en trance de narrar lo bélico o militar del Cid, su barba *luenga é velida*? No está -perdóneseme la ironía, la licencia o casi el oportunismo- esta cuestión traída por los pelos. La barba<sup>27</sup> se dice que era símbolo fiero de la masculinidad caballeresca. Y tiene que ver con el combate. El *Cantar*, cuando trata de la batalla de Tévar, episodio victorioso del Cid tras el cual no solo apresa al Conde de Barcelona y obtiene de él su espada Colada, dice en el verso 1011

*"y bençió esta batalla por o ondró su barba"*<sup>28</sup>,

por lo que pocas dudas debemos albergar de la conexión por razón de la materia. Metidos así en harina, ¿no resulta fácil evocar la fuerza del cabello de Sansón? Para bien del Cid -y de su ejército- ninguna Dalila osó mesar su barba<sup>29</sup>.

Pórtico adecuado podrían ser las palabras de un gran historiador de nuestra literatura. Decía con razón José Amador de los Ríos que "*El Poema del Mio Cid*, así como la *Leyenda de sus Mocedades*, convida á los doctos con sus no quilatadas riquezas arqueológicas, á ensayar una edición crítica de entrambos, donde, además de sus nativas bellezas literarias, se den á conocer todas esas inestimables relaciones de la vida civil, política, religiosa y militar de nuestros mayores"<sup>30</sup>. Añado yo que en esa variadísima literatura hay pocas visiones que centren su foco sobre los Ejércitos. Por eso me ha parecido que sí podría resultar de interés abordarlo, aceptando la gratificante invitación de la Real Academia y de mi compañero de las Cortes y amigo Luis María Cazorla Prieto<sup>31</sup>.

26 Sobre la materia especialmente atractivo -en su conjunto- resulta el libro de Dolores OLIVER PÉREZ, *El Cantar de Mio Cid. Génesis y autoría árabe*, Fundación Ibn Tufayl de Estudios Árabes, Almería, 2008. La autora es hija de quien fuera gran arabista y mi maestro de Literatura en el Instituto Ramiro de Maeztu de Madrid, Jaime Oliver Asín.

27 Vid. Pedro COROMINAS, Las ideas jurídicas en el Poema del Cid, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, XCVII, 1900. Pág. 241.

28 Aquí venció la batalla, por lo que se honró su barba.

29 ¿Ha reparado alguien en que *Dumbledore*, uno de los personajes relevantes de la saga de Harry Potter creada por Rowling, *imita* de manera descarada al Cid? Lleva atada la barba, lo mismo que el Campeador ante las Cortes que para su desagravio convoca en Toledo el Monarca Alfonso VI.

30 José AMADOR DE LOS RÍOS SERRANO, *Historia Crítica de la Literatura Española*, Tomo III, pág. 216, 1864. El subrayado es mío. Amador de los Ríos fue Diputado por Almería en 1863, aunque su presencia en las Cortes no llegó a un año.

31 Soy ya tan antiguo en esa Casa que formé parte de su Tribunal de Oposiciones, pues a la sazón era Secretario

Atractiva por demás resulta la expresión que, referida a lo que hizo el Cid en Valencia, utiliza un autor que estudió a fondo cuanto de jurídico podía haber en el *Cantar*: así, Pedro COROMINAS, habla de un “Estado errante” fundado por el Cid<sup>32</sup>, cuya organización, en su opinión, es “reflejo fiel de la constitución político-social del pueblo castellano”. Los hombres que lo sirven, y de los que el Cid es jefe indiscutible, lo hacen “por su nobleza nativa, por su valor, por su lealtad, por su fuerza y arrojo en el combate... Es el héroe que funda un Estado basado en su heroísmo, un Estado que ha de disolverse a su muerte, porque *peones* y *caballeros* no pueden encontrarle sucesor”<sup>33</sup>; en un Estado así constituido no era posible el feudalismo: a sus distinguidos vasallos nunca les da territorios con señorío feudal<sup>34</sup>. Sus hombres pelean con él, pero no le rinden vasallaje, cosa que él sí hace con el Rey, al que en su nombre besa las manos Minaya. Podríamos apostillarle: se trató de un *Estado efímero*, no por ello menos atractivo; el Cid fue autor del primer *Estatuto* para Valencia.

Y no deberíamos dejar de apuntar otra idea, aun lejos de toda la instrumentalización que<sup>35</sup> a los términos pudieran darse: el *condotiero* Cid recurre, para la puesta en marcha inicial de su Ejército, a un ingreso presupuestario poco limpio. En puridad, y muy de acuerdo con prácticas árabes<sup>36</sup>, se trata de un engaño, que practica sobre los judíos Rachel y Vidas. Al entregar -como prenda a cambio de un buen dinero que recibe en metálico- un arca sellada, pesada y llena solo de arena, comete nuestro héroe acaso el primer acto documentado/novelado de pillería de nuestra literatura, antes, pues, de la aparición de Lazarillos, Amadises y demás prototipos de pícaros. Luego, eso sí, y de ello da cuenta el *Cantar*<sup>37</sup>, restituirá el Cid el dinero así “prestado”.

### La visión árabe del Cid

---

General del Congreso, cargo al que -al jubilarse en octubre de 1979 nuestro antecesor Felipe de la Rica- acumuló el de Letrado Mayor hasta que me sucedió Fernando Garrido Falla, de feliz evocación, especialmente en esta Real Academia.

32 Pedro COROMINAS Y MONTAÑA, *Las ideas jurídicas*, op. cit., pág. 234. Es casi coetáneo con otro clásico de la materia: Eduardo de HINOJOSA, *El Derecho en el Poema del Cid*, publicado en el libro Homenaje a D. Marcelino Menéndez y Pelayo en el vigésimo aniversario de su profesorado, como ya he señalado. El subrayado es mío.

33 Ibid.

34 Ibid. pág. 236.

35 Desde que por primera vez la usara (no con el tinte peyorativo que tuvo después en otros autores) el poeta *Quintana*, por cierto con ecos muy parlamentarios desde su *Coronación*, asociada con el Senado, con su hemicidio, gracias al cuadro que cuelga en las paredes de la Cámara Alta.

36 Vid. María Dolores OLIVER, *El Cid*...

37 Vid. versos 1431-1439. Se supone que el Cid reintegra el capital a los usureros. No se dice textualmente, pero eso forma parte de lo que algunos estudiosos consideran una técnica del relato caracterizada por eliminar las consecuencias obvias de determinados actos (vid. *Cantar de Mio Cid*, edición de Alberto MONTANER, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, Barcelona, 2007, pág. 512).

Un análisis reciente, que rompe muchos de los esquemas anteriores, aun de los más consolidados y eruditos<sup>38</sup>, comienza por sentar las bases para demostrar que el autor del *Cantar* es un poeta árabe al servicio de un señor castellano: una obra de la envergadura del *Cantar* no se compone para recibir unas perras de la audiencias, ni puede emanar de un hombre nacido en y para el pueblo y cuya característica no es la de poseer una educación esmerada, y menos esa fina ironía que trasluce el compositor del poema y esos claros conocimientos de la tradición islámica<sup>39</sup>.

La autora hace un resumen de otras tesis relativas a la autoría del *Cantar*. “Para Ángel de los Ríos, el autor era «un francés de los que vinieron a España en la comitiva de don Ramón de Borgoña, quizá el mismo Mal Anda»; para Manuel Alonso (1942, 477-494) pudo muy bien componerlo hacia 1165 el canciller Diego García de Campos, pariente de Rodrigo; para Rudolf Beer (1898, 30 y 40-41) «un monje de Cardería que reunió cantos sueltos anteriores y añadió de su cosecha los versos relativos al monasterio»; para Amador de los Ríos (1863, III, 132-33 y 217, n. 1) pudo ser escrito unos cuarenta años después de su muerte por «algunos de los más allegados servidores del héroe», e incluso por «pajes del Cid», aunque confiesa no estar de acuerdo con los que atribuyen la autoría a «dos pajes de raza árabe que entraron al servicio de Rodrigo en la primera juventud». Para Javier Sainz Moreno (1989, 29 y 49) el poema «lo escribió en Salamanca, con la ayuda de asesores y rapsodas, el monje cluniacense francés Jerónimo Visqué, nombrado por Rodrigo obispo de Valencia», quien «iba por los pueblos pidiendo le informaran de las proezas de Mío Cid». Para Lacarra fue compuesto en 1207 por un laico, hombre culto y perito en la práctica jurídica que vivió en los dominios de los Lara de Molina de Aragón, pudiendo muy bien haber pertenecido a su séquito o a su propia cancillería.”<sup>40</sup>.

Poniendo el acento en el relato de Alcocer dice Oliver que “no responde a un hecho histórico, sino que se ha fraguado en la mente de un poeta que ha querido engrandecer la figura del héroe haciéndole ejecutar una carrera que, dada su dificultad, solamente era practicada por los hombres a los que todos consideraban los mejores jinetes, los beréberes. En uno y otro caso, el texto que acabamos de presentar tiene para nosotros una importancia capital. Por un lado, su lectura nos sugirió la existencia de relaciones de conjunción entre el árabe *haraka* y el romance *arrancada* y, consecuentemente, decidimos iniciar una investigación que permitiría descubrir el étimo de *arrancar*. Por otro, el convencimiento de que su autor poseía una sabiduría bélica nada común nos impulsó a dedicar algún tiempo al estudio de las descripciones de batallas que aparecen en las fuentes

---

38 OLIVER PÉREZ, Dolores, *El Cantar De Mío Cid, Génesis y Autoría Árabe*, edita Fundación Ibn Tufayl de Estudios Árabes, España, 2006.

39 *Ibid.*, pág. 175.

40 *Ibid.*, pág. 150-151.

cristianas, trabajo del que hemos extraído la siguiente conclusión: los cronistas y poetas medievales, a pesar de vivir un periodo en el que eran frecuentes las guerras entre moros y cristianos, conocen de manera muy superficial las técnicas bélicas del elemento tribal y los vocablos que emplean los guerreros para definirlos. En términos generales, podemos señalar que describen con bastante corrección las añagazas o tipos de ataque que se repiten con mayor asiduidad, es decir, la *celada*, el *torna-fuye*, la *algara*, el *rebato* y el *alcance*, así como los principales movimientos que forman parte de la llamada *lid campal*, pero cometen graves errores cuando se ven forzados a narrar astucias más complejas o cuando dejan correr su pluma para explicar los pormenores de un enfrentamiento o la manera de conducirse y pertrecharse los guerreros. De la misma forma, hemos de destacar que la lectura de un elevado número de fuentes en prosa y verso nos ha llevado a descubrir primitivos significados de términos militares que únicamente se documentan en el *Poema de Mío Cid* y nos ha dado a conocer que ningún escritor de origen «hispano» trata el tema bélico con la pericia con que lo hace el autor del *Cantar*.<sup>41</sup>

Por otro lado, “la lectura del *Cantar* desde la perspectiva de las fuentes árabes da a conocer que el Cid y sus compañías dominan «la guerra guerreada de los moros», y en todos sus enfrentamientos utilizan sus mismos métodos de combate a la vez que defienden valores morales y sociales que los árabes estiman. Rodrigo, al igual que otros muchos jefes de tribu, es prudente e intrépido; es franco y leal con sus hombres; es un maestro en el fingimiento y en el empleo de malas artes para vencer al adversario; y es un guerrero que está dispuesto a dar la vida por unos ideales claramente materialistas, comportamientos los dos últimos que, por ser considerados vituperables en Occidente, no son atribuidos a los paladines de las gestas francesas o germanas.

Un último punto concierne al compositor del *Cantar*, cuya sabiduría bélica ha de calificarse de nada común, sobre todo si se compara con los escasos conocimientos de los «historiadores» cristianos. Este hecho y el que se muestre familiarizado con los modos de pelear de los moros andalusíes y dé a los conflictos armados el mismo tratamiento que los tradicionistas árabes, hace muy difícil aceptar que su creador sea un hispanogodo, y menos un monje encerrado tras los muros de un convento. Por el contrario, el análisis de su extraña personalidad y de sus amplias nociones del mundo de la guerra plantea la posibilidad de estar ante un hombre nacido y educado en tierras islámicas.<sup>42</sup>

Además, “para comprender la parte bélica del *Cantar de Mío Cid* y hallar la fuente de los distintos enfrentamientos, tenemos que olvidarnos de las guerras de la Antigüedad clásica y de las tres o cuatro grandes batallas que en época tardía se dieron en suelo andalusí y volver los ojos a los cientos y cientos de pequeños

41 Ibid., pág. 129.

42 Ibid., pág. 118.



y medianos combates que se suceden desde la entrada de los musulmanes hasta el periodo vivido por el Cid. Su examen pone de manifiesto que los árabes y beréberes pelean por tradición de la misma forma que el héroe castellano, y que los primeros, al igual que el Campeador, conciben las lides como estratagemas y consiguen vencer al enemigo mediante la ejecución de una serie de maniobras que combinan de manera diferente para poder, de esa forma, sorprender al adversario.”<sup>43</sup>.

Oliver añade que “en el *Cantar* se reflejan otras costumbres vigentes en al-Andalus, como la de consultar los agüeros o la de que los guerreros hagan que sus mujeres les contemplen mientras pelean porque ello acrecienta su valor. En la misma línea abundan los detalles que identifican a Rodrigo con los héroes de las epopeyas árabes, y sobre los que no creemos necesario detenernos al haber sido estudiados ampliamente por Alvaro Galmés y otros eruditos. Sólo como muestra recordaremos los siguientes: el Cid recibe un sobrenombre guerrero, «el Campeador»; monta un caballo con apelativo que le es propio; se siente orgulloso de poseer espadas que ha arrebatado al enemigo y se las entrega a sus yernos como símbolo de aprecio, imitando en ello al mismo Mahoma; se enfrenta a un león, tópico árabe que sirve para probar la dignidad de un héroe; en la batalla grita su nombre para animar a las huestes; se muestra jubiloso ante la presencia del enemigo por hacerle presagiar la adquisición de botín; reparte las ganancias ateniéndose a las leyes islámicas que le confieren el quinto; se ve obligado a abandonar su tierra como fruto de difamaciones y calumnias e inicia su andadura hacia el destierro «volviendo la cabeza» y «llorando de los ojos».”<sup>44</sup>. Otro aspecto más: “La lectura del poema desde la perspectiva de la historiografía árabe permite llamar la atención sobre determinadas costumbres que podrían muy bien encontrar su origen en el mundo islámico. Una de ellas consiste en hacer votos para privarse de algo que se considera un placer, sacrificio que durará hasta que uno lleve a cabo el *ta’r* o venganza o hasta que consiga lo que previamente se ha propuesto. La decisión del Cid de no cortarse la barba tras vencer al rey de Sevilla (v. 1241) es un hábito que, según Emilio García Gómez, no obedece a «estilizaciones juglarescas» ni se tomó de la épica francesa, como defendía Menéndez Pidal. El insigne arabista prueba que estamos ante una práctica establecida en la época preislámica y documentada ampliamente en textos literarios e históricos desde el siglo VII hasta el momento actual. Naturalmente, al pasar a Europa, su sentido cambiará en función de lo que para uno puede considerarse sacrificio. Es decir, si los árabes se enorgullecen de llevar barba y el pelo largo, el rapárselo encierra para ellos el mismo valor que el no cortárselo en Occidente.”<sup>45</sup>.

43 Ibid., pág. 79.

44 Ibid., pág. 25-26.

45 Ibid., pág. 25.

Y una última reflexión: “Para el creador del poema, Rodrigo posee esas cuatro virtudes que desde tiempos inmemorables adornaban a los beduinos: generosidad, coraje, inteligencia y mesura, a la vez que encarna los atributos que se asignan al «héroe» dentro de la tradición épica oriental y entre los que hemos de resaltar como «peculiar» el de ser maestro del engaño, tanto en la guerra como en el trato con comerciantes [...] posiblemente porque respondían a prácticas censuradas por la sociedad occidental. Lo mismo sucede con las relaciones que unen al Campeador con sus «vasallos», que en nada se parecen a las propias del mundo hispanogodo”<sup>46</sup>. Hasta aquí los sugestivos apuntes de Dolores OLIVER.

¿No es, pues, el Cid todo un árabe? Si es que el Cantar se compuso por un árabe ¿deja por ello de ser tan bello o inmensamente atractiva la figura histórica del Señor (Sidi), Doctor en Defensa?<sup>47</sup>

## 2. Segunda Visión de Ejércitos españoles

### 2.1. Un Ejército no ilustrado, sí noble. Clase dominante, pero no dirigente.

Mucho debemos, creo yo, en todos los ámbitos a los novatores del XVIII, aliados del poder, que, bajo la Dinastía Borbón entronizada entre nosotros con Felipe V, se propusieron fortalecer el Estado con la fórmula del Despotismo Ilustrado, una vez superados los desastres de la Guerra de Sucesión. Destacaré un aspecto puesto de relieve por algunos estudiosos<sup>48</sup>, el de los viajes, que realizaron por España y fuera del territorio. Gómez de la Serna se refiere a esta cuestión; cuenta cómo el autor de uno de los primeros en realizarse, llevado a cabo por el marqués de Valdeflores, que rendía tributo al que primero concibió la idea, el monarca Fernando VI, al que seguiría en su misma actitud su hermano también rey Carlos III, señalaba que, a la vez que se promovían los viajes por España, se enviaban al extranjero “personas hábiles que trujesen a su Patria los nuevos co-

46 Ibid., pág. 15-16.

47 En todo caso, y acaso con su sola figura, ya queda subrayada la relevancia en España del siglo XI. Pero además -y lo pone de relieve José Antonio ESCUDERO cuando analiza la obra de *Las Cortes* de Martínez Marina (vid., por ejemplo *Administración y Estado en la España moderna*, Consejería de Educación y Cultura de Castilla y León, Valladolid, 1999, pág. 404)- en ese siglo se producen tres hechos fundamentales: de un lado, que la monarquía se transforma de electiva en hereditaria; de otra parte, que se unen los reinos de León y Castilla; y por último, que la curia recibe nueva organización y mejoras considerables hasta convertirse en Cortes.

48 Vid, a título de ejemplo el libro de mi compañero Letrado de las Cortes Gaspar GÓMEZ DE LA SERNA, *Los viajeros de la Ilustración*, Alianza, Madrid, 1974. Coincidencias de la vida, ese es el año de su fallecimiento, vacante que dio lugar a una ampliación en las plazas ya convocadas para la oposición de Letrados y en la que me cupo el honor de ingresar al cuerpo como número 1 de la promoción, que tomó posesión el siguiente día 2 de enero de 1975, pronto hará, pues, 44 años.

nocimientos relativos a la *Milicia*, a la Legislación, a las Artes y a las Ciencias”<sup>49</sup>. Un apunte más, aunque sea aprovechando este Pisuerga de Valladolid: ¿hemos reparado lo suficiente en que las famosas Sociedades de esa época huyen hablar del Estado, de la Nación, y de vínculos jurídicos y giran con la denominación de Amigos del País?

En este apartado los puntos clave a retener podrían ser los siguientes: 1º El modelo reformista tiene clara inspiración francesa<sup>50</sup>. 2º Como ocurre casi siempre las innovaciones crecientes afectaron a los avances técnicos y a los tácticos. 3º Con todo, el cambio más significativo fue el crecimiento de su tamaño. 4º Nada desdeñable fue otro cambio esencial: la relación cada vez más directa que se fraguó entre el rey y el ejército<sup>51</sup>. 5º Aunque se sigan contratando mercenarios, se apuesta por reclutar soldados entre los súbditos propios, bajo la esperanza de así poder reforzar los vínculos de fidelidad<sup>52</sup>. 6º Las tropas de “continuo servicio” han de estacionarse necesariamente en el territorio peninsular, y ello a diferencia de lo ocurrido bajo los Austrias, en que las principales campañas miliares se desarrollaron bien en nuestras posesiones italianas, o en las provincias del Norte<sup>53</sup>. 7º Se están sentando las bases de un ejército profesional, organizado y controlado por el Estado (o Rey: El Estado soy yo). 8º Aparecen también, y ya más detallados, los cuerpos normativos que van a regular y unificar todos los aspectos relacionados con la organización, la administración y el funcionamiento de las armas y cuerpos del ejército<sup>54</sup>.

## 2.2. Una España oficialmente ilustrada. Novatores, viajes al exterior e importaciones para dar “luz” a la Milicia.

---

49 Gómez de la Serna, Los viajeros, op. cit. pág. 72 y 73. El viaje se hizo en 1752 y sus resultados se publicaron, ya con Carlos III en el trono, como Las empresas literarias del reinado de Fernando VI.

50 Subraya Paloma de OÑATE ALGUERÓ, *Nueva dinastía, nuevo ejército. Los primeros años del reinado de Felipe V*, en el libro “El cambio dinástico y sus repercusiones en la España del siglo XVIII”, Universidad de Jaén, Jaén, 2001, pág. 109, que bajo el ministerio Louvois el francés se había convertido en uno de los más poderosos de Europa.

51 Vid. también las dos monografías más relevantes en esta materia en el campo de la España del siglo XVIII: Francisco ANDUJAR DEL CASTILLO, *Los militares en la España del siglo XVIII. Un estudio social*. Biblioteca Chronica Nova de estudios históricos, Granada, 1991, y Cristina BORREGUERO BELTRÁN, *El reclutamiento militar por Quintas en la España del siglo XVIII. Orígenes del servicio militar obligatorio*, Secretariado de publicaciones de la Universidad, Valladolid, 1989. También puede consultarse Fernando PUELL DE LA VILLA, *El soldado desconocido. De la leva a la “mili”*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1996.

52 Paloma de OÑATE ALGUERÓ, *Nueva dinastía, nuevo ejército. Los primeros años del reinado de Felipe V*, op. cit., pág. 109-110.

53 Paloma de OÑATE ALGUERÓ, *Nueva dinastía, nuevo ejército. Los primeros años del reinado de Felipe V*, op. cit., pág. 110, apunta que los tercios de hecho estaban afincados en Italia, desde donde se desplazaban, cuando las circunstancias así lo requerían, a otros puntos de la geografía europea.

54 Una vez más, vid. Paloma de OÑATE ALGUERÓ, *Nueva dinastía, nuevo ejército. Los primeros años del reinado de Felipe V*, op. cit., pág. 113.

Entre nosotros resultan de aplicación esos puntos clave que en el apartado anterior señalé como provenientes de Francia. Y debe apuntarse que a partir de 1713 habrá menos guerra en España. Desaparecerá en su integridad durante el reinado de Fernando VI. Tal extremo no pasa desapercibido. La falta de conflicto bélico en la península, unida al hecho de que sus costas, a excepción de enclaves concretos como Cádiz, apenas corrían peligro, explicaba la carencia de tropas permanentes afincadas. La defensa del territorio se organizaba a partir de milicias locales, y tan sólo los acontecimientos de 1640 en Cataluña y en Portugal requirieron la puesta en marcha de mecanismos más desarrollados.<sup>55</sup> De ahí hay un paso hacia otra gran cuestión, que tendrá un aparatoso cambio de dimensiones en el siglo siguiente, pero que ahora no es objeto de especial preocupación. La citada autora, de Oñate, nos lo narra así: “Como los milicianos habitaban en sus propias casas, tampoco fue necesario construir cuarteles o habilitar recintos donde albergar a la tropa. A pesar de que a lo largo del XVIII los regimientos se iban estableciendo de manera fija en la península, tampoco permanecían con continuidad en el mismo territorio, sino que, por el contrario, se desplazaban cada dos o tres meses de un lugar a otro, alojándose en las viviendas de la población civil, lo cual, como es de suponer, traía consigo numerosos descontentos y la oposición generalizada de esta última. Esto no cambiará hasta que, bien entrado el XIX, los regimientos queden adscritos a territorios determinados y se empiecen a habilitar conventos para el alojamiento de los soldados. Los primeros cuarteles militares pensados para alojar a las tropas de “continuo servicio” datan de la segunda mitad del XIX.”<sup>56</sup>

Y tal afirmación conecta con lo que sin miedo a equivocarme podría calificar de *reflexión curiosa*: Las *sedes religiosas*, siempre de dimensiones al menos tendencialmente más que notables en España, albergan sucesivamente -según el siglo en el que nos detengamos- a las Cortes cuando eran itinerantes<sup>57</sup>, o a determinados cuarteles cuando (ya en el siglo XIX) el ejército ve cómo sus regimientos quedan adscritos a territorios determinados, de manera que, como acabamos de ver, los primeros cuarteles militares pensados para albergar a las tropas de “continuo servicio” quedan instaladas en conventos durante la segunda mitad de ese siglo<sup>58</sup>. En la Edad Media es la pujante Iglesia la que presta sus locales a las Cortes de cada Reino. Llegado, en cambio, el siglo XIX es la desposeída Iglesia (como efecto de la desamortización) la que aporta locales

55 Paloma de OÑATE ALGUERÓ, *Nueva dinastía, nuevo ejército. Los primeros años del reinado de Felipe V*, op. cit., pág. 110.

56 Ibid., pág. 110.

57 Vid. mi libro *En un lugar de las Cortes*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2009; en él estudio las sedes de Congreso y Senado antes de encontrar definitivo asentamiento o sede fija en Madrid en sus respectivos Palacios de la Carrera de San Jerónimo y la Plaza de la Marina Española (ambas sedes antiguos conventos).

58 Paloma de OÑATE ALGUERÓ, *Nueva dinastía, nuevo ejército. Los primeros años de reinado de Felipe V*, en “El cambio dinástico y sus repercusiones en la España del siglo XVIII”, Universidad de Jaén, Jaén, 2001, pág. 110.

amplios en los que se instalarán cuarteles para albergar a una tropa ya estable en un territorio concreto. La Historia de España no para de ofrecernos pintorescos retruécanos<sup>59</sup>.

Cambia, además, y como también dijimos en el anterior apartado, el sistema de reclutamiento: “el número de efectivos se multiplica, pero a diferencia de los Tercios, integrados en su mayor parte por mercenarios extranjeros, se intentó crear un ejército de base “nacional”. Para ello se puso especial interés en los sistemas de reclutamiento: El tradicional alistamiento de voluntarios, se vio acompañado por las levas de vagos y por las levas honradas, más comúnmente conocidas como “quintas”, que consistían en reclutamientos obligatorios de jóvenes elegidos por un sistema de sorteo. En realidad estas formas de reclutamiento se conocían ya en la época de los Austrias, pero sólo se habían puesto en práctica en situaciones de extrema necesidad. Lo novedoso es que bajo los Borbones se acudiría continuamente a dichos sistemas.”<sup>60</sup>. Pero con ello no se agota la rica temática que nos ocupa: “Otras de las huellas de la influencia francesa en el nuevo ejército borbónico, fue sin duda la implantación del regimiento como unidad administrativa y de combate frente a los antiguos tercios, la sustitución del Maestre de Campo por el Coronel, y la introducción de un empleo nuevo, el de cadete, como vía de acceso a la oficialidad reservada únicamente a aquellos que pudieran demostrar su condición de nobleza.”<sup>61</sup>.

Ese último aspecto tiene gran relevancia, y oculta el significado del juego de palabras que hemos consignado en el apartado uno anterior, pues estaremos en presencia, sí, de una clase dominante; pero en ningún caso creo que sea de verdad clase dirigente, que hasta muy finales del XVIII vendrá de la colaboración entre Rey y novatores o ilustrados. Y ello choca -una más de las contradicciones en que está inmerso el siglo de las “Luces”- con esta otra reflexión, importante. Se nos dice por quienes más se han ocupado de la cuestión que “quizá la novedad más importante de este nuevo ejército, es la creación de un cuerpo de oficiales. Es decir, de una jerarquía militar que empieza a basarse en los méritos propios y en las capacidades de los individuos a la hora de determinar su puesto en dicha jerarquía, frente a épocas anteriores en las que esto dependía únicamente de su condición nobiliar. Esto permite que la “función militar” vaya siendo considerada como un oficio. Sin esta profesionalización, los cambios que permitieron una

---

59 Dice Felipe PÉREZ CAPO, *Curiosidades parlamentarias. Anécdotas, sucesos e historietas*, Biblioteca de El Mundo Taquigráfico, Madrid, 1902, pág. 9, que “En España -en Madrid sobre todo- la mayor parte de los edificios públicos, algunos ya desaparecidos, habían sido conventos hasta bien entrado el siglo XIX. Esto prueba tres cosas. Que los conventos menudeaban, que eran excelentes edificios y que estaban situados en los mejores puntos de las poblaciones”.

60 Paloma de OÑATE ALGUERÓ, *Nueva dinastía, nuevo ejército. Los primeros años del reinado de Felipe V*, op. cit., pág. 110.

61 *Ibid*, pág. 114.

evolución de esta institución a lo largo de todo el XVIII y un cambio más brusco ya en el XIX habrían quedado minadas.”<sup>62</sup>.

Consignaré, además, algo del “entorno” del momento, que desde Madrid mira más allá de los Pirineos: tuvo Floridablanca que dar instrucciones a aduanas, para que se vigilase qué cosas venían de Francia, redoblándose las precauciones con objeto de impedir la entrada de “propaganda”. Dice ANES que “ante las medidas de aislamiento, redoblaron su astucia los revolucionarios”<sup>63</sup>, de manera que pretendieron introducir en España otros productos, no ya papeles, alusivos a la Revolución. Y ello provoca una resolución del Gobierno español de 6 de agosto de 1790 por la que se prohíbe la entrada en España y posterior exportación a América de unos chalecos con la palabra “liberté” y todos aquellos efectos que tuviesen “pinturas alusivas a las turbaciones de Francia”<sup>64</sup>. Floridablanca, dando muestras de su talante ilustrado (todo debía ser progresivo, y no revolucionario), en no pocos escritos (por ejemplo en el informe autógrafo que lee al Rey en 1791) habla con profusión de que “el *Yncendio* de Francia va creciendo y puede propagarse como la *Peste*”<sup>65</sup>.

Visión que complementa lo dicho: una pincelada, pero cargada de significaciones, hemos de dar a los Ejércitos en España durante el siglo XVIII. Es una milicia a la que hemos de denominar “Ejército de la Ilustración”. Los ejes de la cuestión son conocidos, aunque nuestra labor es relacionarlos, para ofrecer una imagen real del campo que analizamos. Al margen de otro elemento que, por razones de espacio hemos de dejar de lado aunque nos pese<sup>66</sup>, recordaré, por una parte, que, por los estudiosos de la materia, se subrayan las carencias respecto a la estructura política-administrativa del Estado: “no había Estado, el Despotismo Ilustrado tuvo que irlo creando prácticamente de la nada, no sin vencer las resistencias de quienes se beneficiaron durante más de un siglo de su inexistencia. Ni administración civil, ni Ejército, ni Marina”<sup>67</sup>.

De otro lado, decía Jovellanos, en la carta que dirige en mayo de 1774 al cónsul inglés en la Coruña (Alejandro Hardings), que “una nación que se ilustra puede hacer grandes reformas *sin sangre*”, a lo cual, con referencia explícita respecto al momen-

62 Paloma de OÑATE ALGUERÓ, *Nueva dinastía, nuevo ejército. Los primeros años del reinado de Felipe V*, op. cit., pág. 116.

63 Gonzalo ANES, *Economía e Ilustración en la España del siglo XVIII*, Ariel, Barcelona, 1969, pág. 148.

64 La resolución está en el *Archivo del Ministerio de Hacienda*, Colección órdenes generales de Rentas, tomo 34, folios 75 y 76, según anota el propio ANES, *Economía e Ilustración*, op. cit., pág. 148.

65 *Ibid.*, pág. 184. Los subrayados son míos. En ese mismo informe (vid., pág. 186) asegura a su majestad que “estamos rodeados de Franceses en nuestras casas y pueblos...”, mencionando entre otros a “... *Militares*, *literatos*, *viajeros* y otros...” que forman “una multitud capaz de seducir toda clase de Personas y estados, y especialmente en los Pueblos y Vasallos atraídos de las dulces esperanzas de libertad, de no pagar tributos, y de igualarse las gentes más humildes a las más Grandes y elevadas”. De nuevo los subrayados son míos.

66 Me refiero a las *Ordenes Militares*.

67 Gaspar GOMEZ DE LA SERNA, *Los viajeros de la Ilustración*, Alianza, Madrid, 1974, pág. 116.

to histórico que vive procedente de más allá de la frontera de los Pirineos, añade que “y creo que para ilustrarse tampoco sea necesaria la *rebelión*”<sup>68</sup>. Es decir, que se hará la reforma a la manera española, a saber, desde arriba, mediando el propio Estado, sin burguesía ni pueblo, impulsada y dirigida por la nobleza/realeza.

Ello se topa con la Revolución Francesa. Jovellanos se define como “apasionado de la libertad y enemigo de la demagogia”. Pero los acontecimientos son tozudos y de la enorme fuerza que todos conocemos. Ya hemos visto la anécdota que narra ANES. Se tiene que prohibir mediante Decreto importar de Francia unos chalecos, ejemplo de la modernidad, pues incorporan mensajes en sus telas, y hacen publicidad pionera.

### 3. Tercera Visión de Ejércitos españoles

#### 3.1 Un Ejército de potenciales proletarios (siglo XIX). Riego y una sublevación militar que se niega a ir a las Américas. Al tiempo, empiezan y proliferan los “pronunciamientos”.

Y ¿cómo no hablar aquí de *pronunciamientos*, palabra genuinamente española del XIX, y que se acuña teniendo como referente la conducta de ciertas partes y personajes del ejército patrio de esta época?

Da mucho de sí el siglo XIX. Enunciaré unas cuantas materias en el campo acotado:

1. Luchas varias. A. En España y Portugal hay guerras (algunas ya han sido, pero hay que traerlas a colación) internas; contra Gran Bretaña; contra el invasor francés; guerras civiles (tres en ese siglo, más otra muy cruenta en el XX). B. En Estados Unidos (a partir de 1776...) en algo de guerra participamos y les acuñamos moneda (origen del dólar<sup>69</sup>). C. En toda Sudamérica. D. También en Filipinas (Asia). E. En África. De alguna manera somos récord guiness por acumulación de guerras dispares (4 continentes) para tan poca población y ejército tan exiguo en números.
2. Aparición de militarismo, especialmente en su versión de pretoria-nismo. Hasta el parlamentarismo se convierte en pretoriano, según veremos sostienen algunos autores.
3. Ósmosis -impuesta, que no voluntaria- entre vidas civil y militar.

---

68 Lo cita el propio GOMEZ DE LA SERNA, Los viajeros, op.cit. Los subrayados son míos.

69 Lo cuenta Raúl GUERRA GARRIDO, Castilla en Canal, 1998. Allí se explica que para la identificación de la moneda que se entregaba se hizo figurar en las cajas las dos columnas de Hércules, y encima la S que indicaba la procedencia de Spain, lo cual daría lugar al signo o logotipo del dólar.

4. La caída de nuestro imperio acabará imputándose a los Ejércitos (y quienes los organizan y los mandan), y generará el caldo de cultivo para la filosofía antimilitarista, “*milesfobia*” (podríamos acuñar el neologismo).

De ese desprestigio aún no se han repuesto nuestros uniformes militares.

Pero aunque sea con brevedad, centremos por un momento el foco de nuestra atención en los pronunciamientos.

Nos lo contó en su día SÁNCHEZ AGESTA: en la parte segunda de su “Historia del Constitucionalismo” desgrana -pues en el tipo genérico caben modalidades diversas- cuáles son los subtipos que se dieron en el XIX, desde el del general Llauder en Cataluña, y hace concreta referencia a estos tipos de pronunciamientos:

- “De guante blanco” (el alarde de fuerza sólo está simbólicamente representado por la jerarquía militar de quienes firmaron las exposiciones...” (pág. 174).
- El motín de “La Granja”: los clubes progresistas de Madrid enviaron unos miles de duros a la Granja, con los que se compraron a los sargentos y se emborrachó a los soldados (175) coaccionando a la Corona (el sargento García a la Reina).
- Modelo Pozuelo: plante de oficiales que piden o se toman licencias para no servir a los que eran según ellos ministros ineptos y odiosos, que va seguido luego (tras que el General en Jefe restablezca con blandura la disciplina) de un cambio en el Gobierno<sup>70</sup>.

A esas clases añade que es un “*instrumento patológico normal* del parlamentarismo del siglo XIX”<sup>71</sup>. El Ejército (177) se acaba convirtiendo en un ejército político que respalda y tutela las instituciones y la organización militar se habitúa a actuar como fuerza política<sup>72</sup>. Podríamos, pues, decir que el ejército se ideologiza y deja de ser neutral respecto al poder político, pues él mismo se convierte en poder político, y se obedece a sí mismo en lugar de prestar obediencia a dicho poder político, y depende de sí mismo en lugar de depender del poder civil.

Y esas reflexiones acaban con este corolario: los pronunciamientos, en el siglo XX adoptan un nuevo nombre: son *golpes de Estado*<sup>73</sup>. Lo veremos.

Con todo, no es preciso ahondar mucho más para subrayar cómo se ha producido la evolución ni sus elementos esenciales: “Pocas instituciones sufrieron un cambio tan profundo durante la guerra de la Independencia como el viejo Ejército borbónico, hechura de la sociedad estamental y vivero al mismo tiempo de las ideas ilustradas en los últimos años del siglo XVIII. Tras el colapso de la Monarquía absoluta en 1808, la creación de la guerrilla daría origen a un nuevo

70 Luis SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del Constitucionalismo español*, I.E.P., Madrid, 2ª edición, 1964, pág. 173 y ss.

71 *Ibid.*, pág. 176.

72 *Ibid.*, pág. 178.

73 *Ibid.*, pág. 182.



Ejército nacional al que acabaron integrándose los cuadros de mando de las partidas guerrilleras, muchos de ellos de origen popular. Se puso en marcha de esta forma un proceso de democratización social del cuerpo de oficiales que fue sancionado por un decreto de la Regencia (17-VIII-1811) autorizando que se diera mando militar a «cualquier individuo por inferior que sea su grado». La estructura del nuevo Ejército quedaba esbozada en la Constitución de 1812, que, en sus artículos 356-361, regulaba la organización de una «fuerza militar permanente», cuyo número y composición serían fijados por las Cortes.<sup>74</sup>

Pero volvamos la vista un poco antes. No se puede olvidar lo que dice un clásico constitucionalista, SALAS, para explicar el pronunciamiento de Riego, pues alude al gran número de prisioneros que pasaron varios años en Francia leyendo libros a los que en España quizá no hubieran tenido tan fácil acceso: «como estos prisioneros eran militares, las ideas liberales se extendieron más rápidamente en el ejército que en el pueblo, y por eso yo no he extrañado que el ejército haya tomado la iniciativa en la gran causa de la libertad en España»<sup>75</sup>. Son nuevas «luces» para nuestra Milicia.

La tentación de hacer algo más que un ejército en circunstancias normales, de convertirse en otra cosa, está ahí.

Dice MADARIAGA que «el desvío del soldado español hacia la guerra de América, la infiltración de la francmasonería y la fermentación revolucionaria reinante transformaron gradualmente aquel instrumento de reducción de Hispano-América en uno de liberación de España»<sup>76</sup>. A lo que COMELLAS apunta adicionalmente que «por primera vez la tropa consentía en hacer la revolución. Así fue como el Ejército Expedicionario de Ultramar se convirtió en «Ejército de la Isla», artífice y símbolo del nuevo régimen»<sup>77</sup>.

Por mi parte, no es nueva mi preocupación al respecto. En su momento *compare las letras de los himnos de Riego, la Marsellesa y la Internacional*<sup>78</sup>. Era aquella época de intrigas y contraintrigas. Nadie está seguro de lo que piensan incluso los que se consideran correligionarios. De ahí, acaso, la necesidad (hacer de ella virtud), o cuando menos la conveniencia o explicación de su proliferación, de las sociedades secretas, como intento de preservar así la pureza de las propias convicciones. El ejército es pro liberal, pero quizás no es del todo pro constitucional (la pelea de Riego y Quiroga así lo demuestra), sin que por ello haya que dejar de valorar el arrojo de una tropa que se jugaba su carrera profesional con

---

74 Voz «Ejército» en *Diccionario político y social del siglo XIX español*, directores Javier Fernández Sebastián y Juan Francisco Fuentes, Alianza editorial, Madrid, 2002, pág. 263-264.

75 *Lecciones de Derecho constitucional*, 1821, Prólogo, pág. XVI.

76 Salvador de MADARIAGA, *Bolívar*, Tomo II, Madrid, Espasa Calpe, 1975, pág. 76.

77 José Luis COMELLAS GARCÍA-LLERA, *El Trienio constitucional*, Madrid, Rialp, 1963, pág. 22-23.

78 Nicolás PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *El Himno de Riego (que fue presidente de nuestras Cortes) como símbolo político. Los hijos del Cid*, en el Libro del Segundo Centenario de la Constitución de Cádiz, Senado, julio 2011.

tal de defender los ideales. Y, a todas estas, pensemos que hay epidemias, una carencia casi ontológica de pertrechos con los que hacer eficazmente la guerra o una revolución, lluvias, caminos pantanosos que se convierten en intransitables y por los cuales ha de ir pueblo a pueblo pregonándose la vuelta al régimen constitucional...

Con esos mimbres es con lo que se hace el inicio del Trienio Liberal. Y llaman poderosamente la atención unos cuantos aspectos, que conviene mencionar, aún sin entrar en los jugosos detalles que cada uno de los apartados nos podrían deparar, caso de ser éste del presente trabajo lugar adecuado (por su necesaria limitación de páginas dejaremos volar la imaginación del sufrido lector, sin dar por el momento más detalles) para ello. En todo caso, cabría mencionar 1. Los motivos alegados para desobedecer la orden del Monarca de embarcar rumbo al Nuevo Mundo. 2. Las disensiones, dentro de la propia jerarquía militar. 3. La parsimonia con que se suceden las proclamas en favor del cambio de orientación de la política nacional. 4. Las razones del porqué de nuevo Cádiz, esta vez sin estar el suelo patrio infestado (todavía) por la tropa invasora francesa, es cuna del movimiento en favor del constitucionalismo. 5. El pronunciamiento de Riego. De todo ello nos ocuparemos seguidamente.

Es fácil, en primer término recopilar en unas pocas las razones que constituyen la ratio decidendi de los sublevados. Hasta tres se manejan habitualmente: uno el mal estado de los barcos, otro, las crueldades de los nativos y criollos para con los combatientes realistas y, el mejor manipulado de los tres, que era la vuelta al régimen constitucional instaurado por las Cortes de Cádiz. El propio Riego, al hacer su proclama en Cabezas de San Juan el 1 de enero de 1820 se hace eco de la situación y habla de buques medio podridos, aún no desapestados, con víveres corrompidos, sin más esperanzas (para los pocos que lograsen arribar a buen puerto) que morir víctimas del clima aun cuando resultasen vencedores. A lo cual debía añadirse<sup>79</sup> que los soldados habían de acordarse de las injusticias cometidas sobre ellos por el Gobierno, ya obligando a los que ya habían cumplido su servicio a continuar con él, ya atrayendo batallones enteros con engaños hasta la orilla del mar.

De otro lado, y en segundo lugar, destacan las disensiones que en el seno de la propia jefatura del ejército se producían respecto al alcance del movimiento. Riego y Quiroga no parecen entenderse, por mucho que se lancen recíprocas ¡Vivas! al tiempo que dirigen sentidas arengas a sus respectivas tropas. Acaso la contienda principal entre ellos versó sobre el hecho de haber puesto Riego en su bandera, y de haber proclamado en todos los pueblos por donde había pasado, desde las Cabezas hasta el Puerto de Santa María, la Constitución de 1812. Ello contrasta con la conducta observada por Quiroga, al cual, no obstante estar en

---

79 Vid. Fernando ÁLVAREZ BALBUENA, *Rafael del Riego*, Revista crítica del presente El Catoblepas, núm. 54, agosto 2006, pág. 17 y siguientes.

pacífica posesión de la isla de San Fernando desde el día 3 hasta el 7 de Enero, no se le había ocurrido proclamar en aquel punto dicho Código político<sup>80</sup>. El uno al otro se ocultaron, además, relevantes documentos o proclamas, como ocurre señaladamente<sup>81</sup> con la exposición que dirige a Fernando VII Antonio Quiroga con fecha 7 de enero de 1820 en su condición de “órgano” del ejército, en la cual se queja de los “personajes” que rodean al Monarca; le dice que “las luces de la Europa no permiten ya, Señor, que las naciones sean gobernadas como posesiones absolutas de los reyes”; proclama que “el Gobierno representativo es el que parece más análogo a las vastas sociedades, cuyos individuos no pueden materialmente congregarse todos para promulgarse leyes”; sin duda pide “resucitar la Constitución de España”, pues constituye el objeto del ejército sublevado el que sea la Nación, legítimamente representada, la que tenga el derecho de darse las leyes a sí misma. Y pocos días más tarde se reproduce el episodio: Quiroga no consulta a Riego otro documento tan crucial como es el manifiesto del ejército de la Isla de León al pueblo español, de fecha 13 de enero de 1820. En dicha alocución se contienen atinados párrafos que tratan de enervar la idea de un ejército sublevado como sinónimo de desorden (se han respetado las propiedades; se ha mantenido con severa disciplina la tranquilidad pública; y debe esperarse de corazones españoles el respeto a todas las instituciones religiosas). Hay una apelación contundente a la sujeción del ejército a los poderes civiles (“los soldados no son legisladores”). Y termina con una advertencia al pueblo (“si no os aprovechais de semejante ocasión, si no comprendéis todo el valor del rayo de felicidad que comienza a verse, no suspireis, no os quejeis”) y exaltando el valor de la intentona: “cualquiera que sea nuestra suerte, deberá ser envidiada por aquellos mismos que se humillan bajo el soplo de corrupción, y que en su ignominia no escapan a las persecuciones de un eterno remordimiento”. Lo firma en la citada fecha Quiroga “como jefe y órgano del ejército”<sup>82</sup>. Hay, además, y lo decíamos al enunciar las cuestiones de las que queríamos ocuparnos, una cierta parsimonia en el devenir de los acontecimientos, aunque el paso del tiempo no tiene para todos los estudiosos de la época la misma significación. Lo cierto es que desde la proclama de Riego hasta el triunfo de las tesis que harán variar de talante a Fernando VII pasan meses, en los cuales hay tropas que deambulan básicamente por el Sur de España, tratando de captar voluntades en favor del Código de Cádiz y designando alcaldes constitucionales en cuanta población se decanta en su favor; hay tropas realistas que de alguna manera rehuyen el enfrentamiento armado con los sublevados. Parece en todo caso cierto que el levantamiento pierde sobre todo en el Sur fuerza y se diluye.

80 Véase para todo ello Manuel FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, 1900 pág. 692.

81 Lo recuerda el propio Fernández Martín, *Derecho Parlamentario Español*, op. Cit. Pág. 696-698, en que puede leerse íntegramente.

82 Tomo de nuevo las citas de Manuel Fernández Martín, *Derecho parlamentario español*, op. cit. pág. 714-716.

Aún así hay autores de primer orden que hablan de la “rápida propagación”, atribuyéndola a que “en el clima de descontento existente a fines de 1819 la aureola legendaria de Riego, que recorre Andalucía, provoca diferentes levantamientos en la Península. Uno en la Coruña (21 de febrero), que se extiende rápidamente por Galicia entera, que queda en poder de los insurgentes; otro en Zaragoza (5 de marzo), otro en Barcelona (10 de marzo), otro en Pamplona. En suma, el movimiento triunfará ante la reacción poco adecuada del poder central frente a este levantamiento general”<sup>83</sup>.

Podría dedicarse no poco esfuerzo, desde luego un capítulo largo y sesudo, a analizar -y cuál ha sido, marcando, así, su evolución histórica hasta llegar a nuestros días- la naturaleza jurídica del Ejército y su inserción en el seno del Estado Constitucional. Pero en todo caso no parece que hoy pudiéramos repetir la narración y la preocupación de HELLER al dar cuenta (lo estudia en la sección que en su libro dedica a *Las ideas monárquicas*) de cómo el absolutismo había sentado las bases del moderno Estado nacional. Rescatemos, aunque sea a pie de página, ese texto relativo a esos hipotéticos roces entre Constitución y Ejército en la Alemania de mediados del XIX<sup>84</sup>.

83 JOVER ZAMORA, José María; GÓMEZ-FERER MORANT, Guadalupe, y FUSI AIZPURÚA, Juan Pablo, *España: Sociedad, Política y Civilización (Siglos XIX y XX)*, Madrid, Debate, 2001, pág. 57-58.

84 Hermann HELLER, *Las ideas políticas contemporáneas*, Labor, Barcelona, 1930, páginas 47 a 49. “En la política interior prusiano-alemana no ha podido abrirse nunca paso en el ideario de los monarcas, la idea del Estado Constitucional de Derecho que pugnaba con la creencia de que el Monarca era anterior y superior a la Constitución. Federico Guillermo IV aquel monarca de quien proviene la famosa frase de que la Constitución era una hoja de papel, y de que en Prusia no debían jamás gobernar el Rey y el pueblo ateniéndose a sus artículos, hubo de decidirse finalmente en 1850, después de haber violado repetidamente sus promesas de Constitución, y ante los insistentes requerimientos de sus ministros a jurar la nueva Constitución. Ahora bien, quería, cuando menos, establecer una reserva en el párrafo final del discurso del trono, que casi hubiera equivalido a la pretensión de poder, en caso dado, suprimir la misma Constitución. Finalmente incluyó en el discurso del trono la siguiente frase: «En Prusia el Rey tiene que gobernar, y yo no gobierno por ser este mi capricho ¡bien lo sabe Dios! sino por mandato del Altísimo». Guillermo II habló con Hintze, en una ocasión, de cierto testamento político de Federico Guillermo IV, que había de ser presentado a cada uno de sus sucesores inmediatamente después de subir al trono y antes de prestar el juramento de lealtad a la Constitución. En este testamento se exhortaba con gran insistencia al futuro monarca a que no se atara las manos con un juramento constitucional. Guillermo I, siendo Príncipe de Prusia, pidió en 1857 consejo a Bismarck, de si al comenzar a reinar tenía que reconocer la Constitución, y al subir al trono quiso que los Estamentos de las provincias le rindieran homenaje, según las formas del absolutismo feudal. Al advertírsele de lo inconstitucional de tal proceder se contentó con una coronación solemne, que por cierto no tuvo lugar en Berlín sino en el tradicional Königsberg, donde, tomando la Corona del Altar por su propia mano, declaró netamente que la debía a Dios, y añadió que por su propia voluntad renunciaba al obligado homenaje. Aun en 1866 jugaban círculos muy influyentes con la idea de un golpe de Estado absolutista, y hasta parece ser que la mayoría del Ministerio de entonces se mostraba inclinado a la realización de esos planes. Es posible que este caso se diera, porque, según la concepción prusiano-alemana, la fuerza más poderosa del Estado, el ejército, no estaba incluida en la organización jurídico-política. En el ejército predominaba la idea de que era un séquito personal feudal del Monarca, concepción que ya en el Estado federiciano se tenía por anticuada. Guillermo I declaró, en una ocasión, que era «odioso» que el Landrecht de Federico calificara a los oficiales de funcionarios del Estado, cosa que debía rechazarse en atención al juramento de la bandera. Esta concepción era aún corriente en el cuerpo de oficiales durante la guerra mundial. Esta mentalidad se explica sabiendo que para el nombramiento de los jefes del ejército no regían preceptos constitucionales. Pues constitucionalmente el

### 3.2. Una España convulsa en el interior, disruptiva en lo constitucional, colonial en lo exterior.

Unas cosas van seguidas de otras. No es fácil sentar criterio acerca de todo ello, de si unas fueron causa de las demás. Cabría decir que nuestro constitucionalismo nació débil. Que el parlamentarismo se abrió camino con fórceps. Que el peso de la historia del Imperio nos superó. Y que, llegado este siglo XIX y su final, no teníamos Ejército ni suficiente, ni centrado en verdad en su misión única, la Defensa de España. Toda la crisis nos venció, en lo exterior y en lo interior, hasta en el pensamiento. Sí, la frase me parece que resume mucho de lo que entonces se superpuso, ofreciendo una imagen de España convulsa en el interior, disruptiva en lo constitucional, colonial en lo exterior y con un Ejército insuficiente y descentrado. Acaso sea el momento, siempre como aspecto parcial de interés dentro de lo ya esbozado en apartados precedentes, de dedicar alguna atención complementaria al militarismo/pretorianismo. Y especial mención hemos de hacer al análisis de Madariaga.

“La palabra militarismo no corresponde muy exactamente al fenómeno español que pretende describir. Adóptase aquí tan sólo para conformarse a un error tradicional que le da, hasta cierto punto, carta de naturaleza. No se trata en España de un fenómeno comparable al de países, como la Prusia de anteguerra, en que una casta militar dominaba la política nacional, sobre todo en materia de defensa y relaciones exteriores, con un espíritu y una intención belicosos. El mal que aflige a España merecería con más exactitud el nombre de *pretorianismo*, puesto que un cuerpo de oficiales, sin la menor pretensión de formar casta, domina la vida política nacional con poca o ninguna precaución en materia extranjera y atento tan sólo a asegurar su propio poder sobre el Estado y a gozar de una proporción desmesurada del presupuesto nacional.”<sup>85</sup>

---

ministro de la Guerra de Prusia hubiera debido refrendar los nombramientos y ascensos, y responder de ellos ante el Landtag. Pero, en realidad, en la parte más importante de la administración militar subsistía el absolutismo, es decir, que dependía sólo del absoluto «Jefe Supremo del ejército». Federico Guillermo IV creó para este fin, bajo la forma de «jefes del gabinete militar», un organismo central sometido directamente a sus órdenes, que supeditado al principio sólo formalmente al ministro de la Guerra, desde 1861 de hecho, y desde 1883 de derecho, fué transformado por Guillermo I en inmediata dependencia del monarca. Así quedaba completamente fuera de la Constitución todo lo relacionado con la composición del Cuerpo de oficiales”.

85 MADARIAGA, Salvador de, *España. Ensayo de historia contemporánea*, undécima edición, Espasa-Calpe, 1978, Madrid, pág. 136. Apunta Rodrigo BORJA que militarismo “es la abusiva injerencia de las fuerzas armadas, como institución, o de sus miembros individualmente, en la conducción política de un Estado. Es también el sistema de privilegios que, en algunos países, se concede a los elementos militares.” (*Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, 1997, México, pág. 648)... “Pero el militarismo es más que eso: es el afán por el poder político, por el mando social y por los privilegios. Considera que “lo militar” es la esencia misma del Estado y entrega a los militares poder de mando y decisión. Eleva el gasto militar y promueve el armamentismo. Lleva implícita la transposición de principios y formas de comportamiento específicamente castrenses a otros ámbitos sociales, en que resultan extraños e inadecuados. Por tanto, el militarismo no solamente es la toma del poder sino también la imposición a la sociedad de los valores y categorías castrenses.” (Ibid.).

Tras ese distinguido señala nuestro agudo autor otra idea con la que se podrá o no estar íntegramente de acuerdo, pero que tienen su enjundia, como integrante de los posibles "caracteres nacionales": "El mal es relativamente reciente en España, mas no sin raíces en una tradición añeja y hasta en el carácter nacional. Empiezan a figurar los generales en la política española durante la guerra de la Independencia. Pausa y meditación merece este hecho: que el pretorianismo aparece en la política española al propio tiempo que España da sus primeros pasos como pueblo libre."<sup>86</sup>. "Castaños, el vencedor de Bailén, y Riego el primer conspirador, son los primeros nombres de una lista que había de llenar todo el siglo XIX y aun prolongarse inesperadamente en el XIX. La guerra civil, que, con cortos intervalos de precaria paz, constituyó la ocupación más absorbente de los españoles de 1800 a 1876, y las guerras coloniales, proporcionaban pretextos plausibles para sostener un pie militar que permitía a un buen número de oficiales elevarse a los cargos más altos del Estado mediante el escalafón militar. Hombres como Espartero y Serrano, que llegaron a ser regentes del reino por una combinación de audacia militar, valor personal y éxitos de campaña relativamente fáciles, no se habrían elevado a alturas comparables de haber seguido carreras que necesitasen un ejercicio más que mediano de la fuerza cerebral."<sup>87</sup>.

"El Ejército, además, al establecer la costumbre, que él mismo se encargó de convertir en necesidad, de confiar los Gobiernos generales de ultramar a jefes militares, acaparó cierto número de puestos envidiables, a la par que por medio de audaces intervenciones en la política se alzaba también de cuando en cuando con altos cargos del Estado."<sup>88</sup>. El elemento trasnacional, qué duda cabe, se convierte en algo con peso específico en nuestro campo de análisis.

Pero tampoco hay que magnificar la cuestión. Añade MADARIAGA que "sería erróneo imaginar al Ejército español como una vasta máquina militar poderosamente organizada para alcanzar el mayor rendimiento posible en la guerra a base de la fuerte proporción del presupuesto que consume. Se trata, por el contrario, de una máquina burocrática que gasta la mayor parte del dinero que recibe en personal superior de generales y oficiales, una proporción más pequeña en material y una proporción todavía menor en la preparación técnica de la guerra. De hecho, el Ejército español importa más como instrumento de política interior que como arma de guerra."<sup>89</sup>.

No deja, empero, de haber juicios de valor negativos. Dice, así, que "por un proceso de selección natural atraen a su seno hombres de más temperamento que juicio."<sup>90</sup>, y subraya otra conexión, esta vez de ámbito interno: "Es natural que el Ejército en todo país tienda a considerarse como la encarnación de la patria, y

---

86 MADARIAGA, España, op. cit., pág. 136.

87 Ibid., pág. 136-137.

88 Ibid., pág. 137.

89 Ibid., pág. 137.

90 Ibid., pág. 137-138.

así el de España se sintió ofendido por las formas nacionalistas que el progreso ciudadano vino a tomar en Cataluña, y en las que veía, no siempre sin causa, un peligro para la unidad de la patria.”<sup>91</sup>.

No me detendré mucho más en la cuestión, aunque sí apuntaré, de nuevo con el citado autor, que “el conflicto comenzó a manifestarse en Cataluña cuando, en 1905, una caricatura de pésimo gusto en un periódico catalanista sin importancia produjo una excitación tal en la oficialidad, que la redacción del periódico, invadida por un grupo de oficiales, quedó poco menos que destruida en unos minutos. Las autoridades no tomaron ninguna medida disciplinaria contra los oficiales culpables; lejos de ello, la agitación militar así iniciada culminó, tras dos crisis ministeriales, en la llamada ley de Jurisdicciones, que entregaba a los tribunales militares a todo aquel que de palabra o por escrito atacase a las instituciones militares.”<sup>92</sup>. “Desde aquel día el poder de la clase militar en el Estado —poder que en asuntos puramente militares había sido siempre predominante— franqueó los límites profesionales y empezó a intervenir imperiosamente en el terreno civil.”<sup>93</sup>.

### 3.3. No podemos olvidar la intervención de los ejércitos en las “guerras civiles” del XIX.

Necesidades inherentes a la restricción de espacio y tiempo impiden analizar con detalle la cuestión. Pero subrayo que es este otro de los elementos que en la España de ese siglo contribuyen poderosamente a ideologizar los Ejércitos españoles, sujetos, así, a más banderías de las existentes hasta ese momento. Ya no serán, por ejemplo, solo ejércitos monárquicos o republicanos, sino ejércitos dinásticos, enfrentados entre sí por obedecer a una u otra sección dentro del sistema monárquico dominante durante todo el siglo<sup>94</sup>.

En todo caso, también quiero decir que el “pueblo” estaba más o menos informado al respecto. Un ejemplo ilustrativo: hacia 1869 (en ese momento ya se habían producido las dos primeras guerras carlistas, 1833/40 y 1846/49) un Catecismo político de los que ilustraba con preguntas y respuestas acerca de las cuestiones esenciales constitucionales, contenía este diálogo, relativo al para qué del

---

91 Ibid., pág. 138.

92 Ibid., pág. 138.

93 Ibid., pág. 138.

94 Dice Juan Francisco FUENTES en *Diccionario político y social del siglo XIX español*, Alianza editorial, Madrid, 2002, pág. 265, que la “confluencia entre la guerra carlista y la Revolución liberal —y la decisiva participación de los militares en una y otra—, más el rápido descrédito de los partidos políticos y el prestigio que el Romanticismo otorgó a valores como el heroísmo y el sacrificio personal contribuyeron a hacer del Ejército la principal referencia de la sociedad española en un momento de vacío de poder y aguda crisis social. Los sectores más progresistas verían en él una institución de raíz popular y, como tal, el único cauce que permitía expresar, siquiera fuera por la vía del pronunciamiento, la verdadera voluntad nacional.”



Ejército: “Maestro. Asunto es este, *Manolito*<sup>95</sup>, que afecta al pobre pueblo como ninguno otro. Para defender nuestro querido hogar, nuestra persona, la de nuestros hijos; para defender nuestro pueblo, nuestra provincia, nuestra Nación; para que se nos administre justicia y no estemos á merced de los malvados; para que se nos eduque en el bien; para fomentar nuestros intereses, preciso es pagar á los hombres que se consagran á la custodia y mejora de tan amados objetos, que exponen su vida por nosotros, que por nosotros se desvelan; á más que estos gastos pueden ser reproductivos, porque los que invertimos en ilustrarnos, nos recompensan con usura; los que empleamos en beneficiar nuestros campos, en enriquecer nuestro país, nos valen más de lo gastado; pero como esto se hace con el sacrificio de nuestro sudor, es preciso evitar gastos supérfluos, y que se hagan poderosos á nuestra costa, hombres sin conciencia, holgazanes y ambiciosos, que sumergirían al pueblo en la miseria por gozar ellos. Por esto, los representantes nuestros, los Diputados á Cortes, tienen la misión patriótica y caritativa de discutir y aprobar ó desaprobar los presupuestos de gastos de la Nación; de tomar medidas para que nada se cobre sin estar autorizado por las leyes que ellos hacen; para determinar las fuerzas de mar y tierra que necesitamos; para no gravar en demasía á los infelices trabajadores, sobre su penosa suerte.”<sup>96</sup>.

## 4. Cuarta Visión de Ejércitos españoles

### 4.1 Los “golpes de Estado” de los ejércitos en el siglo XX.

En contra de esta intervención activa de los militares en la política, recordemos cómo Pérez de Ayala<sup>97</sup> trata de aherrojar su conducta para asimilarlos al lema de San Ignacio con arreglo al cual tienen los jesuitas que permanecer siempre

95 ¿No es un delicioso y digno precedente del inefable “Manolito gafotas” creado por Elvira Lindo?

96 La cita pertenece a La Constitución española puesta en sencillo diálogo, y con explicaciones convenientes, para la inteligencia de los niños y del pueblo, se destina a las escuelas de primera enseñanza y a las de adultos, por D. Gabriel Fernández, Director del periódico La Educación, Imprenta M. Minuesa, Madrid, 1869, pág. 328-329 y está contenida en el volumen Catecismos políticos españoles, arreglados a las Constituciones del siglo XIX, edición facsímil, Comunidad de Madrid, 1989. Para observar la actitud popular en el transcurso de las guerras carlistas, y cómo cambiaba según qué ejército atacara (el de los carlistas o el de los “constitucionalistas”), vid. el testimonio personal que presta C.F. HENNINGSEN en su biografía sobre Zumalacárregui. Colección Austral, Madrid, 1947, núm. 750, traducción y prólogo de Román Oyárzun. Tomo de nuevo la voz de J.F. FUENTES en Diccionario político y social del siglo XIX español, Alianza editorial, Madrid, 2002, pág. 265; para cerrar la idea de que “El comienzo, a partir de 1840, de lo que se ha dado en llamar parlamentarismo pretoriano (R. Carr) o régimen de los generales (J. Pabón), con Espartero y Narváez como principales protagonistas, complicó aún más el encaje de las fuerzas armadas en el nuevo Estado liberal, cuya propia existencia empezaba a ser considerada por algunos militares como fruto del sacrificio del Ejército en la guerra y en la Revolución.”

97 Ramón PÉREZ DE AYALA, La nueva historia de España, dentro del volumen “Escritos políticos”, que editó Alianza, Madrid, 1967, pág. 149-151.



perinde ac cadáver, disciplinado como un muerto, que se traduce esencialmente en el imperativo de “abdicación definitiva del juicio propio” dado que el militar pertenece no a un organismo sino a un mecanismo, máquina respecto de la cual no es posible al tiempo depender y discurrir críticamente; hay un contrato tácito en cuya virtud se entrega el derecho exclusivo de las armas al soldado y éste abdica de su derecho a opinar en materias sobre las que funciona el régimen gubernamental<sup>98</sup>. Nos narra GARCÍA ESCUDERO<sup>99</sup> una anécdota que acaso cabría elevar a categoría, en el plano que la filosofía de Platón y Aristóteles hacían respecto al asombro. El asombro está en el origen de la filosofía: asombro ante las cosas, ante la realidad, ante la vida; y añadimos nosotros: ¿asombro ante el cinismo? Esta es la anécdota como allí se cuenta: “«El Ejército, que puede alzarse cuando causa tan santa como la de la Patria está en inminente peligro, no puede aparecer como árbitro en las contiendas políticas ni volverse definidor de la conducta de los partidos ni de las atribuciones del jefe del Estado». El texto corresponde a la carta que Franco dirigió a José María Gil Robles, a requerimiento de éste, el 4 de febrero de 1937, para desmentir la «fábula», como se califica en la carta, de que Franco hubiese propuesto un golpe de Estado a Gil Robles cuando éste era ministro de la Guerra.”.

#### 4.2. Cómo Washington entrega el mando al poder civil.

Sé que en abstracto, en frío, es muy difícil poner coto a esas posibles intervenciones de un jefe militar en la política de un país concreto, sobre todo si éste atraviesa por circunstancias singularísimas, tan especiales que aquél se siente llamado a convertirse en salvador de la Patria, en libertador del País y justo para volver a unas esencias que dicho militar considera definitivamente perdidas o en trance de inmediata desaparición. Pero permítaseme que frente a ello, simplemente lea cómo describe Maurois el momento en que *Washington entrega el poder* a los representantes del pueblo americano, de forma sobria, llena de símiles y guiños, pero que reflejan que el único sin destocarse es el poder civil<sup>100</sup>: “Washington se despidió de sus tropas en Nueva York el 4 de diciembre de 1783. Los oficiales de su Estado Mayor se reunieron en una taberna. Abrazó a varios de ellos, a la francesa, y luego, en silencio, le acompañaron hasta su barco y, desde la orilla de Nueva York, contemplaron cómo se alejaba hacia la de Nueva Jersey. Muchos lloraban. Se trasladó a caballo a Annápolis, donde estaba reunido el Congreso, y resignó solemnemente sus poderes de comandante en jefe. Como todas las ceremonias en las que participó Washington, también ésta fue solemne. Para poner de relieve la supremacía del poder civil y la soberanía de la Unión,

98 Ramón PÉREZ DE AYALA, *La nueva historia de España*, op. cit., pág. 151.

99 José Antonio GARCÍA ESCUDERO, *Historia Política*, op. cit., Tomo II, pág. 743.

100 Obviamente antes de eso, a finales de 1781, Lord Charles Cornwallis, general de la tropa británica, se rinde a George Washington y le entrega su espada tras la definitiva batalla de Yorktown.

los diputados permanecieron cubiertos. El general pronunció un discurso muy breve. Entregó sus cuentas minuciosas y precisas; recomendó el país a Dios y los ejércitos al Congreso. Unos días después, ya estaba en Mount Vernon, donde pensaba acabar sus días modestamente. En cuanto al Ejército, el Congreso ordenó su desmovilización, a excepción de veinticinco hombres, que debían guardar las armas y el equipo en Fort Pitt, y otros cincuenta, que debían hacerlo en West Point.<sup>101</sup>

## 5. Quinta Visión de Ejércitos españoles: Un Ejército con muchas cibersoldados.

La cibersoldado, dirigida por mente privilegiada, capaz de absorber toda la información del potencial o inventado enemigo, servida por una unidad de inteligencia, y auxiliada por distantes/cercanos y en todo caso sofisticadísimos medios técnicos y tecnológicos, está preparada para los tipos de guerra susceptibles de darse hoy. No es futurología, ni ciencia ficción, por mucho que hoy no lleguen en España las mujeres, creo, al 15% dentro de los Ejércitos.

*Cambios significativos en la España del siglo XXI: más presencia que nunca en el exterior de sus Fuerzas Armadas; funciones no directamente conectadas con la guerra dentro de su territorio UME y Misiones ONU, etc.).*

101 MAUROIS, André, *Historia de los Estados Unidos*, en "Obras completas", en "Los Clásicos del Siglo XX", Plaza & Janés, 1961, Barcelona, 1355. El ya citado GARCÍA ESCUDERO nos aporta -*Historia política*, op. cit., volumen II, pág. 748- una posición interesante respecto a cómo ese excesivo militarismo puede estar más o menos justificado desde posturas de izquierda en la historiografía militar y tras haber traído a colación a Balmes (en su artículo sobre la preponderancia militar de 1846): "La preponderancia militar es también el tema que estudia Payne en su libro «Los militares y la política en la España contemporánea». Pues bien; Payne, que era ya conocido por su historia de la Falange; que, sin ser de ninguna manera un sectario, tampoco es un amigo de la Falange, ni del Ejército, ni del régimen de Franco, y cuyo testimonio no puede ser sospechoso de militarismo, tiene que poner al principio de su libro estas palabras: «el Ejército se convirtió en un factor fundamental de la política, no tanto porque los militares fuesen ambiciosos o voraces, sino porque la sociedad política española se había quebrado»; y al terminar su concienzudo estudio, lo resume así: «el vacío institucional existente... hizo casi inevitable que la fuerza, organizada o no, ejerciera una influencia primordial».". Sólo un poco más allá en el tiempo, el 4 de mayo de 1802, se dirige Napoleón al Consejo de Estado y sostiene que "L'armée c'est la nation", nueva versión de la conocida expresión de Luis XIV, esta vez pronunciada por el "Soldado Sol": el ejército es la nación. En todo caso, en la narración de Maurois lo que está en juego es la *devolución*, al poder civil de la legitimidad para actuar. Y ello me recuerda lo que nos cuenta ZSCHIRNT, Christiane, *Libros, Todo lo que hay que leer*, Editorial Taurus, 2004, Madrid, acerca del tránsito de dinastía en Gran Bretaña tras la Revolución de 1688: "Los dos tratados de Locke constituyen un impresionante ejemplo de cómo la teoría y la realidad se influyen mutuamente. La «Gloriosa Revolución» de 1688 transformó Inglaterra en una monarquía constitucional mediante un golpe pacífico: varios renombrados dirigentes (entre ellos, el propio Locke) solicitaron ayuda a Guillermo de Orange, yerno del monarca en funciones Jacobo II, y le instaron a ocupar el trono. Desde Holanda, Guillermo atravesó con su flota el Canal de la Mancha, arribó al sur del país y se dirigió a Londres. Ante semejante despliegue, Jacobo se dispuso a huir, no sin antes arrojar al Támesis el símbolo de la legitimidad del rey, el «gran sello». Es probable que, con este acto, Jacobo pretendiese impedir que su sucesor gozara de legitimidad. Sea como fuese, el hundimiento del sello real en el agua resultó una metáfora de la transformación política que se avecinaba en Europa."

En reciente intervención<sup>102</sup> he puesto de relieve las dos cuestiones sobre la materia: de un lado, cómo esas Misiones y la dedicación a otras tareas han supuesto cambios de toda índole en nuestros Ejércitos. Y, de otra parte, cómo tal concepción, del todo novedosa en muchos de sus perfiles en esta materia, puede afectar a lo que son considerados por muchos los “principios esenciales” que definen a nuestras Fuerzas Armadas en los diez preceptos que, de forma directa o interpretando el artículo a sensu contrario, les dedica el Texto constitucional español de 1978. Enumeremos, sin más comentarios por nuestra parte, esos cambios y esos principios.

*Uno.* Los cambios podríamos enunciarlos así:

1. *Funcional/territorial.*

Se ha pasado de un ejército de sistema nacional, borbónico (incluso anterior), decimonónico, a otro ejército de sistema supranacional, o de vocación internacional; en todo caso, un ejército en que pierde fuerza lo nacional y aumentan exponencialmente las vinculaciones o elementos casi ontológicos de esa índole trasfronteriza.

2. *Finalístico/teleológico.*

Cubren hoy los ejércitos misiones no estrictamente bélicas de guerra. Se abandona ese campo que antes definía en exclusiva a los ejércitos para adentrarse en otros: restablecimiento, imposición de la paz o mantenimiento de la misma, prevención de la piratería internacional<sup>103</sup>.

3. *En la recluta.*

Antes “recluta”, y así lo recoge el RAE como tercera entrada, significaba “mozo alistado por sorteo para el servicio militar”. En cambio hoy la selección es entre voluntarios y con proyección a la profesionalidad por muy transitoria que ésta pueda ser y pérdida absoluta del clasismo. De la gleba o conscripción a la vocación *por mor* de la voluntad.

4. *Ideológico.*

Los principios de la institución se trocan también de forma sustancial (aunque no pierde jerarquía, lealtad ni obediencia): *se cambia el contenido del servicio*, al asumir como propios otros en principio pertenecientes a terceros. Y acaso quepa apuntar que se acercan a lo que durante décadas ha caracterizado a la

---

102 Mesa Redonda. San Lorenzo de El Escorial, en el Seminario *Paz, Seguridad, Derechos Humanos: Las Misiones de las Fuerzas Armadas en el Exterior*, julio de 2018.

103 Con su fina ironía nos recuerda el Marqués de Tamarón lo siguiente: “Hoy en día los ejércitos se toman muy en serio eso de que el primer deber de un militar no es morir por su patria sino procurar que el enemigo muera por la suya. (Santiago de Mora-Figueroa, Pólvora con aguardiente).

izquierda (solidaridad esencialmente) en muchos aspectos. Tal tendencia se cuestiona por parte de los mandos (críticas, por ejemplo, a la U.M.E.)<sup>104</sup>.

##### 5. *Metodológico.*

Creo yo que ahora se analizan más las características ajenas que no las propias: éstas, acaso estandarizadas, no requieren mayor estudio, y sí en cambio las cambiantes del enemigo o potencial escenario de actuaciones.

##### 6. *Patriótico.*

Abandono del exclusivismo patriótico. Sobre todo propiciado por la imposición -especialmente a través de Textos Constitucionales- de sometimiento al poder civil. La Ley Constitutiva del Ejército de 1821 decía que “el Ejército nace para defender al Estado de los enemigos exteriores y para asegurar la libertad política, el orden público y la ejecución de las leyes”.

##### 7. *En la formación.*

Abierto a enseñanzas civiles, sin miradas solo de autocomplacencia hacia sus propias entrañas, y necesitado de cada vez mayor, más amplio y más profundo poliglotismo con el que poder entenderse en unidades u organizaciones donde todos los días se convive con otros Ejércitos de países aliados. Hay, complementariamente, sensación de necesidad de acercar/integrar la enseñanza militar al sistema educativo general, sufriendo, así, un proceso de des-caste.

##### 8. *En el interés por la política (“militarismo”, “pretorianismo”, “cesarismo”).*

Ni derecha conservadora o incluso golpista, ni propensión a apoyos pro-revolucionarios. Aunque de todo ha habido (sin ir más lejos hay ejemplos conocidos en todo el siglo XX en España y Portugal), hoy predomina en los Ejércitos una formal asepsia política.

##### 9. *En la indumentaria, símbolos e identificaciones.*

Bastará con mencionar casos y brazaletes, su color y el lema “casco azul” para apreciar lo que queremos significar. Hay uniformes y carros de combate de Naciones Unidas.

##### 10. *En el mando (no nacional).*

Antes resultaría inconcebible, aun cuando asistiésemos a guerras en que en un lado había un ejército conjunto. Al menos en la intensidad (si no también onto-

104 No puede olvidarse que “Las Fuerzas Armadas son, por su propia naturaleza, depositarias de los medios de fuerza y administradoras de la violencia; son constitucionalmente las responsables de la defensa material última del Estado.” (SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, *La reforma de la enseñanza militar en España*, en el libro “Constitución y Derecho Público. Estudios en Homenaje a Santiago Varela”, Tirant lo Blanch, 1995, Valencia, pág. 484).

lógicamente) ha cambiado la percepción del mundo que tienen los Ejércitos, acostumbrados hoy a esa jerarquía rota en su unidad nacional.

11. *En el incipiente asociacionismo.*

Hay estructuras "sindicalizantes". Y además son necesariamente oídas, por imponerlo así su legislación específica, dentro del marco de un Consejo asesor del Ministerio.

12. *En la "morfología" (si es que se puede utilizar la palabra) o "fisonomía".*

Hombres y mujeres integran hoy, con cierta naturalidad que se va imponiendo progresivamente, los ejércitos de los diversos países. Esa morfología ("forma de los seres orgánicos") es muy reciente.

13. *En la "técnica" usada en todos sus materiales.*

De la lanza a la lanzadera. De la adarga al escudo antimisiles. Esos dos simples ejemplos bastarían para constatar la evolución. Se dice que hay 3 erres que cambiaron el Mundo: Roma (y su Derecho) (una gracia, sabiduría); Renacimiento (otra gracia, belleza), y Reforma (otra gracia, armonía).

Hoy habría una cuarta *erre*, transformadora del mundo (Ejércitos incluidos), la *Robótica* (que podría incluso englobar esas tres gracias de la sabiduría, la estética y la armonía) que permite minimizar o acaso erradicar el riesgo -otra erre- o exposición, al menos directa, a la acción del enemigo. No olvidemos, además, que según todos los indicios, esa robótica estará accionada por ordenador... o algo parecido.

14. *En los acuartelamientos.*

En puridad, muchas veces se desconoce la utilidad de mantener si no la totalidad de los mismos, sí muchos de ellos, pues se duda de cómo serviría tal estacionamiento de tropas respecto de la mayoría del tipo de "guerras" de hoy.

15. *De las trincheras y la Línea Maginot al ordenador al espacio sideral y al ciberespacio.*

Las formas de defensa fijas, ocupando mucho terreno, nos parecen hoy altomedievales o incluso antediluvianas.

16. *En el grupo humano al que sirve.*

Se crearon los ejércitos -en cualquier etapa de la historia- para la supervivencia de un grupo humano (tribu, pueblo, estado, nación). Hoy ese marco se aleja de lo "consanguíneo/nacional". El "recipiendario" del servicio público Defensa no es hoy -al menos en esas Misiones- un con-ciudadano del militar que lo presta.

17. *En la igualdad (supuesta).*

De las levas, y de la idea revolucionaria de que al ser todos ciudadanos iguales ante la ley todos deben por igual defender a la Patria, pasamos a los ejércitos en que la voluntariedad trabaja unida con la especialización de unos pocos.

*Dos.* Y los principios esenciales que pueden deducirse de esas diez citas de artículos de nuestra Constitución de 1978 (8, 25.3., 26, 28.1., 29.2., 30, 62.4., 97, 117.5. y 149.1.4.): su permanencia; su estatalidad; sus vínculos con la violencia legítima; su ser orgánico especialista en el supremo poder de defensa coactivo del Estado; su subordinación al poder civil; la juridicidad/constitucionalidad exigible a todo su actuar y hacer; el predominio en ellos de la disciplina antes que la razón.

Una última reflexión nos podría llevar muy lejos. Por eso me limitaré a enunciarla: muchos puristas<sup>105</sup> consideran que *stricto sensu* no es de índole militar la tarea asignada a la U.M.E. Una mirada estrictamente constitucional podría a priori dar la razón a tal concepción, pues será difícil de encajar como servicio que garantice nuestra soberanía e independencia nacional o defienda la integridad territorial o nuestro ordenamiento constitucional.

---

105 En las actuaciones de la Subcomisión de Tropa y Marinería creada en el seno de la Comisión de Defensa del Congreso, y que tras dos prórrogas, tiene prevista concluir sus trabajos a 30 de septiembre de 2018, hay opiniones de expertos que se expresa en esos términos.

## IV. Unas conclusiones personales

Tras mucho recorrido, vayan al final unas reflexiones desde mi personal postmodernidad (acaso un imposible ontológico, dada mi edad y mi formación). Pero, bueno, por si sirven:

1. Reflexión propia (quizá desde el desconocimiento): en los cuentos clásicos (Perrault, Grimm, Andersen entre otros) ¿por qué no hay héroes infantiles vestidos de uniforme, a excepción, quizá, del inerte Soldadito de plomo?

Hoy los críos combaten en miles de episodios bélicos en el ciberespacio y con juegos de ordenador. ¿Quién no está seducido -acaso, incluso, abducido- por la Guerra de las Galaxias? ¿Supone cambio de tendencia? Hace 60 años, cuando en la "Prepa" del Instituto Ramiro de Maeztu teníamos que jugar en el recreo, sólo recuerdo dos modalidades "bélicas": de un lado, policías y ladrones; de otro, indios contra americanos.

2. Relectura de "Hazañas bélicas". No los dibujos -de Boixcar- pero sí los textos de las postguerras -mundiales y civil española- producen sonrojo en nuestras meninges y entendederas de hoy. En todo caso, y a la vista de estas dos primeras píldoras, concluyo que el Ejército no se vende bien, no da con la tecla de lo atractivo para mucho. Y el Dios de la Publicidad gobierna el mundo.
3. El localismo, visto a todas horas en las imágenes universales de cualquier televisión, prima sobre un universalismo que rechaza la idea de guerra total, terrestre y extraterráquea. ¿Se impone una guerra desde lo individual?
4. Códigos de guerra y de relación: el reciente descubrimiento por el C.N.I. español de las señales encriptadas que recíprocamente se enviaban Fernando el Católico y el Gran Capitán, Rey y Comandante en Jefe de la Fuerza Nacional española (en "misiones" fuera del estricto territorio del ya territorio del "Estado nacional" de la España emergente). El Ejército hace otra Defensa del Estado.
5. "Ejércitos «subnacionales» frente a un "Estado opresor"."

La Cataluña de la "D.U.I." versus un Estado europeo.

Da por válida la 1ª premisa de la consecución de la necesidad del Estado y la ontológicamente necesaria creación de un ejército permanente, esta vez precisa para servir a la creación de un Estado insurgente, aun conoedor de que supone una huida hacia el vacío. Así las cosas, queda en cualquier caso, aún dentro de episodio desagradablemente como pocos

desde la vigencia en 1978 de la Constitución Española, de esa necesidad de los Ejércitos para el Estado, esta vez puesto de relieve en el “quinquenio secesionista de Cataluña 2013/2017”.

6. Que yo conozca, aún no se han multiplicado los emojis de guerra, o vestidos de soldado. ¿Me equivoco? Si es así, pido disculpas, por mi ignorancia, por ser ágrafo en la materia. En todo caso, si los hay no son mayoría. Por eso cabe preguntarse: ¿tiene la humanidad un atisbo de esperanza de que vamos hacia un mundo mejor, o, al menos, no tan destructivo, incluso menos plagado de gestos pre-bélicos? Me someto al veredicto de la realidad, pero creo que la tendencia es a que en esas redes predominan los mensajes amables; y
7. Aun dentro de mi ser pacato -en lo personal, social y constitucional de orden- siempre me ha fascinado, he de reconocerlo, el lema revolucionario de 1968 “la imaginación al poder”. Y habrá quienes propongan dar un salto y sustituirlo por un “ejército al poder”, tras reconocer las virtudes (individual y colectiva) que una tropa disciplinada atesora. Yo, por mi parte, celebro tanto el orden competencial que asigna a los Ejércitos el artículo 8 de nuestra Constitución, como las “derivas” que sus misiones internacionales les han impuesto.

Ganivet, en su Idearium, opinaba acerca del “espíritu guerrero” y del “espíritu militar”. Y escribía lo siguiente: el espíritu guerrero es espontáneo y el espíritu militar reflejo; el uno está en el hombre y el otro en la sociedad; el uno es un esfuerzo contra la organización y el otro un esfuerzo de organización. Quizás en la mezcla de ambos, y con dosificación adecuada, esté la clave de bóveda del Ejército ideal. Pero ese ejército ideal, hoy, tiene incluso sin resolver su cuestión capital acerca de a qué sirve o para qué debe servir, una vez que se cuestiona si pertenecen a su esencia las dos tareas básicas ya mencionadas de mantener la paz en países extranjeros y restablecer la normalidad tras una emergencia social.

Final:

Y nada más. Muchas gracias... bueno, una cosa más, sí. “*A la orden*” de todos ustedes; estaré en el primer tiempo del saludo hasta que manden bajar la mano, deseoso de que hayan sacado datos o imágenes sugerentes que vienen de la evolución de nuestros Ejércitos a lo largo de los más de novecientos años desde que en 1099 falleciera el Cid. Y ahora sí, muchas gracias.



## V. Bibliografía

- AA. VV. (dir. LÓPEZ RAMÓN, F.): *La función militar en el actual ordenamiento constitucional español*. Trotta. Madrid, 1995.
- AA. VV: «La profesionalización de las FAS», de la *Revista Política Exterior*, núm. 26, 1992.
- ALEJANDRE MARTÍNEZ, F.: «La tecno-guerra que... ¿viene?», *Ejército*, núm. 722, abril 2001.
- ALLI-TURRILLAS, Juan Cruz, *La profesión militar*, INAP. Madrid, 2000.
- ALLI-TURRILLAS, Juan Cruz, *El soldado profesional*, Madrid, Thomson Aranzadi, 2003.
- ALMIRANTE TORROELLA, José: *Diccionario Militar, Etimológico, Histórico, Tecnológico*, ed. Departamento de Guerra, Madrid, 1869.
- ALMIRANTE, J. de: *Diccionario militar*, 1869, reed., Ministerio de Defensa. Madrid, 1989.
- ALONSO, José Ramón: *Historia Política del Ejército español*, Madrid, 1974.
- ALONSO BAQUER, Miguel: *El modelo español de pronunciamiento*, Madrid, 1983.
- ANDÚJAR CASTILLO, F.: *Ejércitos y militares en la Europa moderna*, Síntesis, 1999.
- ARENAL, Angel del: *Ideas sobre el sistema militar de la nación española, derivadas de su constitución y del objeto de la Fuerza Armada*, Servicio Histórico Militar, Madrid, 1820.
- BALLBÉ, M.: *Orden público y militarismo en la España constitucional 1812-1983*, Alianza. Madrid, 1983.
- BARADO, Francisco: *Literatura Militar Española*, Barcelona, 1890.
- BARCELONA LLOP, J., *La organización militar: apuntes jurídico-constitucionales sobre una realidad estatal*, «RAP», núm. 110, 1986.
- BARCIA, Roque, *Diccionario general etimológico de la Lengua española*, voz *Militar*, Tomos II y III, Barcelona, 1902.
- BUSQUETS, Julio: *Los militares y la sociedad decimonónica*. En «*Historia social de España*», Madrid, 1972.
- CANO HEVIA, José, voz *Fuerzas Armadas*, *Diccionario Akal del sistema político español*, Madrid, 1984.
- CARDONA, G.: *El poder militar en la España contemporánea hasta la Guerra civil*, siglo XXI editores Madrid, 1983.
- CARR, Raymond: *España 1808-1939*, Barcelona, 1970.
- CASADO URBANO, Pablo, *Las Fuerzas Armadas en la nueva Constitución española*, «RDPub.», núm. 74, 1979.
- CASADO URBANO, Pablo: *Las Fuerzas Armadas en el inicio del constitucionalismo español*, Madrid, 1982.

- CATALÁN, D.: "El *Mío Cid*: nueva lectura de su intencionalidad política", en *Symbolae Ludovico Mitxelena* (Vitoria, 1985), II, págs. 807-819.
- CHRISTIANSEN, E.: *Los orígenes del poder militar en España*, Madrid, 1974.
- CLAUSEWITZ, C. Von: *De la guerra*, Labor. 2ª ed. Barcelona, 1972.
- CORTES ESPAÑOLAS: *Constitución española*. Trabajos parlamentarios, 4 vols. Madrid, 1980 (mi prólogo o introducción).
- DEYERMOND, A, D.: El "*Cantar de Mío Cid*" y la *épica medieval española* (Barcelona, 1987).
- DÍEZ NICOLÁS, J.: «La opinión pública española y la cultura de defensa», en el *VII Curso internacional de Defensa*. Jaca, septiembre 2000.
- DUGGAN, J.: *The "Cantar de Mío Cid": Poetic Creation and its Economic and Social Contexts* (Cambridge, 1989).
- ESTEBAN, Jorge de: *Constituciones españolas y extranjeras*, Madrid, 1978.
- FANJUL GOÑI, Joaquín, *Misión social del Ejército*, Madrid, 1907.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «El perfil diferencial de la escala de valores en la institución militar», *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 44-50, 1987.
- FUENTES, Juan Francisco, *Diccionario Político y Social del siglo XIX español*, Alianza, Madrid, 2002.
- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo: «Las relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la Administración», *Revista de Administración Pública*, núm. 61, 1961.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón: *Curso de Derecho administrativo*, I, Civitas. Madrid, 2001. Vid nueva edición 2017.
- GUAITA, Aurelio, *La Administración militar*, *Revista de Administración Pública*, núm. 7, enero 1952.
- HERRERODEMIÑÓN, M.: «Dimensión constitucional de la profesionalización de las FAS», *Revista de Derecho Político*, núm. 43, 1997.
- JÁUREGUI, G.: «Estado, soberanía y Constitución: algunos retos del Derecho constitucional ante el siglo XXI», *Revista de Derecho Político*, núm. 44, 1998.
- LÓPEZ ESTRADA, F.: *Panorama crítico sobre el "Poema del Cid"* (Madrid, 1982).
- LÓPEZ MUÑIZ, Gregorio: *Diccionario Enciclopédico de la Guerra*, Madrid, 1954.
- LÓPEZ RAMÓN, F., *Principios de la ordenación constitucional de las Fuerzas Armadas*, «Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría», t. III, Madrid, 1991.
- LÓPEZ RAMÓN, F., voz *Fuerzas Armadas*, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Tomo II, Civitas, Madrid, 1995.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*. CEC. Madrid, 1986.

- MARCOS MARÍN, F. [ed.]: *Cantar de Mío Cid*. Edición crítica, versión modernizada, estudio y notas (Madrid, 1997).
- MARÍN Y PEÑA, M.: *Instituciones militares romanas*, CSIC. Madrid, 1956.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: «Reflexiones sobre la situación jurídica del soldado», *Revista de Administración Pública*, núm. 134, mayo-agosto 1994.
- Memoria de la VI Legislatura. Congreso 1996-2000, Madrid, 2000.
- MENÉNDEZ PIDAL, R. [ed.]: *Cantar de Mío Cid*, 3 tomos (Madrid, 1944-46).
- MICHAEL, Ian [ed.]: *Poema de Mío Cid* (Madrid, 1987).
- MINISTERIO DE DEFENSA, *Memoria de la VI Legislatura* (1996/2000). Madrid, 2000.
- MONTANER, Alberto [ed.]: *Cantar de Mío Cid* (Barcelona, 1993).
- MUÑIZ Y TERRONES, José: *Ordenanzas de S.M. para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de los Ejércitos, anotadas e ilustradas*, Madrid, 1880.
- NAVARRO GARCÍA, Modesto, *El Ejército en el Estado*, Madrid, 1914.
- NO LUIS, Eduardo de, voz *Ejército*, *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, Tomo VIII, Barcelona, 1956.
- OLMEDA, J. A., y BAÑÓN, R.: *La institución militar en el Estado contemporáneo*, Alianza, 1985.
- ORTIZ, R. D.: «Más rápido, más lejos, más letal», *Revista Española de Defensa*, núm. 151, septiembre 2000.
- PAYNE, S. G.: *Ejército y sociedad en la España liberal (1808-1936)*, Madrid, 1977.
- PUELL DE LA VILLA, F.: *El soldado desconocido: de la leva a la «mili» (1700-1912)*, Biblioteca nueva. Madrid, 1996.
- PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia del Ejército en España*, Alianza. Madrid, 2000.
- REAL ACADEMIA DE Jurisprudencia y Legislación, *Diccionario Jurídico*, voz *Fuerzas Armadas*, dirigido por Alfredo Montoya Melgar, Prólogo de José Antonio Escudero, Aranzadi, Pamplona, 2016.
- REGAN, G.: *Historia de incompetencia militar*, Crítica. Barcelona, 2000.
- RODRIGUEZ JIMENEZ, José Luis, *Las misiones en el exterior de las FF.AA. de España: dónde, cuándo y para lo que haga falta*, Alianza, Madrid, 2018.
- SALAS LARRÁZABAL, R.: *Historia del Ejército Popular de la República*, Editora Nacional. Madrid, 1973 (especialmente el t. II).
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Los documentos constitucionales y supranacionales, con inclusión de las Leyes Fundamentales de España*, Madrid, 1972. Varios: «*Historia general de España y América*», t. XVI-1 y 2, «*Revolución y Restauración*», 1981.

- SANCHEZ AGESTA, Luis, *Historia del Constitucionalismo español*, IEP, Madrid, 1964.
- SÁNCHEZ DE TOCA, *El movimiento antimilitarista de Europa*, Madrid, 1910.
- SÁNCHEZ FERLOSIO, Rafael, *God & Gun. Apuntes de polemología*, Destino, Barcelona, 2010.
- SARTORI, G.: *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Taurus, 2001.
- SMITH, C. [ed.]: *Poema de Mío Cid* (Madrid, 1976).
- SMITH, C.: *La creación del "Poema de Mío Cid"* (Barcelona, 1985).
- SUÁREZ PERTIERRA, G., *Regulación jurídico-constitucional de las Fuerzas Armadas*, «Jornadas de estudio sobre el título preliminar de la Constitución», Madrid, t. IV, 1988.
- SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo: «La reforma del servicio militar en el contexto de las nuevas FAS», *Política Exterior*, especial núm. 26, 1992.
- TOFFLER, A.: *Las guerras del futuro*, Plaza & Janés. Madrid, 1994.
- VILLAGRA BLANCO, Daniel: *Ley Orgánica por la que se regulan las bases de la defensa nacional y la organización militar* (con referencia a las Constituciones de otros países), *Presidencia del Gobierno*, Madrid, 1980.

# CONSEJO DE ESTADO Y MILICIA

Conferencia inaugural del  
curso 2017-2018 de la Sección  
de Derecho Militar de la Real  
Academia de Jurisprudencia y  
Legislación  
Madrid, noviembre 2017

## I. Introducción

Hace un año por estas fechas, en esta misma Sección 20<sup>a</sup>, de Derecho Militar, de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, a la que me honro en dirigirme, en la inauguración del curso académico 2016/2017, D. Luis María Cazorla Prieto pronunciaba una excelente conferencia inaugural titulada «En torno al oficio de las armas en el Quijote». En ella se hacía una lúcida reflexión, entre otros extremos, sobre el «curioso discurso que hizo don Quijote de las armas y las letras»<sup>1</sup>.

Como ustedes recordarán, Cervantes trata en él de la «preeminencia de las armas contra las letras, materia que hasta ahora está por averiguar, según son las razones que cada una de su parte alega». Lo que no trató nuestro más ilustre escritor fueron las intensas relaciones que se dan entre las armas y las letras, cuestión que por extensa se me antoja inabarcable.

---

1 Capítulo XXXVIII de su primera parte.

En el famoso discurso D. Miguel de Cervantes hace una singular identificación entre las letras y el Derecho, que convendría fuera elemento de reflexión para quienes se empeñan en aherrojarlo entre los límites de las ciencias sociales. Expone el preclaro alcaláino: «[D]icen las letras que sin ellas no se podrían sustentar las armas, porque la guerra también tiene sus leyes y está sujeta a ellas, y que las leyes caen debajo de lo que son letras y letrados».

La relación del Derecho con las armas constituye, cabalmente, el objeto de esta Sección de Derecho militar y de gran parte de sus trabajos. Lejos de mí tratar de resumirlos o de glosarlos.

Mi propósito en los minutos que siguen tiene un alcance mucho más modesto. Consiste en estudiar una institución sólidamente enraizada en el Derecho, cual es el Consejo de Estado, en particular en sus vínculos con los Ejércitos. Por la propia naturaleza de esta conferencia, no pretendo hacer un análisis exhaustivo, que dejo para más sesudos investigadores, sino tan solo un simple bosquejo.

A fin de introducir un poco de orden en mis palabras, me referiré en primer lugar a los orígenes del Consejo y los Ejércitos, que tienen más en común de lo que podría pensarse. Luego pasaré a hacer una evocación de los asuntos militares en el Consejo. Para terminar, explicaré la génesis de una curiosa vecindad.

## II. Esbozo de los orígenes

Casi todos los historiadores concuerdan en que el Consejo de Estado, con ese nombre, fue creado por el Emperador Carlos V, en la década de 1520<sup>2</sup>.

El Consejo de Estado, de modo silente pero expresivo, reconoce este principio en su propio salón de sesiones, que está presidido por una copia del retrato que Tiziano hizo del Emperador en 1533, cuyo original se encuentra en el Museo del Prado.

Por aquella época, fines del siglo XV y comienzos del XVI, surgen en Europa los primeros ejércitos permanentes. Hasta entonces, durante la Edad Media, los monarcas contaban solo con una fuerza continua de mera guarnición, sujeta en gran parte a autoridades distintas de la suya, incapaces de sostener una guerra. Cuando el conflicto se presentaba en el horizonte, se formaba el ejército, apelando no solo a las tierras de realengo, sino también a los vasallos del rey y, en su caso, a las órdenes militares.

Todo esto, que hoy es comúnmente admitido<sup>3</sup>, fue advertido ya por nuestros tratadistas del siglo XIX. Entre ellos destaca el Comandante Francisco Villamartín,

2 PÉREZ-TENESSA, Antonio, *El Consejo de Estado*, Madrid, 1992, p. 8.

3 La vinculación entre el surgimiento del Estado moderno, la burocracia centralizada y los ejércitos mercenarios se afirma por CARANDE, Ramón, *Carlos V y sus Banqueros*, ed. Crítica, vol. 2, Barcelona, 1987, p. 12-13. Sin embargo, este autor entiende que en tiempos de Carlos V no puede hablarse con rigor de ejércitos permanentes, que solo lo reconoce para algunos regimientos (sic) de caballería, pues los ejércitos se licenciaban al término de

que en sus «Nociones del Arte Militar», al reflexionar sobre la Edad Moderna, explicaba:

«Hemos llegado a la época del renacimiento del arte militar: el feudalismo es ya un cadáver, el Estado forma un solo cuerpo, y las naciones españolas una sola nación. No ha amanecido aún para la autoridad real el día del abuso, pero ya se halla en el uso pleno de su poder: los ejércitos permanentes nacen, y aunque todo en feto, todo luchando con preocupaciones de inveteradas costumbres y viejos privilegios, hay organización, armas para la masa colectiva, táctica y estrategia, todo imperfecto, si se quiere, pero llevando en sí un germen de progreso, que se desarrollará a medida que se consoliden las nuevas nacionalidades»<sup>4</sup>.

Naturalmente, los ejércitos permanentes presentaban la dificultad de en qué emplearlos en tiempos de paz. Tiene su interés, en este sentido, la solución que da el padre Juan de Mariana en su libro «De Rege et Regis Institutione», publicado en 1599. En el capítulo V de su libro III, dedicado a la fuerza militar, primero reconoce que: «Tanto el ejército como la armada y todos los aprestos de la guerra deben poder mantenerse en tiempo de paz con las rentas ordinarias sin hacer gemir a los ciudadanos»<sup>5</sup>.

A renglón seguido, sin embargo, acomete la dificultad apuntada en estos términos:

«Los soldados no deben estar ociosos; se pueden enlazar unas guerras con otras, para lo que no faltan nunca causas legítimas, pudiendo reclamar de las naciones vecinas o de otras más apartadas antiguos derechos o vengar nuevas injurias. Dirá alguno: ¿crees que hemos de preferir la guerra a la paz? Serás entonces uno de los enemigos del género humano y en verdad un cruel enemigo, pues no hay cosa más terrible que la guerra, que destruye, saquea y devasta campos, pueblos y ciudades. ¿Hay nada más apreciable que la paz, merced a la cual se embellecen las ciudades y florecen todas las artes que sirven para la utilidad, recreo y ornato de la vida? No estoy tan destituido de razón que prefiera la guerra a la paz, sabiendo que solo se hace con justicia la guerra cuando tiene esa misma paz por objeto y que no se ha de buscar la guerra en la paz, sino la paz en la guerra. Pero sí sostengo que no puede ser duradera la paz interior si no ejercitamos nuestras armas»<sup>6</sup>.

El que en la misma época histórica nacieran ejércitos permanentes y Consejo de Estado no fue una mera casualidad. Respondió a las necesidades de la monarquía hispánica de comienzos del siglo XVI, como se puede comprobar con facili-

---

las campañas por la dificultad de costearlos, pero admite que «los períodos de paz, durante los cuarenta años de reinado de Carlos V, no fueron muchos»: p. 19-20.

4 VILLAMARTÍN, Francisco, *Nociones del Arte Militar*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1989, p. 211.

5 MARIANA, Juan de, *La Dignidad Real y la Educación del Rey*, edición de Luis Sánchez Agesta, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 311.

6 *Ibidem*.

dad. El nuevo Estado, que comenzaba su andadura, se asentaba sobre la fuerza de una organización militar de existencia continua sometida inmediatamente al rey y, al mismo tiempo, requería para su gobernación de nuevas estructuras administrativas<sup>7</sup>. Lo veremos respecto de las dos instituciones.

Los reyes de Castilla, como los de Aragón, tuvieron desde antiguo sus consejos, más o menos formalizados, más o menos universales en cuanto a las materias tratadas. De hecho, el propio Consejo de Castilla, en un dictamen de 1708, enlazó su existencia con el «Officium Palatinum» de los visigodos<sup>8</sup>. En ocasiones este consejo se regulará, como en tiempos de Juan I, tras la batalla de Aljubarrota, cuando las Cortes de Valladolid de 1385 fijan el número de miembros en doce<sup>9</sup>. Este órgano, llamado Consejo Real o de Castilla, tenía un asesoramiento sobre cualesquiera asuntos que le sometiera el monarca, incluyendo los internacionales<sup>10</sup>. Isabel y Fernando de una parte reorganizan su Consejo Real mediante las Ordenanzas de 1480<sup>11</sup>, y de otra, deciden la creación de unos pocos consejos especializados por materias. Es el caso del Consejo de las Órdenes<sup>12</sup>, a raíz de una gran operación política de centralización del poder, incoada ya por sus antecesores: las incorporaciones de los maestrazgos de las órdenes militares a la Corona<sup>13</sup>. También crean el Consejo Supremo del Santo Oficio, también llamado Consejo de la Suprema y Santa Inquisición, presidido por el Inquisidor General<sup>14</sup>, así como otro consejo, también en materia próxima a la religión, el Consejo de la Cruzada, llamado a recaudar los bienes y arbitrios producidos por la bula de la Santa Cruzada<sup>15</sup>. Sin embargo, la decisión de mayor alcance fue la constitución de un Consejo similar al de Castilla, el Consejo de Aragón, por pragmática de 14

7 CORDERO TORRES, José María, *El Consejo de Estado. Su Trayectoria y Perspectivas en España*, Madrid, 1944, p. 39: «No fueron las armas y las letras los únicos sostenes de la grandeza española de aquellos siglos, Modestamente, los Consejos contribuyeron con eficacia a ella».

8 CORDERO TORRES, José María, *El Consejo de Estado. Su Trayectoria y Perspectivas en España*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944, p. 16.

9 GIBERT, Rafael, *Historia General del Derecho Español*, Madrid, 1981, p. 54-55.

10 BARRIOS, Feliciano, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, Consejo de Estado, Madrid, 1984, p. 36-37. También, BARRIOS, Feliciano, *La Gobernación de la Monarquía de España*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, p. 495-507.

11 F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit., p. 35-37. J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 28-29. SUÁREZ FERNÁNDEZ, Luis, *Nobleza y Monarquía*, ed. La Esfera de los Libros, Madrid, 2003, p. 394-396.

12 CORDERO TORRES, ob. cit., p. 76. F. BARRIOS, *La Gobernación de la Monarquía de España*, cit., p. 566-573.

13 Para este proceso, AYALA MARTÍNEZ, Carlos, *Las Órdenes Militares Hispánicas en la Edad Media (siglos XII-XVI)*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 751-758. L. SUÁREZ FERNÁNDEZ, ob. cit., p. 383-385.

14 COMELLA, Beatriz, *La Inquisición Española*, ed. Rialp, Madrid, 2ª ed., Madrid, 1998, p. 128-129. Ver también TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Gobierno e Instituciones en la España del Antiguo Régimen*, Alianza ed., Madrid, 1982, p. 21-23. Se ocupa de él BARRIOS, Feliciano, *La Gobernación de la Monarquía de España*, Madrid, 2015, p. 473-480. Siguiendo a ESCUDERO, entiende que fue creado en 1488.

15 J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 78, lo data de tiempos de Juana I. Sin embargo, F. BARRIOS, *La Gobernación de la Monarquía de España*, cit., p. 480-486, lo considera de tiempos de los Reyes Católicos.



de noviembre de 1494<sup>16</sup>. De este modo, cada uno de sus reinos tuvo su propio Consejo.

Cuando el jovencísimo Carlos I desembarca en España en 1517, el panorama de sus dominios, tan extensos y variados, regidos por normas diferentes, no era sencillo. En palabras de Jover Zamora, era «una amalgama de elementos germánicos, borgoñones, hispánicos e italianos»<sup>17</sup>.

La antigua gobernanza tradicional se revela insuficiente<sup>18</sup>, como pronto se pone de manifiesto por los levantamientos de las Comunidades de Castilla en 1520<sup>19</sup>. El Consejo Privado del Rey, formado por numerosos flamencos, como Guillermo de Croy, señor de Chièvres, el canciller Jean Sauvage y Adriano de Utrecht, entre otros<sup>20</sup>, se repudia implícitamente en las Cortes de Valladolid de 1518, en las que se jura como Rey a D. Carlos pero se le solicita que aprenda español y que la concesión de cargos se haga únicamente a españoles<sup>21</sup>.

Sea por la experiencia de la guerra de las Comunidades, sea por la multiplicidad de reinos cuyos asuntos llegan sin cesar al joven Rey, sea por su creciente interés en su elección imperial, que le mantuvo fuera de España entre 1520 y 1522, el hecho es que Carlos V decide construir un nuevo entramado institucional para el gobierno de sus territorios. En la década de 1520 crea cinco nuevos Consejos: el de Estado en primer lugar, al que a continuación me referiré, pero también el de Guerra<sup>22</sup> y el de Hacienda<sup>23</sup>. Además, escinde del de Aragón el de Italia<sup>24</sup> y del de Castilla el Consejo de Indias<sup>25</sup>.

---

16 F. BARRIOS, *La Gobernación de la Monarquía de España*, cit., p. 515-527. LALINDE ABADÍA, Jesús, «El Vicecanciller y la Presidencia del Consejo Supremo de Aragón», en *Anuario de Historia del Derecho*, XXX, 1960, p. 175-248, en p. 205. También F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit., p. 29.

17 JOVER, José María, *Carlos V y los Españoles*, ed. Rialp, Madrid, 1987, p. 34-35.

18 ELLIOTT, J.H., *Imperial Spain 1469-1716*, ed. Penguin, Londres, 1990, p. 170. DOMÍNGUEZ NAFRÍA, Juan Carlos, *El Real y Supremo Consejo de Guerra (siglos XVI-XVIII)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, p. 35.

19 JOVER, ob. cit., p. 59-61. COMELLAS, José Luis, *Historia de España Moderna y Contemporánea*, 7ª ed., ed. Rialp, Madrid, 1980, p. 101-105.

20 F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit., p. 43-48.

21 J.L. COMELLAS, ob. cit., p. 99. J.M. JOVER ZAMORA, ob. cit., p. 59. J.H. ELLIOTT, *Imperial Spain 1469-1716*, cit., p. 145-146.

22 J.C. DOMÍNGUEZ NAFRÍA, ob. cit., p. 57-64.

23 R. CARANDE, ob. cit., p. 66-76. F. BARRIOS, *La Gobernación de la Monarquía de España*, cit., p. 556-566.

24 CORDERO TORRES, ob. cit., p. 67, data su creación de 1522, pero reconoce que «comenzó a funcionar en 1556». Sin embargo, existe otra opinión que mantiene que la creación fue en 1555: RUIZ MARTÍN, Felipe, «Notas sobre el Consejo de Italia y la Sección "Secretarías Provinciales" del Archivo General de Simancas», en la *Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos*, t. LIV, nº 2, 1948, p. 315-322, en p. 317. Lo mismo opina BENEYTO, Juan, *Historia de la Administración Española e Iberoamericana*, ed. Aguilar, Madrid, 1958, p. 355. Ver también F. BARRIOS, *La Gobernación de la Monarquía de España*, cit., p. 527-553.

25 CORDERO TORRES, ob. cit., p. 68. F. BARRIOS, *La Gobernación de la Monarquía de España*, cit., p. 545-556. ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, «La organización de las Indias en la época de los Austrias», en *Historia General de América y España*, ed. Eunsa, tomo VII, Madrid, 1982, p. 604-605.

De hecho, el panorama de organización de los consejos quedará casi terminado en esa década, con las solas excepciones del Consejo de Flandes y Borgoña, que se creará a raíz de la abdicación del Emperador<sup>26</sup>, y del de Portugal, ya en tiempos de la incorporación de este reino a la Corona con Felipe II<sup>27</sup>.

Los consejos introducidos por Carlos V ya no son «menores», para cuestiones hasta cierto punto accesorias del núcleo de su política, como los antiguos Consejos de Órdenes, Inquisición y Cruzada. Los nuevos órganos afrontan derechamente la política de extensos e importantes territorios o cuestiones decisivas como las relaciones internacionales, la guerra o los recursos económicos. Nace así la llamada administración polisindial o sinodiárquica<sup>28</sup>, que será característica destacada de todo el Antiguo Régimen en España, pero especialmente de los siglos XVI y XVII.

Todos los Consejos tenían una función consultiva del monarca, a la que sumaban las facultades que su majestad pudiera delegar en cada uno, fuera de modo general, fuera para particulares expedientes o asuntos, con lo que «el repertorio de competencias adolecía con frecuencia de falta de precisión»<sup>29</sup>. Obviamente, no se conocía entonces la separación entre el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, por lo que los poderes podían ser de cualesquiera de estas clases, según dispusiera el rey<sup>30</sup>.

El principal artífice intelectual de la creación de los consejos fue el piamontés Mercurio Gattinara<sup>31</sup>, que en el año 1518, a la muerte del muy impopular Jean Sauvage, le sustituyó como Canciller de Carlos I. Gattinara elevó al Emperador una memoria el 15 de enero de 1521 en la que sugería «el establecimiento de un Consejo Secreto de Estado, puesto sobre el resto de los Consejos de los distintos territorios y cuya misión sería el asesoramiento en los asuntos de interés

26 CORDERO TORRES, ob. cit., p. 68. J. BENEYTO, ob. cit., p. 355, dice que el Consejo de Flandes se creó en 1588, sin duda por las Ordenanzas de 7 de enero de ese año que lo regularon. Ver también F. BARRIOS, *La Gobernación de la Monarquía de España*, cit., p. 539-544, que elude concretar el momento de su creación, puesto que había una estructura sinodial previa en Bruselas.

27 CORDERO TORRES, ob. cit., p. 67. F. BARRIOS, *La Gobernación de la Monarquía de España*, cit., p. 533-538.

28 J. BENEYTO, Juan, ob. cit., lo denomina «la nueva estructura sinodial» (p. 351). Ver BARRIOS, Feliciano, *La Gobernación de la Monarquía de España*, Madrid, 2015, p. 295-306 y 311-376. J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 37. J.C. DOMÍNGUEZ NAFRÍA, ob. cit., p. 31-44.

29 F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit., p. 32.

30 J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 37. J.C. DOMÍNGUEZ NAFRÍA (ob. cit., p. 35) hace notar: «[D]esde las concepciones absolutistas, el poder era indivisible y tenía un solo depositario: el rey. Otra cuestión es que la normativización y tecnificación de la actividad de los Consejos, especialmente del Consejo de Castilla, unida a una realidad administrativa cada vez más inabarcable por su volumen para el monarca, y a la práctica diaria, hiciera que los Consejos adquiriesen una cierta autonomía funcional, produciendo en ocasiones la apariencia de actuar, al menos de facto, con facultades propias».

31 J.H. ELLIOTT, *Imperial Spain 1469-1716*, cit., p. 170-174. ESCUDERO, José Antonio, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, Instituto de Estudios Administrativos, vol. I, Madrid, 1969, p. 47, dice: «Gattinara lleva sobre sus espaldas el peso de la política imperial, y maneja, en concreto, la reorganización de la Administración central. Su influencia sobre Carlos V debió ser notable (...). El Canciller fue el aglutinante de los cambios del Consejo de Estado».

general o de gran importancia para la Monarquía»<sup>32</sup>. El proyecto se pondrá en ejecución ese mismo año y se impulsará al año siguiente, en 1522, con la llegada a España de Carlos V, si bien será objeto de una reforma relevante pocos después, en 1526, en Granada<sup>33</sup>. De ahí que algunos autores tomen esta fecha como fundacional, algo que hoy se descarta tras las investigaciones del Presidente de esta Corporación, José Antonio Escudero<sup>34</sup> y de Barrios<sup>35</sup>.

El Consejo de Estado tenía como competencia principal el asesoramiento en negocios graves de Estado y, muy especialmente, en los relativos a la dirección de la política exterior<sup>36</sup>. Así, entre otras muchas cuestiones, el rey le sometía las comunicaciones de los soberanos extranjeros para darles respuesta, y el Consejo hacía la propuesta para el nombramiento de embajadores y redactaba las cartas credenciales, así como las instrucciones, en su caso, para el que se iba a nombrar<sup>37</sup>.

Su presidente era el rey mismo, un rasgo que compartía con el Consejo de Guerra<sup>38</sup> y que diferenciaba a estos dos de los restantes consejos<sup>39</sup>. Tal vez por este motivo, y desde su creación, se le reconocía al de Estado una primacía respecto de los demás consejos. Sin embargo, de modo ordinario el monarca no asistía a las sesiones<sup>40</sup>: parece por ejemplo que Felipe III lo hizo tres veces en su reinado<sup>41</sup>. Su relación con el Consejo se conducía a través del Secretario del Consejo, cuya importancia por esto era inmensa<sup>42</sup>. Nombres como Francisco de los Cobos<sup>43</sup>, en tiempos del Emperador, o Antonio Pérez<sup>44</sup>, en la época de Felipe II, dan buena cuenta de ello. Este Secretario era el Secretario de Estado, si bien esta denominación se transfirió, en tiempos de Felipe V, al nuevo oficio de Secretario

---

32 F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit., p. 48.

33 F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit., p. 50-62.

34 J.A. ESCUDERO, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, vol. I, cit., p. 68-72.

35 F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit.

36 F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit., p. 255.

37 F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit., p. 256.

38 F. BARRIOS, *La Gobernación de la Monarquía de España*, cit., p. 336. J.C. DOMÍNGUEZ NAFRÍA, ob. cit., p. 41 y p. 325-328.

39 F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit., p. 223.

40 F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit., p. 224. J. BENEYTO, ob. cit., p. 355, dice que Felipe II «no acudió normalmente». En igual sentido, J.A. ESCUDERO, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, vol. I, cit., p. 214.

41 J.C. DOMÍNGUEZ NAFRÍA, ob. cit., p. 553.

42 La obra de referencia sigue siendo J.A. ESCUDERO, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, vols. I y II, cit.. También F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit., p. 247, así como F. BARRIOS, *La Gobernación de la Monarquía de España*, cit., p. 589-595, que subraya la importancia de los secretarios en las p. 593-594.

43 Ver J.A. ESCUDERO, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, vol. I, cit., p. 51-60 y 77-99.

44 J.A. ESCUDERO, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, vol. I, cit., p. 134-140 y 156-158. No me resisto a citar la biografía de MARAÑÓN, Gregorio, *Antonio Pérez*, 2 vols., 9ª ed., Madrid, 1977.

del Despacho de Estado, verdadero ministro encargado de las relaciones internacionales<sup>45</sup>.

Una manifestación de la primacía del Consejo de Estado era que sus consultas no podían pasar después a otro órgano. Un eco lejano de esta primacía se advierte en la Constitución española de 1978, que atribuye al Consejo de Estado actual, desde luego radicalmente distinto del del Antiguo Régimen, el carácter de «supremo órgano consultivo». En el mismo sentido, el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, dispone en uno de sus párrafos: «Los asuntos en que hubiera dictaminado el Pleno del Consejo de Estado no podrán remitirse a informe de ningún otro cuerpo u órgano de la Administración del Estado. En los que hubiera dictaminado la Comisión Permanente, solo podrá informar el Consejo de Estado en Pleno».

Resulta curioso desvelar las hondas raíces históricas de este precepto. Y es que por Real Decreto de Carlos II, de 4 de noviembre de 1675, se resolvió este asunto<sup>46</sup>. Decía el Consejo de Estado en el dictamen que lo precedió:

«[H]a debido [sic] hacer gran reparo el Consejo, que la consulta de 4 de septiembre, que hizo sobre cartas del marqués de Astorga y príncipe de Montesanto, en que dijo su parecer sobre el estado de la Armada, haya remitido original al señor Don Juan cuando se le pidió parecer en este punto, como se ve de su respuesta, siendo así que, por estilo asentado, y repetidas declaraciones de los señores reyes y Vuestra Magestad [sic], las consultas de este Consejo no deven [sic] pasar a otra mano, ni a la censura de otra inteligencia que a la de Vuestra Magestad [sic], así por la inmediata autoridad que tiene este Consejo derivada de Vuestra Magestad [sic], como por la gravedad y reserva de los negocios que en él se tratan (...).

Y, considerando el Consejo que estas órdenes se pervierten, no observándose la reserva que Vuestra Magestad [sic], por su maior [sic] servicio y honor del Consejo, ha tenido siempre de que sus consultas no pasen a los demás Consejos, ni a más noticia que a la de Vuestra Magestad [sic], conservándole la suprema autoridad de que las de los otros Consejos y ministros se remitan aquí, como a un examen de lo que en ellas se representa, porque, necesitándose de que las resoluciones de Vuestra Magestad [sic] se digne de tomar vayan debajo de la comprensión [sic] del estado universal de las cosas, si no passassen [sic] por este reconocimiento les faltaría la principal circunstancia que las hace más útiles y veneradas, (...) porque en los otros tribunales solo se hallan la del particular manejo que comprehende [sic] el territorio o provincia a que se extiende su

45 F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit., p. 246-247. ESCUDERO, José Antonio, *Los Orígenes del Consejo de Ministros*, Ed. Nacional, vol. I, Madrid, 1979, p. 49, que destaca que «el secretario de Estado –es decir, del Consejo de Estado– era relegado a su papel administrativo en un Consejo que había perdido casi toda su efectividad en favor de los sucesivos Consejos de Despacho».

46 Tomo el texto de F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit., p. 485-487.

ministerio, demás que los motivos de Estado que se confieren y tratan en este Consejo no conviene que salgan a la inteligencia de los otros ministros, pues dejarían de ser auténticos de Estado el día que se hicieren comunes y se participasen generalmente (...).

A lo que Carlos II, al pie del dictamen, resuelve:

«Quedo con la estimación que es justo del celo de el [sic] Consejo y siempre a [sic] sido y es mi ánimo el mantenerle su autoridad y que se guarden los estilos, y en este caso por la precisión del tiempo tuve por bien mandar que se embiasen [sic] originales la consulta y el despacho que citava [sic] a Don Juan, mi primo. Y tendré muy presente en lo de adelante lo que el Consejo me representa». Sigue una señal.

Así pues, este Consejo de Estado del Antiguo Régimen se crea como una especie de clave de bóveda de la administración polisinodial, que a su vez se instituye como medio para contar con una forma de gobierno apta para la monarquía hispánica de principios del siglo XVI. Las exigencias del nuevo Estado, que presentaba frente al medieval una singular acumulación de poder en el rey, unido a la diversidad de territorios que pertenecían a la Corona, hicieron necesaria una administración nueva y profesionalizada en torno al Emperador. Unos órganos centralizados, pero a la vez con la conveniente especialización. Unos cuerpos colegiados, de suerte que en ellos cupiese la alta nobleza, ya no rival sino asociada por el monarca en la dirección de la alta política.

Pero este nuevo régimen que configuraron los primeros Habsburgo no se podría entender, ni subsistir, sin una fuerza armada permanente, vinculada de modo estrecho al rey, cuya organización fue casi contemporánea a la del Consejo de Estado<sup>47</sup>. Al final, «la guerra tuvo un impacto integral sobre el desarrollo del Estado en la transición del siglo XV al XVI y, por tanto, en la transición de los modelos medievales al Estado moderno»<sup>48</sup>.

Como indica Borreguero Beltrán:

«Desde mediados del siglo XV, el ejército fue paulatinamente dejando de depender de la nobleza feudal para gravitar de manera exclusiva en el rey, que se convirtió en la pieza clave. Este proceso corrió paralelo a la conformación de los estados modernos de Europa que, desde los últimos años del siglo XV, trajo consigo la aparición de lo que podría considerarse como el embrión de un verdadero ejército, frente a las agrupaciones militares independientes del período precedente (...).

Durante el reinado de los Reyes Católicos, la Monarquía española estableció un modelo militar que se configuró con Carlos V, se consolidó y alcanzó su madu-

---

47 TEIJEIRO DE LA ROSA, Juan Miguel, «El Ejército en la Configuración del Estado Español», en *Aproximación a la Historia Militar de España*, Ministerio de Defensa, vol. III, Madrid, 2006, p. 777-795.

48 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Manuela, y MARTÍNEZ PEÑAS, Leandro, *La Guerra y el Nacimiento del Estado Moderno*, ed. Asociación Veritas, Valladolid, 2014, p. 431.

rez con Felipe II y Felipe III, perduró durante el siglo XVII y fue transformándose con el advenimiento del primer monarca Borbón al trono español, a comienzos del siglo XVIII»<sup>49</sup>.

Durante el reinado de los Reyes Católicos se producen los primeros intentos de un ejército en armas con independencia de las campañas o guerras que se fueran sucediendo. Un primer «germen de un ejército real permanente»<sup>50</sup> fue la Santa Hermandad, creada a raíz de la petición de las Cortes de Madrigal de 1476<sup>51</sup>, en ese mismo año, aunque su misión preponderante y su configuración tuvieran más que ver con el castigo de «cuantos robos e salteamientos, e muertes, e feridas [sic], e presiones [sic] de hombres se hacen e se cometen cada día en nuestros Reinos»<sup>52</sup>, por usar los términos de los procuradores en esas Cortes. Con mucha menor belleza hoy lo llamamos seguridad ciudadana. Ello no fue impedimento para que la Santa Hermandad se emplease también en la guerra de Granada y después en Nápoles y el Rosellón<sup>53</sup>.

Lo que se ha dado en llamar «la reforma más significativa» emprendida por los Reyes Católicos tras la experiencia de la guerra de Granada fue la constitución, en 1493, de un cuerpo especial denominado «Guardas», «Guardias de Castilla» o «Guardias viejas», que supuso «la primera unidad verdaderamente permanente de tropas a caballo del ejército de la Monarquía Hispánica, pagada por la Corona»<sup>54</sup>.

No es cuestión de citar todos los pasos dados por los Reyes Católicos hacia la configuración de un ejército permanente a ellos subordinado, que exceden con mucho del propósito de mis palabras. Baste mencionar la Real Cédula de 1495, tras la salida de la expedición hacia Italia, que puso a las órdenes del rey todas las fuerzas militares, tanto señoriales como municipales, y determinó, junto con la Ordenanza de Tortosa de enero de 1496, una reserva general, con su recluta-

49 BORREGUERO BELTRÁN, Cristina, «El ejército del rey», en O'DONNELL, Hugo (dir.), *Historia Militar de España*, Ministerio de Defensa, tomo III, vol. II, Madrid, 2013, p. 119-148, p. 119-120. Ver también J. BENEYTO, ob. cit., p. 402-405.

50 MARTÍNEZ RUIZ, Enrique, «Algunas Reflexiones sobre la Santa Hermandad», en Cuadernos de Historia Moderna, nº 13, 1992, p. 91-107, en p. 104.

51 Un estudio más completo puede verse en M. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y L. MARTÍNEZ PEÑAS, ob. cit., p. 249-275.

52 E. MARTÍNEZ RUIZ, ob. cit., p. 96.

53 M. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ- L. MARTÍNEZ PEÑAS, ob. cit., p. 272.

54 C. BORREGUERO BELTRÁN, ob. cit., p. 122. Véase GARCÍA HERNÁN, Enrique, «El Ejército de los Reyes Católicos», en *Aproximación a la Historia Militar de España*, Ministerio de Defensa, vol. I, Madrid, 2006, p. 167-183, en p. 176. Se ocupa de las Guardias de Castilla QUATREFAGES, René, *La Revolución Militar Moderna. El Crisol Español*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1996, p. 203-208.

miento y armamento<sup>55</sup>. Todo esto fue completado con la Ordenanza de 1503, que fue la base de la primera organización militar<sup>56</sup>.

Sin embargo, a decir de Borreguero, «fue durante el reinado de Carlos I, monarca que mantuvo una actividad reformista de gran trascendencia, cuando se conformó el sistema bélico de los Austrias, que pivotó sobre las guardas, los tercios y las milicias; los dos primeros concebidos como ejércitos permanentes, el tercero como ejército en la reserva»<sup>57</sup>. Este sistema bélico fue consecuencia de «una política exterior especialmente dinámica», que por una parte produjo «una consolidación de las tropas permanentes»<sup>58</sup> y por otra la creación del Consejo de Estado.

Así pues, ambas instituciones no solo fueron contemporáneas en su nacimiento, sino que obedecieron a las mismas circunstancias políticas: la centralización del poder real, la complejidad de las relaciones internacionales del momento y la necesidad de instrumentos permanentes y eficaces para velar por los intereses de la Corona.

### III. Los ejércitos en el Consejo de Estado

Paso ahora a referirme al segundo de los puntos que anuncié: al trabajo del Consejo de Estado en relación con asuntos militares.

Tratando este Consejo en el Antiguo Régimen, como se ha dicho, de los negocios graves de Estado y, en especial, de los que versaban sobre la relación con las potencias extranjeras, las cuestiones castrenses y navales estuvieron muy presentes en su despacho. La estrecha relación que hoy en día tienen la defensa y la política internacional no era menor en aquellos siglos XVI y XVII, como se ha apuntado, en los que las guerras eran continuas. Sirva como botón de muestra el Real Decreto del que acabo de leer un extracto, de 4 de noviembre de 1675, en el que la queja radicaba en que Carlos II había pasado al parecer a su «primo» D. Juan, probablemente su hermanastro don Juan José de Austria, hijo natural de Felipe IV, un informe «sobre el estado de la Armada».

Como las competencias entre los distintos consejos no tenían un deslinde claro, las controversias jurisdiccionales en sentido lato eran numerosas. El Consejo de Estado tuvo en esto también un papel, sobre todo a partir del siglo XVII. En efecto, aunque hay documentado un caso en 1548 en el que este consejo dirimió una

---

55 C. BORREGUERO BELTRÁN, ob. cit., p. 122. E. GARCÍA HERNÁN, ob. cit., p. 176. RIBOT GARCÍA, Luis, «El Ejército de los Austrias (siglos XVI-XVIII)», en *Aproximación a la Historia Militar de España*, vol. I, citado, p. 185-197, en p. 187. Un estudio algo más amplio en R. QUATREFAGES, ob. cit., p. 91-101.

56 C. BORREGUERO BELTRÁN, ob. cit. p. 123. Un estudio detallado puede verse en R. QUATREFAGES, ob. cit., p. 179-203.

57 C. BORREGUERO BELTRÁN, ob. cit., p.124.

58 R. QUATREFAGES, ob. cit., p. 334.



disputa entre el de Castilla y el de la Inquisición<sup>59</sup>, a partir de las resoluciones de 3 de marzo de 1627 y de 5 de febrero de 1630 se le encargará con carácter general resolver los conflictos de otros consejos entre sí<sup>60</sup>.

Sin embargo, resultaba preferible prevenir las polémicas y al tiempo lograr la mejor armonía entre ellos. De ahí que se emplearan, con esta finalidad, entre otros medios, dos instrumentos: de una parte, algunos consejeros pertenecían a varios consejos simultáneamente<sup>61</sup> o, incluso sin tal nombramiento, asistían a ciertas sesiones de otro consejo; de otra, se preveían reuniones conjuntas<sup>62</sup>. Particularmente necesaria parecía la coordinación entre los Consejos de Estado y de Guerra, por la cercanía antes mencionada entre las relaciones internacionales y los conflictos armados, si bien este último «nunca monopolizó los asuntos militares», al estar su autoridad limitada principalmente «a la península ibérica, norte de África y las islas del Mediterráneo y del Atlántico»<sup>63</sup>, por la incidencia de otros consejos para determinados territorios (Flandes, Italia, Indias, por ejemplo). En cualquier caso, se emplearon los dos instrumentos que se acaban de citar.

Feliciano Barrios ha realizado 353 informes biográficos de otros tantos consejeros de Estado desde el reinado de Carlos V hasta el de Carlos IV<sup>64</sup>. Utilizando sus datos, 19 de esos consejeros también tuvieron cargo en el Consejo de Guerra, normalmente también el de consejero, pero a veces el de secretario o el de fiscal.

Además, todos los consejeros de Estado tenían el derecho de asistir al Consejo de Guerra, aun cuando no pertenecieran a él<sup>65</sup>. Parece, no obstante, que solo esporádicamente hicieron uso de este derecho<sup>66</sup>.

59 F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit., p. 270.

60 J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 49. F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit., p. 270.

61 F. BARRIOS, *La Gobernación de la Monarquía de España*, cit., p. 361-363.

62 F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit., p. 31-32. Este mismo autor, posteriormente, en *La Gobernación de la Monarquía en España*, cit., hace un estudio más completo de los instrumentos de coordinación entre los consejos: p. 348-375. Cita específicamente la convocatoria ocasional de reuniones conjuntas de varios Consejos, mencionando las de Estado y Guerra como «frecuentes» (p. 365).

63 C. BORREGUERO BELTRÁN, ob. cit., p. 129. J.C. DOMÍNGUEZ NAFRÍA, ob. cit., p. 417, reconoce que si una compañía reclutada por el Consejo de Guerra pasaba a Indias, todo su personal quedaba bajo la jurisdicción del Consejo y Junta de Guerra de Indias, algo que también ocurría si la tropa la sostenía los territorios de Portugal, Italia o Flandes. Pero en general opina que «hablar de límites geográficos en las funciones, no solo de administración y gobierno, sino también de asesoramiento o de justicia del Consejo de Guerra, puede resultar demasiado casuístico» (p. 425).

64 F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit., p. 309-442.

65 J.C. DOMÍNGUEZ NAFRÍA, ob. cit., p. 100, 127, 145, 150, 328. Llega a calificar a los consejeros de Estado como miembros natos del del Guerra. También C. BORREGUERO BELTRÁN, ob. cit., p. 129.

66 J.C. DOMÍNGUEZ NAFRÍA, ob. cit., p. 549.



En segundo lugar, para la mejor concordia entre ambos consejos se recurri3 en ocasiones a la convocatoria extraordinaria del llamado Consejo Pleno de Estado y Guerra, que ha sido estudiado por Domínguez Nafra3a<sup>67</sup>. Seg3n explica, no se trataba de un 3rgano distinto, sino de una orden real que convocaba conjuntamente a ambos, cuando los asuntos que quer3a se tratasen afectaban de forma intensa a la milicia y a las relaciones internacionales. El prototipo de cuesti3n pod3a ser la declaraci3n de guerra a otro Estado, pero algunas veces no eran tan trascendentales: en 1600 se reuni3 el Consejo Pleno para estudiar el mot3n de las tropas espa3olas en Flandes y en 1661 lo hizo para averiguar «los gastos que se podr3an excusar en el Ej3rcito»<sup>68</sup>, algo que en el siglo XXI nos suena familiar. Sin duda estos estrechos v3nculos entre los Consejos de Estado y de Guerra se explican por la 3ndole de las materias sobre las que aconsejaban o decid3an.

La llegada de la monarqu3 borb3nica trajo aires renovadores para la administraci3n espa3ola, no siempre favorables para el Consejo de Estado. En palabras de Cordero Torres:

«La vida del Consejo hab3a de cambiar radicalmente al advenimiento de los Borbones. Primero, porque 3stos representaban un esp3ritu totalmente contrario a las doctrinas pol3ticas imperantes en la 3poca de los Austrias. Luego, por las reformas administrativas de creaci3n de los Secretarios de Estado, que conocieron de aquellos negocios que constitu3an el nervio de su competencia ejecutiva»<sup>69</sup>.

En efecto, las ya citadas Secretar3as de Estado, origen de los ministerios actuales<sup>70</sup>, asumir3an importantes funciones antes encomendadas a la Administraci3n polisinodial. Resultaban 3tiles al monarca por su car3cter informal y flexible, de modo que les confiaba «las tareas m3s importantes y las l3neas generales de la pol3tica»<sup>71</sup>. Como se3ala Jos3 Antonio Escudero, «no hubo ruptura ostensible, al menos desde el punto de vista jur3dico, con la mec3nica anterior. Simplemente los Consejos fueron decayendo porque el monarca orient3 su quehacer burocr3tico hacia los Secretarios del Despacho»<sup>72</sup>.

---

67 Ob. cit., p. 548-558.

68 J.C. DOM3NGUEZ NAFRA3A, ob. cit., p. 550-551, 553-555.

69 J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 53.

70 J.A. ESCUDERO, *Los Or3genes del Consejo de Ministros*, ob. cit., p. 630-638. GARC3A-TREVIJANO FOS, Jos3 Antonio, *Tratado de Derecho Administrativo*, ed. Revista de Derecho Privado, tomo II, vol. I, 2ª ed., Madrid, 1971, p. 511-514; J.L. COMELLAS, ob. cit., p. 301; MOLAS RIBALTA, Pedro, en *Historia General de Espa3a y Am3rica*, vol. X-2, ed. Eunsa, Madrid, 1984, p. 87.

71 DOM3NGUEZ ORTIZ, Antonio, *Espa3a, tres milenios de Historia*, ed. Alstom, Madrid, 2001, p. 268.

72 ESCUDERO, Jos3 Antonio, *Los Or3genes del Consejo de Ministros*, ob. cit., p. 132. Como dice P. MOLAS RIBALTA, ob. cit., p. 87: «[E]l progresivo desarrollo de las Secretar3as no signific3 el desplome inmediato de los Consejos procedentes de la 3poca anterior. Se lleg3 m3s bien a una coexistencia entre Secretar3as y Consejos del mismo ramo (Hacienda, Indias), o bien Consejos que no ten3an su preciso correlato en el plano de los secretarios (Castilla) y viceversa». Ver tambi3n F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarqu3 Espa3ola 1521-1812*, cit.,

En un primer momento, Felipe V creó «un consejo personal denominado generalmente del «Despacho»<sup>73</sup>, cuyo secretario, llamado secretario del Despacho Universal, iría adquiriendo cada vez más poder<sup>74</sup>. Por Decreto de 30 de noviembre 1714, recogido en la Novísima Recopilación<sup>75</sup>, se crean hasta cuatro secretarías de Despacho<sup>76</sup>: de Estado, de Justicia y Jurisdicción de los Consejos y Tribunales (que comprendía lo Eclesiástico), de Guerra y de Marina e Indias, más una Veeduría General de Hacienda<sup>77</sup>.

Los nexos entre el Consejo de Estado y la milicia también se proyectarán sobre estas nuevas instituciones. En efecto, tomando los informes biográficos de Feliciano Barrios<sup>78</sup>, cabe destacar que hasta diecisiete secretarios del Despacho de Guerra o de Marina e Indias, o de ambos, durante los reinados de Felipe V, Carlos III y Carlos IV fueron miembros del Consejo de Estado en algún momento de sus vidas. Este simple dato numérico muestra a las claras que los ejércitos y la armada no estaban alejados de la vida del Consejo de Estado del siglo XVIII. La llegada del Nuevo Régimen, sin embargo, provocó una profundísima transformación del Consejo de Estado, una verdadera «fractura»<sup>79</sup>. Cordero lo expresa así:

«La diferencia de concepciones jurídicas, no ya entre las medievales, sino entre las anteriores al siglo XIX y las actuales impide exagerar el parangón o parentesco de instituciones. La Administración en su concepción actual es posterior a la Revolución francesa, puesto que en los países occidentales su sistema procede, en buena parte, de las ideas propagadas durante la época napoleónica»<sup>80</sup>.

Nadie como Eduardo García de Enterría ha descrito este proceso<sup>81</sup>.

---

p. 176-190.

73 J.A. ESCUDERO, *Los Orígenes del Consejo de Ministros*, ob. cit., p. 31-40.

74 J.A. ESCUDERO, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, vol. II, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1969, p. 286-295.

75 El texto en: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/novisimaRecopilacionT2.pdf>

También, F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit., p. 177.

76 La Secretaría del Despacho había tenido antes alguna efímera división en 1705, J.A. ESCUDERO, *Los Orígenes del Consejo de Ministros*, ob. cit., p. 40-42. Para las reformas de 1714, vid. p. 47-54, así como J.A. ESCUDERO, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, vol. II, cit., p. 298-307.

77 F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit., p. 181.

78 F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit., p. 309-442.

79 RODRÍGUEZ ZAPATA, Jorge, *La Ley Orgánica del Consejo de Estado*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, p. 9. También p. 14-16. GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, vol. II, 2ª ed., ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1971, p. 650, dice que supone un «error» afirmar que el Consejo de Estado actual es continuación del de Carlos V.

80 Ob. cit., p. 20.

81 Primero en *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, ed. Taurus, Madrid, 1986, y luego en *La Lengua de los Derechos. La Formación del Derecho Público Europeo tras la Revolución Francesa*, 3ª ed., ed.

La Constitución de 1812, como es sabido, dedica once artículos al Consejo de Estado<sup>82</sup>. El 236 establece:

«El Consejo de Estado es el único Consejo del Rey, que oír su dictamen en los asuntos graves gubernativos y, señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados».

Sin embargo, este Consejo apenas llegó a tener vida en tiempos de Fernando VII, pues en 1814 anuló la Constitución y restableció el Consejo Real «en el pie en que estaba en 1808»<sup>83</sup>. No fue sino tras su muerte, en 1833, cuando realmente tomó cuerpo la nueva institución, a través de los Reales Decretos de 24 de marzo de 1834, a los que luego me referiré para otro propósito. Baste por ahora decir que en su virtud se declaró suspenso durante la minoría de edad de Isabel II el viejo Consejo de Estado del absolutismo (Decreto I), y se instituye un Consejo Real de España e Indias (Decreto VI)<sup>84</sup>, de carácter sobre todo consultivo<sup>85</sup>, pero con algunas funciones lindantes con lo ejecutivo.

De las siete secciones de este Consejo Real la cuarta era la de Marina y la tercera la de Guerra, compuesta por cinco individuos. Ésta se reguló por Real Decreto de 31 de julio de 1835<sup>86</sup>, con competencias a medio camino entre lo consultivo y lo ejecutivo.

Sin embargo, poco duró este Consejo Real. El motín de La Granja de mayo de 1836 obligó a la Regente, María Cristina de Borbón, a poner en vigor la Constitución de 1812. De ahí resultó el Real Decreto de 28 de septiembre de 1836, que suprimía el Consejo Real de España e Indias por ser contrario a la Constitución restablecida<sup>87</sup>.

Sin embargo, la necesidad de un órgano consultivo se sintió de nuevo: tres años después el Gobierno presentó un proyecto de ley en el Senado que no llegó a ser aprobado<sup>88</sup>. Terminada la regencia de Espartero y proclamada mayor de edad a Isabel II en 1843, se aprobó la Constitución de 1845, que determinaba como una

---

Civitas, Madrid, 2009.

82 Para el estudio de la labor de las Cortes de Cádiz en cuanto a la configuración de la Administración española, véase SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Sobre la Génesis del Derecho Administrativo Español en el Siglo XIX (1812-1845)*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1973, p. 27-45 y 55-78. Cifándose a la Constitución de 1812, ver QUADRA-SALCEDO, Tomás de la, «El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Bayona», en *Documentación Administrativa*, nº 244-245, enero-agosto 1996, p. 13-87, en especial p. 45-87.

83 J. M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 83.

84 FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, y SANTAMARÍA, Juan Alfonso, *Legislación Administrativa Española del siglo XIX*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977, p. 626-629 reproducen los seis Reales Decretos de esa fecha.

85 J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 85.

86 El texto en J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 252-253.

87 El texto, en T.R. FERNÁNDEZ y J.A. SANTAMARÍA, ob. cit., p. 629-630.

88 J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 87.

de las categorías para ser nombrado senador la de consejero de Estado (artículo 15). Poco después, por Ley de 6 de julio de 1845 «se establece un Supremo Cuerpo Consultivo con el nombre de Consejo Real» (artículo 1)<sup>89</sup>. Se trataba de un órgano de «marcada influencia francesa»<sup>90</sup>, inspirado en el «Conseil d'État» napoleónico<sup>91</sup>.

Este Consejo Real de 1845 ya nada tiene que ver con el Consejo de Estado del Antiguo Régimen. No hay asomo de funciones ejecutivas, sino que son solo consultivas y contencioso-administrativas. Respecto de las primeras, se menciona el «dictamen» del Consejo. Respecto de las segundas, en las normas reglamentarias de desarrollo se le dan atribuciones para conocer en única instancia, o en apelación de los Consejos provinciales, las demandas y negocios contenciosos. En esas mismas normas se prevén por vez primera auxiliares letrados.

La influencia de la milicia se hacía sentir en este Consejo Real renovado. Para empezar, entre las categorías que daban acceso a la condición de consejero extraordinario, que solo actuaba en lo consultivo, se encontraban las de «Inspectores generales de todas las armas», «Intendente general del Ejército» y «Presidente y vocales de la Junta de Dirección de la Armada» (artículo 7). Al listar las atribuciones del Consejo se establecía la consulta obligatoria «sobre la validez de las presas marítimas» (artículo 11.4º). Reglamentariamente se establecieron siete secciones, entre las que estaban la de Marina y Comercio y la de Guerra<sup>92</sup>. Se preveía que hubiese consejeros militares, pues al establecerse el uniforme de los consejeros por Real Orden de 9 de junio de 1847 se disponía: «Queda a elección de los generales del Ejército y Armada que sean consejeros ordinarios, el usar estos uniformes o los de sus respectivas carreras»<sup>93</sup>.

Los constantes vaivenes de la política española del siglo XIX afectaron al Consejo, como no podía ser de otra manera. La revolución de 1854, iniciada por el pronunciamiento de O'Donnell en Vicálvaro, dio lugar a la supresión del Consejo Real y a la creación, por Real Decreto de 7 de agosto de 1854, de un fugaz Tribunal Contencioso-Administrativo<sup>94</sup>. Dos años después fue restablecido el Consejo Real, por Real Decreto de 16 de octubre de 1856, que explicaba que la Ley de 1845 nunca había sido derogada<sup>95</sup>. Al poco, en 1858, cambiaba la denominación del Consejo Real por Consejo de Estado, en un Real Decreto que fijaba las cate-

89 La Ley, en J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 255-257.

90 J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 89.

91 JORDANA DE POZAS, Luis, *El Consejo de Estado Español y las Influencias Francesas a lo largo de su Evolución*, Consejo de Estado, Madrid, 1953, p. 23.

92 Artículo 10 del Real Decreto de 23 de septiembre de 1845, completando la organización del Consejo Real. El texto en T.R. FERNÁNDEZ y J.A. SANTAMARÍA, ob. cit., p. 630-631.

93 El texto de la Real Orden en J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 262-263.

94 El texto en J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 267.

95 El texto en T.R. FERNÁNDEZ y J.A. SANTAMARÍA, ob. cit., p. 632.

gorías para ser consejero de Estado<sup>96</sup>. Entre ellas figuraba la de «Capitán general del Ejército ó Armada» y la de «haber ejercido durante tres años por lo menos el empleo» de «Teniente general del Ejército y Armada» (artículo 5), si bien al menos diez de los treinta y dos consejeros debían haber «ejercido en propiedad alguno de los empleos» que se listaban, entre los que estaban: Presidente de la Junta Consultiva de la Armada, Mariscal de Campo mandando capitania general de distrito, Director de Administración militar ó Intendente general de ejército, Jefe de escuadra mandando departamento o apostadero» (artículo 6).

La milicia se constituye así como una puerta de entrada para el Consejo de Estado, sin duda porque su experiencia añadía a los asuntos militares que se consultaban. De hecho, una de las siete secciones era la de Guerra y Marina<sup>97</sup>.

Estas características se mantienen en la Ley del Consejo de Estado de 17 de agosto de 1860, que también combina las competencias consultivas y contencioso-administrativas. Por cierto, esta norma es la primera que prevé que en los reales decretos y órdenes que el gobierno dictase conformándose con el dictamen del Consejo de Estado se expresase así, y en caso contrario se usase la fórmula «oído el Consejo»<sup>98</sup>.

De nuevo para ser consejero de Estado, entre otras condiciones, se contemplaba la de «Capitán General de Ejército o Armada» o de haber ejercido «durante dos años en propiedad» (uno menos que en 1858) el empleo de «Teniente General de Ejército o Armada» (artículos 5 y 6). De ahí que el artículo 24 estableciera: «El Gobierno podrá destinar temporalmente á algunos Consejeros, cuyo número nunca pasará de cuatro, con retención de sus plazas, al mando del ejército ó armada, ó misiones diplomáticas extraordinarias, ó comisiones regias para inspeccionar algún ramo de la Administración pública en la Península ó Ultramar». Aunque la Ley de 1860 menciona los «consejeros letrados»<sup>99</sup>, regula con detalle a los oficiales del Consejo de Estado y sus categorías, cuyos aspirantes habían de ser «licenciados en Derecho civil, canónico o administrativo» e ingresar «en la carrera por oposición rigurosa» (artículo 37). La única excepción se hace para la Sección de Guerra y Marina, en la que se prevé que existan «Oficiales ó Auxiliares estraños [sic] á las condiciones de esta ley»<sup>100</sup>. En el Reglamento de 1861 se prevé, en este sentido, que el oficial mayor de esta Sección tuviera «por lo menos, el empleo de Coronel, o ser Auditor de Guerra o de Marina efectivo»<sup>101</sup>, y que los demás oficiales fueran «dos capitanes de Fragata o tenientes de Navío cuando menos», «dos comandantes y dos capitanes del Ejército y un comisario

96 Real Decreto de 14 de julio de 1858. El texto en T.R. FERNÁNDEZ y J.A. SANTAMARÍA, ob. cit., p. 633-635.

97 Artículo 7.

98 Artículo 65. El texto en T.R. FERNÁNDEZ y J.A. SANTAMARÍA, ob. cit., p. 635-640.

99 Artículo 15.

100 Artículo 36.

101 Artículo 56.

de Guerra»<sup>102</sup>, con el sueldo de su empleo<sup>103</sup>. Para estos militares se preveía que vestirían sus uniformes, al igual que los consejeros que fueran militares<sup>104</sup>.

Una vez más las vicisitudes de la política española afectaron al Consejo de Estado. A resultas de la revolución de 1868 se suprimieron las competencias contencioso-administrativas del Consejo de Estado y de los Consejos provinciales, que pasaron al Tribunal Supremo y a las Audiencias<sup>105</sup>, para volver pocos años después al Consejo de Estado con la Restauración, en 1875<sup>106</sup>.

El sistema político de la Restauración potenciará en varios aspectos los vínculos entre el Consejo de Estado y la milicia. Así, por una Real Orden de ese mismo año, 1875, se modificaba el Reglamento de régimen interior del Consejo de Estado para establecer que los nombramientos de porteros y ordenanzas solo pudieran recaer «en individuos que sean licenciados del Ejército o de la Armada, con buenas notas en sus hojas de servicios»<sup>107</sup>. Ya se ve que la reincorporación a la vida civil de los militares temporales constituía también una preocupación en aquel momento.

En esa época era tal la importancia de la Sección de Guerra y Marina del Consejo de Estado que la Ley Constitutiva del Ejército, de 29 de noviembre de 1878, le dedicará un artículo, el 17: «La Sección de Guerra y Marina del Consejo de Estado, establecida por la ley de este alto Cuerpo, entenderá, además de las funciones que como parte de él le corresponden, en todos los informes y trabajos en que, no siendo de la competencia del Consejo Supremo de Guerra y Marina, tenga por conveniente oír la el Ministro del ramo».

De hecho, el Reglamento del Consejo de Estado de 1887 aumentará el personal de esta Sección hasta ocho oficiales, con el siguiente detalle:

«Los oficiales especiales de esta Sección serán: Un capitán o comandante perteneciente al Arma de Infantería o de Caballería; un capitán o comandante perteneciente al Cuerpo de Artillería; un capitán o comandante perteneciente al Cuerpo de Ingenieros del Ejército; un capitán o comandante perteneciente al Cuerpo de Estado Mayor del Ejército; un oficial primero o un comisario de Guerra de segunda clase perteneciente al Cuerpo de Administración Militar; un teniente de Navío u otro de primera clase perteneciente al Cuerpo General

102 Artículo 57.

103 Artículo 58.

104 Artículos 1 y 3 del Real Decreto de 4 de mayo de 1863, sobre uniformes en el Consejo de Estado, reproducido en J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 309-310.

105 Real Decreto de 13 de octubre de 1868, reproducido en J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 313.

106 Real Decreto de 20 de enero de 1875, reproducido en J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 316-317.

107 Real Orden de 31 de agosto de 1875, reproducida en J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 318-320. Se reiterará en el Reglamento de 20 de noviembre de 1878, para el régimen interior del Consejo de Estado, artículo 46.12º y en la Real Orden de 16 de junio de 1887, que aprueba el Reglamento para el régimen interior del Consejo de Estado (artículo 46.12º). Ambos textos en en J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 323-337 y p. 340-357.

de la Armada; un oficial o jefe de la clase de tenientes de Navío, o de teniente de Navío de primera clase, perteneciente a cualquiera de los Cuerpos de Artillería de la Armada, Ingenieros de la Armada, Infantería de Marina y Administración de la Armada, y, por último, un teniente de Infantería o de Caballería encargado de llevar el registro de la Sección»<sup>108</sup>.

Los nombramientos de estos oficiales, previa convocatoria pública, los hacía el Presidente del Consejo de Ministros<sup>109</sup>. El Reglamento del Consejo de Estado llegaba a prever la continuidad de estos oficiales hasta que ascendieran a coronel o capitán de navío<sup>110</sup>.

Como se ha visto, el Consejo de Estado está ligado al inicio de lo contencioso-administrativo en España a partir de 1845. No es ahora momento de detallar su historia, que ya ha sido explicada por diversos autores<sup>111</sup>. Se suficiente señalar que la Ley de 13 de septiembre de 1888, llamada Santamaría de Paredes, cambió el sistema de jurisdicción retenida por el de jurisdicción delegada, constituyendo una auténtica Sala de Justicia dentro del el Consejo de Estado, junto con Tribunales provinciales. Finalmente, por la Ley de 5 de abril de 1904, llamada Ley Maura, se creará la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, llevando a ésta las competencias de la Sala de Justicia del Consejo de Estado, que quedará limitado a su función consultiva<sup>112</sup>.

Este proceso de jurisdiccionalización de lo contencioso-administrativo, sin embargo, no afectó a las relaciones entre el Consejo de Estado y los ejércitos. Sí lo hizo, sin embargo, el Real Decreto de 28 de julio de 1892<sup>113</sup>, de reorganización del Consejo de Estado, que suprimió la Sección de Guerra y Marina y transfirió las consultas a los Consejos Superiores de Guerra y de Marina, de los departamentos respectivos. En efecto, su artículo 7 disponía:

«El Consejo Supremo de Guerra y Marina, y en su caso la Junta Consultiva de Guerra y el Consejo Superior de Marina, serán oídos por los Ministerios respectivos; el primero sobre todos los asuntos pertenecientes á los ramos de Guerra y

---

108 Artículo 56 de la Real Orden de 16 de junio de 1887, que aprueba el Reglamento para el régimen interior del Consejo de Estado, en J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 347. Esto se mantendrá en el Reglamento para el Régimen Interior del Consejo de Estado aprobado por Real Decreto de 28 de junio de 1891: su texto en J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 365-383.

109 Artículo 57.4º del mismo Reglamento: J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 348.

110 Artículo 62.

111 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 2ª ed., ed. Civitas, Madrid, 1986, p. 486-491; J.A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, ob. cit., tomo II, vol. II, p. 657-660; PARADA VÁZQUEZ, José Ramón, *La Administración y los jueces*, ed. Marcial Pons, Caracas, 1988; GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, «El Fracaso en España del Modelo Francés de Consejo de Estado (1845-1904)», *Documentación Administrativa*, nº 244-245, enero-agosto 1996, p. 89-133; J. RODRÍGUEZ-ZAPATA, ob. cit., p. 23-26.

112 J. RODRÍGUEZ-ZAPATA, ob. cit., p. 23-26; A. PÉREZ-TENESSA, *Historia, cosas e historias del Consejo de Estado*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2005, p. 18.

113 Su texto en T.R. FERNÁNDEZ y J.A. SANTAMARÍA, ob. cit., p. 641-645.



Marina que por disposición expresa de las leyes, decretos y reglamentos vigentes debían ser consultados por el Consejo de Estado en pleno ó con su Sección de Guerra y Marina, á excepción de los que se relacionen con el Real Patronato; y los segundos, sobre los negocios que les atribuyan sus reglamentos orgánicos ó que las sometan las disposiciones especiales que se dicten por ambos Ministerios.

En consecuencia de lo establecido en el párrafo anterior, el Consejo Superior de Guerra y Marina será oído necesariamente y en pleno sobre los reglamentos ó instrucciones generales para la aplicación de las leyes que se promulguen por los Ministerios de Guerra y de Marina (...)».

Como se aprecia, se determinó en 1892 una separación bastante intensa entre el Consejo de Estado y los asuntos militares, que sin embargo no estaba llamada a pervivir. En efecto, la misma Ley Maura de 1904<sup>114</sup>, antes citada, que desligaría de modo definitivo al Consejo de Estado de la Jurisdicción contencioso-administrativa, restauraba la Sección de Guerra y Marina. Pero esta restauración se hacía de modo nuevo: ya no sería servida por oficiales del Ejército y la Marina, sino por miembros del Cuerpo de Oficiales Letrados. Además, contemplaba como una categoría apta para el nombramiento de presidente del Consejo de Estado la de antiguo presidente del Consejo Supremo de Guerra y Marina<sup>115</sup>, y para la de consejero permanente la de consejero o fiscal de este último Consejo<sup>116</sup>.

El patrón sentado por la Ley Maura expresa en síntesis la relación que hoy existe entre lo militar y Consejo de Estado: se trata de un tipo de materias que llegan al Consejo exclusivamente para la función consultiva, sin hacer distinción entre las que remite el Ministro de Defensa y las de los restantes ministros. Cuando por razón del tipo de asunto ha de verificarse la consulta, la índole militar de la materia no afecta a la preceptividad del dictamen. Las consultas se despachan por una sección ordinaria del Consejo de Estado, no nutrida de personal militar. Además, las Fuerzas Armadas siguen presentes en la vigente Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, como categoría para ser consejero permanente: «Oficial general de los Cuerpos Jurídicos de las Fuerzas Armadas» o consejero electivo: antiguo «Jefe del Estado Mayor de la Defensa». Por último, esta autoridad militar es consejero nato del Consejo de Estado en pleno: distinción entre pleno y comisión permanente que se trazó en la citada Ley Maura.

#### IV. Una relación de vecindad

---

114 El texto en J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 396-407.

115 Artículo 4.

116 Artículo 6.



Abordo ahora la tercera y última parte de esta conferencia, que completa de algún modo el bosquejo de conexión entre el Consejo de Estado y la milicia. En efecto, sus muchos vínculos analizados hasta el momento se vieron redondeados, de una forma un tanto inesperada, en la segunda mitad del siglo XIX. El asunto tiene una larga historia, imprescindible para ponerlo en contexto.

En el Antiguo Régimen, como indica Barrios, «el Consejo de Estado, por ser inmediato al soberano, siempre tuvo su sede en la propia del monarca o de la persona que ejerciese la regencia o gobernación del reino»<sup>117</sup>.

Son diversas las instrucciones, tanto de Carlos V como de Felipe II, que lo ordenaban de modo expreso. Así, el Emperador mandaba al Cardenal Tavera: «Que el Consejo Real se haga siempre en palacio como se acostumbra, y asimismo los Consejos de Estado y Guerra»<sup>118</sup>.

Nótese que por «Consejo Real» en este momento ha de entenderse el Consejo de Castilla. De él fue Presidente siglos después el Conde de Aranda, que a propósito del Consejo de Estado decía:

«El antiguo Consejo de Estado siempre se tuvo en palacio. Cando el rey quería presenciarlo se juntaba en su propia habitación, y cuando lo dejaba seguir en sus funciones ordinarias tenía otra sala para sus concurrencias»<sup>119</sup>.

Ya antes se ha mencionado el cambio que supuso para la administración polisinodial la llegada de la dinastía borbónica, coincidiendo con el comienzo del siglo XVIII.

Felipe V, en su afán reformista, decidió sacar del palacio a la generalidad de los Consejos, por los que quizás no sentía el aprecio de sus antecesores. Y eso que no parece que hubiera problemas de espacio, pues aún no se había producido el incendio que destruyó en 1734 el Real Alcázar de Madrid. Para ejecutarlo aprobó el Real Decreto de 20 de enero de 1717, que disponía:

«Por cuanto aviendo [sic] la Divina Providencia, concedídomel beneficio de la paz, después de una larga y pesada guerra, en cuyo tiempo los negocios públicos como particulares han padecido grande alteración, y deseando en ellos poner el mejor orden, y que mis vasallos logren el alivio que deseo, según lo permitieren las resultas de la guerra y el estado presente de las cosas:

He resuelto que todos mis Consejos se junten para el despacho, según su instituto, y como antes lo hazían [sic], en el palacio que habitó la reyna [sic] Doña Mariana de Austria, mi tía y señora, con todas las secretarías y contadurías de sus dependencias, para que por este medio experimenten mis vasallos la con-

117 F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit., p. 297.

118 «Orden de Carlos V al Cardenal Tavera y demás ministros puntualizando algunos aspectos de las instrucciones», citado por F. BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, cit., p. 298, en nota 146. Allí mismo lista otras órdenes en el mismo sentido de 1543 y 1548, incluyendo otra de Felipe II de 1544, cuando aún no era rey titular.

119 Archivo Histórico Nacional, Estado, leg. 2863. Citado por A. PÉREZ-TENESSA, *El Consejo de Estado*, citado, p. 28.

veniencia que mi benignidad [sic] les franquea, a fin de la más breve solicitud de sus dependencias, por lo distantes que se hallan unas oficinas de otras»<sup>120</sup>.

Este famoso palacio «que habitó la reina D<sup>a</sup>. Mariana de Austria» no es otro que el Palacio de los Consejos, en el número 79 de la calle Mayor, sede actual del Consejo de Estado.

El edificio, al parecer obra del arquitecto Juan Gómez de la Mora<sup>121</sup>, había sido promovido por el primer duque de Uceda, comenzándose las obras en 1614<sup>122</sup>. Este duque, D. Cristóbal Gómez de Sandoval, era hijo del duque de Lerma, y como su padre llegó a ser favorito de Felipe III<sup>123</sup>. Sufrió las diatribas de sus contemporáneos, como D. Juan de Tasis, Conde de Villamediana. Con su afilada pluma, en uno de sus sonetos satíricos, dice:

«El de Uceda, en Osuna confirmado  
tiene su omnipotencia declarada»<sup>124</sup>

La alusión a Osuna («en Osuna confirmado») se explica porque en 1617 casó a su hija, D<sup>a</sup>. Isabel Raimunda, con el poderoso IV duque de Osuna. Tal vez esto tuvo algo que ver con su acceso al valimiento real al año siguiente, en 1618, en sucesión de su padre, el duque de Lerma.

Sin embargo, quizás por su ambición, el duque de Uceda cayó en desgracia con el advenimiento de Felipe IV, tres años después, de modo que fue desterrado y luego encarcelado. Falleció en la prisión de Alcalá de Henares en 1624 sin haber nunca ocupado el palacio que mandó construir, aun inconcluso<sup>125</sup>.

El inmueble, pesea todo, siguió su curso, y las obras fueron terminadas tras la privanza del conde-duque de Olivares. Fue habitado primero por su sucesor y sobrino, el marqués del Carpio, D. Luis Méndez de Haro y Guzmán, y luego por D<sup>a</sup>. Mariana de Austria, madre del rey Carlos II y regente durante su minoría de edad<sup>126</sup>, a que alude Felipe V en su Real Decreto. De hecho, allí falleció la reina madre en el año 1696<sup>127</sup>.

120 Citado por A. PÉREZ-TENESSA, *El Consejo de Estado*, ob. cit., p. 29.

121 MARTÍN TOVAR, Cristóbal, y BORQUE LAFUENTE, Emilio, *El Palacio de Uceda. La Capitanía General de Madrid*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2016, p. 46-48.

122 PÉREZ-TENESSA, Antonio, *Historia, Cosas e Historias del Consejo de Estado*, ob. cit., p. 69-70.

123 C. MARTÍN TOVAR y E. BORQUE LAFUENTE, ob. cit., p. 24-42.

124 TASIS, Juan de (Conde de Villamediana), *Poesías*, 1944, soneto satírico XXXVII, p. 142.

125 A. PÉREZ-TENESSA, *Historia, Cosas e Historias del Consejo de Estado*, citado, p. 68 y 75. Contiene un error sobre el año de la muerte del duque de Uceda, que no fue 1635 sino 1624, antes incluso que el duque de Lerma, su padre: ELLIOTT, J.H., *El Conde-Duque de Olivares*, 6ª ed., ed. Crítica, Barcelona, 1991, p. 315. Sobre el carácter inconcluso, C. MARTÍN TOVAR y E. BORQUE LAFUENTE, ob. cit., p. 8.

126 C. MARTÍN TOVAR y E. BORQUE LAFUENTE, ob. cit., p. 8, 88-98. A. PÉREZ-TENESSA, *Historia, Cosas e Historias del Consejo de Estado*, citado, p. 68 y 75.

127 Ibidem.

No obstante, pese al Real Decreto de Felipe V, parece que el Consejo de Estado nunca se mudó del palacio real, donde continuó teniendo sus sesiones<sup>128</sup>. Así, por Real Orden de Carlos IV, dada en Aranjuez el 28 de febrero de 1792, acordó: «He venido en restablecer el ejercicio de mi Consejo de Estado, del que me considero presidente; y en que la Junta Suprema de Estado creada en 8 de julio de 1787 cese consecuentemente en el suyo. Pero teniendo por conveniente el dar a mi Consejo de Estado la consistencia importante a mi real servicio, es mi voluntad, que todos los secretarios de Estado y del Despacho, por la naturaleza de sus empleos sean también individuos ordinarios de dicho Consejo (...). Para el ejercicio de mi Consejo de Estado señalarán en mis palacios las salas necesarias, y en proximidad a mi habitación para la mayor comodidad mía de asistir al Consejo cuando me pareciere conveniente»<sup>129</sup>.

Aunque son apasionantes, no me detendrá ahora en las vicisitudes de esa Junta Suprema de Estado, creada a auspicios del conde de Floridablanca en tiempos de Carlos III<sup>130</sup>, y que Escudero considera «el primer Consejo de Ministros de la historia política de España»<sup>131</sup>. Lo que nos interesa es que el Consejo de Estado siguió en el palacio real incluso entrado el siglo XIX. Así, se advierte en el Decreto de las Cortes de Cádiz de 8 de junio de 1812, que aprobó el reglamento del Consejo de Estado, transformado tras la Constitución de ese año. Su artículo 1 disponía: «El Consejo de Estado celebrará sus sesiones en el palacio del Rey o de la Regencia, en donde se le destinará para este efecto el lugar conveniente, así como para establecer dentro del mismo palacio sus oficinas; bien que en este segundo punto podrá hacerse por ahora la alteración a que obliguen las circunstancias»<sup>132</sup>. Las «circunstancias», sin lugar a dudas, era la guerra de la Independencia.

Esta misma sede se conserva durante todo el reinado de Fernando VII. Así, su Real Decreto de 28 de diciembre de 1825 ordena, entre otros puntos:

«El Consejo de Estado se reunirá todos los días no feriados en mi palacio, durando sus sesiones tres horas por lo menos, y reservándome Yo la Presidencia del Consejo, como lo hizo mi augusto Padre»<sup>133</sup>.

---

128 BARRIOS, Feliciano, *La Gobernación de la Monarquía de España*, Madrid, 2015, p. 275.

129 El texto de la Real Orden en J.M. CORDERO TORRES, ob. cit., p. 229. Se incorporó a la Novísima Recopilación, libro III, título VII, ley I.

130 Véase DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio, *Carlos III y la España de la Ilustración*, ed. Alianza, Madrid, 1988, p. 98-100.

131 ESCUDERO, José Antonio, *Los Orígenes del Consejo de Ministros*, ob. cit., p. 12. Trata de esta Junta Suprema de Estado en las p. 423-581.

132 El Decreto lleva el número CLXIX. El texto en CORDERO TORRES, ob. cit, p. 238-244.

133 T.R. FERNÁNDEZ y J.A. SANTAMARÍA, ob. cit., p. 625-626, en las que se reproduce el Real Decreto. Esto también se observó en tiempos del trienio liberal, pues se reitera tras la sublevación de Cabezas de San Juan, cuando el Rey convocó un Consejo de Estado extraordinario el 3 de marzo de 1820 (A. PÉREZ-TENESSA, *Historia, Cosas e Historias del Consejo de Estado*, ob. cit., p. 77).

Sin embargo, hoy en día el caserón de la calle Mayor 79 está indisolublemente ligado al Consejo de Estado. En efecto, el artículo 1.3 de su Ley Orgánica, la 3/1980, de 22 de abril, prevé: «Tiene su sede en el Palacio de los Consejos de Madrid».

Este precepto, bastante insólito en el ámbito de la organización pública, es revelador de una larga relación entre el edificio y la institución, que probablemente se inició en el reinado de Isabel II, desde luego antes de 1845, a partir de la supresión de los restantes Consejos de la monarquía<sup>134</sup>. Como es sabido, por los Reales Decretos de 24 de marzo de 1834 se suprimieron los Consejos de Castilla y de Indias, en cuyo lugar se instituyó «un Tribunal Supremo de España e Indias», el Consejo Supremo de Guerra, en cuyo lugar se creó «un Tribunal Supremo de Guerra y Marina y de Extranjería [sic]», y el Consejo de Hacienda, que fue reemplazado por «un Tribunal Supremo de Hacienda», al tiempo que se transformaba el antiguo Consejo de Estado en «Consejo Real de España e Indias»<sup>135</sup>.

Según atestigua Pascual MADDOZ, en 1847 ya estaba instalado este Consejo Real, junto con su archivo, en el palacio de Uceda, compartiendo sede con la Cancillería del Ministerio de Gracia y Justicia, el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Mayor de Cuentas, el Tribunal de Órdenes y su archivo, la Intendencia y Subdelegación de Rentas, la Tesorería de Corte, la Dirección General de Loterías, el despacho de los procuradores y el archivo de la Cámara de Castilla<sup>136</sup>. Todo un ejemplo de aprovechamiento del espacio.

Firmemente radicado, por tanto, el Consejo Real en el viejo caserón que habitó la reina D<sup>a</sup>. Mariana de Austria, como hemos visto mudó de nuevo su nombre por el de Consejo de Estado, a partir del Real Decreto de 14 de julio de 1858<sup>137</sup>. Sin embargo, esta pacífica posesión del edificio se vio alterada por las necesidades militares, que permitieron así un nuevo vínculo, ahora físico, entre la milicia y el Consejo.

Las capitánías generales tienen una larga historia en España, derivadas del empleo militar de igual nombre. De hecho, se trataba del máximo empleo, que conllevaba el mando de un ejército<sup>138</sup>, con amplias atribuciones jurisdiccionales, militares y gubernativas<sup>139</sup>. Martín de Eguiluz, en su obra *Discurso y Regla Militar*, publicada en 1592, dice que «este sublimado cargo de capitán general» equivale a «ser Emperador de ejército»<sup>140</sup>.

134 A. PÉREZ-TENESSA, *Historia, Cosas e Historias del Consejo de Estado*, ob. cit., p. 77.

135 T.R. FERNÁNDEZ y J.A. SANTAMARÍA, ob. cit., p. 626-629, donde se reproducen los Reales Decretos.

136 MADDOZ, Pascual, *Diccionario Geográfico-Estadístico-Histórico de España y su Posesiones de Ultramar*, tomo X, Madrid, 1847, p. 749-750. Existe edición digital en: <http://www.bibliotecavirtualdeandalucia.es/catalogo/consulta/registro.cmd?id=6353>

137 T.R. FERNÁNDEZ y J.A. SANTAMARÍA, ob. cit., p. 633-635, donde se reproduce el Real Decreto.

138 J. BENEYTO, ob. cit., p. 404.

139 C. BORREGUERO BELTRÁN, ob. cit., p. 135.

140 Cito por la ed. del Ministerio de Defensa de 2001, p. 199.

Pronto por extensión se comenzó a aplicar al territorio sobre el que ejercía su jurisdicción militar un determinado cargo público, sobre todo en la América española<sup>141</sup>. La organización territorial de las capitanías generales ya existía fragmentada en tiempos de los últimos Austrias en dominios europeos, sobre todo para algunas regiones fronterizas o expuestas a ataques enemigos, como Flandes, Sicilia o Galicia<sup>142</sup>. No obstante, la extensión de las capitanías generales a todo el territorio de la península e islas perteneciente a la Corona se llevó a cabo en tiempos del primer monarca de la dinastía borbónica<sup>143</sup>. En efecto, Felipe V divide el actual territorio nacional en doce capitanías generales: Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Costa de Granada, Castilla la Vieja, Extremadura, Galicia, Guipúzcoa, Mallorca, Navarra y Valencia<sup>144</sup>. En este listado no se hallaba la capitanía general cuya trayectoria se cruzará con la del Consejo de Estado: la de Castilla la Nueva, pues dependía directamente del Comisario General de la Infantería y la Caballería y, a partir de 1714, del Secretario de Guerra<sup>145</sup>. Tras varias creaciones y desapariciones, en 1795 se volverá a constituir, ya con carácter definitivo<sup>146</sup>.

Las capitanías generales subsistieron a lo largo del siglo XIX, aunque variando su número y su configuración<sup>147</sup>. Como muchas de las instituciones patrias, fueron reguladas durante la Restauración. La Ley Constitutiva del Ejército de 29 de noviembre de 1878, antes mencionada, las enumeraba en su artículo 8, mencionando en primer lugar la de Castilla la Nueva: eran catorce en la península y archipiélagos y tres más en ultramar. La misma Ley preveía que todos estos distritos estuvieran mandados «por la autoridad superior de un Capitán General o Teniente General con el título de Capitán General de distrito» (artículo 9).

A mediados del siglo XIX la Capitanía General de Castilla la Nueva estaba situada en el antiguo convento de San Basilio, en la calle Desengaño, número 10, de Madrid<sup>148</sup>. Así lo atestigua Pascual Madoz en su *Diccionario Geográfico-Estadís-*

---

141 LOHMAN VILLENA, Guillermo, «La nueva estructura política», en *Historia General de América Latina*, ed. Trotta, tomo II, 2000, p. 453-471; R. ZORRAQUÍN BECÚ, ob. cit., p. 609ss.

142 C. BORREGUERO BELTRÁN, ob. cit., p. 135.

143 FERNÁNDEZ VARGAS, Valentina, «La Administración y el despliegue», en FERNÁNDEZ VARGAS, Valentina (dir.), *El Madrid Militar: II.- El Ejército en Madrid y su territorio (1813-1931)*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2006, p. 71-101, en p. 77, dice que las capitanías generales fueron «creadas por Felipe V en consonancia con la Administración dimanante de los Decretos de Nueva Planta». Se refiere sin duda a su generalización.

144 REDONDO DÍAZ, Fernando, «El Ejército», en *Historia General de América y de España*, ed. Eunsa, tomo X-2, Madrid, 1984, p. 150.

145 Ibidem.

146 Ibidem.

147 En el año 1866, por ejemplo, ascendían a doce en el territorio peninsular, más Canarias, Baleares, Filipinas, Cuba y Puerto Rico: LÓPEZ DE LETONA, Antonio, *Estudios Críticos sobre el Estado Militar de España*, Imprenta de José M. Ducazcal, 1866, p. 19-20.

148 A. PÉREZ-TENESSA, ob. cit., p. 78. Ver también: [http://www.madridhistorico.com/seccion5\\_historia/nivel2\\_](http://www.madridhistorico.com/seccion5_historia/nivel2_)

*tico-Histórico de España y sus Poblaciones de Ultramar*, de 1847<sup>149</sup>. Sin embargo, Cantera Montenegro asevera que en la Capitanía General de Castilla la Nueva estaba radicada en 1849 en el antiguo convento de Santo Tomás, en la calle de Atocha, y cita como autoridad la Memoria del Cuerpo de Ingenieros de ese año<sup>150</sup>. Según Madoz, en el convento de Santo Tomás se hallaba, cuando él escribe, el Tribunal Supremo de Guerra y Marina con su archivo, la junta gubernativa del Monte Pío Militar y la Auditoría de Guerra<sup>151</sup>.

¿Qué ocurrió con la Capitanía General de Castilla la Nueva en ese lapso de tiempo, entre 1847 y 1849? No lo sabemos, pero tal vez se mudó de convento a convento, de San Basilio a Santo Tomás.

No obstante, en algún momento de la segunda mitad de ese siglo, desde luego con posterioridad a 1861, esa Capitanía General migrante se traslada al Palacio de los Consejos, en el que ocupa su planta baja e inferior. Los motivos de este traslado se ignoran, pero me permito aventurar una hipótesis. El antiguo convento de Santo Tomás, en la calle Atocha, sufrió un incendio la noche del 13 de abril de 1872, que lo destruyó casi por completo y dio lugar a su demolición tres años después<sup>152</sup>. Si para entonces estaba allí la Capitanía General, parece lógico que se buscara otro emplazamiento. Y bien podría haber ocurrido que en el Palacio de los Consejos sobrara espacio, tal vez por la salida organismos con los que compartía sede, como el Tribunal Supremo, que desde 1870 había pasado al convento de las Salesas<sup>153</sup>. La fecha exacta del traslado tampoco se conoce, aunque sin duda es posterior a 1861 porque ese año se publica el libro de Ramón Mesonero Romanos *El antiguo Madrid: paseos histórico-anecdóticos por las calles y casas de esta Villa*<sup>154</sup>. Al describir el Palacio de los Consejos

---

informacion.php?idmapa=9&idinformacion=634&pag=3

149 Ob. cit., p. 754.

150 CANTERA MONTENEGRO, Jesús, «Edificios de uso militar en el territorio de la actual provincia de Madrid durante el período entre 1813 y 1931», en V. FERNÁNDEZ VARGAS (dir.), ob. cit., p. 197-215 (p. 200).

151 Ob. cit., p. 754.

152 ORTEGA RUBIO, Juan, *Historia de Madrid y los Pueblos de su Provincia*, Imprenta Municipal, t. I, Madrid, 1924, p. 192.

Una copia digital puede verse en: <https://bibliotecadigital.jcyl.es/es/consulta/registro.cmd?id=1381>

J. CANTERA MONTENEGRO, ob. cit., p. 200. El periódico «El Imparcial» del 14 de abril de 1872 dio cuenta del incendio y de cómo acudió a el General Zavala, «capitán general de Madrid», cosa no muy significativa, pues también acudió el rey (Amadeo I) con su uniforme de capitán general. Sin embargo, este periódico no da cuenta de qué órganos estaban allí alojados. Accesible una edición digital en: <http://hemerotecadigital.bne.es/issue.vm?id=0000488921&search=&lang=es>

Distintas páginas web dan noticia de este incendio, que en 1875, tres años después, ocasionó su demolición: [http://www.madridhistorico.com/seccion5\\_historia/nivel2\\_informacion.php?idmapa=8&idinformacion=720&pag=2](http://www.madridhistorico.com/seccion5_historia/nivel2_informacion.php?idmapa=8&idinformacion=720&pag=2)  
<https://pasionpormadrid.blogspot.com.es/2010/05/el-convento-de-santo-tomas.html>

153 [http://www.madridhistorico.com/seccion5\\_historia/nivel2\\_informacion.php?idmapa=10&idinformacion=626&pag=1](http://www.madridhistorico.com/seccion5_historia/nivel2_informacion.php?idmapa=10&idinformacion=626&pag=1)

154 Una edición digital puede consultarse en [www.cervantesvirtual.com/obras/autor/mesonero-romanos-ramon-de-1803-1882-227](http://www.cervantesvirtual.com/obras/autor/mesonero-romanos-ramon-de-1803-1882-227)

dice que allí «se hallan hoy establecidos en él el Supremo de Justicia y el de las Órdenes Militares, el Consejo de Estado y sus oficinas»<sup>155</sup>. La Capitanía General no estaba.

Sin embargo, en la edición de 1881 de ese mismo libro<sup>156</sup>, Mesonero Romanos da cuenta de que ya está instalada allí la Capitanía General. Indica: «se hallan hoy establecidos en él el Consejo de Estado y la Capitanía general»<sup>157</sup>. Ninguna mención al Tribunal Supremo ni a otros organismos, que ya se habían marchado de allí.

En consecuencia, en algún momento entre 1861 y 1881, probablemente a partir de 1872, la Capitanía General de Castilla la Nueva pasa al Palacio de los Consejos<sup>158</sup>.

En este sentido, no resulta exacta la información que proporciona la página web de la Dirección de Acuartelamiento del Ejército de Tierra<sup>159</sup>, que parece datar el traslado de la Capitanía General al Palacio del duque de Uceda de la reforma de la estructura de las capitanías generales de 1893<sup>160</sup>. Es muy anterior.

Por consiguiente, durante al menos los últimos ciento treinta y seis años han convivido en el mismo edificio el Consejo de Estado y el Ejército de Tierra, primero como Capitanía General de Castilla la Nueva y en la actualidad como Dirección de Acuartelamiento del Ejército. Ha sido una relación de vecindad estrecha y cordial, con numerosos contactos entre ambas instituciones. Un vínculo más, incluso físico, entre Consejo de Estado y milicia, que venturosamente se prolonga hasta nuestros días.

## V. A modo de conclusión

Los nexos entre el Consejo de Estado y las Fuerzas Armadas han sido múltiples e intensos en los últimos siglos y continúan siéndolo en la actualidad. En absoluto he pretendido exponerlos todos. Como indicaba al comienzo de estas palabras, solo he aspirado a trazar un primer bosquejo. Por eso he tocado, someramente, las estrechas conexiones entre la creación del Consejo de Estado y los ejércitos permanentes, los vínculos institucionales que se han articulado en

---

155 Página 36 de la edición de 1861, digitalizada en la página web que se acaba de citar.

156 Accesible en la misma página web en edición digital.

157 Página 170.

158 C. MARTÍN TOVAR y E. BORQUE LAFUENTE, ob. cit., p. 122, estiman, sin apoyo documental de la época, que el traslado de la Capitanía General al Palacio de los Consejos «sería entre 1874 y 1878».

159 <http://www.ejercito.mde.es/unidades/Madrid/diacu/Historial/index.html>

160 Tampoco acierta, a mi juicio, por las razones expuestas, CANTERA MONTENEGRO, Jesús, «Edificios de uso militar en el territorio de la actual provincia de Madrid durante el período entre 1813 y 1931», en V. FERNÁNDEZ VARGAS (dir.), ob. cit., p. 197-215, cuanto en la p. 200 data de 1912 el traslado de la Capitanía General al Palacio de los Consejos.

el Antiguo y el Nuevo Régimen y, finalmente, la circunstancia histórica de que se comparta un mismo edificio.

Queda un gran capítulo, tal vez el más interesante, que se refiere a las personas. En efecto, en estos casi quinientos años militares ilustres, y luego también componentes de los Cuerpos Jurídicos de los Ejércitos y la Armada, han sido miembros del Consejo de Estado y han aportado su sabiduría y experiencia al trabajo de este órgano. Desde el III duque de Alba hasta Juan Andrea Doria, desde Ambrosio Spínola al II marqués de Santa Cruz, la relación es admirable. Por razones de tiempo y de espacio no voy a acometerlo. Sin embargo, no me resisto a dar una breve pincelada final, con algunos que en las últimas décadas han integrado el Consejo de Estado. Aun a riesgo de omisión involuntaria, por la que pido disculpas anticipadas si se da el caso, me parece de justicia recordar los nombres más recientes. Procedentes de los Cuerpos Jurídicos de los Ejércitos y de la Armada contamos en la actualidad con Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde y con Leandro Martínez-Cardós Ruiz, pero tengo que mencionar a los ya fallecidos José Suay Milio, Manuel Delgado-Iribarren Negroa, Miguel Vizcaíno Márquez, Pelegrín de Benito Serres, Máximo Cuervo Radigales, Mariano Navarro Rubio, Eugenio Vegas Latapié y Martín de los Ríos. En los últimos años, sin contar con los consejeros natos jefes del Estado Mayor de la Defensa (o presidentes de la Junta de Jefes de Estado Mayor), varios militares de las Armas han formado parte del Consejo, siempre como consejeros, todos ellos tenientes generales o almirantes: recuerdo ahora a Manuel Gutiérrez Mellado, Ignacio Alfaro Arregui, Ángel Liberal Lucini y Javier Murcia Rubio.

Mucho se podría decir de cada uno de ellos y de quienes les precedieron. Solo resta hacer votos por que tan larga y estrecha relación entre milicia y Consejo de Estado, entre Consejo de Estado y milicia, continúe en el futuro enriqueciéndose. Sin duda será para el mejor servicio a nuestra sociedad y, en definitiva, a España.



# EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS COMO RELACIÓN DE ESPECIAL SUJECCIÓN

Conferencia en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.  
5 de febrero de 2019.

D. Carlos Hugo Fernández-Roca Suárez, doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, presidente de la Sección de Derecho Militar y Seguridad del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, capitán del Ejército del Aire en servicios especiales y diputado nacional del Reino de España.

## I. Introducción

Buenas tardes.

Constituye para mí un gran honor intervenir en la Sección de Derecho Militar de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, y hacerlo en mi condición de presidente de la sección «gemela» del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Por lo tanto, sean mis primeras palabras de agradecimiento a esta prestigiosa institución por brindarme la oportunidad de pronunciar esta conferencia, en la cual, pretendo dar unas humildes pinceladas acerca del estatuto jurídico de los miembros de las Fuerzas Armadas españolas (en adelante, FAS) como relación de especial sujeción. Finalizando este apartado de agradecimientos, y evitando hacer un abuso del uso de la palabra que tengo conferida, es de rigor nombrar al general consejero togado José Luis Poyato, vicepresidente de la Sección de Derecho Militar de esta docta casa, por su amable invitación, quien conoce de primera mano mi admiración por el cuerpo jurídi-

co militar, sin menoscabo de la preferencia que siento por mi querido Ejército del Aire, familia a la que pertenezco por tradición desde hace ya unos años.

En el marco de la responsabilidad y el correspondiente vértigo que me produce estar en esta tribuna, me viene a la mente «una frase usada por los toreros, al entrar en el ruedo a afrontar la inseguridad de su suerte. Nunca sabían si saldrían de allí con vida. Mucho dependía de su vista, de su suerte y de su decisión». Me refiero al lema de la aviación española «vista, suerte y al toro», heredero y depositario de un extenso testimonio de tantos aviadores que sirvieron a la aviación militar española y que actualmente se encuentra impreso en los aviones de caza más sofisticados del Ejército del Aire que surcan nuestros cielos a diario. Es por esto que, confiando en esa suerte, espero tener en esta tarde una faena de «ovación y oreja», y no de «aliño».

A modo de introducción de la presente conferencia, es preciso comenzar indicando que la democracia, afianzada en España en estos cuarenta años, reclama unas FAS plenamente integradas en la sociedad, de la que emanan y forman parte. El estamento militar es plenamente consciente de la importantísima misión que tiene encomendada, tanto a nivel nacional como internacional, y no solo en el marco fijado por la Constitución de 1978 (en adelante, CE), sino también por el amplio conjunto de tratados y acuerdos firmados por España.

En este estado de cosas, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, desde finales de los años ochenta, viene reivindicado constantemente que los miembros de las FAS no pueden aislarse de la sociedad democrática a la que están destinados a proteger, indicando del mismo modo que, las FAS, no pueden respetar el derecho humanitario en sus operaciones si no se garantiza el respeto de los derechos humanos dentro de las filas del propio Ejército.

Todas estas observaciones se relacionan también con la existencia de una corriente de opinión entre los ciudadanos que percibe a los miembros de las FAS como «ciudadanos de uniforme», tanto en Europa como en otros continentes. Este concepto, cuyo origen proviene de Alemania, tenía la idea de que retraer al soldado de la sociedad no posibilitaba su integración en el sistema dado que lo veían extraño, en contra del modelo Weberiano que definía al Estado como «monopolio de la violencia»<sup>1</sup>. Esta nueva visión, implica que los militares deben de ser sujetos de los mismos derechos fundamentales y libertades públicas que el resto de colectivos, sin menoscabo de la existencia de limitaciones, mínimas pero necesarias.

Indiscutiblemente lejos queda ya la afirmación realizada por Alfredo de Vigny en el año 1835, en la que indicaba que el Ejército tenía que ser «ciego y mudo». De este modo lo recoge la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Quinta de lo Militar, de fecha 4 de febrero de 2008, en su fundamento jurídico 4.º: «En la actuali-

---

1 ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, I. «La neutralidad política del militar español desde una perspectiva constitucional». Revista Española de Derecho Militar, n.º. 104. Julio-diciembre 2015, pp. 17-69, p. 26.

dad se observa una cierta ampliación del derecho a la libertad de expresión de los militares(...) estando hoy muy distante aquella afirmación de que “el ejército debía ser ciego y mudo”. En la misma línea, la STC 69/1991, de 14 de marzo, afirma que «no es aceptable la visión de lo castrense como un mundo aparte»<sup>2</sup>. Ante esta situación, permítanme apuntar que para que el legislador lleve a cabo una correcta regulación jurídica del ejercicio de los derechos y deberes de los miembros de las FAS, este debería de considerar como punto de partida la célebre cita del primer presidente de los Estados Unidos y de profesión militar, George Washington, que indicaba lo siguiente: «Cuando asumimos ser soldados, no dejamos de ser ciudadanos». En consecuencia, entendemos que una incorrecta regulación de «las bases de la organización militar» pudiera llegar a comprometer tanto a la integridad territorial como a la defensa de los intereses de España, incluso fuera de nuestras fronteras<sup>3</sup>. En este punto subyace la complejidad de encontrar la armonización jurídica en la conjugación de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los militares con la misión constitucional encomendada a la institución castrense.

A modo de finalización de esta sucinta introducción es preciso señalar que las FAS pueden hacer gala de ser probablemente la institución del Estado que mejor ha sabido adecuarse a los nuevos tiempos, siendo en la actualidad una de las instituciones mejor valoradas por los españoles, dejando atrás la desconfianza que existió en el proceso de la transición política por parte de la opinión pública en relación a la función constitucional que se le debía encomendar. Así las cosas, a pesar de esa incuestionable capacidad de adaptación, advertimos cómo la normativa que regula el ejercicio de los derechos fundamentales de los miembros de las FAS mantiene a la fecha limitaciones sobremanera, y todo ello, pese a lo dispuesto en la Carta Magna.

## II. Las Fuerzas Armadas como objeto de regulación constitucional

Será a finales del siglo XIX cuando el encaje jurídico de las FAS comience a ser previsto de manera importante por parte del legislador y, a través de este, hacia la final configuración constitucional. Se trata de la llamada «Restauración de Cánovas» que, de acuerdo con el profesor Pascua Mateo, fue una época en la que se llevó a cabo un elevado esfuerzo con la finalidad de someter todas las materias a una serie de reglas fijas a través de leyes<sup>4</sup>. Del mismo modo, nos indi-

2 STC 60/1991, de 14 de marzo, FJ 6.

3 MORALES VILLANUEVA, A. «Derechos y libertades del militar profesional». Revista de Estudios Políticos, n.º 37. 1984, pp. 89-109, p. 94.

4 PASCUA MATEO, F. «Fuerzas Armadas y derechos políticos». Colección monografías Congreso de los Diputados. 2006, p. 90.

ca el profesor que fue un periodo en el cual se organizaron materias del derecho procesal, penal y administrativo, referidas a la justicia militar, bajo un sentido amplio de codificación (siguiendo la estela francesa) y por medio del que se produjo la llamada Ley Constitutiva del Ejército en fecha 29 de noviembre de 1878. A partir de esta ley, se irá formando un corpus creciente para dotar de legitimidad a las funciones encomendadas al Ejército o a los cuerpos de naturaleza militar. El Código Penal del Ejército de fecha 17 de noviembre de 1884, el Código Penal de la Marina de Guerra de fecha 24 de agosto de 1888 y el Código de Justicia Militar de fecha 27 de septiembre de 1890 cerraron este avance legislativo. En tiempos de la transición política sucedió algo muy curioso en el marco de la necesidad de la adaptación del Código de Justicia Militar vigente en ese momento a la Constitución, que databa del año 1945, se elaboró el Código Penal Militar (CPM, en adelante) antes que el Código Penal Común, promulgado en el año 1995, o sea diez años después. Por lo tanto, al no contar con un código penal de referencia del cual tendría que haber sido complementario nuestro CPM, a contrario sensu de los códigos penales militares de los países de nuestro entorno, tenemos que el anterior código era una norma jurídica de una elevada extensión. El general consejero togado Rodríguez-Villasante denomina a este fenómeno como «elefantiasis», motivo por el cual no encontraría el encaje jurídico en el derecho comparado.

Retomando el tema que nos ocupa, con respecto a la relación existente entre las FAS y la política a lo largo de la historia contemporánea, será preciso mostrar que no fue del todo sencilla, llegando a cumplir el estamento militar incluso una función política que no le correspondía, interviniendo en ocasiones ante el cariz que ciertos acontecimientos adoptaban<sup>5</sup>, de ahí que, para garantizar el proceso de transición política que en España se dio, el legislador introdujo una serie de limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de los militares (en este sentido hay que destacar que no aparece esta denominación de Ejército como FAS hasta la Constitución de 1978 y anteriormente aparecía exclusivamente en el Código de Justicia Militar del año 1945).

Teniendo en cuenta todas estas circunstancias, advertimos cómo la regulación constitucional de los asuntos militares fue uno de los puntos más importantes a los que se enfrentaron nuestros constituyentes, y prueba de ello, fue la dificultad añadida que residía en el hecho de encontrar el encaje jurídico que debían de tener en el marco constitucional. Fuera de toda duda, este obstáculo provenía del recelo de una parte de la sociedad, así como de los actores intervinientes, que veían a las FAS como la pieza clave del éxito o del fracaso del proceso democrático de transición política en el cual España se había embarcado. Por lo tanto, ante el complejo desafío de encontrar ese encaje jurídico, especial mención me-

---

5 OEHLING HERNANN, H. La función política del Ejército. Madrid: IEP 1967.

rece la difícil ecuación a resolver. En una parte de la ecuación estaba la propia idiosincrasia del estamento militar, y en la otra parte, la necesidad de propiciar la supremacía civil, todo ello, con la finalidad de garantizar el fin de la supremacía del poder militar de etapas anteriores.

A contrario sensu de lo que se podía deducir de este escenario, las FAS se vieron influenciadas por las exigencias del entorno y tendieron a seguir un camino democrático, aceptando la aparición del principio de supremacía civil en nuestro sistema democrático. De esta forma, el proceso constitucional hizo que nuestro legislador se viera condicionado a apartar a las FAS de las instituciones que, con gran rapidez, agudeza y profundidad, relegaría el futuro papel de la institución en la vida política española. Prueba de ello, fue la promulgación del 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, mediante el cual se fijaron de manera relevante los límites al ejercicio de los derechos políticos por parte de los militares, reduciéndolos a la mínima significación, así como reza el preámbulo de la propia ley, alejando por tanto al estamento militar de cualquier aspiración de naturaleza política.

Finalmente, la regulación de las FAS en la Carta Magna se fundamentó en el desarrollo jurídico final de un estado de opinión consensuado entre los principales actores políticos con respecto a la función que había que establecer para estas, resultando ser válida para poder configurar unas FAS en sintonía con las demás instituciones del Estado<sup>6</sup>. En consecuencia, conforme a las más que considerables variables que subyacen en lo anteriormente expuesto y que en aquella etapa de la transición política tuvieron lugar en nuestro país, el resultado fue a todas luces un completo éxito, subrayando del mismo modo que esta situación devino en la decisión política consensuada de la exigencia de una absoluta neutralidad política por parte de los miembros de las FAS con el propósito de preservar el proceso de la «transición» hacia la democracia.

Prosiguiendo con nuestro análisis, exploremos la idea de la categorización jurídica de las FAS. De este tenor, es necesario apuntar que cuando nos referimos a las FAS como institución, lo hacemos desde un punto de vista sociológico, aceptando la tesis administrativa para definir su naturaleza, en contra de la tesis tradicional o institucional. Justificamos este planteamiento en la circunstancia de que las FAS dependen del Gobierno, a tenor de lo dispuesto en el art. 97 de la

---

6 CASADO BURBANO, P. «Las Fuerzas Armadas en la nueva Constitución Española». En *Revista Española de Derecho Militar* n.º 36. Julio-diciembre 1978, pp. 7-42, cita de la p. 41. El cual sostiene: «La Constitución es válida para configurar unas Fuerzas Armadas en sintonía con las demás instituciones del Estado, que no se sientan como un cuerpo extraño a la sociedad de la que forman parte y a la que sirven y cuyos miembros vibren al unísono con las inquietudes e ilusiones de sus conciudadanos y quisiéramos, desde aquí, llamar de antemano la atención para que la legislación, sin duda amplia y abundante, que vaya a desarrollar estos preceptos constitucionales, sea coherente con ellos y no desvirtúe su letra ni su espíritu».

CE y, por lo tanto, están integradas en la Administración militar, del mismo modo que la jurisdicción militar forma parte del Poder Judicial del Estado.

En relación con el debate sectorial acerca de la verdadera naturaleza de las FAS españolas empezamos por indicar que este se inició en el proceso constituyente, sobre la base de la interpretación del artículo 8 de la CE y de su ubicación en el texto constitucional. Siguiendo a Blanco Valdés, consideramos un acierto la ubicación de la regulación de la institución castrense en el texto constitucional, ya que, entendemos que ésta eleva al Estado a una mayor calidad democrática, social y de Derecho<sup>7</sup>. Así, por medio de esta constitucionalización, la doctrina estima que el Estado llega a tener organización sobre el estamento militar, pudiendo establecer su organización general, determinar su presupuesto y convertirlo en organismos administrativos propios<sup>8</sup>. De esta forma, nuestra Constitución no solo reconoce la mera existencia de unas FAS, sino que establece los contenidos mínimos de la legislación que le son referentes, llevando a cabo una vinculación con el resto de normas jurídicas<sup>9</sup>.

En este estado de cosas, la inclusión constitucional de las FAS supone la imposibilidad de excluir la completa sujeción de la institución castrense a la norma suprema, por lo que, nuestra doctrina, considera de forma acertada el reconocimiento de la existencia de un «derecho constitucional militar»<sup>10</sup>.

Recordemos que las FAS «constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire» son la institución garante de «la soberanía e independencia de España», así como de la defensa de la «integridad territorial y el ordenamiento constitucional» ex artículo 8.1 de la norma de normas. Y que por lo tanto, en el marco de esta importantísima atribución constitucional, los militares son objeto de limitaciones en los dispositivos legales en su condición de sujetos de derechos, tanto desde la propia Carta Magna hasta otros textos legales con rango menor en el ordenamiento jurídico.

Ante la ubicación de la misión encomendada a las FAS en la Carta Magna, hay quienes refutan la idoneidad de esta argumentando lo siguiente: en el derecho comparado no existe ninguna otra Constitución en Europa o en la democracia occidental que tenga un título preliminar similar, ni en el que se defina la misión de las FAS como se realiza en la CE. El único caso similar que encontramos se da con la Constitución portuguesa, la cual tiene un precepto similar, pero apare-

7 BLANCO VALDÉS, R. La ordenación constitucional de la defensa. Editorial Tecnos 1988, p. 28.

8 BAÑÓN I MARTÍNEZ, R. y OLMEDA GÓMEZ, J. A. «El estudio de las Fuerzas Armadas». La institución militar en el Estado contemporáneo. 1985, pp. 270-325, p. 14.

9 Vid. BARCELONA LLOP, J. «La organización militar: apuntes jurídico-constitucionales sobre una realidad estatal». Revista de Administración Pública, n.º 110. Mayo-agosto, 1986, pp. 55-105, p. 58.

10 Vid. SERRANO ALBERCA, J. M. «Comentario al artículo octavo». En Comentarios a la Constitución. 2.ª edición ampliada. Madrid: Editorial Civitas, 1985, p. 129. CASADO BURBANO, P. «Iniciación al derecho constitucional militar». Revista de Derecho Privado. Editoriales de Derecho Reunidas. P. 13. BARCELONA LLOP, J. «La organización militar: apuntes jurídico-constitucionales sobre una realidad estatal». Op. cit., p. 59.

ce en su art. 273. Por consiguiente, exponen que este precepto constitucional debería de aparecer en el título IV, correspondiente al Gobierno y a la Administración, en una posición fronteriza al artículo 104 que regula las funciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

A modo de finalización de este apartado, deseamos subrayar que consideramos acertada la situación en el texto constitucional del artículo 8.1, atendiendo a que este precepto constitucional está estrechamente vinculado con el artículo 97 de la CE, así como con los arts. 5 y 6 de la LO 5/2005 de la Defensa Nacional, por medio de los cuales se le otorga en exclusiva al Gobierno la dirección de la Administración militar. En virtud de esto, colegimos que, tanto el constituyente como el legislador de ulteriores desarrollos legislativos, han decidido conferir en exclusiva al Gobierno la dirección de la Administración militar, con la firme finalidad de truncar cualquier decisión de actuación unilateral que pudiera surgir en el seno de la institución de las FAS ante cualquier acontecimiento que llegase a sobrepasar los límites previstos en este precepto constitucional.

### **III. Las relaciones de especial sujeción**

Las relaciones de especial sujeción encuentran soporte jurídico en los bienes constitucionalmente protegidos, por tanto, la disciplina como factor de cohesión, la unidad, la jerarquía y la neutralidad política, resultan necesarios para garantizar el cumplimiento de la misión constitucional encomendada a las FAS. En esta relación de especial sujeción entre la Administración y los militares, los poderes de la Administración se ven reforzados interfiriendo en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas de estos, constituyendo una construcción jurídica que justifica una reducción de los derechos de los ciudadanos o de aquellas instituciones que tratan de garantizarlos. Así, esta situación se da a causa de una relación cualificada con los poderes públicos justificada por un precepto constitucional o una previsión legislativa, la cual, puede llegar a ser asumida de forma voluntaria o en otras ocasiones llegar a reconocer otros derechos especiales a favor del ciudadano que puede verse afectado.

En el marco del derecho comparado podemos observar que estas relaciones de especial sujeción tienen un gran recorrido histórico, ya que en el siglo XIX se establecieron en la doctrina alemana. De esta forma, se establecía la obligación general de que todo ciudadano debía ajustar su conducta en base al interés general, por ende, se llegaba a estrechar de forma inevitable la dependencia sobre el estado del ciudadano que se encontraba insertado en una relación de especial sujeción, afectando de forma negativa tanto a su estatuto como a su esfera privada. De ahí, que la dificultad de desarrollar doctrinariamente las relaciones de especial sujeción en la actualidad, se atenga al contexto de garantías, derechos y deberes democráticos en el que la sociedad moderna ha avanzado

desde entonces. Es por esto que, la limitación metodológica resulta decisiva para obtener un enfoque claro de los límites que, en el presente caso, refiere al conjunto de los derechos fundamentales que como ciudadanos los militares tienen, sin embargo, en el ejercicio de sus funciones e incluso en su esfera privada, se encuentran limitados a las tareas, formas y regulaciones propias de la actividad castrense.

La consecuente configuración de la soberanía compartida tiene su origen en la formulación de tratamientos especiales para colectivos específicos como las FAS, carentes en la práctica del ejercicio de los mismos derechos fundamentales que el resto de los ciudadanos, o bien restringidos con la justificación del llamado interés general del Estado.

La colectivización de los derechos en aras de preservar los intereses del Estado, generó que el estatus especial se mantuviera en la práctica y, con ello, la potestad de la Administración de limitar el ejercicio de los derechos individuales que asisten a cada uno de los miembros de las FAS como consecuencia de las obligaciones impuestas por el cumplimiento de las misiones que se les encomienda, tales como la garantía de la soberanía e independencia de España, la defensa de su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

En este sentido, las relaciones de especial sujeción coadyuvan a que determinados grupos o individuos de un colectivo sufran restricciones en el ejercicio de sus derechos fundamentales. De un mismo tenor, hay que tener en consideración que la acción de la Administración que actúa con flexibilidad y libertad, llega a suavizar la eficacia del principio de legalidad afectando a la seguridad jurídica y dificultando el control jurisdiccional al respecto. Por lo tanto, esta situación, hace que este concepto deba de aplicarse con precaución y de una forma restringida.

Así las cosas, las relaciones de especial sujeción, propias del medioevo y épocas antiguas, lograron perdurar en el derecho constitucional y administrativo español hasta la actualidad, propiciando que la jurisdicción ordinaria las aplique con la finalidad de velar por el interés general y en detrimento de los colectivos afectados. No obstante, parece «... un argumento comodín de apelación para justificar modulaciones ad hoc de determinadas relaciones jurídicas con la Administración y, específicamente, para sustentar la posibilidad de reglamentaciones independientes cuando estas despliegan sus efectos ad intra de la organización...»<sup>11</sup>.

Avanzando en nuestro razonamiento y continuando con la línea argumental anterior, apuntamos como la «jurisprudencia constitucional en España, ha resultado bastante permisiva con la jurisdicción militar en la garantía de los procesos». De ahí que, las relaciones de especial sujeción que se producen

---

11 GARCÍA MACHO, R. «Las relaciones de especial sujeción en la Constitución Española». Op. cit., p. 167.



en particular con los militares, hayan tenido un continuum histórico en el derecho<sup>12</sup>.

Jiménez Villarejo apunta que el principio de igualdad y el conjunto de principios que organizan a las FAS se hayan contenidos en la CE junto a la evolución de la institución y la realidad sociopolítica, constituyendo los pilares fundamentales a los que responde el estatuto de personal de las FAS. El punto de partida se establece en el principio de igualdad, en virtud del art. 14 CE, sin que sus posibles excepciones puedan llegar a ser consideradas como una acción de discriminación, tal y como sostiene nuestro Tribunal Constitucional de forma general. En este sentido, estas restricciones son principios constitucionales que llegan a inspirar la organización de las FAS<sup>13</sup>.

En este orden de cosas, tempranamente, tras la aprobación de nuestra Carta Magna, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional indicó en el año 1981 acerca de las relaciones de especial sujeción relativa a los militares y en el contexto de las libertades y derechos de los ciudadanos que «la extensión de los derechos fundamentales a todos los ciudadanos, como derechos inherentes a la propia personalidad, exige que las limitaciones a su ejercicio basadas en la “relación de sujeción especial” en que se encuentran ciertas categorías de personas solo sean admisibles en la medida en que resulten estrictamente indispensables para el cumplimiento de la misión o función derivada de aquella situación especial»<sup>14</sup>.

De esta manera, el Tribunal Constitucional reconoce la singularidad del régimen disciplinario militar, que mediante la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las FAS, habilita a la Administración militar a la imposición de sanciones que, subsidiaria o directamente, involucren una privación de la libertad, según se deduce a contrario sensu del artículo 25.3 CE, al tiempo que se recuerda que no existe una referencia explícita a esta materia en los pactos y convenios internacionales y que el mismo Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoce que cada Estado es competente para organizar su sistema de disciplina militar, gozando de un cierto margen de apreciación. No obstante, la primacía de los principios y valores de los derechos humanos son la base de los derechos fundamentales plenamente reconocidos por la CE, «de manera que en los casos en que la sanción disciplinaria conlleva una privación de libertad, el procedimiento seguido ha de responder a los principios que dentro del ámbito penal determinan el contenido básico del derecho a la defensa»<sup>15</sup>.

---

12 COTINO HUESO, L. El modelo constitucional de las Fuerzas Armadas. P. 317.

13 JIMÉNEZ VILLAREJO, J. «Principios constitucionales, derechos fundamentales y libertades públicas del militar». Op. cit., p. 210.

14 STC 21/1981, FJ 15.

15 GÓMEZ MARTÍNEZ, R. «El estatuto jurídico-constitucional del militar de carrera en España. Antecedentes, fundamento y situación actual». Op. cit., p. 327.

De un mismo tenor, el Tribunal Constitucional recuerda que el militar «... se halla sometido al rigor de una relación de sujeción especial que se deriva de su estatuto militar, dentro del cual las relaciones de jerarquía y subordinación proyectan sus efectos de forma permanente (art. 9 de las vigentes Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, aprobadas por Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero)»<sup>16</sup>. Todo esto parece confirmar que, de la interpretación que lleva a cabo el Tribunal Constitucional, la relación de especial sujeción va incluso más allá de los actos realizados en el servicio, extendiéndose a los que realiza en su condición de paisano o fuera de instalaciones militares.

En síntesis, la diversidad originaria de los instrumentos jurídicos posibilitó la existencia, desde la perspectiva procedimental, de las relaciones de especial sujeción, desarrollados con la finalidad de organizar y gestionar internamente la Administración del Estado, la cual se vio en la posibilidad de actuar libremente. La ausencia en el llamado principio de reserva de ley previsto en el art. 103.2 de la CE, que constituye el punto de partida desde el cual la Administración dicta normas sin la necesaria habilitación, y que posibilita que el Gobierno organice las actividades de ámbitos complejos mediante reglamentos (es decir, la capacidad autoorganizativa prevista en el art. 97 CE).

Llegados a este punto, conviene subrayar que estas relaciones de especial sujeción no se encuentran recogidas en el propio texto constitucional, a pesar de que tanto el Alto Tribunal como el Supremo intérprete constitucional las invocan de manera general o automática con la finalidad de justificar las limitaciones a los derechos políticos de los militares, optando por este recurso jurisprudencial, lejos de fundamentar cada caso en concreto.

#### **IV. Regulación jurídica de los derechos fundamentales de los miembros de las Fuerzas Armadas en el texto constitucional y en ulteriores desarrollos legislativos**

Del tenor literal de lo dispuesto en el texto constitucional, los militares únicamente tienen limitados ex constitutione el ejercicio de los siguientes derechos: el derecho de libertad de sindicación, el derecho de petición y el derecho de sufragio pasivo. Esta regulación se lleva a cabo en el sentido siguiente:

- El artículo 28.1 CE sobre la libertad de sindicación, 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...». En virtud de lo dispuesto en este artículo, y en el marco de la habilitación constitucional, el legislador optó por la regulación jurídica del ejercicio de este derecho de la manera más restrictiva posible. Por medio de la apli-

---

16 STC 106/2011, de 20 de junio de 2011. BOE n.º 172, 19 de julio de 2011, FJ 4.

cación del art. 1.3 de Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, accedió a exceptuar a los miembros de las FAS y de los diferentes institutos armados que presentan un carácter militar, el ejercicio de este derecho.

- El artículo 29.2 CE que regula el derecho de petición, reza que «los miembros de las Fuerzas o institutos armados o de los cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho solo individualmente...». La CE marca, por tanto, como este derecho solo puede ser ejercitado de manera individual por parte del militar, no da margen a una ulterior regulación del legislador en otro sentido. El artículo 1.2 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición, desarrolló este derecho fundamental en el mismo sentido que la Carta Magna. Por otro lado, el art. 16 de la Ley Orgánica de derechos y deberes de los miembros de las FAS diferencia con gran acierto entre el ejercicio del derecho de petición, según el texto constitucional y cuando hay otros procedimientos específicos distintos.
- El artículo 70.1 CE, sobre el sufragio pasivo, expone como «causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los diputados y senadores [...] a los militares profesionales y miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en activo» (estableciendo una reserva de ley específica desarrollada en el art. 6 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General), limitando de esta manera el ejercicio del derecho de participación política de los mismos recogido en el art. 23 de la CE.

Más allá de estas limitaciones, no se establecen otros límites a los derechos políticos de los militares en la norma de normas, no obstante, en ulteriores desarrollos legislativos sí que han sido previstos. Por lo tanto, stricto sensu, no se desprende una mayor vinculación de los miembros de las FAS respecto del poder público que otras categorías de ciudadanos.

Avanzando en nuestro análisis, en relación al marco jurídico actual, la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las FAS, indicamos que tuvieron que pasar más de treinta años para que una ley orgánica ad hoc regulase estos derechos y deberes, actualizando el ordenamiento jurídico existente (la Ley 85/1978 de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas) y cumpliendo así con la exigencia recogida en el artículo 81.1 de la CE.

Algunos autores, en relación a las Reales Ordenanzas para las FAS del 78, que estuvieron vigentes, salvo modificaciones parciales, más de treinta años, indicaron la inconstitucionalidad formal de estas atendiendo a que se trataba de una norma con revestimiento de rango legal ordinario que establecía los derechos y deberes de los militares españoles, a contrario sensu de lo dispuesto en el texto

constitucional, que fija el carácter orgánico para aquellas leyes relativas al desarrollo de libertades y derechos con referencia a los reconocidos en la primera sección del capítulo II del título primero. De este modo, afirmaban la inconstitucionalidad de los artículos 168 y siguientes de esta norma jurídica, en tanto en cuanto, desarrollaban estos derechos.

No obstante, como aportación desde nuestro punto de vista, y en la línea de la doctrina del Tribunal Constitucional, es preciso decir que no se desprende vicio de inconstitucionalidad en las mismas, dado que al no estar publicada la Constitución (la CE se publicó el día 29 de diciembre del año 1978 y las ROSFAS se aprobaron el día 28 de diciembre de ese año) no existía la categoría normativa de las leyes orgánicas, y por tanto, no podía serle impuesto al legislador la promulgación de dicha ley como tal.

Retomando el análisis de la Ley Orgánica de derechos y deberes de los miembros de las FAS, advertimos que la principal novedad es el reconocimiento por vía jurisprudencial del derecho de asociación con fines profesionales, que es una de las cuestiones por las cuales se elaboró esta norma jurídica, fundamentándose en los artículos 8, 22 y 28 de la CE con la interpretación que se deriva de la Sentencia del Tribunal Constitucional 219/2001, de 31 de octubre. Asimismo, se regula jurídicamente el principio de neutralidad política y sindical (art. 7) que, a pesar de que no se encuentra recogido expresamente en el texto constitucional, constituye el punto de partida de la limitación de otros derechos políticos como la libertad de expresión (art. 12), el derecho de reunión (art. 13), el propio derecho de asociación (art. 14), el sufragio activo y pasivo (art. 15) y el derecho de petición (art. 16).

A pesar de los avances que esta ley introduce (creación del Observatorio de la Vida Militar y del Consejo de Personal de las FAS-COPERFAS) consideramos la hipótesis de que esta debería de haber tenido una mayor actuación respecto a la participación política de los militares, tal y como sucede en otros ordenamientos jurídicos del derecho comparado (Bélgica, Países Bajos, Suecia, Reino Unido, Italia, Alemania, Portugal, Dinamarca, Noruega, Estados Unidos, Suiza y Austria). De un mismo tenor, se debería de haber examinado la introducción de novedades totalmente consolidadas en otros ordenamientos jurídicos, como son la afiliación política de los miembros de las FAS, así como una mayor apertura en materia del ejercicio del derecho de libertad expresión, de reunión y de manifestación.

En este estado de cosas, vemos como en esta norma jurídica el ejercicio de los derechos políticos de los militares aparece más limitado respecto a su regulación en la Carta Magna. Esto nos sorprende, dado que el contexto social actual difiere bastante del que teníamos en el año 1978, contando con una democracia totalmente consolidada tras cuarenta años de andadura. Contexto en el cual, los militares han asumido plenamente la supremacía civil y son conscientes de

la obligación de mantenerse al margen de cualquier disputa política. Estos no tienen lealtades políticas, sino institucionales a España y a la defensa de los valores constitucionales.

En conclusión, advertimos un cierto «inmovilismo» en relación a la regulación menos restrictiva por parte del legislador de los derechos y deberes de los militares, a contrario sensu de lo que establece el principio jurídico del sistema general de los derechos fundamentales, el favor libertatis, en el sentido que «la limitación debe ser la mínima imprescindible y, por ello, estar sometida al principio de proporcionalidad al objeto de evitar sacrificios innecesarios o excesivos de dichos derechos»<sup>17</sup>.

## V. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y las FAS españolas

El artículo 57 del Convenio para la protección de los derechos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en adelante, CEDH) establece que todo Estado puede formular, en el momento de producirse la firma del Convenio o del depósito de su instrumento de ratificación, una reserva en relación con la disposición particular de este por el hecho de que una ley que se encuentre en vigor en su Estado se posicione en términos contrarios.

En este estado de cosas, encontramos el Instrumento de Ratificación del Protocolo Adicional al CEDH suscrito por España y que entró en vigor en fecha 22 de noviembre del año 1990, en el marco de lo dispuesto en el art. 64 del Convenio, el cual estableció reservas en la aplicación de los arts. 5 (derechos de libertad y seguridad) y 6 (tutela judicial) en cuanto pudieran resultar incompatibles con la ley de régimen disciplinario de los militares vigente en ese momento, así como una reserva sobre el art. 11 (derecho de asociación) en la medida que resulte incompatible con los arts. 28 de la CE (libertad de sindicación para funcionarios y militares) y 127 de la CE (libertad de sindicación para jueces, magistrados y fiscales). Las reservas a los artículos 5 y 6 fueron actualizadas por España en fecha 10 de abril de 2015 en la medida que resulten incompatibles con la Ley Orgánica 8/2014 de Régimen Disciplinario de las FAS.

Por otro lado, conviene indicar que parece que exista una corriente de opinión, en nuestro país y en otros del entorno, que considera las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) poco menos que multas económicas administrativas. Dicho esto, recordemos que en el momento en el que un país miembro del sistema europeo es condenado, en primer lugar, existe un efecto declarativo de condena. En segundo lugar, el posterior cumplimiento de la condena con el correspondiente pago de los

---

17 STC 151/1997, de 30 de octubre, FJ 5.

daños y perjuicios pero, además, ex artículo 10.2 de la CE, lo indicado en esa sentencia supone la interpretación legítima del artículo correspondiente del CEDH vulnerado.

## 1. Libertad de sindicación de los militares

Ante lo anteriormente expuesto y avanzando en nuestro análisis, en el marco del ejercicio del derecho de libertad de sindicación de los militares nos encontramos con que el TEDH dictó dos sentencias en fecha 2 de octubre de 2014 «caso Matelly contra Francia» y «caso ADEFDROMIL contra Francia». Este tribunal indicó que la prohibición de la existencia de sindicatos en las FAS es contraria al art. 11 del CEDH. El TEDH acepta que existan restricciones, pero no la prohibición de sindicarse.

En relación a las restricciones impuestas al ejercicio de este derecho en una sociedad democrática, la Corte valoró que el carácter especial de la misión de las FAS exigía que la actividad sindical se adaptase a esas circunstancias particulares (proporcionadas y necesarias). Asimismo, indica que la libertad de asociación puede llegar a ser objeto de legítimas restricciones, aunque la prohibición de afiliarse a una asociación profesional en el marco de ejercer acciones que se encuentren encaminadas a la consecución de sus objetivos constituye una clara violación del art. 11 del CEDH.

En estas sentencias, el TEDH ha dejado abierta la puerta a la futura sindicación en el ámbito de las FAS, divergiendo de la prohibición absoluta de la existencia de estos. En lo que se refiere a España, y a tenor de las reservas formuladas al artículo 11 del CEDH, siendo nuestro país el único que ha efectuado dichas reservas, no parece que, en un horizonte próximo y en posteriores desarrollos legislativos, se prevea una regulación diferente para los miembros de las FAS españolas. No obstante, recordemos que la naturaleza jurídica de las reservas es la de acto unilateral que tiene la base de su carácter revocable y que la interpretación favorable del ejercicio de este derecho fundamental tendría cobertura constitucional a tenor de lo dispuesto tanto en el art. 22 CE como en el art. 28.1 CE.

## 2. Libertad de expresión de los militares

En relación al ejercicio del derecho de libertad de expresión, encontramos el siguiente grupo de sentencias del TEDH (STEDH de 8 de junio de 1976, Caso Engel y otros contra Holanda, Verinigung demokratischer Soldaten Österreichs vs Austria de 19 de diciembre de 1994, Grigoriades vs Grecia de 25 noviembre de 1997, Joskas contra Lituania, 12 de noviembre de 2013) en las cuales ha quedado establecido que el CEDH «no se detiene a la puerta de los cuarteles»<sup>18</sup> afirmando que la libertad de expresión del militar ha de ser restringida por el Estado en el caso de existir una amenaza real contra la disciplina militar. Si no se da esta circunstancia de amenaza real a la disciplina militar, el TEDH expone que no se puede obstaculizar el derecho que le asiste al militar de libertad de expresión, incluso si la manifestación de opinión de este se dirige contra la institución del Ejército<sup>19</sup>.

Prosiguiendo con nuestro análisis tomaremos como referencia la STS de fecha 20 de mayo de 2015, por la cual se considera que la limitación sobre el ejercicio del derecho de libertad de expresión de los miembros de las FAS debe atender a los criterios de necesidad y proporcionalidad, asimismo, esta sentencia sostiene que los militares pueden llegar a criticar públicamente al Ejército, siempre que estas se realicen con «moderación», «corrección» y con «mesura». En esta misma línea, la sentencia afirma que no todas las manifestaciones públicas que lleve a cabo un miembro de las FAS a través de un medio de comunicación tienen que conllevar aparejada la comisión de una falta disciplinaria.

Lo dicho hasta aquí supone que los militares españoles pueden ejercer el derecho de libertad de expresión en los mismos términos que establece nuestra Constitución, sin más límites que aquellos relacionados con «la salvaguarda de la seguridad y defensa nacional, el deber de reserva, el respeto a la dignidad de las personas y de las instituciones y poderes públicos, el cumplimiento del deber

---

18 STEDH de 8 de junio de 1976, Caso Engel y otros contra Holanda, párrafo 54.

19 STEDH, de 21 de enero de 1.999, Caso Janowski contra Polonia sostiene que «ha quedado establecido que el Convenio es válido en principio para los miembros de las Fuerzas Armadas y no solamente para los civiles. Al interpretar y aplicar las normas de dicho texto [...] el Tribunal debe estar atento a las particularidades de la condición militar y a sus consecuencias en la situación de los miembros de las Fuerzas Armadas. Recuerda a este respecto que el art. 10 no se detiene a las puertas de los cuarteles. Es válido tanto para los militares como para las demás personas dependientes de la jurisdicción de los Estados contratantes. Sin embargo, como ya dijo el Tribunal, el Estado debe poder restringir la libertad de expresión allá donde exista una amenaza real para la disciplina militar, no concibiéndose el funcionamiento eficaz de un ejército sin unas normas jurídicas destinadas a impedir que se socave dicha disciplina. Las autoridades internas no pueden, sin embargo, basarse en tales normas para obstaculizar la manifestación de opiniones incluso cuando sean dirigidas contra el Ejército como institución (sentencias Engel y otros [TEDH 1976/3, anteriormente citada], p. 23 ap. 54, Verinigung demokratischer Soldaten Österreichs y Gubi vs Austria de 19 de diciembre de 1994, serie A n.º 302 p. 17 ap. 36 y Grigoriades vs. Grecia de 25 de noviembre de 1997 [TEDH 1997/95], repertorio de sentencias y resoluciones 1997-VII, pp. 2589-2590, ap. 45). FALTA EL CIERRE DE LAS COMILLAS

de neutralidad política y sindical o cuando se trate de asuntos estrictamente relacionados con el servicio en las Fuerzas Armadas».

Concluimos por tanto, que, por vía jurisprudencial, se introducirá una ampliación del ejercicio del derecho de libertad de expresión de los miembros de las FAS españolas.

## VI. Conclusiones

La doctrina constitucional encuentra serias dificultades a la hora de justificar las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de los militares que no se encuentren recogidas ex contitutione. Esto se debe a que en el texto constitucional no hallamos una cláusula general que habilite al legislador a llevar a cabo restricciones a los militares de una manera automática. Por lo tanto, con la finalidad de justificar estas restricciones se invocan por parte del legislador y la jurisprudencia tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional, diversos bienes constitucionalmente protegidos. Asimismo, la doctrina las rellena en la necesaria neutralidad política de las instituciones que ostenten el monopolio del uso de las armas, así como en las relaciones de especial sujeción.

A las FAS se les ha conferido el «monopolio del uso de la violencia legítima» como principio de eficacia para la consecución del cumplimiento de la misión encomendada a la institución militar. Por ello, la doctrina considera esta circunstancia y justifica la imposición de mayores restricciones al ejercicio de los derechos políticos de los militares.

En relación a la afiliación a partidos políticos de los militares, es cuestionable el motivo por el cual una ley orgánica prohíbe algo que no lo hace la Carta Magna, asimismo, recordemos que el profesor Pascua Mateo indicaba que el silencio constitucional es favorable a la libertad del ejercicio del derecho. En esta línea, hay que recordar que cuando el legislador ha tratado de limitar el ejercicio de un derecho determinado a un colectivo, así lo ha previsto en el texto constitucional. Prueba de esto lo encontramos en el art. 127.1 CE, por medio del cual se restringe a jueces, magistrados y fiscales el derecho de afiliación política y la pertenencia a sindicatos.

En definitiva, una ulterior regulación menos restrictiva del ejercicio de los derechos políticos de los militares en aras de favorecer una normalidad democrática en el marco de un sistema totalmente consolidado, si no fuese la voluntad del legislador, vendrán impuestos por vía jurisprudencial. Con esto queremos decir que esta futura regulación llevará a cabo una delimitación respecto a las restricciones del ejercicio de los derechos políticos por parte de los miembros de las FAS en el marco de una interpretación de la legalidad en el sentido más favorable para el ejercicio de los derechos fundamentales. En esta misma línea, consideramos que este nuevo marco jurídico, llegará a conjugar de una forma



más armonizada el ejercicio de estos derechos y libertades públicas con las misiones encomendadas a la institución castrense, sin perder la idea básica de que el militar es un ciudadano más, todo ello «al objeto de evitar sacrificios innecesarios o excesivos de dichos derechos».

Y finalizamos esta conferencia, en la línea que comencé, dando las gracias a esta docta casa por haberme brindado la oportunidad de dirigirme a los distinguidos miembros de la audiencia.

Muchas gracias por su atención.



# EL SENTIDO DEL DERECHO

Real Academia de Jurisprudencia  
y Legislación de España  
Sección de Derecho Militar  
Conferencia de D. Adolfo  
Menéndez Menéndez  
En Madrid, a 18 de diciembre de  
2018

## I. El sentido del Derecho

Señor presidente, excelentísimas e ilustrísimas señoras y señores, señoras y señores, estimados colegas, muy buenas tardes.

Agradezco mucho la invitación que se me ha formulado para intervenir en esta Sección de Derecho Militar de nuestra Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Entre otras razones, porque me permite reflexionar ahora, una vez más, sobre la conveniencia de fortalecer el sentido del derecho como un valor para la convivencia, incluida por supuesto la convivencia global y cibernética a la que estamos llamados, y dejar de verlo solo como un arma, ajena a cualquier principio moral, aséptica y servicial con cualquier interés.

Esta última perspectiva, instrumental y abogadil, puede llevarnos fácilmente a la tentación del celestineo. Que don Ángel Ossorio resume, en *«El alma de la toga»*, diciendo que *«¡Ese puede ser el asunto*

*de tu vida! Si admitimos la plática estaremos en riesgo de pasar insensiblemente de juristas a facinerosos»<sup>1</sup>.*

Quiero someter a su consideración una breve reflexión estratégica sobre el sentido del derecho. Las reflexiones tácticas, o las meras tácticas irreflexivas, nos salen al encuentro de forma constante, tratando de ocupar el terreno y obligándonos así a duplicar el esfuerzo para contrarrestarlas.

Mi intención es modesta, propongo solo continuar la tradición humanista europea, procedente de Atenas, de Jerusalén y de Roma, muy en particular de Roma en lo atinente al Derecho, aclimatándola a una sociedad retada por la globalización y la creciente robotización. No propongo, por lo tanto, retroceder, ni sugiero un imposible derecho estático; ni pienso, desde luego, que hayamos alcanzado el final de ninguna historia.

Creo que el nuevo Derecho, palpitante ya en las plazas públicas de la aldea global, por usar la expresión del profesor Marshall Macluhan, reclama nuestra atención. Y necesitamos construirlo con fidelidad a su sentido original, sin traicionar su razón de ser, que no es otra que hacer posible la vida en paz y en libertad de todo el mundo.

S. M. el Rey don Felipe VI nos recordaba oportunamente hace unos días, con motivo de uno de los actos celebrados para conmemorar el cuadragésimo aniversario de nuestra Constitución, que quizás no queden ya continentes por descubrir, pero queda, sin embargo, una ingente labor por hacer: defender la libertad.

Estamos cambiando de época, no parece exagerada la expresión; cambio acelerado además. Nuestra capacidad de reflexión se embota con la multiplicada cacofonía de la opinión sin criterio o de la opinión calculada. Los juristas no podemos, sin embargo, asistir impávidos y silenciosos al deterioro del Derecho y, como consecuencia, al deterioro de la convivencia global. Es nuestra responsabilidad alertar de los riesgos, que conocemos bien, y proponer soluciones. Tenemos derecho a equivocarnos, pero, en tal caso, que sea con lucidez y honradez intelectual, no con una taciturnidad bochornosa.

El imperio de la ley, el Estado social y democrático de Derecho, conforme a nuestra significativa formulación constitucional, es la base imprescindible para poder vivir en paz y libertad. Sin el derecho y las instituciones creadas por él al servicio del interés general, que a su vez lo vertebran y obligan, no es posible una convivencia fecunda. Sin el Derecho democrático, añadiré; adjetivo determinante, me parece.

Manuel Chaves Nogales escribió desde el exilio parisino, en plena II Guerra Mundial, que<sup>2</sup> «... en el fondo de esta espantosa lucha de nuestro tiempo y a pesar de las fuerzas demoníacas que se ponen en juego, no hay más que una verdad. Hasta ahora no se ha descubierto una fórmula de convivencia humana superior al diálogo, ni se ha encontrado una forma de gobierno más perfecto que el de una

*asamblea deliberante, ni hay otro régimen de selección mejor que el de la libre concurrencia. Es decir, el liberalismo, la democracia...».*

El Derecho es, por otro lado, algo prosaico, que por lo mismo suele aborrecer la espectacularidad. ¡Ay de nosotros cuando no es así! La presunción de inocencia y sus garantías, por ejemplo, pueden parecer verdades elementales, los juristas sabemos sin embargo que son complejos y sutiles logros, fruto de un continuado y siempre inacabado esfuerzo de siglos. Si la sociedad, despreciando la discreción connatural a los procedimientos jurídicos, convierte la exigencia de responsabilidades en un espectáculo obsceno, volvemos a la caverna y nos arrepentiremos. En estos asuntos solemos pensar, egoístamente, que nunca nos tocará a nosotros, hasta que el mal no tiene remedio. La alerta temprana que es responsabilidad, no única, pero sí primordial de los juristas, tiene un valor incalculable, si es escuchada, claro, con atención y voluntad de mejora.

Es posible, a juzgar por lo que se oye, no lo sé, que una justicia rápida resulte atractiva, aunque emparente peligrosamente con la venganza, y también es posible que haya quien considere una justicia rápida como un canon de eficiencia, aunque lo eficiente y lo justo sean cosas bien distintas; pero ¡ay de aquel que tenga que disfrutar de todo ello sin opción ni remedio!, como las víctimas inocentes de la guillotina durante el periodo del Terror revolucionario francés, por ejemplo. Mejor será entonces empezar por la concordia basada en la verdadera justicia, que dar luego el nombre de concordia a las plazas donde se práctico la justicia rápida; porque de esta forma, con gran eficiencia social, por cierto, nos ahorraríamos la infamia.

¿Es original acaso lo que digo? Me temo que no. La innovación tecnológica nos abre cada día fascinantes e increíbles posibilidades, nos ofrece nuevas perspectivas y condiciona nuestros modos de pensar y de hacer las cosas. Aunque no siempre los mejore, claro, puesto que la innovación supone ensayo, acierto y fracaso pero alimenta nuestro orgullo, funda nuestra esperanza y nos hace agradecidos. Sin embargo, nuestro espíritu, la condición humana, continúa siendo un material comburente y poco maleable. Pero es precisamente el material con el que trabaja el Derecho al servicio de su razón de ser: la convivencia, la concordia, como ya apunté.

Aproximémonos ahora un poco más al qué y al cómo del sentido del Derecho al que me refiero. La ley debe respetarse y debe cumplirse, eso sería el qué. La ley puede modificarse desde sí misma y desde la razón, eso sería el cómo. Dos notas, la obligatoriedad general y la reforma ordenada, esenciales para un Derecho que merezca tal nombre.

En relación con el qué, podemos escuchar la voz de un ilustre jurista y abogado norteamericano, que en 1838 defendía, ante los habitantes de Springfield, en Illinois, el valor del respeto a la ley como eje de la vida social, frente a ciertos linchamientos vinculados con disturbios raciales, que nada

bueno presagiaban<sup>3</sup>: «... Me refiero –les decía– a la creciente falta de respeto por la ley que invade el país; a la pujante disposición a que pasiones salvajes y furiosas sustituyan el sobrio juicio de los tribunales, y las masas, peores que salvajes, a los ministros ejecutivos de la justicia...<sup>4</sup>. Cuando a los hombres se les mete hoy en la cabeza colgar a jugadores o quemar a asesinos, deberían recordar que, en la confusión que acompaña por lo general a tales transacciones, resulta tan probable que cuelguen o quemem a alguien que no es un jugador ni un asesino como a quien lo sea, y que, actuando según el ejemplo que dan, la masa de mañana, cuelgue o queme a alguno de ellos...<sup>5</sup>. Que todo amante de la libertad... jure... no violar nunca, en ningún aspecto las leyes del país, y no tolerar nunca su violación por parte de otros...<sup>6</sup>. Que la reverencia por la ley sea susurrada por cada madre americana a la criatura balbuciente en su regazo; que se enseñe en las escuelas, en los seminarios y en las universidades; que se escriba en las cartillas, los abecedarios y los almanaques; que se predique en los púlpitos, se proclame en las cámaras legislativas y se haga cumplir en los tribunales y, en suma, que se convierta en la religión política de la nación, y que el viejo y el joven, el rico y el pobre, el adusto y el alegre, de cualquier sexo y lengua y color y condición realicen sacrificios incesantes en sus altares...».

¿Estaría pensando Abraham Lincoln, el «honrado Abe» como era conocido entre sus vecinos y compatriotas, en las mujeres y los hombres del siglo XXI?

En relación con el cómo, escuchemos, a su vez, a mi paisano, Jovellanos, en una carta escrita a Alexander Jardine y fechada en Gijón el 21 de mayo de 1794 (cercana en el tiempo al Terror revolucionario francés, por tanto):

«... Los estudios eclesiásticos –le dice Jovellanos a Jardine– se han mejorado mucho. Salamanca dentro de pocos años valdrá mucho más que ahora y, aunque poco, vale ahora mucho más que hace veinte años. Dirá usted que estos remedios son lentos. Así es, pero no hay otros; y si alguno, no estaré yo por él. Lo he dicho ya: jamás concurriré a sacrificar la generación presente por mejorar las futuras. Usted aprueba el espíritu de rebelión, yo no: lo desapruero abiertamente, y estoy muy lejos de creer que lleve consigo el sello del mérito. Entendámonos. Alabo a los que tienen valor para decir la verdad, a los que se sacrifican por ella: pero no a los que sacrifican otros seres inocentes a sus opiniones, que por lo común no son más que sus deseos personales, buenos o malos. Creo que una nación que se ilustra puede hacer grandes reformas sin sangre y creo que para ilustrarse tampoco sea necesaria la rebelión...»<sup>7</sup>.

El Derecho así entendido es abarcador e inclusivo, pacificador y fecundo. El Derecho, así entendido, representa en sí mismo un valor social de primera magnitud, porque define un ámbito de diálogo civilizado, en cuyo interior cabe toda discrepancia razonada, o sujeta al menos a un procedimiento formalizado,

y construye un sistema de resolución de conflictos objetivado, de general aceptación, que salda las eventuales discusiones alejado de las pasiones, del odio o de la violencia. Porque el Derecho, así entendido, es lo razonable y lo razonable no es nunca excluyente, ni se engríe, ni desprecia la transacción.

Don José Castillejo, catedrático de Derecho Romano, que fue secretario de la Junta de Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas en el marco de la Institución Libre de Enseñanza, de tan honda significación para el progreso científico y cultural español, nos cuenta cuales pueden ser las consecuencias de abandonar el sentido del Derecho al que me refiero, desde Londres, donde también hubo de exiliarse, por las mismas fechas que el periodista Chaves Nogales a quién acabo de citar: *«... la existencia de una ley moral, escribe don José, tan pronto se ha admitido como se ha negado, esto último especialmente cuando una presunta restricción moral estaba en conflicto con intereses vitales o con la existencia misma del Estado. De Santo Tomás de Aquino a Maquiavelo hay una considerable distancia... Pero la vida social en todos sus aspectos, económicos, políticos, religiosos, educativos, ha evolucionado en la creencia de que los hombres actúan normalmente dentro de ciertos cánones universales, como por ejemplo cumplir las promesas, ser veraces, rehusar hacer al prójimo lo que no quisiéramos que nos hicieran a nosotros mismos, abstenerse de causar daños innecesarios, etc. Ya sean objetivos o artificiales, estos pilares han proporcionado durante siglos solidez al gran edificio de las relaciones humanas. En nuestros días se han resquebrajado y un grupo de hombres a la cabeza del Estado puede mentir, hacer trampas, cometer perjurio, dar rienda suelta a la crueldad y hacer justamente lo contrario de lo que ellos exigen a los demás. Esto aumenta la importancia del poder político, que se convierte en un cheque en blanco en vez de ser una responsabilidad, un deber y un ejemplo educativo. Se rechaza la democracia, como en los países fascistas, o se afirma que es imposible, como en los comunistas. Stalin escribió: "La dictadura del proletariado no puede ser plena democracia, democracia para todos" (Los fundamentos del leninismo)...»*<sup>8</sup>. Así pues, es algo más que arriesgado poner en cuestión la afirmación de Ulpiano<sup>9</sup> de que los preceptos del Derecho son, lo siguen siendo desde el Derecho romano hasta ahora: vivir honradamente, no molestar a los demás y dar a cada uno lo suyo («*luris praecepta haec sunt: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*»).

La renovación del Derecho, por otra parte, es constante y no exige cambiar la ley todos los días. El Derecho palpita con la vida y se transforma con cada nuevo conflicto planteado, con cada nueva decisión judicial, con cada nuevo argumento de un abogado, con cada nueva ley.

El buen Derecho no es inmutable, lleva en sus entrañas el germen de su perseverante actualización. Para qué sirve si no, entre otras cosas, la interpretación. El artículo 3 de nuestro Código Civil prescribe que *«1. Las normas*

*se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas.*

*2. La equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas, si bien las resoluciones de los tribunales solo podrán descansar de manera exclusiva en ella cuando la ley expresamente lo permita».*

¿Es poco claro el precepto? Me parece que no; y, un brocardo clásico sobre la interpretación nos enseña precisamente que lo claro no hay que interpretarlo («In claris non fit interpretatio»).

El Derecho no es por lo tanto inmutable, pero si es, debe ser, estable y predecible. Los juristas somos críticos, muy críticos, con la variabilidad injustificada de las normas; pero debemos de serlo también con la afirmación, completamente arbitraria, de que el Derecho es imprevisible.

Además del cierre positivo del sistema que contiene el artículo 6.1 del Código Civil, cuando dice que la ignorancia de la ley no excusa de su cumplimiento; cabría preguntarse, hablando en general, cómo una sociedad que alardea de estar bien informada, la sociedad de la información se oye decir, pretende después no saber a qué atenerse. ¿No resulta sospechoso que la única desinformación vaya a ser la relativa al deber de cumplir las leyes? ¿Es posible, en un plano general repito, no del caso concreto, pretender que no sé que debo pagar mis impuestos, que no sé que no puedo cruzar la calle con el semáforo en rojo, que no sé que hay que cumplir lo acordado, que no sé que no puedo conducir borracho o drogado... que no sé, como dijera Cicerón, que somos esclavos de las leyes precisamente para ser libres?

Se nos podrá decir que la fijeza y la previsibilidad del Derecho hay que entenderlas, que pueden no ser evidentes, que es necesario el estudio y el conocimiento del Derecho mismo. Pudiera ser en parte, ese es precisamente el oficio de los juristas.

Tropezamos entonces con una de las ventajas de la sociedad digital: el acceso generalizado y horizontal al conocimiento, lo cual, quien lo duda, representa un enorme avance. Pero el conocimiento en que se funda el criterio no se obtiene sin esfuerzo y sin reflexión, no es cuestión, aunque pueda parecerlo, de darle a una tecla, no está a un «clic» de distancia. La ingente cantidad de información médica que podemos encontrar en internet no aconseja auto diagnosticarse, ni permite curarse, precisamente porque falta el ojo clínico, el criterio, el fruto esforzado de la investigación innovadora, el estudio sosegado y la experiencia asimilada. Pues bien, lo mismo ocurre con el Derecho.

Quizás sea oportuno recordar que Ulpiano, ya que hemos hablado de él, entendía la jurisprudencia como el conocimiento de todas las cosas humanas y divinas, y también como la ciencia de lo justo y de lo injusto. Y que jurisprudencia, es



una palabra de origen latino proveniente de «iuris» (derecho) y «prudentia» (conocimiento o sabiduría).

Los juristas sabemos bien hasta que punto somos esclavos de las leyes precisamente para ser libres, como acabo de decir. Escuchamos hoy, sin embargo, un eco que parece sugerir lo contrario, es decir, que para ser libres debemos prescindir de las leyes.

Qué otra cosa quieren decir, si no, quienes abogan por una indiscriminada desregulación de los mercados o quienes sostienen que se pueden incumplir las leyes que no nos gustan o no nos convienen. En ambos casos lo que proclaman, consciente o inconscientemente, es la anarquía.

El derribo institucional que subyace en tales cantos de sirena implica el riesgo de que la razón jurídica se vea sustituida por la arbitrariedad, por la ley del más fuerte, cabalmente lo contrario del derecho. El riesgo de crear vacíos que lo antijurídico se apresurará a colmar con formulas tan clásicas y dañinas para la vida social, en paz y libertad, como quepa esperar.

Globalización y robotización son las dos circunstancias que retan nuestro futuro, como ya he dicho, y que, por lo que ahora nos interesa, inciden inevitablemente en el sentido del Derecho; pareciendo querer empujarlo en una dirección en la que ni quiere, ni debe ir.

Una incesante innovación tecnológica y una inteligencia artificial algorítmica, de incuestionable utilidad, están creando un espejismo. Porque se presentan, sin pretenderlo supongo, como sustitutos exactos y definitivos del criterio humano, pretendidamente «dudoso» a pesar de ser ese mismo criterio el que nos traído hasta aquí y el que ha sido capaz de crear la inteligencia artificial, naturalmente, lo que es una falacia, particularmente en el terreno propio de lo jurídico. Las virtudes jurídicas por antonomasia son, seguramente, la prudencia, la persuasión, la elocuencia y la paciencia. Nadie pone en cuestión las enormes ventajas que la creciente digitalización, que la inteligencia artificial capaz de aprender de sí misma, supone para mejorar los procesos de trabajo de los juristas. Pero eso es una cosa y otra distinta, aún por demostrar, es que puedan sustituir al hombre suplantando la intuición, la prudencia, la persuasión, la elocuencia, la paciencia, la alegría o el sufrimiento humanos por frías exactitudes «científicas». No conviene olvidar que todos los totalitarismos que en el mundo han sido comparten, entre otros rasgos, su afición por la verdad técnica y su aversión por el espíritu. En el mejor de los casos nos hallamos ante un proceso interesante, pero lleno de incógnitas y con final abierto. Baste con lo dicho ahora, aunque no agotemos tan apasionante tema.

Mal le van al Derecho las prisas, el apasionamiento, la precipitación, las imposiciones o las ocurrencias. El derecho persuade primero y se impone después, en última instancia, cuando se le impulsa a ello, para cumplir su misión: la convivencia en paz y libertad.

Conviene pues decir claramente, que el Derecho es estable y previsible, y admite por supuesto la modificación, lo que no admite es el incumplimiento.

Esto es lo que convierte al adjetivo democrático en esencial, porque solo un Derecho acordado por toda la comunidad a la que ha de regular de forma dialogada, será visto con legitimidad, conforme a la tradición humanista a la que me he referido al principio, no otro. Y, solo esa clase de Derecho amerita respeto conforme a idéntica tradición humanista.

No se me oculta que se esconden en esta afirmación un caudal de cuestiones que los filósofos y los historiadores del Derecho se ocupan de iluminar y matizar con su trabajo, en el que no trato de interferir. Pero me parece, por lo que ahora nos ocupa y sujeto a las necesarias restricciones de tiempo y espacio, que esta es una idea central, por eso la subrayo.

A finales del siglo XIX, principios del XX, la desecación de pantanos y marismas era apreciada por razones de salud pública, por su insalubridad. El Derecho no solo la permitía, si no que según los casos la estimulaba, llegando a premiarla, en ocasiones, con la adquisición del dominio privado sobre los terrenos resultantes de tales trabajos. La desecación de marismas, a principios del siglo XXI puede considerarse como un atentado ambiental y el derecho la limita y la condiciona, pudiendo acarrear incluso responsabilidades penales. Ha avanzado el conocimiento científico y han variado las percepciones sociales, se puede combatir el paludismo con armas más eficientes, etc. Pero entonces y ahora, y siempre, el sentido del Derecho permanece y no es legítimo incumplir la ley, que a su vez es más legítima cuando es democrática.

Don Leopoldo García-Alas y Ureña, catedrático de Derecho Romano y de Derecho Natural, más conocido como Clarín, ilumina la simpleza del adanismo tecnocrático, en uno de sus deliciosos cuentos *«El sombrero del señor cura»*, cuyo argumento gira en torno a las modas en la anchura del ala de la teja eclesiástica, debatida en la tertulia provinciana.

Nos habla Clarín del diputado Morales, cacique desde Madrid, y nos dice: *«... ¡Aquella teología! ¡Aquellos sombreros! El verdadero Dios de Morales, sin saberlo él, era una diosa: la moda. La moda en todo. En la ropa, en el arte, en las enfermedades, en los barbarismos y en la filosofía. ¡Y aquel respetable clero que se reunía en la Matiella vestía de una manera!... Morales era muy amigo de repetir que él, gracias al progreso sabía más que Aristóteles. Excuso decir que sabía mucho menos. También sabía más que Santo Tomás. Se reía en el seno de la confianza, de la forma silogística. Aborrecía la rima en el verso; quería que las casas fueran de hierro y filosofaba a lo jónico moderno asegurando que todo era electricidad»<sup>10</sup>.*

Seguramente, Morales diría hoy, a lo jónico moderno, con igual penetración que entonces y con permiso de don Leopoldo, que todo es inteligencia artificial.

Por otro lado, fruto en parte de lo anterior, asistimos a la entronización de un pensamiento binario y fragmentado, propio de lo digital, que, desde una pretendida especialización, lo que hace es limitar nuestra visión de conjunto menoscabando el prestigio imprescindible de las perspectivas ampliadas.

Con ello se limita nuestro acceso a una idea general de la maniobra y se nos induce a pensar, falazmente, que sabemos a dónde vamos, mientras orzamos o arribamos a ciegas, o hacemos girar la rueda del timón alegremente, con notable riesgo de trasluchar, o incluso directamente de zozobrar.

No es posible un pensamiento crítico sin la visión de conjunto. Y no es posible decidir, ni saber a dónde vamos o a dónde queremos ir, sin un conocimiento amplio de los problemas y las circunstancias a las que hemos de enfrentarnos, sin un pensamiento crítico. Un especialista es, habitualmente, quien lo sabe todo de nada. Y puesto que hablamos en la Sección de Derecho Militar recordemos que precisamente por eso se llama general a un general, por que está dotado por la formación y la experiencia para tener una visión estratégica, es decir, de conjunto.

También asistimos a un cierto imperialismo de lo económico. Excuso decir que la economía tiene su propio y feraz terreno, que nadie sensato pondría en cuestión, el problema al que apuntamos es de otra naturaleza, su totalización. Con una simplificación didáctica podemos afirmar, me parece, que en cada siglo ha preponderado una forma entre otras de entender el mundo. En los siglos XVI y XVII, por ejemplo, la Teología, en el XVIII, la Filosofía, en el XIX sin duda el Derecho, y en el XX la Economía. Pero ni entonces, ni en el siglo XXI, ni nunca podremos entender bien las cosas de los hombres solo con la Economía, sin la Teología, sin la Filosofía o sin el Derecho, por ejemplo.

Lo cierto y verdad es que por muy tangentes que sean los campos de la Economía y del Derecho, que lo son, son campos distintos. La Economía sirve a la eficiencia, para la gestión y la asignación de recursos escasos, esa es su naturaleza. Pero el Derecho sirve a la libertad y a la justicia, a la equidad. Ambas visiones pueden y deben converger, por supuesto, pero no mezclarse ni negarse o imponerse la una a la otra, ni mucho menos confundirse. Eficiencia y equidad forman un binomio necesario, imprescindible.

Nadie pondrá en duda la eficiencia de los campos de concentración nacionalsocialistas o del exterminio decretado por el jemer rojo, por citar solo dos tristes ejemplos. Pero nadie tampoco puede negar su profunda y radical inmoralidad; su injusticia.

Conectada también con la globalización y la robotización, está la falsa apariencia de neutralidad de la red, que asume que puede hacer uniforme el mundo, por encima de culturas y valores, desde un inane y descomprometido utilitarismo relativista. Lo que, en el caso del Derecho, supone, entre otras cosas, aceptar que todos los ordenamientos jurídicos gozan de idéntica o similar legitimidad,

induciendo una anestesia intelectual que urge desbaratar con humildad pero también con claridad, mientras seguimos luchando por el Derecho, por utilizar el título del conocido opúsculo de Rudolf Von Ihering, que sigue estando, desde luego, completamente vigente.

La supuesta neutralidad de la red, junto a lo que podemos llamar la visión unilateral o el «yoísmo», expresado en términos jurídicos en un pretendido tengo derecho a, que no considere el tengo el deber de, es otro de los enfoques antijurídicos de nuestro tiempo. La idea de bilateralidad es, sin embargo, consustancial al Derecho, que por definición se ocupa de ordenar la vida social, vida por lo tanto de relación. Si yo tengo derecho a algo es porque alguien tendrá el deber de dármelo obviamente, el deber de soportar mis exigencias. Las ideas de derecho y responsabilidad son indisociables lógicamente y moralmente.

Este nihilismo egotista, tan contrario a la convivencia, nos lleva a un individualismo desobligado frente a lo común. Cuando no, lo que es mucho más peligroso, facilita la sustitución de la persona por otros sujetos de derecho abstractos (el Estado, la nación, el pueblo, etc.) que pronto justifican el sacrificio del Derecho humanista en el altar de un Derecho «eficiente» al servicio de causas superiores a la libertad y la paz de todos y cada uno de nosotros, cosificándonos.

Nótese en este sentido como la tradición jurídica que impulsa y soporta el desarrollo de los derechos fundamentales los refiere siempre al hombre, a la persona, a las mujeres y los hombres individuales y concretos, a los que Shylock se refiere en su conocido monólogo de «El Mercader de Venecia»: «... Un judío, ¿no tiene ojos? Un judío, ¿no tiene manos, órganos, miembros, sentidos, deseos, emociones? ¿No come la misma comida, no le hieren las mismas armas, no le aquejan las mismas dolencias, no se cura de la misma manera, no le calienta y enfría el mismo verano e invierno que a un cristiano? Si nos pincháis, ¿no sangramos? Si nos hacéis cosquillas, ¿no reímos? Si nos envenenáis, ¿no morimos?...»<sup>11</sup>.

Este es el sentido del Derecho del que, a mi juicio, no deberíamos separarnos y estas, las circunstancias que hoy, como siempre, lo ponen a prueba.

Pero lo que antecede no es, ni mucho menos, una lamentación, es, muy al contrario, la confortadora confirmación del valor de la ley y de la fe en el valor de la ley, que nos invita perseverar en su defensa, que es la defensa de la libertad y de la justicia.

El imperio de la ley no admite transacciones. Dentro de la ley toda convivencia es posible, toda idea es legítima, fuera de la ley solo hay caos y violencia. No por ser elemental esta idea central deja de tener interés recordarla, cuando la globalización y la robotización arriesgan ponerla en cuestión, sin mejor alternativa. Porque, como sabemos, todo está ya dicho, pero como nadie escucha conviene repetirlo cada día.

Sin Derecho no hay libertad, sin libertad no hay economía de mercado, sin economía de mercado no hay crecimiento económico, sin crecimiento económico no hay justicia posible. Ocioso es decir que lo jurídico y lo justo no siempre coinciden, pero es un axioma comprobable que sin lo jurídico está muerta toda esperanza de lo justo. Porque solo el Derecho es capaz de habilitar y objetivar los procedimientos institucionales que lo hagan eventualmente posible. Esa es su nada desdeñable misión. Fuera del Derecho preponderará siempre la fuerza bruta, hay que saberlo.

El Derecho democrático, cuestión a destacar. La globalización jurídica, que no siempre está acompasada con la económica, nos exige abrir la mente a la comprensión de ideas diferentes. Porque de la razonable convergencia de ideas diferentes surge siempre un mundo mejor, sin duda. Ahora bien, para poder converger con alguien es tan necesario como el respeto por lo ajeno, el respeto por lo propio. Quiero decir que converger es aportar al diálogo nuestra forma de ver el Derecho, la de Europa, que es también la de España, la de la tradición humanista a la que vengo haciendo referencia desde el principio. Tal aportación solo es posible reconociendo que consideramos el Derecho democrático como el resultado de una evolución que culmina, por ahora, la tradición histórica europea a la que me vengo refiriendo y que es mejor que otras soluciones.

Se hace imprescindible combatir la deriva de la percepción social del sentido del Derecho hacia posiciones contrarias a la convivencia en paz y en libertad.

Es necesario volver a una visión completa, lo que no excluye la especialización, sino que la limita a su propio ámbito. Diré sin ambages que me parece un error desatender la formación en humanidades en nuestro bachiller y renunciar en nuestras facultades de Derecho a ofrecer a nuestros alumnos una visión completa y crítica de lo jurídico.

Hay que recuperar un equilibrio que haga compatible el fomento de la visión general, con la posterior especialización. No podemos arrebatarnos a los jóvenes su derecho a ser ellos mismos, pertrechados con ese bagaje. Su obligación es superarnos como juristas, lo que al fin y al cabo no parece muy difícil, y la nuestra ayudarles a conseguirlo.

Finalmente debemos entender el Derecho como el valor social de primera magnitud que es y evitar socavarlo arbitraria o injustificadamente.

Es fácil criticar el Derecho vigente destacando sus limitaciones o achacándole tales o cuales defectos. Pero no es tan fácil ofrecer a la sociedad global y robotizada que se avecina, que ya está aquí, otro sistema para la convivencia que merezca una aceptación general. El problema es que entre una fe declinante y otra nueva se pueden crear vacíos que siempre querrán llenar charlatanes y profetas muy parecidos unos a otros, desde el Antiguo Testamento hasta hoy, como también señalara don José Castillejo. Me parece que el reto más significativo de los que tenemos entre manos

es profundizar en el sentido del Derecho, renovándolo y adaptándolo a la sociedad global y cibernética, para reforzar los cimientos de la civilización democrática europea y, desde Europa participar en la gran obra global. Todo ello sin olvidar que el Derecho no será nunca, no puede serlo, una técnica sin alma, o sea, un arma desalmada; porque es, naturalmente, una herramienta para la libertad y la justicia.

Ciertamente, si no aullamos con los lobos corremos el riesgo de ser devorados por la manada, pero nuestro deber es decir la verdad.

He dicho. Muchas gracias por su atención.

### Notas al final

- 1 OSSORIO, Ángel. El alma de la toga. Madrid: Imprenta de Juan Pueyo, 1922. Edición facsímil, Editorial Maxtor, 2007, p. 25.
- 2 CHAVES NOGALES, Manuel. La agonía de Francia. Barcelona: Editorial Libros del Asteroide 2010, p. 63.
- 3 LINCOLN, Abraham. El discurso de Gettysburg y otros escritos sobre la Unión. Madrid: Editorial Tecnos 2005, p. 5.
- 4 LINCOLN, Abraham. El discurso de Gettysburg y otros escritos sobre la Unión. Madrid: Editorial Tecnos 2005, p. 7.
- 5 LINCOLN, Abraham. El discurso de Gettysburg y otros escritos sobre la Unión. Madrid: Editorial Tecnos 2005, p. 9.
- 6 LINCOLN, Abraham. El discurso de Gettysburg y otros escritos sobre la Unión. Madrid: Editorial Tecnos 2005, p. 10.
- 7 JOVELLANOS, Gaspar Melchor de. Obras completas. Tomo II. Correspondencia. Centro de Estudios del Siglo XVIII Oviedo e Ilustre Ayuntamiento de Gijón, 1985. Edición crítica, introducción y notas de José Miguel Caso González, p. 635.
- 8 CASTILLEJO, José. Democracias destronadas. Un estudio a la luz de la revolución española 1923-1939. Madrid: Editorial Siglo XXI 2008, pp. 237 y 238.
- 9 ULPIANO. Digesto 1, 1, 10.
- 10 ALAS, Leopoldo Clarín. Cuentos Completos. Edición de Carolyn Richmond. Madrid: Alfaguara 2000, p. 266.
- 11 SHAKESPEARE, William. Teatro Selecto. Vol. I. Madrid: Troa Librerías 2008, p. 425.

# LA JURISDICCIÓN MILITAR EN LA DEFENSA NACIONAL

(Conferencia pronunciada en la  
RAJYL el 10 de mayo de 2018)  
General consejero togado  
Auditor presidente del Tribunal  
Militar Central

## I. Apunte sobre la jurisdicción militar

### 1. ¿Qué es la jurisdicción militar?

1. El artículo 117 de la CE proclama, en su apartado 5, el principio de unidad de jurisdicción, pero acto seguido, se refiere, de forma expresa, a la jurisdicción militar.

Si la jurisdicción española es única –aunque sea con las importantes excepciones del Tribunal Constitucional<sup>1</sup> y del Tribunal de Cuentas<sup>2</sup>–, ¿qué es la jurisdicción militar? En realidad, la pregunta es más retórica que otra cosa y el mismo artículo 117 de la Ley Fundamental, en

1 Regulado en el título IX de la CE.

2 Que lo está en el artículo 161 de la misma CE. Pero tengamos en cuenta que, en el ejercicio de la jurisdicción contable, el Tribunal de Cuentas se somete al control funcional del Tribunal Supremo, a través de los recursos de casación y revisión que pueden interponerse ante la Sala Tercera de este (arts. 49 de la LO 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y 81 al 84 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas).

su literalidad y contexto, nos proporciona la respuesta: se trata de un conjunto de tribunales y juzgados que, dentro de la única jurisdicción y, por lo tanto, dentro del poder judicial del Estado, se singularizan por su finalidad, ámbito competencial y organización.

2. Del carácter jurisdiccional de los tribunales y juzgados militares derivan dos importantes consecuencias:

- a) En primer lugar, quienes sirven los órganos de la jurisdicción militar, de igual modo que los que lo hacen en los demás tribunales y juzgados, son:
  - Titulares de la potestad jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, e
  - Independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley<sup>3</sup>.
- b) Por otro lado, no forman parte de la jurisdicción militar, aunque participen del ejercicio del ius puniendi del Estado, las autoridades y mandos militares titulares de la potestad disciplinaria sobre el personal militar. Su actividad punitiva no tiene carácter judicial sino administrativo<sup>4</sup>, pero con una importante particularidad: como se desenvuelve dentro de la administración militar, a la que se refiere el artículo 97 de la CE, no le es aplicable la prohibición que establece el artículo 25.3 de la propia CE. Pueden, por ello, imponer sanciones privativas de libertad, si las prevén, como ocurre para los miembros de las Fuerzas Armadas, las leyes disciplinarias militares<sup>5</sup>.

Naturalmente, la acción disciplinaria militar está sometida al control judicial sobre su legalidad y sometimiento a los fines que la justifican, que ordena el artículo 106.1 de la CE. Y ese control a posteriori lo ejercen en parte los tribunales militares<sup>6</sup>. Digo en parte porque el Tribunal Supremo, por medio de su Sala Quinta de lo Militar –que pese a su nombre no es un tribunal militar–, tiene atribuido un papel fundamental en esa acción fiscalizadora, al que más adelante me referiré.

## 2. Un poco de historia

3. La jurisdicción militar nació en España con los ejércitos permanentes y expedicionarios propios del Estado moderno.

3 Artículos 1 y 2 de la LO 4/1987, de 15 de julio, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar (LOCOJM).

4 Como manifestación de la potestad sancionadora que reconoce a la Administración el artículo 25.1 de la CE, a cuyo tenor «nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento».

5 En la actualidad representadas por las LO 8/2014, de 4 de diciembre, de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas (LORDFAS); y LO 12/2007, de 22 de octubre, de régimen disciplinario de la Guardia Civil (LORDGC).

6 Cfr. los artículos 2 de la LOCOJM; 31.4, 51.6, 66 y 73 de la LORDFAS; 54.3 y 78 de la LORDGC; y parte primera del libro IV de la LO 2/1989, de 13 de abril, procesal militar (LPM).



Antes de esto, las Partidas, hacia el año 1265, contemplaron figuras de jefatura militar con atribuciones judiciales<sup>7</sup>, y de comandantes con atribuciones disciplinarias<sup>8</sup>, pero a las tropas de mesnada los acompañaban los sobrejueces, adelantados y jueces que ejercían la jurisdicción criminal.

Con los Reyes Católicos (c. 1480) se constituye dentro de los ejércitos una justicia militar robusta, residenciada en los comandantes militares, asistidos por abogados civiles que les asesoraban para ello y que recibían la denominación de auditores de guerra<sup>9</sup>.

Esta jurisdicción militar compartida entre el comandante y su auditor fue consolidándose durante el reinado de los monarcas de la Casa de Austria, hasta convertirse en una jurisdicción de carácter personal, con causas de desafuero<sup>10</sup>. Los Borbones introdujeron los consejos de guerra, a los que se atribuyó el enjuiciamiento de las infracciones militares, quedando el de las civiles encomendado a los auditores militares<sup>11</sup>. En 1834 se constituyó el Tribunal Supremo de Guerra y Marina y dieciocho años después fue creado el Cuerpo Jurídico Militar<sup>12</sup> que, sin embargo, no adquirió carta de naturaleza como cuerpo militar hasta 1874<sup>13</sup>. El movimiento codificador produjo diversas disposiciones<sup>14</sup> que, sustancialmente modificadas durante la II República<sup>15</sup>, fueron sustituidas después de la Guerra Civil por el Código de Justicia Militar de 1945. La inadecuación de este texto a los postulados de la CE de 1978 determinó su sustitución por el complejo formado por la LOCOJM, la LPM y el Código Penal Militar (CPM)<sup>16</sup>. Y en este punto nos encontramos.

4. La jurisdicción militar había nacido al servicio de la eficacia de los ejércitos, como instrumento justo y eficaz para el mantenimiento de la disciplina. Sin embargo, a lo largo de nuestra convulsa historia, este concepto se deformó, convirtiéndola a veces en la representación de un fuero personal de los militares y otras en un resorte para el mantenimiento del orden público. La CE vino a retomar la idea matriz de la jurisdicción militar, insertándola dentro de la archi-

7 En concreto, el alférez del rey (general) y el guarda mayoral del Armada (almirante).

8 Como los adalides, almocádenes y cómitres.

9 Paralelamente, en las plazas fuertes y villas del reino se potencia la figura del corregidor, que ejerce atribuciones gubernativas, militares y judiciales.

10 Gozaron de renombre reinando Carlos I los auditores generales Juan Stratius y Baltasar de Ayala. Las Ordenanzas de Alejandro Farnesio, de 1587, contemplan, por debajo del auditor general, a los auditores y jueces militares, que ejercen una jurisdicción delegada del capitán general, recogida después por las Ordenanzas Militares de Felipe III (1603 y 1611) y de Felipe IV (1632).

11 Ordenanzas de Felipe V (1701 y 1728) y de Carlos III (1768).

12 Por Real Decreto de 22 de diciembre de 1852.

13 En virtud del Real Decreto de 9 de abril de 1874.

14 Como el Código Penal de la Marina de 1888 y el Código de Justicia Militar de 1890.

15 En virtud de los decretos leyes de 17 de abril y 11 de mayo de 1931.

16 Que actualmente es el aprobado por la LO 14/2015, de 14 de octubre.

ectura de un Estado de derecho que se funda en el principio de separación de poderes.

### 3. La perspectiva de las NU

5. Las NU han mostrado interés en la jurisdicción militar. En el año 2005, la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social<sup>17</sup>, sin cerrar la puerta a la existencia de tribunales militares «cuando así lo requiera el derecho internacional aplicable», recomendó la integración de tales tribunales en el sistema judicial general.

Estas afirmaciones generales se especificaron en los denominados «principios Decaux»<sup>18</sup>, que, aunque nunca llegaron a pasar del estadio de informe ni, por supuesto, a revestir fuerza vinculante, no está de más tener en cuenta.

Pues bien, los principios Decaux reconocen «la existencia limitada pero irreducible de una justicia militar», si bien con una «competencia excepcional», que «no debe constituir una excepción de principio al derecho general fundada en un fuero especial o en una forma de justicia por los pares», sino «responder únicamente a las exigencias de la función militar (...) especialmente cuando se trata de operaciones sobre el terreno, en que el juez territorial no puede ejercer su competencia»<sup>19</sup>.

## II. La defensa nacional y el ámbito castrense

### 1. Los elementos de la defensa nacional

6. Volvamos a nuestro país. El artículo 117.5 de la CE, limita la competencia de los jueces y tribunales que constituyen la jurisdicción militar al ámbito estrictamente castrense, sin perjuicio de su posible ampliación durante la vigencia de la declaración del estado de sitio.

Lo castrense se halla necesariamente relacionado con el concepto de defensa militar, que el artículo 8.1 de la CE conforma como núcleo esencial de la defensa nacional. Esta comprende la garantía de la soberanía e independencia de España y la protección de su integridad territorial y del ordenamiento constitucional.

17 En su Resolución 2005/30, de 19 de abril, de 2005 (61.º Periodo de Sesiones).

18 Contenidos en el informe número E/CN.4/2006/58, de 13 de enero de 2006, que bajo el título «La administración de justicia por los tribunales militares» presentó el Sr. Emmanuel Decaux, relator especial de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la ONU, en el 62.º Periodo de Sesiones.

19 Principio 8, párrafo 29.

También existe una conexión entre el estado de sitio y la defensa nacional, puesto que su declaración solo puede fundamentarse, precisamente, en la existencia, real o potencial, de una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios. Así lo determina, de manera terminante, el artículo 32.1 de la LO reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio (LOEAS)<sup>20</sup>, a la que remite el artículo 116.1 de la CE.

7. El corolario de lo expuesto es la vinculación natural de la jurisdicción militar a la defensa. El legislador no lo desconoce y, en los preámbulos de la LOCOJM y del CPM explica que la razón de existencia de la jurisdicción militar reside en garantizar una convivencia presidida por los principios de jerarquía, disciplina y unidad dentro de las Fuerzas Armadas y cuerpos militares.

Debe destacarse que esos tres principios, siendo esenciales, tienen un carácter instrumental. Los objetivos finales que, con su observancia, se pretenden consisten:

a) Desde el punto de vista colectivo, en la adecuada realización de las misiones que los ejércitos y cuerpos militares tienen constitucionalmente asignadas, que se resumen en la defensa de la comunidad.

b) A nivel individual, en el cumplimiento de los deberes y obligaciones militares, presididos por los de entregar la vida y combatir<sup>21</sup>.

8. Así, pues, la jurisdicción militar no solo está relacionada con la defensa, sino que desempeña en ella un papel de primer orden. Lo pone de relieve precisamente la LO de la defensa nacional (LODN)<sup>22</sup>, norma que cumple el mandato de desarrollo legislativo ordenado por el artículo 8.2 de la CE. En su título II, la LODN delimita los tres pilares de la defensa militar:

- El Ministerio de Defensa, al que dedica el capítulo I.
- Las Fuerzas Armadas, contempladas en el capítulo II.
- Y la jurisdicción militar, objeto del capítulo III, cuya naturaleza y funciones expresa su único artículo 14 en términos que después han pasado, literalmente, al artículo 3.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ)<sup>23</sup>. La jurisdicción militar, se dice allí, es parte integrante del poder judicial del Estado y está constituida por órganos que basan su organización y funcionamiento en el principio de unidad jurisdiccional y administran justicia en el ámbito estrictamente castrense y, en su caso, en las materias

20 LO 4/1981, de 1 de junio.

21 Que como deberes jurídicos imponen las reglas de comportamiento primera y cuarta, recogidas en el artículo 6.1 de la LO 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas y extendidas a los componentes de la Guardia Civil por el artículo 4.2 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar y el artículo 7.1.15 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del personal de la Guardia Civil.

22 LO 5/2005, de 17 de noviembre.

23 LO 6/1985, de 1 de julio.

que establezca la declaración del estado de sitio. Todo ello, de acuerdo con la CE y lo dispuesto en las leyes penales, procesales y disciplinarias militares.

A través de la jurisdicción militar se encauza la participación del poder judicial en la defensa nacional, junto a la Corona y los demás poderes del Estado<sup>24</sup>.

## 2. La jurisdicción militar en operaciones no bélicas

9. Las actuaciones más frecuentes de la jurisdicción militar se producen dentro de lo que el artículo 12 de la LOCOJM denomina «tiempo de paz», que comprende, junto a las situaciones de normalidad en la vida ciudadana, otras que no lo son tanto. Tiempo de paz es todo aquel que no se enmarca en la «situación de conflicto armado», incluido el desarrollo de operaciones no bélicas y los periodos de vigencia del estado de sitio.

Pero vayamos por partes. La competencia básica en tiempo de paz de la jurisdicción militar, en el orden penal<sup>25</sup>, se extiende a los delitos comprendidos en el CPM y a los delitos comunes contra la administración de justicia<sup>26</sup>, como determinan los apartados 1 y 1 bis del artículo 12 de la LOCOJM. Pero esta competencia, con ser la que habitualmente se ejerce, no es la inherente a una jurisdicción incardinada en la defensa nacional y nacida por y para los ejércitos expedicionarios.

10. La competencia natural de la jurisdicción militar, en tiempo de paz, es la que se ejerce en el contexto de las operaciones militares, en particular cuando se desarrollen en el exterior de nuestras fronteras.

Toda operación militar conlleva un cierto grado de empleo de la fuerza armada; pero no todas las operaciones militares se encuadran dentro de una situación de conflicto armado.

Esto es lo que ocurre, en el ámbito internacional, con las operaciones de mantenimiento o imposición de la paz llevadas a cabo al amparo de los capítulos VI o VII de la Carta de las Naciones Unidas. Y en nuestro ordenamiento interno, con las «operaciones armadas» y las «operaciones internacionales coercitivas o de paz» que, como contrapuestas al «conflicto armado», mencionan los artículos 7.2 y 32.2 del CPM. El conflicto armado solo existe cuando se desarrollan operaciones militares de carácter bélico en el sentido que después se verá.

24 Que se detalla en el título I de la LODN, en sintonía con lo dispuesto en los artículos 62.h/, 66.2 y 97 de la CE.

25 Y recuérdese que la jurisdicción militar ejerce, en todo tiempo, también competencias en los órdenes contencioso-disciplinario militar (art. 17 de la LOCOJM) y civil (art. 519 de la LPM, en relación con el art. 9.2 de la LOPJ); relativas al conocimiento de procedimientos de habeas corpus (art. 2.III de la LO 6/1984, de 24 de mayo); y de carácter disciplinario judicial y de policía de estrados (art. 18 de la LOCOJM).

26 Tipificados en el título XX del Código Penal (CP), con la excepción de los que lo son contra la administración de justicia de la Corte Penal Internacional (comprendidos en el capítulo IX de dicho título).

11. Los apartados 3 y 4 del artículo 12 de la LOCOJM amplían la competencia ordinaria de la jurisdicción militar en los supuestos de presencia permanente o temporal fuera del territorio nacional de fuerzas o unidades españolas.

En concreto, la competencia se extiende a las infracciones penales que señalen los tratados, acuerdos o convenios internacionales en que España sea parte, o a falta de tales tratados o acuerdos, de todas las infracciones penales tipificadas en la legislación española, siempre que:

- El inculpado sea español.
- Y se cometan en acto de servicio o en los lugares o sitios que ocupan fuerzas o unidades militares españolas.

En estos supuestos, los órganos de la jurisdicción militar se inhibirán en favor de la ordinaria cuando el inculpado regrese a territorio nacional.

### 3. La jurisdicción militar en situación de conflicto armado

12. La ambigüedad y las limitaciones de la noción de guerra han conducido a su sustitución, también en el ámbito normativo, por la de conflicto armado. No viene ahora al caso entrar en disquisiciones conceptuales ni distinciones entre conflictos armados internacionales y no internacionales y otras formas de actuación bélica, como la lucha contra el terrorismo internacional.

Para expresarlo de forma sintética, el conflicto armado constituye una situación de hecho que se caracteriza por el ejercicio material de la fuerza armada, acompañada o no de una declaración formal efectuada por las autoridades nacionales u organismos internacionales competentes<sup>27</sup>. De tal situación de hecho derivan efectos jurídicos, tanto en el plano internacional como en el orden interno.

La situación de conflicto armado produce importantes efectos competenciales y orgánicos para la jurisdicción militar, por lo que resulta esencial delimitarla en el espacio y en el tiempo.

13. En términos generales, la extensión espacial de la situación de conflicto armado coincide, en el derecho internacional, con la región de la guerra, entendida como el conjunto de espacios terrestres, marítimos y aéreos en el que sería posible que los contendientes pudieran planear y desarrollar operaciones bélicas, aunque no estén haciéndolo de forma efectiva.

Dentro de ella se singulariza el teatro de la guerra o teatro de las hostilidades, donde estas, consideradas globalmente, se desarrollan en un período determinado<sup>28</sup>.

---

27 Cabe esperar del Consejo de Seguridad de la ONU una declaración sobre la existencia de una «amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión», al amparo del artículo 39 de la Carta de la ONU.

28 Artículos 39 del Reglamento anejo al Convenio IV de La Haya, de 18 de octubre de 1907, relativo a las leyes y usos de la guerra terrestre; y 11.I del Convenio V de La Haya, de igual data, relativo a los derechos y deberes de las

Y en el teatro de la guerra existirán, normalmente, varias zonas de operaciones, zonas de combate o zonas de contacto, en las que están teniendo lugar operaciones militares concretas<sup>29</sup>.

Pero la LOCOJM aborda la geografía de la situación de tiempo de guerra de forma distinta:

- a) A los efectos de ampliación de la competencia penal de la jurisdicción militar, el artículo 13 de la LOCOJM deja claro que la situación de conflicto armado tendrá «el ámbito que determine el Gobierno»<sup>30</sup>. Obviamente, este ámbito no puede exceder de la región de la guerra, pero, con mayor probabilidad, se limitará a todas o alguna de las zonas de operaciones o, como máximo, al teatro de las hostilidades.
- b) En cambio, a los efectos orgánicos y de funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, la situación de conflicto armado se extiende, inicialmente, a toda la región de la guerra, pero el artículo 158 de la LOCOJM faculta al Gobierno para disponer que no sean de aplicación las especialidades en la actuación de la jurisdicción militar propias de tal situación en los lugares, regiones geográficas o territorios que señale.

Para esta exclusión se valorarán el alejamiento de la zona de combate, la tranquilidad pública de amplias zonas geográficas, el normal funcionamiento de las instituciones o cualesquiera otras circunstancias.

Parece obvio concluir que el ámbito espacial de aplicación de la competencia ampliada de la jurisdicción militar debe coincidir con las regiones y territorios no excluidos por el Gobierno de la actuación especial de la jurisdicción militar en situación de conflicto armado, pues otra cosa resultaría incongruente.

14. Más compleja resulta la delimitación temporal de la situación de conflicto armado.

En el derecho internacional clásico el comienzo de la guerra entre Estados debía producirse a través de una declaración formal, de eficacia inmediata o condicionada (ultimátum), notificada, además, a los Estados neutrales<sup>31</sup>.

La práctica moderna muestra que las situaciones de conflicto armado suelen comenzar a través de la apertura directa de las hostilidades, precedida, en ocasiones, de declaraciones políticas.

---

potencias y personal neutral en caso de guerra terrestre.

29 Artículos 20 del IV Convenio de Ginebra de 1949, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra; 23 del III Convenio de Ginebra de 1949, relativo al trato debido a los prisioneros de guerra; 41 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, hecho el 8 de junio de 1977; y 26 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra, de 1977.

30 Al que el artículo 97 de la CE encomienda la dirección de la defensa del Estado.

31 Artículos 1 y 2 del Convenio III de La Haya, de 18 de octubre de 1907, relativo a la ruptura de hostilidades.

Los artículos 63.3 y 97 de la CE se refieren a la declaración de guerra, que corresponde efectuar a S. M. Rey, previa autorización de las Cortes Generales y por iniciativa del Gobierno. Pero cabe que, en ejercicio de sus atribuciones de dirección de la defensa, el ejecutivo disponga actuaciones militares que comporten uso de la fuerza para la defensa de España o del interés nacional, incluso sin consulta previa ni autorización del Congreso de los Diputados<sup>32</sup>. En estos supuestos, nuestro país podría verse involucrado en el desarrollo de hostilidades sin declaración formal previa.

Por otra parte, la conclusión del conflicto puede producirse a través de modos formales, convencionales (armisticios, tratados de paz) o unilaterales (capitulación, rendición, desaparición del Estado enemigo por anexión). O mediante el simple cese de las hostilidades.

Nuestra Constitución, en sus artículos 63.3 y 97, reside en S. M. el Rey las atribuciones para «hacer la paz», previa autorización de las Cortes Generales, por iniciativa del Gobierno. El ejecutivo, haciendo uso de sus ya mencionadas atribuciones de dirección de la defensa del Estado, podría ordenar o aceptar el cese de las hostilidades.

La LO que promulgó el CPM de 2015 vino a suprimir, por innecesaria, la regla que, sobre la duración del «tiempo de guerra», establecía el párrafo final del artículo 13 de la LOCOJM, en relación con el artículo 14 del CPM de 1985. El régimen vigente puede resumirse de este modo:

- (i) No cabe entender que exista una situación de conflicto armado, ni a los fines de extensión competencial de la jurisdicción militar ni, por coherencia, a ningún otro efecto, hasta que el Gobierno lo determine, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 97 de la CE.

Esta declaración vendrá o no precedida por la declaración formal de guerra efectuada por S. M. el Rey previa autorización de las Cortes Generales. En todo caso, en la declaración se determinarán el alcance geográfico y las condiciones y características de la situación de conflicto armado, esto es, su ámbito. Tendrá eficacia desde que se adopte o a partir del momento que disponga.

Puede establecer, también, la exclusión de determinados lugares, regiones o territorios, con arreglo al artículo 158 de la LOCOJM, al que antes me referí. La declaración del conflicto producirá también la operatividad de las modificaciones orgánicas y de funcionamiento de los órganos de la jurisdicción militar establecidos en el título X de la LOCOJM (arts. 157 al 168).

- (ii) Correlativamente, la conclusión de la situación de conflicto armado requiere de otro acto declarativo del Gobierno, que ponga fin a sus efectos de todo tipo.

---

32 Artículos 5, 6, y 15 al 17 de la LODN.

15. Durante la situación de conflicto armado la competencia penal de la jurisdicción militar se extiende a las infracciones penales expresadas en el artículo 13 de la LOCOJM pero también a algunas de las comprendidas en su artículo 12. En síntesis:

- a) Se hace efectiva tal competencia respecto de aquellos delitos comprendidos en el CPM que solo o también pueden cometerse en situación de conflicto armado.
- b) Se extiende al enjuiciamiento de los siguientes delitos:
  - Los que se determinen en tratados con Estados u organizaciones aliadas<sup>33</sup>.
  - Todos los tipificados en alguna ley penal española, que haya cometido fuera del suelo nacional un militar español u otra persona que siga a nuestras fuerzas o unidades.
  - Aquellos otros cuyo conocimiento se le atribuya por las leyes, por las Cortes Generales<sup>34</sup>, o por el Gobierno, cuando estuviere autorizado para ello<sup>35</sup>.
  - Y todos los que cometan los prisioneros de guerra.

16. La actuación de los órganos de la jurisdicción militar en situación de conflicto armado presenta las especialidades que establece el título X, citado, de la LOCOJM, referidas:

- A la exclusión de la acusación particular y del actor civil.
- La designación de vocales militares permanentes para formar parte las salas de enjuiciamiento de los tribunales militares.
- El posible desplazamiento de tribunales y juzgados militares, acompañados de fiscales, a la zona de operaciones.
- La posibilidad de asignar destino forzoso en los órganos jurisdiccionales y fiscalías militares a oficiales del Cuerpo Jurídico Militar en cualquier situación y, en su defecto, licenciados en Derecho con asimilación a oficial.

33 Aunque no lo exprese directamente este precepto, es obligado aplicar aquí el concepto que de potencia aliada establece el artículo 32.2 del CPM, como «todo Estado u organización internacional con los que España se halle unida por un tratado o alianza militar o de defensa, así como cualquier otro Estado u organización internacional que tome parte en un conflicto armado contra un enemigo común, coopere en una operación armada o participe en una operación internacional coercitiva o de paz de acuerdo con el ordenamiento internacional, en las que tome parte España». En cualquier caso, los tratados en virtud de los cuales se extienda la competencia de la jurisdicción castrense, además de tener carácter militar afectan al derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley, consagrado por el artículo 24.2 de la CE, y requieren, por ello, para su celebración la previa autorización de las Cortes Generales (art. 94.1, letras b/ y c/ de la CE).

34 Lo que puede establecerse en la declaración del estado de sitio, con arreglo a los artículos 116.4 de la CE y 35 de la LOEAES.

35 Esta previsión es de difícil efectividad, dada la doble prohibición de delegación legislativa a favor del Gobierno y de tratamiento por este mediante decreto ley de lo concerniente a los derechos fundamentales de los ciudadanos reconocidos en el título I de la CE (arts. 82.1, en relación con el 81.1, y 86.2 de la CE).



- La incoación de causas a prevención por los oficiales generales u oficiales comandantes de unidad o fuerzas destacadas o aisladas o con atribuciones sobre un territorio, nombrando a un oficial como juez y a un secretario idóneo.
- Y el nombramiento de defensores militares.

#### **4. La jurisdicción militar en el estado de sitio**

17. El estado de sitio es una situación jurídica con efectos propios, declarada por la mayoría del Congreso de los Diputados a propuesta del Gobierno y que encuentra su regulación específica en los artículos 116.4 de la CE y 32 al 36 de la LOEAES. Puede coincidir o no con la situación de conflicto armado. Si es así, se producirán los efectos jurídicos de ambas, con prevalencia, en caso de incompatibilidad, de los propios de la situación de conflicto armado.

El artículo 12 de la LOCOJM atribuye en su apartado 2 a la jurisdicción militar la competencia para conocer de los delitos cometidos durante la vigencia del estado de sitio que se determinen en su declaración, conforme a la Ley Orgánica que lo regula.

18. Esta ampliación competencial no puede efectuarse a través de los bandos que, por aplicación del artículo 34, en relación con el 33, de la LOEAES, dicte la autoridad militar que el Gobierno designe. Y ello, por la sencilla razón de que el objeto de dichos bandos solo puede ser ejecutar, dentro del territorio afectado por la declaración y las condiciones establecidas en ella, las medidas que procedan.

19. Conclusa la duración y con ella los efectos del estado de sitio, se restablecerá el orden competencial en lo penal, pero los órganos de la jurisdicción militar continuarán conociendo de las causas iniciadas por los delitos respecto de los que se hubiere ampliado su competencia, hasta dictar en ellas resolución final, pues así lo determina el apartado 4 del repetido artículo 12 de la LOCOJM.

### **III. Justicia y milicia**

#### **1. La independencia e imparcialidad judicial**

20. Llegados a este punto, la pregunta es si una jurisdicción militar insertada en la estructura de la defensa nacional y servida por militares puede responder a los principios y ofrecer las garantías constitucionalmente establecidos. En particular, pueden surgir dudas sobre la independencia y la imparcialidad de los tribunales militares.

Las garantías de independencia e imparcialidad de los jueces y tribunales forman parte del derecho a un proceso justo que reconocen los artículos 14.1 del

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)<sup>36</sup>, y 6.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH)<sup>37</sup>.

21. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha precisado que la independencia de los tribunales de justicia debe predicarse tanto respecto del poder ejecutivo como de las propias partes en el litigio<sup>38</sup>, de instancias judiciales superiores o de órganos de los que tengan dependencia gubernativa<sup>39</sup>.

La existencia de jueces no profesionales, incorporados por sus especiales conocimientos técnicos es admisible, aunque resulta preferible una mayoría de jueces profesionales<sup>40</sup>.

Desde luego, la inamovilidad de los jueces constituye un sólido indicio de independencia, pero ni existe un plazo mínimo de permanencia en el cargo, ni la falta de previsión legal sobre la inamovilidad determina necesariamente que aquella no exista<sup>41</sup>.

La apariencia de independencia es tan importante como la independencia misma, tanto por la confianza que deben inspirar los tribunales a la sociedad, en general, cuanto para disipar las dudas que pueda tener el propio acusado<sup>42</sup>.

Y, lo que es más importante a nuestros efectos, no cabe deducir que el artículo 6 del CEDH prohíba la existencia de tribunales militares para juzgar delitos castrenses cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas. Lo que se exige es que estos tribunales ofrezcan un sistema de garantías suficiente para que no estén justificadas las dudas que el acusado pueda tener sobre su independencia e imparcialidad<sup>43</sup>.

22. Más específicamente, con arreglo a los principios Decaux, la independencia de los tribunales militares requiere que:

- La organización de la justicia militar proporcione a los jueces militares independencia respecto de la jerarquía militar, también en cuanto al desarrollo de su carrera<sup>44</sup>.

36 Hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 y ratificado por España mediante Instrumento de 13 de abril de 1977 (BOE n.º 103, de 30 de abril de 1977).

37 Hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 y ratificado por Instrumento de 26 de septiembre de 1979 (BOE n.º 243, de 10 de octubre de 1979).

38 STEDH de 16 de julio de 1971, Ringeisen c. Austria.

39 SSTEDH de 10 de octubre de 2000, Daktaras c. Lituania; 9 de octubre de 2008, Moiseyev c. Rusia; y 22 de diciembre de 2009, Parlov-Tkalcic c. Croacia.

40 STEDH de 23 de junio de 1981, La Compte, Van Meuren y De Meyere c. Bélgica.

41 STEDH de 28 de junio de 1984, Campbell y Fell c. Reino Unido.

42 STEDH de 9 de junio de 1998, Incal c. Turquía.

43 STEDH de 16 de diciembre de 2003, Cooper c. Reino Unido.

44 Principio 13, párrafo 46.

- La capacitación jurídica y aptitud de los jueces militares sea la misma que se exige a los magistrados de carrera<sup>45</sup>.
- Y los órganos judiciales militares formen parte integrante del sistema judicial general y se garantice, como mínimo, que el recurso de casación se interponga ante los tribunales superiores de la jurisdicción ordinaria<sup>46</sup>.

## 2. La cuestión en el sistema español de justicia militar

23. El Tribunal Constitucional (TC) ha avalado la efectiva independencia de nuestros tribunales militares, declarando que:

- La CE no exige que la función jurisdiccional sea atribuida, en todo caso, a magistrados y jueces de carrera integrados en un cuerpo único, y, de hecho, así sucede con los miembros del propio TC y del Tribunal de Cuentas<sup>47</sup>.
- La independencia judicial depende del estatuto que la ley otorgue a quienes desempeñan las funciones jurisdiccionales, y no de su origen<sup>48</sup>.
- El verdadero significado de la inamovilidad consiste en que, una vez nombrado un juez, solo pueda ser removido de su cargo por causas razonables, tasadas y previamente determinadas, como lo es el ascenso<sup>49</sup>.
- La jurisdicción militar se encuentra prevista en la CE y está sometida a los principios constitucionales relativos a la independencia del órgano judicial<sup>50</sup>.
- La apariencia de independencia es mayor cuando el nombramiento de los jueces lo efectúa el Consejo General del Poder Judicial, al que el artículo 122.2 de la CE atribuye la competencia al efecto<sup>51</sup>.

Pues bien, tras su última modificación, a través de la LO aprobadora del CPM vigente, la LOCOJM y la LPM han venido a consolidar un sistema que ofrece plenas garantías de independencia e imparcialidad.

24. En primer término, corresponde al Consejo General del Poder Judicial proponer a S. M. el Rey el nombramiento del auditor presidente y los vocales togados del Tribunal Militar Central, así como de los auditores presidentes y vocales togados de los Tribunales Militares Territoriales. Todos ellos se efectúan mediante Real Decreto refrendado por los ministros de Justicia y de Defensa<sup>52</sup>. Es,

45 Principio 13, párrafo 47.

46 Principio 17, párrafo 56.

47 STC 204/94, de 11 de julio.

48 Id.

49 STC 204/94, de 11 de julio.

50 STC 75/1982, de 13 de diciembre.

51 STC 60/1991, de 14 de marzo.

52 Artículos 37 y 47 de la LOCOJM, desarrollados por el Reglamento del Consejo General del Poder Judicial 1/2010,

además, el Consejo el que, por Orden, efectúa el nombramiento de los jueces togados militares centrales y territoriales<sup>53</sup>.

Los tribunales y los jueces militares dependen gubernativamente del Consejo General del Poder Judicial, y por ello:

- a) Pueden solicitar el amparo del Consejo, por conducto de la Sala de Gobierno del Tribunal Militar Central, cuando se consideren perturbados en su independencia<sup>54</sup>.
- b) Los acuerdos de la Sala de Gobierno del Tribunal Militar Central pueden ser recurridos en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial<sup>55</sup>.
- c) Al Consejo corresponde la inspección de todos los órganos de la jurisdicción militar<sup>56</sup> y le está reservada la imposición a los jueces militares de las más graves sanciones por la comisión de infracciones disciplinarias judiciales<sup>57</sup>.
- d) El auditor presidente del Tribunal Militar Central ostenta la representación del poder judicial en el ámbito de la jurisdicción militar, cuando no concurra el presidente del Consejo<sup>58</sup>.
- e) La designación de los jueces togados expedicionarios que acompañen a nuestras unidades y fuerzas desplegadas fuera del suelo español la efectúa la Sala de Gobierno del Tribunal Militar Central, a solicitud del ministro de Defensa<sup>59</sup>. Este acuerdo es, como los demás adoptados por la Sala, recurrible ante el Consejo.

25. Los miembros del Cuerpo Jurídico Militar que desempeñan cargos judiciales, en tanto que militares en servicio activo –o, en el caso de algunos vocales togados del Tribunal Militar Central, reserva–, se hallan sometidos al régimen disciplinario militar común establecido en la LORDFAS, cuando no actúen en el ejercicio de sus funciones judiciales<sup>60</sup>.

El legislador ha sido consciente de la amenaza que lo anterior supone para la efectiva independencia de los órganos jurisdiccionales militares, y por ello establece que:

- Solo los auditores presidentes de los tribunales pueden sancionar las faltas leves cometidas por los vocales y jueces togados militares.

---

de 25 de febrero, regulador de la provisión de plazas de nombramiento discrecional en los órganos judiciales.

53 Artículo 54 de la LOCOJM, igualmente desarrollado por el Reglamento del Consejo 1/2010.

54 Artículo 9 de la LOCOJM.

55 Artículo 30 de la LPM.

56 Artículo 125 de la LOCOJM.

57 Artículos 138 y concordantes de la LOCOJM.

58 Artículo 32.1.º de la LPM.

59 Artículos 63 y 55 de la LOCOJM.

60 Artículo 122 de la LOCOJM.

- El auditor presidente del Tribunal Militar Central es la única autoridad competente para sancionar las faltas graves.
- Y la Sala de Gobierno del Tribunal Militar Central sanciona las faltas muy graves<sup>61</sup>.
- El recurso disciplinario dealzada contra las decisiones del auditor presidente de un Tribunal Militar Territorial se interpone ante el auditor presidente del Tribunal Militar Central.
- El recurso de alzada contra las decisiones adoptadas por este último, ante la Sala de Gobierno del Tribunal Militar Central.
- Y contra las resoluciones de esta Sala, dictadas en instancia, cabe recurso de reposición<sup>62</sup>.

No hay, pues, intervención alguna del ministro de Defensa ni de otras autoridades militares no judiciales en la aplicación del régimen disciplinario militar a los jueces militares.

26. El Tribunal Supremo, a través de la Sala Quinta de lo Militar, ejerce no solo el control funcional de la actividad de los tribunales militares, fundamentalmente a través de los recursos de casación y revisión, sino también competencias propias de la jurisdicción militar, a la que no pertenece.

En concreto, corresponde a la Sala Quinta del Tribunal Supremo:

- El enjuiciamiento de los militares de empleo teniente general o superior por delitos atribuidos a la jurisdicción militar<sup>63</sup>.
- Y el conocimiento de los recursos contencioso-disciplinarios militares contra resoluciones adoptadas o reformadas por el ministro de Defensa<sup>64</sup>.

## IV. Colofón

27. Nuestra jurisdicción Militar está, en opinión de quien les habla, adecuadamente configurada, en términos de fiabilidad y garantías, para cumplir el papel que constitucional y legalmente se le atribuye en la defensa militar de España. Podemos confiar en ella, pero, a la vez, ha llegado el momento de plantearse una renovación de su estructura y despliegue territorial, para actualizarla y aumentar su eficiencia.

No solo lo creo yo. La disposición adicional primera de la LO del CPM de 2015, que como los vinos en bodega va ganando solera con el reposo, ordenó reformar la LOCOJM. Y en algún momento habrá que cumplir este mandato.

---

61 Artículos 35.II y 123 de la LOCOJM; 25.3.º bis, 37.7.º y 33.9.º bis de la LPM; y 32 y 28.1 de la LORDFAS.

62 Artículos 69 y 70 de la LORDFAS.

63 Artículo 23.2 de la LOCOJM.

64 Artículo 23.5 de la LOCOJM.

He dicho.

## V. Bibliografía

- COUNCIL OF EUROPE / EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Guide on Article 6. 2014. [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). 27 de febrero de 2015, 23,00 h.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. «La jurisdicción militar en la perspectiva histórica». *Revista Española de Derecho Militar*, n.os 56-57. 1990-1991, pp. 13-61.
- FERNÁNDEZ-FLORES Y DE FUNES, J. L. *El derecho de los conflictos armados*. Ministerio de Defensa 2001.
- GARCÍA LOZANO, C. «Principios fundamentales del ejercicio de la potestad jurisdiccional militar». *Comentarios a las leyes procesales militares*, tomo I. Op. cit., pp. 159-176.
- GIMENO AMIGUET, A. «Principio de independencia». *Comentarios a las leyes procesales militares*, tomo I. Op. cit., pp. 133-148.
- GONZÁLEZ-DELEITO Y DOMINGO, N. «Bosquejo histórico-legislativo del Cuerpo Jurídico Militar». *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 54-I. 1989, pp. 249-257.
- IDEM. «Competencia de la jurisdicción militar en tiempo de paz». *Comentarios a las Leyes Procesales Militares*, tomo I. Madrid: Ministerio de Defensa, 1995, pp. 193-217.
- JIMÉNEZ VILLAREJO, J. «La jurisdicción militar». *Comentarios a las leyes procesales militares*, tomo I. Op. cit., pp. 61-71.
- MARTÍNEZ ALCAÑIZ, A. «Crímenes de guerra y justicia universal». *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 99. 2012, pp. 221-269, pp. 234-239.
- MATAMOROS MARTÍNEZ, R. «La jurisdicción militar en operaciones». Pérez de Francisco, E. (coord.). *Manual de derecho operativo*. Madrid: Ed. Marcial Pons 2015, pp. 469-491.
- McBRIDE, J. *Human rights and criminal procedure. The case law of the European Court of Human Rights*. Council of Europe 2009.
- MOLE, N. y HARBY, C. *The right to a fair trial. A guide to the implementation of Article 6 of the European Convention on Human Rights*. *Human rights handbooks*, no. 3. Consejo de Europa, 2.ª ed., 2006.
- PEÑA Y PEÑA, V. «Delitos contra la administración de la justicia militar». *Comentarios al Código Penal Militar*. Madrid: Ed. Civitas 1988, pp. 1971-2009.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE PRIETO, J. L. «Estatuto de los miembros de la jurisdicción militar e independencia de los órganos judiciales militares». *Constitución y Jurisdicción Militar*. Cuadernos «Lucas Mallada». Zaragoza: Libros Pórtico 1997, pp. 19-58.

- SERRANO ALBERCA, J. M. «La definición de “tiempo de guerra”». Comentarios al Código Penal Militar, tomo I. Op. cit., pp. 303-313.



