

# LA POLÍTICA MILITAR DEL PRESIDENTE SUÁREZ\*

Santos Juliá

UNED

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

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

---

\* Publicado en Fernando Puell de la Villa y Silvia Ángel Santando, eds., *El legado del general Gutiérrez Mellado*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2013, pp. 17-41.

enfrentadas maneras de concebir sus relaciones con el Gobierno y con la Jefatura del Estado, una clase política atravesada por un alto grado de fragmentación que la condujo a la impotencia y a la inoperancia.

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

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

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

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

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

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

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

poderes del Estado, ratificados por la ley de 30 de enero de 1938 que sustituyó la Junta Técnica por una administración central organizada en departamentos ministeriales y atribuyó al jefe del Estado “la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general”<sup>1</sup>.

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

Ciertamente, el régimen había cambiado, en sus leyes, en su entramado institucional y en su funcionariado, desde sus orígenes en la guerra civil hasta esa especie de culminación en esa especie de sucedáneo de constitución que fue la ley Orgánica del Estado. La Iglesia, de donde procedía la identificación de aquel Estado como democracia orgánica, había sufrido una profunda transformación a raíz del Concilio Vaticano II que liquidaba para el futuro la posibilidad de una política católica, esto es, una política desarrollada por

---

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

<sup>2</sup> Disposición Transitoria Primera, II; Título II, artículo 6, y Título VI, respectivamente, de la Ley 1/1967, de 10 de enero, Orgánica del Estado, *BOE*, 11 de enero de 1967, pp. 466-477.

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

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

y la Santa Sede firmados en la Ciudad del Vaticano el 3 de enero de 1979, aprobados por mayoría en sesión plenaria del Congreso el 13 de septiembre del mismo año y finalmente entrados en vigor el 4 de diciembre de 1979, tras el Canje de los respectivos instrumentos de ratificación<sup>3</sup>.

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

Suárez, que solo un año antes había jurado el cargo de vicesecretario general del Movimiento vistiendo su camisa azul, conocía bien a la mayoría de ellos y no le costó mucho trabajo convencerlos de que debían votar su proyecto de ley para la Reforma Política, aunque no faltaran resistencias y lamentos, en ocasiones apocalípticos, procedentes de la vieja clase política, a la que ya solo le quedaba todo que perder y nada que ganar. Primero el Consejo Nacional del Movimiento, con algunas recomendaciones que el Gobierno tomó a beneficio de inventario, y luego las Cortes por una abrumadora mayoría, aprobaron sus planes para la reforma sin mayor problema y con plena conciencia de que esa aprobación implicaba su desaparición. El Movimiento Nacional, cuyos principios habían sido declarados por ley fundamental de 1958 permanentes e

---

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

inmutables, quedó disuelto, sin ofrecer ninguna resistencia, por un simple decreto publicado el día 1 de abril de 1977: sus poco más de 30.000 funcionarios, incluyendo en esta cifra los de la Organización Sindical, continuaron su vida laboral distribuidos por diferentes dependencias ministeriales.

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

Y así, cuando se pone en marcha el proceso de transición a la democracia tras la declaración ministerial de 16 de julio de 1976, la limitación del poder político de la Institución Militar no se había acompañado, como en la Iglesia o

---

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

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

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

---

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

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

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

De ahí también que su vinculación con el Estado se realice directamente en su máxima jefatura: las armas de Tierra, Mar y Aire, desdobladas en tres ministerios, se situaron “a las órdenes directas del Generalísimo de los Ejércitos” desde la ley de 8 de agosto de 1938<sup>8</sup>. Y directamente a las órdenes del Rey se mantenían en octubre de 1976: al presentarse al público, en la primera, muy detallada y muy larga entrevista concedida tras su nombramiento como vicepresidente del Gobierno, el teniente general Gutiérrez Mellado decía: “soy un militar que amo a España y al ejército por encima de todo y que mi único

---

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

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

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

deseo es servirlos lo mejor posible a las órdenes de nuestro Rey”. Poco después, el jefe del Alto Estado Mayor, teniente general Fernández Vallespín, expresaba ante el Rey el orgullo de los Ejércitos al verlo “no solo como Rey sino como primer soldado, como cumbre de la cadena del mando militar”, un concepto que el ministro de Marina remachó en su discurso de saludo al Rey con ocasión de una visita a la base aeronaval de Rota con estas palabras: “Con el automatismo propio de la cadena de mando militar, el almirante jefe del Estado Mayor de la Armada con su Estado Mayor se encuentra a las órdenes directas de Vuestra Majestad”. Es claro que entre el Rey y el jefe del Estado Mayor de cada uno de los ejércitos, ni el ministro ni el jefe del Alto Estado Mayor reconocían ninguna otra autoridad, ni la del Gobierno ni la de su presidente, en la cadena de mando militar. Como lo habría de expresar enfáticamente y revelando su pensamiento de fondo el teniente general Tomás de Liniers y Pidal al recibir el nombramiento de General jefe del Estado Mayor del Ejército: «Una de las cosas que más nos enorgullece es que el jefe supremo de todas las Fuerzas Armadas sea Su Majestad el Rey, porque es el único que representa a la totalidad de los españoles, sin distingo ideológico ni geográfico, ni ningún otro. Es el que verdaderamente representa a España y nosotros estamos a ese mismo nivel, representando a todos los españoles sin distinciones de ninguna índole.»<sup>9</sup>. En verdad, resulta clamorosa la ausencia en estas declaraciones, pronunciadas antes o después de las primeras elecciones generales, de cualquier referencia al Gobierno de la nación o a su presidente como eslabones, ya que no cima, en la cadena del mando, como órganos dotados de poder al que los militares debieran lealtad u obediencia.

Cimiento del Estado, emanación directa del pueblo, vigilante del proceso político, autónomos en su propia esfera, con una función ya histórica de mantenimiento del orden público, con una cadena de mando cuya cumbre se situaba en la jefatura del Estado, es lógico que los militares distinguieran dos clases de política que el ministro de Marina del Gobierno presidido por Carlos Arias definió de manera ejemplar. Los ejércitos, había afirmado el almirante

---

<sup>9</sup> Declaraciones del teniente general Gutiérrez Mellado”, cit. “Felicitación oficial a los Reyes en el primer aniversario de la proclamación de don Juan Carlos”, *El País*, 23 de noviembre de 1976. “El Rey en la base aeronaval de Rota”, *Revista General de Marina*, Tomo 192, enero de 1977, p. 89. “Teniente general De Liniers: Mi postura militar coincide con lo que señalará la Constitución”, *El País*, 21 de mayo de 1978.

Pita de Veiga en la fiesta de la Pascua Militar de 1976, “al orientar las virtudes heroicas del pueblo hacia el logro de los fines sustantivos y trascendentales del Estado, cumpliendo su misión hacen política en su más alta y noble acepción. Mas si confundidos fines y medios, se desviasen de lo sustantivo a lo adjetivo del quehacer político cotidiano, degradarían en ideologías los ideales”<sup>10</sup>. Atento siempre a la política sustantiva, la política concebida en su más alta y noble acepción, el militar no puede sin embargo perderse en la política adjetiva, la política del quehacer diario, la política también llamada pequeña. Los militares no pueden ejercer la segunda pero están obligados a servir a la primera. El Ejército, declarará el teniente general Gutiérrez Mellado con muy elocuente ingenuidad a su regreso de un viaje a México, en septiembre de 1977, “lo único que hace es política de Estado. La política pequeña se la dejamos a los políticos”<sup>11</sup>.

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

Era de temer, pues, que si la institución se mantenía unida bajo un mando autónomo respecto al gobierno del Estado, su capacidad de veto no sufriría merma alguna. Las Fuerzas Armadas, había repetido el mismo Pita da

---

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

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

Veiga ante el Rey el 10 de mayo de 1976, deben permanecer “a resguardo del juego político de cada día, pero de ninguna manera ajenas a la andadura política de la nación”, en el bien entendido de que tal andadura era cuestión que les concernía directamente y sobre la que siempre tendrían algo que decir. Cuando las Leyes Fundamentales encomiendan a las Fuerzas Armadas la defensa del orden institucional, decía también el ministro de Marina “no las interponen como barrera frente a toda reforma, sino que depositan en ellas la garantía extrema de que el natural perfeccionamiento y la necesaria adaptación de las normas que lo configuran respondan al sentir auténtico de los gobernados y se alcancen por los cauces que las propias leyes establecen»<sup>12</sup>. Y tal era la función que respecto a la reforma se reservaban las Fuerzas Armadas, autoproclamadas intérpretes del sentir auténtico de los gobernados: ellas constituían la garantía de que los políticos no fueran más allá del perfeccionamiento y adaptación del orden institucional que habían jurado defender.

## **2. SORTEAR LA INSTITUCIÓN POR MEDIO DEL GOBIERNO**

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

En el punto de arranque de los trabajos dirigidos a sortear el obstáculo, Adolfo Suárez se desprendió en la primera oportunidad posible de la presencia de Fernando de Santiago en el Gobierno, sustituyéndolo por Manuel Gutiérrez

---

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

Mellado, a quien su antecesor intentó segar la hierba bajo los pies cuando en carta dirigida a los miembros del Consejo Superior del Ejército aseguró que ni su conciencia ni su honor le permitían asentir a la legalización de centrales sindicales “UGT, CNT y FAI, responsables de los desmanes cometidos en zona roja y de las Comisiones Obreras, organización sindical del Partido Comunista” (en Puell de la Villa, 1997, 194 y 195). Elevando su rechazo de esta legalización a una cuestión de honor, De Santiago, con la inmediata solidaridad del general Carlos Iniesta en carta publicada en *El Alcázar*, daba por supuesto que el militar que las aceptase carecía de tan preciado distintivo, una manera muy idiosincrática de trazar la primera línea divisoria entre militares: los que mantenían el honor, enemigos de la legalización de los sindicatos; los que habían perdido el honor, que la aceptaban. Los tres ministros militares, que permanecieron en sus puestos sin seguir al general De Santiago por los caminos de su peculiar concepción del honor, debieron de pasar un mal rato al verse metidos por sus compañeros de armas en semejante categoría.

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

dependencia política del ministro”<sup>13</sup>. Evidentemente, el ministro del Ejército, que era también un militar, no aparece como primera ni como segunda “autoridad de la cadena de mando”, competencia del Jefe del Estado Mayor, que solo *políticamente* depende del ministro. Si se recuerda lo que significa “política” y “políticamente” en el lenguaje militar de la época aparecerá con más claridad el hecho de que con este real decreto quedaba por completo a salvo la autonomía de la institución en la elaboración de la política militar y en la cadena de mando. A cambio, los militares no tuvieron mayores dificultades en aceptar una dependencia *política* del ministro, en el bien entendido, por nadie entonces discutido, de que el ministro en cuestión, o sea, el ministro del que políticamente dependían, era también un militar.

Aceptaban esa dependencia siempre, claro está, que la política desarrollada por el Gobierno no entrañara algo que pudiera afectar a la unidad e independencia de la patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional, que eran las misiones encomendadas a las Fuerzas Armadas en la ley Orgánica del Estado de 1967, todavía en vigor. Y será en este punto donde comiencen a aparecer diferencias dentro del mismo estamento militar, debidas a la posición ocupada por cada cual en los organismos del Estado. La primera había saltado a la luz pública con ocasión del debate y consiguiente aprobación por las Cortes de la ley para la Reforma Política. Aquella sonrisa del almirante Pita da Veiga cuando el proyecto de ley pasó el trámite con una aplastante mayoría, mientras los procuradores militar votaban en contra, fue tan elocuente y tan célebre que llegó hasta los oídos del embajador de Estados Unidos en España, Wells Stabler<sup>14</sup>. Los procuradores militares, que no formaban parte del Gobierno, habían engrosado la minoría de votos en contra, o no habían acudido a la sesión, mientras los ministros militares que sí formaban parte del Gobierno votaron a favor. Lo importante fue, en todo caso, que las Fuerzas Armadas como tales se mostraron incapaces de adoptar una decisión corporativa común en relación con una medida de lo que ellas mismas acostumbraban a llamar

---

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

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

política sustantiva o gran política, o sea, la que afectaba a instituciones fundamentales del Estado del 18 de julio, como eran el sufragio orgánico y las Cortes que de tal sufragio se derivaban. Sin duda, con una ley que introducía el sufragio universal, secreto y directo para la elección de un congreso de diputados y de un senado, se iniciaba la demolición de las instituciones de aquel Estado: los procuradores militares –entre ellos, cuatro ex ministros de la dictadura: Antonio Barroso Sánchez-Guerra, Juan Castañón de Mena, José Lacalle Larraga y Julio Salvador Díaz-Benjumea- votaron en contra; uno, también ex ministro y de los muy cercanos a Franco y a su familia, Pedro Nieto Antúnez, se contó entre los ausentes; sin embargo, ninguno de los ministros militares en ejercicio sintió la necesidad de abandonar su asiento en el banco azul.

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

---

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

convocadas para el 15 de junio. Era necesario, por tanto, neutralizar la posible oposición militar.

Mucha tinta se ha derramado sobre lo dicho y lo sobreentendido aquel día, 8 de septiembre de 1976, en que Adolfo Suárez recibió en audiencia a algo así como un pleno ampliado de la cúpula de la Institución Militar para exponer relajadamente a la treintena de reunidos (29 quizá) sus planes de futuro, entre los que al parecer no se encontraba en aquel momento la legalización del Partido Comunista. Tampoco es menuda la cantidad de recuerdos, no siempre coincidentes y en ocasiones claramente contradictorios, sobre la información transmitida por el vicepresidente del Gobierno a los tres ministros militares, en los días de la Semana Santa de abril de 1977, sobre la inminente legalización del PCE<sup>16</sup>. Sin minusvalorar la importancia, tanto del encuentro personal de septiembre como del fiasco comunicativo de abril, para las futuras relaciones del presidente con los militares, lo que importa ahora es que, de nuevo, Suárez quiso sortear la cerrada oposición a una medida política sustantiva asegurándose el apoyo de los militares del Gobierno, con Gutiérrez Mellado a la cabeza, frente a los militares que ostentaban cargos en la Institución; sortear, si así puede decirse, la cadena de mando militar con la ayuda de los militares que formaban parte del Gobierno.

La vieja táctica de dividir para vencer cosechó de nuevo el resultado apetecido, no sin antes pagar un alto precio. En su reunión de 12 de abril, el Consejo Superior del Ejército dio a conocer una nota oficial publicada el día siguiente en toda la prensa, en la que manifestaba la “repulsa general en todas las unidades del Ejército” a la legalización del PCE, al tiempo que admitía “disciplinadamente el hecho consumado”, mostrando de nuevo la incapacidad de la institución militar para bloquear una decisión política tomada por un Gobierno que contaba con cuatro militares, Manuel Gutiérrez Mellado en la vicepresidencia, Félix Álvarez Arenas en el Ejército, Carlos Franco Iribarnegaray

---

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

en Aire, y Gabriel Pita da Veiga en Marina. Probablemente si el Gobierno hubiera sido exclusivamente civil, la Institución Militar se habría conducido de manera más compacta, sin fisuras entre sus altos mandos. No fue así, y la sucesión de comunicados, con la dimisión del ministro de Marina, pero no las de los ministros de Tierra ni Aire, por no hablar del vicepresidente para la Defensa, sirvió únicamente para poner de manifiesto una vez más su división e impotencia. El Partido Comunista quedó legalizado, por decisión del Gobierno, y ante la repulsa públicamente manifestada por el Consejo Superior del Ejército, sin necesidad de esperar a la celebración de las primeras elecciones generales ni, por tanto, sin posponer la medida a un Congreso elegido democráticamente.

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

legal de comunistas no era el Estado del 18 de julio, al que los militares habían jurado defender contra cualquier *enemigo interior*.

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

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

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

dicha ley prevé para los funcionarios civiles”, quedando por tanto reincorporados a las Armas, Cuerpos o Institutos de que fueron separados, anuladas las penas accesorias y reconocidos los empleos que por su antigüedad les correspondieran<sup>17</sup>.

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

---

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

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

rehabilitación de militares profesionales, es decir, cuando recién había comenzado la segunda legislatura con mayoría absoluta del PSOE<sup>19</sup>.

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

---

<sup>19</sup> BOE, 30 de diciembre de 1986, pp. 42370-42371. También, “A vueltas con la amnistía militar”, *El País*, 27 de julio de 1980, donde se contrasta “la ampliación de amnistía a los militares que siguieron la carrera de armas en el campo republicano” mientras “todas las susceptibilidades y tensiones parecen aflorar en cambio frente a la reincorporación de los oficiales de la autodisuelta Unión Militar democrática, que apenas sobrepasan la media docena”

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

coordinación para el Gobierno; cadena de mando para la Institución, todo bajo el mando supremo en la Corona: ni el presidente, ni el ministro de Defensa, ni el Gobierno como órgano colegiado cuentan nada en la cadena de mando.

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

---

<sup>21</sup> Puede verse, entre otros, y en orden cronológico: “Gritos contra el gobierno a la salida de los féretros”, “Gritos de mueran los traidores en el funeral militar por el comandante Imaz”, “El general jefe de la Guardia Civil de Levante, arrestado por el ministro de

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

---

Defensa” y “La comitiva fúnebre se convirtió en una manifestación de extrema derecha”, *El País*, 30 de enero y 7 de diciembre de 1977, 17 de diciembre de 1978 y 5 de enero de 1979, respectivamente.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

En resumen: que el “control civil democrático de las Fuerzas Armadas” (máximo nivel de reducción de la autonomía militar, según Narcis Serra, 2008: 71), no culminara durante la presidencia de Adolfo Suárez en una ley orgánica que hubiera definido nítidamente, sin ambigüedad posible, la relación entre presidente, ministro de Defensa y Junta de Jefes de Estado Mayor, obedeció a una compleja mezcla de motivaciones entre las que es preciso contar la tradición militarista vigente en el Estado español desde al menos la ley llamada de Jurisdicciones de 1906 y reforzada en las dos dictaduras del siglo XX; la

---

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

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

#### BIBLIOGRAFÍA CITADA

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

Puell de la Villa, F. (1997). *Gutiérrez Mellado: un militar del siglo XX (1912-1995)*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Serra, N. (2008). *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Barcelona: Debate.