

La reforma militar de Gutiérrez Mellado: aspectos jurisdiccionales y de orden social

Roberto Fajardo Terribas
G.I. ESTUDIOS DEL TIEMPO PRESENTE

Recién nacido el año 1977 comenzaba a dar sus primeros pasos la primera reforma militar tras la muerte del régimen franquista. El general **Manuel Gutiérrez Mellado** –Vicepresidente para Asuntos de Defensa- y su grupo de colaboradores habían diseñado en el otoño de 1976¹ los campos de actuación necesarios para que la institución militar fuera sometida a una profunda transformación. Cambios necesarios para lograr unos ejércitos modernos y eficaces, pero sobre todo, cambios para adaptarlos a las nuevas situaciones políticas del país. El camino hacia la plena democracia estaba abierto, inundado de problemas, salpicado de incertidumbres, escollos de todo tipo presuponían un camino tortuoso. Pero existía la convicción social y política de superar todos los obstáculos. Se consiguió gracias al ya famoso «consenso».

A nivel militar las reformas eran también profundas y difíciles, profundamente difíciles. No por la misma reforma en sí, que lo era, sino por ir destinada a un colectivo de unas características en cuanto a mentalidad, cohesión, identificación con el anterior régimen, etc, muy específicas. No debemos olvidar que algunas de esas características también ayudaron para ir logrando de forma lenta y muy progresiva los objetivos. Como por ejemplo su forma de entender el concepto de la disciplina.

La reforma militar de la época transicional pretendía transformar unos campos del ámbito militar que en sí mismos necesitaban imprescindibles cambios:

- Una política presupuestaria y financiera que garantizara la modernización material de las FAS y que ayudara al militar a obtener la satisfacción profesional que ello conllevaba.

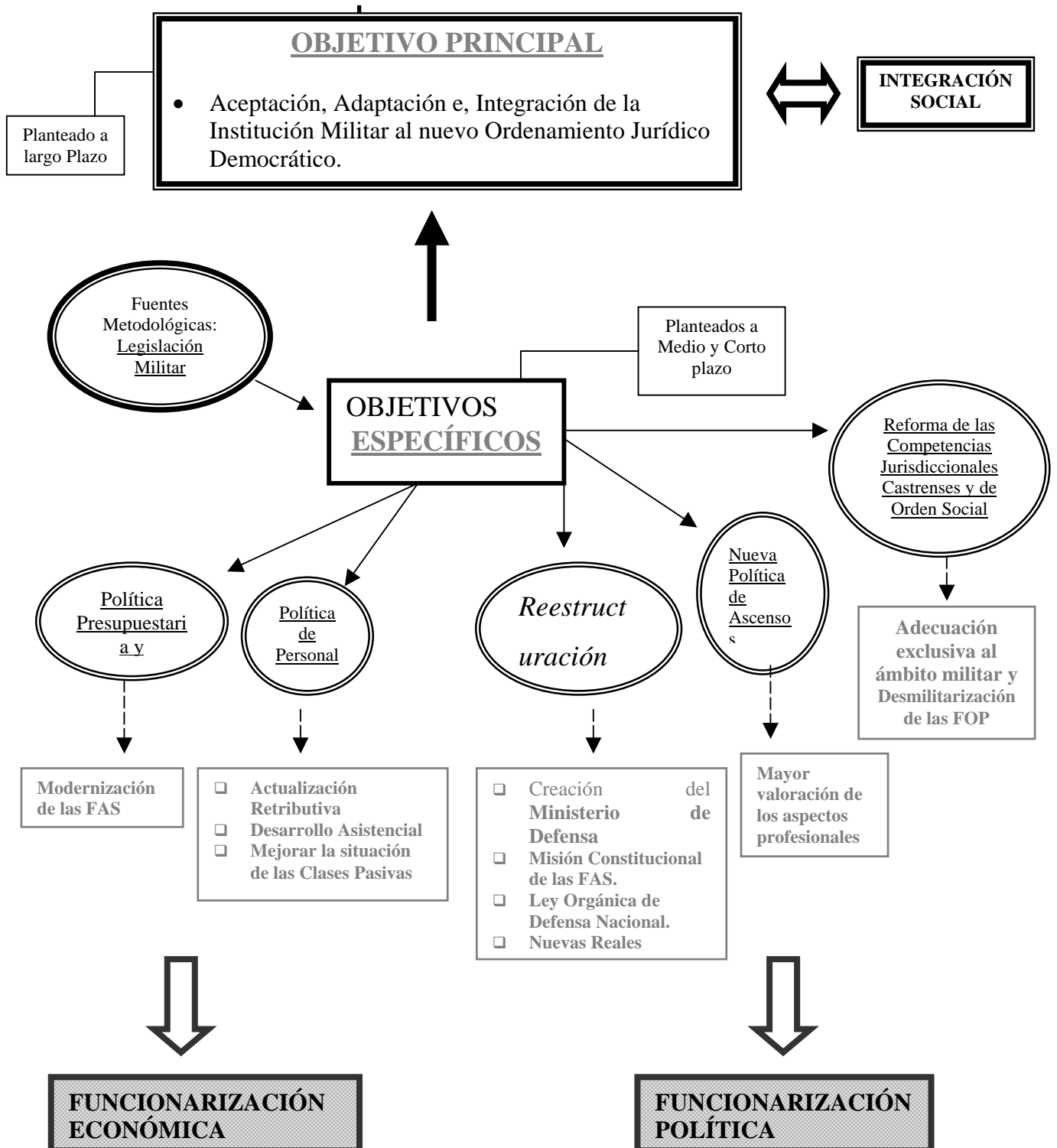
- Una equiparación conceptual y retributiva con el resto del funcionariado

1 Aunque son los meses de otoño de 1978 los utilizados para marcar objetivos y establecer un calendario de actuación, será el 23 de diciembre cuando se crea la Comisión delegada del Gobierno para Asuntos Militares con los siguientes componentes: Presidente del Gobierno, Vicepresidente primero, Ministro de Justicia, los Ministros de los tres Ejércitos, y los de Hacienda y Gobernación. La primera reunión se celebró el 4 de enero de 1977, en la que se fijaron los campos de actuación de la reforma y unas fases cronológicas priorizando actuaciones.

- Un sistema de asistencias que supusiera para la familia militar alcanzar las cotas logradas por el incipiente Estado de Bienestar.
- Una mejora generalizada en las condiciones de las Clases Pasivas Militares, así como el aumento de éstas, fundamentalmente a través del reconocimiento de los derechos de aquellos militares que lucharon durante la Guerra Civil en el bando republicano.
- La creación de una estructura y organigrama de las FAS moderna y eficaz, bajo la subordinación del poder civil.
- La configuración de las funciones y misiones de las FAS en un marco democrático.
- Una adecuación de las plantillas a las verdaderas necesidades del Ejército español.
- Una política de ascensos donde se primara la formación y el perfeccionamiento militar.
- La separación funcional de los militares de las actividades de seguridad interior, y/o la delimitación de la jurisprudencia militar para ámbitos específicamente castrenses.

En definitiva, unos objetivos ambiciosos y, debido al contexto socio-político del momento y a las propias características de la Institución afectada, con un grado de dificultad para su logro importante. El esquema mental de la reforma militar en general podía resumirse de la siguiente manera:

Mapa conceptual



En esta comunicación nosotros queremos realizar una ligera exposición de las medidas tomadas para adecuar la jurisdicción militar el mundo estrictamente castrense y a la desmilitarización de las FOP.

Durante un largo período de tiempo la Institución Militar se había utilizado para luchar contra el «enemigo interior». No limitándose a la detección y neutralización práctica del transgresor o del elemento subversivo en cuestión, sino que el espacio abarcable por la jurisdicción militar -que afectaba al mundo civil- era muy importante. Aspecto usado y potenciado durante el franquismo. Imbricado institucionalmente en la configuración legal del régimen a través del artículo 37 de la LOE.

Parece evidente que esta situación no se podía ajustar a un estado de derecho democrático como el que se estaba constituyendo, y por tanto, constituía un campo de obligada reestructuración por parte del equipo reformador de **Gutiérrez Mellado**. Así a comienzos de 1977 en el Informe General 1/77 del Ministro de Defensa se especificaba qué se pretendía con ésta en el ámbito que nos ocupa, *«la revisión de nuestro Código de Justicia Militar dentro del contexto del nuevo ordenamiento jurídico»*.²

Estipulando como objetivos primordiales la adaptación de la Justicia Militar, *«tanto en su ámbito de aplicación, específicamente militar, como el de la contemplación de ciertas transgresiones que hoy día no tienen virtualidad alguna o no debe corresponder su enjuiciamiento al ámbito jurídico militar»*.³

No olvidemos aún así que fueron dos las actuaciones fundamentales: la desmilitarización de las Fuerzas del Orden Público, y el ajuste de la jurisdicción militar a ámbitos exclusivamente castrenses. Esta reforma se enfrentaba con la tradicional relación entre «lo castrense» y «lo policiaco», muy arraigado entre los militares y que, obviamente, iba a levantar suspicacias y resquemores entre algunos miembros de la Institución Militar. Recordar como por el artículo ciento treinta y siete del Código de Justicia Militar, los tribunales militares tenían potestad de enjuiciar a quienes, *«de palabra, por escrito o por cualquier otro medio de publicidad, injurien u ofendan clara o encubiertamente a los Ejércitos o a instituciones, armas, clases o cuerpos determinados de los mismos»*.⁴

²En C. RUIZ-OCAÑA REMIRO, *Los Ejércitos Españoles*. Madrid, San Martín, 1980, p. 142.

³En C. RUIZ-OCAÑA REMIRO, *Ibidem*, p.143.

⁴ Citado por, M. BALLBÉ, *Orden Público y Militarismo en la España Constitucional (1812-1983)*.

En cuanto a las movilizaciones sindicales, huelgas, etc, sus participantes corrían el peligro de ser procesados en base al artículo trescientos diez por insulto a Fuerza Armada, ya que , según el artículo trescientos doce, «a los efectos de este Código se reputará Fuerza Armada a los miembros de la Guardia Civil, ..., y a los individuos de los Cuerpos o Institutos militarmente organizados cuando así lo dispongan sus leyes».⁵

El desarrollo legislativo para alejar la jurisdicción militar del mundo civil es prolongado. La primera normativa con una inequívoca intención fue el **Real Decreto 3/1977**,⁶ de 4 de Enero, sobre competencia jurisdiccional en materia de terrorismo. En su Preámbulo se deja claro que, «se estima llegado el momento de dejar sin efecto aquellas competencias que en materia de terrorismo permanecen atribuidas a la jurisdicción militar».

Durante el año 1978 se fueron aprobando diferentes medidas legales para llegar evidentemente a uno de los momentos cruciales. Claro está hablamos de la aprobación popular –el 6 de diciembre- de la **Constitución de 1978**. En su articulado aparece institucionalizada la finalización de la autonomía de la Jurisdicción Militar. Queda exactamente reflejado en el, Título VI, «Del Poder Judicial», artículo ciento diecisiete, apartado quinto,

«El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. La Ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución».⁷

Un aspecto interesante que se debatió durante la elaboración de la Constitución fue el de los **Tribunales de Honor**, quedando regulados en el artículo 26,⁸ donde se

Madrid, Alianza Editorial, 1983, p. 413. Por este artículo fueron procesados conocidos civiles como el director teatral Albert Boadella o el periodista Miguel Angel Aguilar.

⁵ Citado por M. BALLBÉ, *Ibíd*em, p.414.

⁶ COLECCIÓN LEGISLATIVA DEL EJÉRCITO, 1977, *Diario Oficial*. Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio del Ejército, pp.5-7.

⁷ GRUPO ANAYA, *Las Constituciones Españolas 1808-1978*. ERBE Software, 1998. Esta finalización de la autonomía ya se atisbaba en el proyecto de Ley de Reforma del Código de Justicia Militar publicado en Noviembre de 1978 por el Boletín Oficial de las Cortes. Aspecto que provocó comentarios negativos entre los juristas militares, «se están poniendo las bases para degradar al Consejo Supremo a la categoría de Tribunal de instancia, y quitarle su carácter de Supremo. Y ello, porque deja de ser el 'más alto', y a su vez, porque determinadas resoluciones suyas podrán ser, en lo sucesivo, objeto de casación ante la Sala 2ª del tribunal Supremo». Citado por, J. VALENCIANO ALMOYNA, *La Reforma del Código de Justicia Militar*. Madrid, p. 71

⁸ GRUPO ANAYA, *Las Constituciones*, Op Cit.

dice que, «*Se prohíben los Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración Civil y de las organizaciones profesionales*».

Julio Busquets afirma que con esta redacción se evitó declarar que los Tribunales del Honor militares mantenían su vigencia, a pesar del esfuerzo de suprimirlos por parte de los grupos parlamentarios progresistas ante la clara contradicción entre varios artículos de la Constitución y algunas características de estos tribunales. Plantea este tema como uno de los ejemplos de presión institucional de las FAS sobre los constituyentes⁹. Parece evidente que un organismo con estas connotaciones difícilmente debería haber sido mantenido en un Estado de Derecho, sin olvidar, como he manifestado en otras ocasiones el carácter conservador *no rupturista de la reforma militar y las matizaciones que el contexto histórico/político introduce en estos análisis*.

*La misma situación se plantea en la cuestión de la abolición de la **Pena de Muerte**, produciéndose un pacto consistente en mantenerla en el Código Militar y abolirla en la legislación civil.*¹⁰

Pocos días después del apoyo popular a la Constitución –tras el referéndum del 6 de diciembre- se aprobó el **Real Decreto-Ley 45/1978**,¹¹ de 21 de Diciembre, por la que se reforma el Código de Justicia Militar, la Ley Penal y Procesal de la Navegación.

Por este Real Decreto-Ley, se sustituye la Pena de Muerte, en el Código de Justicia Militar, por la de treinta años de reclusión como máxima pena, salvo en tiempo de guerra. Parece una medida lógica en el contexto de una normalización de la jurisdicción militar, no ya sólo, en el ámbito de su actuación sino también en la confección intrínseca de ésta –aunque en este caso y como ya hemos comentado, se debió a la actitud del Senado.

Una disposición que nace paralelamente a la Constitución, y en la que se realizan referencias jurídicas es las nuevas **Reales Ordenanzas de Juan Carlos I**.¹² Así, en el artículo ciento setenta y tres podemos leer que,

⁹ Para más información ver, J. BUSQUETS, *Militares y Demócratas. Memorias de un fundador de la UMD y diputado socialista*. Barcelona, Plaza & Janés, 1999, pp. 257-259.

¹⁰ Busquets narra como, mientras en el Congreso se votó de a favor de este “pacto”, increíblemente en el Senado no aceptaron estas presiones militares aprobando la existencia de la pena de muerte sólo en caso de guerra. También comenta la inexistencia de reacciones militares a este hecho. J. BUSQUETS. *Ibidem*, p. 262.

¹¹ COLECCIÓN LEGISLATIVA DEL EJÉRCITO, 1978, *Diario Oficial*. Servicio de Publicaciones del Estado Mayor del Ejército, pp. 444-445.

¹² Ley 85/1978, de 28 de Diciembre, en, COLECCIÓN LEGISLATIVA DEL EJÉRCITO, 1979, *Diario Oficial*, núm.13, Op Cit, Apéndice núm.6.

«La citación, detención, juicios y prisión del militar en activo se ajustará a lo establecido en el Código de Justicia Militar y demás Leyes que sean de aplicación. Cuando se encuentre desempeñando un servicio de armas u otro cometido esencialmente militar sólo podrá ser detenido por sus jefes, a no ser que hubiera cometido delito y estuviera fuera del alcance de los mismos. Cualquier miembro e las Fuerzas Armadas que fuera detenido por autoridad no militar o sus agentes legalmente autorizados para ello tendrán la obligación de identificarse y el derecho y deber de comunicar inmediatamente con sus superiores y no se le podrá retener en dependencias policiales o gubernativas más tiempo que el imprescindible para la formación del atestado o diligencias».

Se establece claramente que el militar depende del fuero castrense y aunque fuera detenido por la autoridad no militar debe ser rápidamente trasladada a dependencias militares, como se refleja en el primer párrafo.

Una referencia que debemos citar necesariamente es la **Ley Orgánica 6/1980**,¹³ de 1 de Julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, en la que se hará especial mención sobre el tema que nos ocupa. En efecto, se realiza un especial apartado para el ámbito jurisdiccional en el Título VII, *«De la Jurisdicción Militar»*, artículo cuarenta, de la que podemos destacar:

1. Se determina que la Justicia militar se administrará en la forma que se señale el Código de Justicia Militar y de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución en el artículo ciento veintitrés,¹⁴ estableciéndose la supremacía de la jurisdicción civil.
2. Se establece el definitivo carácter castrense de la Jurisdicción Militar.
3. Un aspecto que influirá directamente en la disposición siguiente es, -y en clara relación con el punto anterior- la identificación de los procedimientos de la Jurisdicción Militar con lo establecido en el Código de Justicia Militar

Uno de sus consecuencias, por tanto, más importantes, se manifestará con la publicación de una de las disposiciones más importantes de este tema, la **Ley Orgánica**

¹³ COLECCIÓN LEGISLATIVA DEL EJÉRCITO, 1980, *Diario Oficial*. Servicio de Publicaciones del Estado Mayor del Ejército, Madrid, pp. 320-333.

¹⁴ En este artículo se puede leer, en su apartado primero, que, *«El Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo en lo dispuesto en materia de garantías constitucionales»* en GRUPO ANAYA, *Las Constituciones Españolas 1808-1978*, Op cit.

9/1980,¹⁵ de 6 de Noviembre, sobre reforma del Código de Justicia Militar. Reforma, que tiende a la definitiva demarcación de la Jurisdicción Militar para el exclusivo ámbito castrense.

Por razón del delito, la Jurisdicción Militar conocerá los procedimientos que se instruyan contra cualquier persona en distintos casos, entre los cuáles podemos destacar (art.6):

- Por los delitos comprendidos en este Código, incluso aquellos a que se refiere el artículo ciento noventa y cuatro, a los que las Leyes especiales atribuyan a la Jurisdicción Militar.

- Por lo que cometan los funcionarios civiles de la Administración Militar, el personal laboral o que preste servicios en los centros, dependencias o establecimientos militares,...

- Por los que se cometan en desobediencia a órdenes para la seguridad o policía de la navegación marítima o vuelo, y que hayan sido adoptadas por la autoridad militar de un puesto, buques, aeródromo, ...

La segunda actuación reformadora pretendía la desmilitarización de las FOP. Recordemos que en 1977 las Fuerzas de Orden Público estaban legalmente adscritas a las Fuerzas Armadas.¹⁶ También su desarrollo legislativo será largo y dificultoso.

Comencemos citando unas disposiciones muy interesantes en cuanto a que muestran cómo se manifiesta la relación entre las FAS y los Cuerpos de Seguridad del Estado durante parte del período que estamos estudiando. Una de ellas sería el **Decreto 1125/1976**,¹⁷ de 8 de Abril, sobre colaboración de las autoridades militares con las gubernativas en estados de normalidad y excepción.

En su artículo primero se plantea que la finalidad de la normativa es, «*Para conseguir la máxima efectividad en la colaboración entre las autoridades gubernativas y las militares en casos de graves catástrofes naturales o industriales, o anormalidades*

¹⁵ COLECCIÓN LEGISLATIVA DEL EJÉRCITO, 1980, *Diario Oficial*, Op Cit, pp.430-485. Julio Busquets en su reciente publicación describe las diferentes vicisitudes que esta ley sufrió desde la decisión de realizarla en los Pactos de la Moncloa en octubre de 1977 hasta el momento en que vió la luz. Según este autor «*Pocas leyes tuvieron tan lenta tramitación y sufrieron tal cúmulo de presiones y maniobras entorpecedoras*». Para más información ver J. BUSQUETS, *Militares y Demócratas*, Op Cit, pp. 284-285.

¹⁶ Así viene reflejado en el ya comentado artículo treinta y siete de la Ley Orgánica del Estado, de 10 de Enero de 1967, en el Título VI, *Las Fuerzas Armadas*.

¹⁷ COLECCIÓN LEGISLATIVA DEL EJÉRCITO, 1976, *Diario Oficial*, Op Cit, pp.134-137.

en los servicios públicos, en estados de normalidad y excepción».

Aunque destaquemos esta relación no es menos cierto que en la normativa, en todo momento, se plantea la hegemonía de la autoridad civil, ya sea el Ministro de la Gobernación o el Gobernador Civil, pues serán los responsables de formular los planes de emergencia que fueran necesarios según el ámbito territorial al que afecten –si es superior al provincial al Ministro y si no al Gobernador-, en los que participarían las autoridades militares competentes (art.1).

Otra interesante normativa ejemplo de esa cooperación y utilización militar de los Cuerpos de Orden Público, fue el **Real Decreto 3075/1977**,¹⁸ de 1 de Diciembre, de movilización para la militarización del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid. Además nos encontramos ante el uso de una legislación franquista todavía no reformada, pues para ejecutar esta disposición se acogen a la Ley de Orden Público 45/1959, y, a la Ley 50/1969, Básica de Movilización Nacional.

Una de las consecuencias más importantes de esta normativa se refiere a un comentario anterior, es decir, se aumentan las posibilidades de que personas civiles puedan ser enjuiciadas en base al Código de Justicia Militar. Además que, al depender a efectos jurisdiccionales y disciplinarios de la Capitanía General de la 1ª Región Militar (art.2), sus actuaciones frente a situaciones conflictivas propias del momento –huelgas, manifestaciones, etc-, podían ser más violentas.

Esta situación fue momentánea y por **Real Decreto 3266/1977**,¹⁹ de 21 de Diciembre, se deroga la anterior normativa.

Disposición más trascendental y segundo antecedente de lo que después sancionará la Constitución –la primera fue el citado Real Decreto de 2 de Junio de 1977-, es la **Ley 55/78**,²⁰ de 4 de Diciembre, de la Policía.

Ya en el artículo primero se estipula que los Cuerpos de Seguridad del Estado estaban integrados por:

- La Policía (Cuerpo Superior de Policía y Policía Nacional).
- La Guardia Civil.

¹⁸ COLECCIÓN LEGISLATIVA DEL EJÉRCITO, 1977, *Diario Oficial*, Op Cit, pp. 437-438.

¹⁹ COLECCIÓN LEGISLATIVA DEL EJÉRCITO, 1977, *Ibíd*em, p. 448.

²⁰ E. DE ARANZADI, *Apéndice al Nuevo Diccionario de Legislación 1975-1985*. Tomo V, Editorial Aranzadi, 1987, pp. 951-952. Julio Busquets detalla el proceso de elaboración de esta ley, planteando como aspectos novedosos de ésta la creación de la policía judicial, de la policía de barrio, o, la autorización para el ejercicio sindical de los miembros de la policía. Para más información ver, J. BUSQUETS, *Militares y Democracia*, Op Cit, pp. 311-322.

La misión fundamental de estos cuerpos sería defender el ordenamiento constitucional, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Misión que también les diferenciaría del Ejército.

Será, finalmente, con la promulgación de la **Constitución de Diciembre de 1978** cuando definitivamente sean –legislativamente hablando– separados los Cuerpos de Seguridad del Ejército. Hecho que no viene sólo determinado por el artículo octavo del Título Preliminar, sino que en el artículo ciento cuatro –inserto en el Título IV, «*Del Gobierno y de la Administración*»– se dice:

«1º. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

*2º. Una Ley Orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad».*²¹

Tras el **Real Decreto de 2 de Junio de 1977** sobre Demarcación Territorial y Funcional de los Cuerpos de Seguridad del Estado, y la **Ley de Policía de 4 de Diciembre**, este capítulo termina de institucionalizar la separación de éstos y el Ejército, con la excepción de la doble dependencia ministerial de la Guardia Civil.

El alejamiento del Ejército del mantenimiento del orden se nos muestra como una de las reformas cruciales realizadas durante la Transición, ya que, supone acabar con una larga actividad e importante tradición de éste. Constituye un paso más en la concreción de las nuevas funciones que la legislación marca para la Administración Militar. Esta desvinculación funcional es aceptada por **Manuel Ballbé** como una de las intenciones fundamentales de los constituyentes. Comenta que,

*«Ello demuestra otra vez, en relación con el artículo 104, la manifiesta intención de desvincular, no sólo orgánica sino también funcionalmente, dos distintas administraciones que delimitan dos diferentes profesiones -militar y policía-, plasmada en la asignación de distintos objetivos a estos dos apartados».*²²

Teniendo en cuenta como se desarrolla la legislación posterior, sobre todo en cuanto a la lentitud por concretar la separación orgánica, es necesario poner énfasis en la diferenciación funcional como manifestación del interés político por eliminar del Ejército la labor policial.

²¹ GRUPO ANAYA, *Las Constituciones Españolas 1808-1978*. ERBE Software, 1998.

²² M. BALLBE, *Orden Público y Militarismo en la España*, Op Cit, p. 461.

Esto supone alejar al Ejército del devenir diario en cuestión de política de seguridad interior, pues muchos acontecimientos político-sociales tienen un claro reflejo en fenómenos tipo manifestaciones, huelgas, delincuencia ordinaria, terrorismo, etc. Aspecto que, en épocas anteriores, habían constituido elementos constantes para la justificación del intervencionismo del Ejército en la política, aumentando la mala imagen que tenía ante el pueblo.

A pesar de toda la legislación reflejada, la desmilitarización efectiva y total de los Cuerpos de Seguridad del Estado, se realizó lentamente. De hecho la medida que definitivamente logró la «civilización» de los Cuerpos de Seguridad del Estado fue la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo que los regulaba de 1986, ya que desde los gobiernos anteriores no se realizó el desarrollo reglamentario de esta legislación por los motivos que ya hemos aducido en otras comunicaciones y escritos. Resumidos -como aspecto general- en la mentalidad conservadora y progresiva del Ejecutivo a la hora de plantearse aquellas transformaciones relacionadas con el ámbito castrense, junto a esas matizaciones que imponen el contexto histórico, el desconocimiento político del mundo militar, las cautelas ante las posibles reacciones de los militares, o la lentitud determinada por las carencias presupuestarias suscitadas por las necesidades de Departamentos Ministeriales de claro carácter social.

Un reflejo de esta adecuación legislativa es el **Real Decreto 2238/1980**,²³ de 10 de Octubre, por el que se regulan los Delegados de Gobierno en las Comunidades Autónomas. Esta normativa representa, por una parte el establecimiento de la hegemonía de la autoridad civil frente a la militar en cuanto a la responsabilidad estatal máxima en orden público a nivel autonómico, y por otra, la adaptación a la nueva situación impuesta por el nuevo proceso autonómico.

El desarrollo legislativo anterior y posterior a lo reflejado en esta comunicación es denso e importante.²⁴ Difícilmente encajable en la pequeña reflexión de esta comunicación, aunque espero suficiente para esbozar uno de los marcos de actuación reformadora del mundo militar protagonizado por el general Gutiérrez Mellado.

²³ COLECCIÓN LEGISLATIVA DEL EJÉRCITO, 1980. *Diario Oficial*. Servicio de Publicaciones del Estado Mayor del Ejército, Madrid, p. 407.

²⁴ Más información en, R. FAJARDO TERRIBAS, *El Ejército en la Transición hacia la Democracia: Acercamiento a la política reformadora de Gutiérrez Mellado*. Almería, Universidad de Almería, 2004.