

FUERZAS ARMADAS: LAS PREVISIONES DISPERSAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1931 Y SU CONFLICTIVO DESARROLLO

LEOPOLDO TOLIVAR ALAS
Catedrático de Derecho Administrativo
Presidente de la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia

I. LA HIPOTECA MILITARISTA DE LA II REPÚBLICA

Como es bien conocido, el advenimiento popular de la República se produce a los diez años del Desastre de Annual (22 de julio de 1921) que, por otro lado, tuvo una directa incidencia en el Directorio militar instaurado tras el triunfo del Golpe de Estado de Primo de Rivera, del 13-15 de septiembre de 1923. El Dictador había mantenido una postura “abandonista” en el “problema de Marruecos”, pero el repliegue de la zona de Yebala y Xauen, en marzo de 1924, se saldó con numerosos muertos. El éxito del Desembarco de Alhucemas, previa colaboración francesa tras el ataque rifeño a sus posiciones, en septiembre de 1925 y las postreras negociaciones, hicieron que, en abril de 1926, el norte de África dejara de ser un problema para España. Pero la preocupación del protagonismo militar siguió anclada en la conciencia colectiva y en determinadas fuerzas políticas, con hitos como la amnistía a Berenguer en 1927 por los sucesos de Annual, con respecto a los cuales las sentencias condenatorias habían sido muy livianas.

En este sentido, como ha escrito Gabriel Cardona, “en 1931, el Ejército se hallaba moralmente escindido en grupos de republicanos, carlistas, primorriveristas y alfonsinos, amén de la mayoría conservadora y monárquica, aunque burocrática y acomodaticia. Las tensiones, pronunciamientos, sanciones y persecuciones ocurridos desde 1923 habían radicalizado a los oficiales republicanos y escarmentado a los monárquicos, que no se sentían dispuestos a complicarse en nuevos enredos. Sin un futuro político definido, el Ejército se inhibió ante el hundimiento de Alfonso XIII (...), pues cuando los sondeó únicamente Cavalcanti se declaró dispuesto a defender su trono con las armas”¹.

No es de extrañar, pues, que la II República, proclamada tras las elecciones municipales del 12 de abril de 1931, queriendo cambiar radicalmente el panorama político y social, comience, prácticamente, con la renuncia a la guerra como forma de dirimir los conflictos.

1 Gabriel Cardona [Escanero], “La política militar de la II República”, *Historia Contemporánea*, n.º 1, 1988, págs. 33-48.

II. PREVISIONES DISPERSAS DEL TEXTO CONSTITUCIONAL SOBRE DEFENSA Y GUERRA

I. LA PRIMACÍA DEL ANTIBELICISMO

La Constitución de 9 de diciembre de 1931, iniciaba las referencias al ámbito de lo bélico y lo castrense en su artículo 6º, al que seguirán otras previsiones o declaraciones en los artículos 14, 35, 37, 41, 76, 77, 95 y 114.

Como acaba de decirse, con inmediata identificación con el contexto internacionalista del momento, el artículo 6º manifestaba que “España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional”². Este precepto revela una expresa identificación con el Pacto Kellogg-Briand o Pacto de París; un tratado internacional que fue firmado el 27 de agosto de 1928 a iniciativa del ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Aristide Briand (Premio Nobel de la Paz en 1926), y del Secretario de Estado de los Estados Unidos Frank B. Kellogg, mediante el cual los quince estados signatarios se comprometían a no usar la guerra como mecanismo para la solución de las controversias internacionales.

Pero, como ha señalado Manuel Ballbé³, paradójicamente, la pacifista República, a menos de un mes de su instauración, declarará el estado de guerra en Madrid (12 de mayo) y dos días más tarde se extiende la medida a Alicante, Málaga, Sevilla, Cádiz, Murcia, Córdoba y Badajoz. Y aunque en Madrid se levantó en nueve días (el 21 de mayo), una semana más tarde tuvo lugar el sangriento episodio de los huelguistas de Pasajes en el puente de Miracruz, donde la Guardia Civil, tras las órdenes reglamentarias de alto, causó ocho

2 . El Pacto de París, del que procede el precepto constitucional, es, también, el precedente inmediato del artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, en el que se consagra con carácter general la prohibición del uso de la fuerza: “Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”. Los 15 firmantes fueron Alemania, los Estados Unidos, Francia, el Reino Unido, Reino de Italia, Japón, Bélgica, Polonia, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Unión Sudafricana, Estado Libre Irlandés, India (aún bajo mandato británico) y Checoslovaquia. Otros 57 países se adhirieron más tarde. España, en 1926, se hallaba bajo un Directorio militar.

El Pacto de París establece en su artículo 1 que “las Altas Partes Contratantes declaran solemnemente en nombre de sus naciones, que condenan la guerra como medio de solución de controversias internacionales y que desisten de su uso como herramienta de la política nacional en sus relaciones mutuas”. En el artículo 2, se añade que “las Altas Partes Contratantes reconocen que el arreglo o la solución de todas las controversias o conflictos, cualquiera sea su naturaleza u origen, que pudieran surgir entre ellos, no deberá jamás buscarse sino por medios pacíficos”. Ana María Tamayo Barrena, “España ante el Pacto Briand-Kellogg”, *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, vol. 5, (1984), págs. 187-213, da cuenta de la decepción que refleja la prensa española sobre la no invitación a España para participar en la elaboración del Pacto.

3 *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Alianza Editorial, Madrid, 1983, 496 págs. Hay una segunda edición de 2007. Las referencias del texto se encuentran en las páginas 323 a 347.

muestrados y cincuenta heridos. Ballbé recuerda que, de este trágico suceso, Miguel Maura, Ministro de la Gobernación, sacó en conclusión que otro cuerpo de orden público con otras armas (como porras) más disuasorias y no mortíferas podrían haber evitado aquel desenlace sangriento. Parecía presagiar la idoneidad de la Guardia de Asalto, definitivamente organizada el 9 de febrero de 1932. En efecto, ya pocos años antes, se había detectado la carencia de unas fuerzas del orden profesionales y, como ha señalado Gabriel Cardona, los integrantes del Ejército y las fuerzas de disciplina militar, se vieron “implicados en los problemas del orden público, porque no existía en España una policía moderna”⁴. Por otro lado, según el mismo autor, “la Dictadura buscó el servicio de los intereses conservadores ante el fracaso de la monarquía parlamentaria y los oficiales pasaron de considerarse «por encima de la política, a tomar el relevo de «los políticos profesionales» culpables. según ellos. de los males de España. No obstante. Primo de Rivera fue poco hábil en el trato con sus colegas...” En suma, como resume este autor, “el reto inmediato de la II República era evitar que un ejército mayoritariamente monárquico y saliente de un largo período dictatorial. diera al traste con el régimen, pero el gobierno fue incapaz de lograr ni siquiera la desmilitarización del orden público, feudo histórico del militarismo. No existía entonces en España una policía bastante potente y bien organizada ni existió en los cinco años que duró la República, a pesar de que diversos gabinetes intentaron dotarse de instrumentos operativos y jurídicos adecuados mediante la creación de los guardias de asalto, el incremento de los restantes cuerpos de policía uniformada y la promulgación de la ley de Defensa de la República”⁵.

Sí es cierto, como también destaca Ballbé, que la Ley de Defensa de la República, de 21 de octubre de 1931, al tipificar en seis artículos los “actos de agresión [a la República] que quedaban bajo esta ley”, alumbró un cierto “poder administrativo (...) indicio de un declive del poder militar”⁶.

También es cierto, en esa línea, que se intentó, como recuerda López Ramón⁷ “asegurar la sumisión del ejército al poder civil” y que “a los tres días de proclamarse la República, se derogaba la Ley de Jurisdicciones de [23 de marzo de] 1906. Poco después, el Decreto de 11 de mayo de 1931 redujo la Jurisdicción *castrense a los hechos o delitos esencialmente militares de que aquélla*

4 Artículo citado, pág. 33.

5 Gabriel Cardona, artículo citado, pág. 35.

6 Entre las conductas tipificadas se hallaban la incitación a resistir o desobedecer las leyes; la incitación a la indisciplina entre institutos armados o entre éstos y los organismos civiles; la difusión de noticias que quebrantaran el crédito institucional o perturbaran la paz o el orden público; los actos violentos o incitaciones por razones religiosas, políticas o sociales; la acción o expresión de menosprecio de las instituciones del Estado; la tenencia ilícita de armas o explosivos; la suspensión o cesación de industrias sin bastante justificación; la huelga no anunciada con ocho días de antelación; la alteración injustificada del precio de las cosas o la falta de celo y negligencia de los funcionarios (*Ibidem*, págs. 327-328)

7 Fernando López Ramón, *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Madrid, CEPC, 1987, págs., 184-190.

conoce por la razón de la materia, desapareciendo la competencia basada en la calidad de la persona o el lugar de ejecución (art.1)”. El propio artículo 95.2 limitaba la Jurisdicción militar a los delitos propiamente militares, a los servicios de armas y a la disciplina de todos los institutos armados. También es importante “la subordinación de la justicia militar al ministerio de justicia y la dependencia de los fiscales militares al Fiscal General de la República”⁸

Azaña, como “ministro republicano de la Guerra, inspirándose en las instituciones militares francesas y aconsejado por un grupo de oficiales republicanos, anunció que la finalidad del Ejército español era únicamente «hacer respetar la paz» internacional, apartándose de las tareas de orden público, pues la República separaría a los militares de la política y transformaría la institución castrense haciéndola más eficaz y barata”⁹. Sin duda ese anuncio o proclama, tendría repercusión, también, en la redacción del artículo 6º de la Constitución.

Durante los gobiernos de la derecha (1933-36), siguiendo a Gabriel Cardona, deben distinguirse “dos épocas: la de ministros lerrouxistas y la de Gil Robles. En general se diferenciaron por una mayor intencionalidad del ministro de la CEDA, dispuesto a devolver al Ejército su carga política tradicional. Tras varios ministros de transición, el 23 de enero de 1934 se hizo cargo del ministerio de la Guerra el radical Diego Hidalgo, un notario (...) perteneciente a una familia de antigua tradición liberal. Su política fue una mezcla de buena fe, desconocimiento y demagogia...La revolución de octubre fue una dura prueba para este republicano liberal y centrista”. Pese a algunas previsiones ante una eventual insurrección, “cuando estalló la revuelta, el ministro de la Guerra resultó inmediatamente desbordado y buscó un hombre fuerte para que tomara el mando, alterando el organigrama del ministerio. En ello le ayudaron los ministros de la CEDA, que favorecieron la candidatura del general Franco, a quien Hidalgo tenía en gran estima. El plan previo de operaciones fue alterado, se enviaron a Asturias tropas coloniales y la dirección de las operaciones inició la ascensión política del general Franco (...) En la estela de los odios de Asturias, Gil Robles fue nombrado ministro de la Guerra el 6 de mayo de 1935 (..) Su acción en el Ejército se dirigió a favorecer a todos los componentes derechistas de la institución y, aunque no promovió ninguna conspiración, integró en su equipo a militares conspiradores como Goded y Fanjul y permitió que los tejemanejes antirrepublicanos se produjeran desde los despachos de sus íntimos colaboradores. Su guía práctica en el Ministerio de la Guerra fue el antiazañismo¹⁰. Al estar la reforma de Azaña aprobada por ley, no pudo modificarla, pero procuró viciar sus aplicaciones o vaciarlas de contenido”¹¹.

8 Cfr. Gabriel Cardona, artículo citado pág. 41.

9 Gabriel Cardona, artículo citado pág. 37.

10 Al consolidar la ascensión de los militares antirrepublicanos iniciada en Asturias, crispó la ya compleja situación interna del Ejército.

11 Gabriel Cardona, trabajo citado, páginas 47 y 48. Ante la propuesta de Hidalgo, “el resto del gobierno se opuso a que Franco fuera nombrado jefe de las tropas de Asturias o del Estado Mayor Central, la reacción de Hidalgo fue llevarlo al ministerio, sin cargo oficial alguno, y

Gil-Robles, además de incrementar el presupuesto militar, intentó restablecer los Tribunales de honor castrenses, lo que evitó Alcalá-Zamora por la expresa prohibición constitucional.

2. ESTADO INTEGRAL Y COMPETENCIAS ESTATALES

En materia competencial, el “Estado integral” de la II República, como modelo compuesto, distribuye las competencias entre los órganos centrales y las futuras regiones autónomas. Y, concretamente, en el artículo 14, se señala que “son de la exclusiva competencia del Estado español la legislación y la ejecución directa en las materias siguientes: 3ª. (...) declaración de guerra; Tratados de paz; régimen de Colonias y Protectorado, y toda clase de relaciones internacionales”. Igualmente, en el número 7ª, aparecen las atribuciones exclusivas sobre “Ejército, Marina de guerra y Defensa nacional”.

3. SOBRE EL DERECHO DE PETICIÓN

Entre los derechos fundamentales reconocidos, el artículo 35 reconoce que “todo español podrá dirigir peticiones, individual y colectivamente, a los Poderes públicos y a las autoridades. Este derecho no podrá ejercerse por ninguna clase de fuerza armada”¹². La redacción de esta formulación del derecho

entregarle la dirección de las operaciones. Tal medida dejó a Franco las manos libres mientras el ministro se inhibía”.

- 12 Los precedentes son claros: la Constitución de 1876, declaraba en su art. 13º que “todo español tiene derecho...De dirigir peticiones individual o colectivamente al Rey, a las Cortes y a las autoridades.

El derecho de petición no podrá ejercerse por ninguna clase de fuerza armada. Tampoco podrán ejercerlo individualmente los que formen parte de una fuerza armada, sino con arreglo a las leyes de su instituto, en cuanto tenga relación con éste”.

La Constitución de 1978, en su art. 29: 1. reconoce que “todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley” Pero matiza y restringe en el nº 2: “los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica”.

En textos más antiguos, la constitución de 1837 no establecía diferencias: Art. 3º. “todo español tiene derecho de dirigir peticiones por escrito a las Cortes y al Rey, como determinen las leyes”. Y tampoco el artículo 17 *in fine* de la Constitución de 1869, copiando el texto anterior, distinguía inicialmente a los peticionarios: “derecho de dirigir peticiones individual o colectivamente a las Cortes, al Rey y a las Autoridades”. Pero luego dice, lo que copiará la de 1876, en su art. 20: “el derecho de petición no podrá ejercerse colectivamente por ninguna clase de fuerza armada. Tampoco podrán ejercerlo individualmente los que formen parte de una fuerza armada, sino con arreglo a las leyes de su instituto, en cuanto tenga relación con éste”.

La Constitución de la República de Weimar, de 1919, una de las que influyeron en el constituyente de 1931, expresaba en su artículo 126 que “todo alemán tiene derecho a dirigirse a la autoridad o al parlamento respectivo con peticiones o quejas. Este derecho puede ser ejercido

de petición es confusa. “Fuerza armada” debe entenderse como colectivo, no como individuo uniformado. Es la misma redacción, prácticamente, que la de las Constituciones de 1869 y 1876, pero éstas añadían luego, en sentido restrictivo que “tampoco podrán ejercerlo individualmente los que formen parte de una fuerza armada, sino con arreglo a las leyes de su instituto, en cuanto tenga relación con éste”. La vigente Constitución de 1978, como es sabido, buscó la solución ecléctica de prohibir las peticiones colectivas de los militares, permitiendo las individuales.

4. LA INDEFINICIÓN DE LAS OBLIGACIONES MILITARES DE LA CIUDADANÍA

En cuanto a los deberes ciudadanos, el texto de 1931 no configura como obligatorio el servicio militar, remitiéndolo a la legislación ordinaria e introduciendo la previsión de los servicios civiles. Así, el artículo 37 dirá que “el Estado podrá exigir de todo ciudadano su prestación personal para servicios civiles o militares, con arreglo a las leyes¹³. Podría pensarse en un avance igualitario, ya que no se limita la redacción a los varones, pero no fue así. Y aunque se mantuvo, se redujo, en la línea ya apuntada en 1930, el servicio militar obligatorio a 12 meses (cuatro semanas para los bachilleres y universitarios), pero conservando la reliquia de la redención en metálico del servicio militar, aunque sólo podía aplicarse a partir de los seis meses de permanecer en filas¹⁴.

En este período histórico, se aprobaron el Decreto de 10 de agosto de 1933, dictando reglas por las que ha de sujetarse el sorteo individual de los mozos en las Cajas de Recluta; la Ley de Bases de 26 de agosto, también de 1933 por la que se habilitaba al ministro de Marina para la aprobación de un nuevo

tanto por el individuo como conjuntamente por un grupo de individuos”, formulación que no hacía acepción de personas, uniformadas o no.

13 Constitución de 1812: Art. 9º. “Está asimismo obligado todo español a defender la Patria con las armas cuando sea llamado por la ley”.

Constitución de 1837: art. 6º. “Todo español está obligado a defender la Patria con las armas cuando sea llamado por la ley”.

Idénticamente, la Constitución de 1845: art. 6º. “Todo español está obligado a defender la Patria con las armas cuando sea llamado por la ley”.

La Constitución de 1876, en su art. 3º repetía una vez más que “Todo español está obligado a defender la Patria con las armas, cuando sea llamado por la ley...” y, finalmente, la vigente Constitución de 1978: artículo 30.1. dispone que “Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España.

2. La ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia, así como las demás causas de exención del servicio militar obligatorio, pudiendo imponer, en su caso, una prestación social sustitutoria. 3. Podrá establecerse un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general. 4. Mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública”.

14 Julio Gil Pecharrmán, “La Segunda República. Esperanzas y frustraciones”, *Historia 16*, 1997. P.46.

texto articulado de la Ley de Bases de 3 de marzo de 1915, sobre reclutamiento y reemplazo de la marinería de la Armada y la Ley de Reclutamiento de la Armada de 14 de diciembre del mismo año y el Reglamento de Reclutamiento y Reemplazo de la Marinería de la Armada, aprobado por Decreto de 29 de agosto de 1935.

El artículo 37, en la línea de otros textos fundamentales precedentes, concluía que “las Cortes, a propuesta del Gobierno, fijarán todos los años el contingente militar”¹⁵. Pero realmente, la extensión de los ejércitos y su coste no era, ni mucho menos, un problema de las clases de tropa y marinería. Es más, como ha resaltado Eduardo Montagut, el Ejército español era el segundo europeo en menos soldados por oficial¹⁶. López Ramón destacará que “había más oficiales que puestos de mando”, lo que llevaba al arbitrio de “destinos ficticios”, siendo el ejército víctima del “gigantismo y la ineficacia burocrática y de una lentitud en los ascensos difícilmente superable”¹⁷. A ello obedecen en buena medida el Decreto de Retiros de 25 de abril de 1931, elevado a Ley el 16 de septiembre siguiente, al que, como ahora diré, más de 8000 jefes y oficiales, de un total de 20000, se acogieron.

La clave de la política reformista militar “fue conceder el retiro voluntario, con todo el sueldo, a cuantos militares lo solicitaran. Aceptaron y abandonaron el servicio, [concretamente], 84 generales, 8.650 jefes y oficiales, y 1.866 clases de tropa y especialistas, cuya marcha no creó, sin embargo, un Ejército republicano. Excepto un pequeño grupo de aristócratas y hombres muy comprometidos con el régimen anterior, solicitaron el retiro quienes tenían peores perspectivas profesionales, mientras cierto número de aristócratas y bastantes primorriveristas no abandonaron el servicio”. Se eliminaron por Azaña las capitanías generales y el fuero militar separado, [se] suprimió la Academia General de Zaragoza con gran disgusto de su director el general Franco, [se] redujo la mitad de los cuerpos militares y [se] adoptó la organización francesa, incompletamente a causa de la escasez de recursos materiales (...) Cuerpos como el de capellanes castrenses y el jurídico militar fueron declarados a extinguir; en cambio, los sargentos, brigadas, herradores, armeros y demás subalternos se vieron dignificados e integrados en dos instituciones de nueva creación: el Cuerpo de Suboficiales y el Cuerpo Auxiliar Subalterno del Ejército (CASE). La reforma no se completó por falta de tiempo y por pérdida de impulso ante las dificultades crecientes de la política: sin embargo, puso las bases para un ejército más reducido y operativo. aunque Azaña no hizo ningún esfuerzo para

15 Constitución de 1869: Art. 106. Las Cortes fijará todos los años, a propuesta del Rey, las fuerzas militares de mar y tierra. Las leyes que determinen estas fuerzas se votarán antes que la de Presupuestos.

Constitución de 1876: Art. 88. Las Cortes fijarán todos los años, a propuesta del Rey, la fuerza militar permanente de mar y tierra.

16 “Las primeras reformas militares de Azaña”, en nuevatribuna.es (<https://www.nuevatribuna.es/articulo/historia/primeras-reformas-militares-azana/20151021110515121473.html>).

17 Fernando López Ramón, *La caracterización jurídica...* cit. pág. 189.

lograr una dotación de material moderno”¹⁸, ante la insuficiencia de medios y la prioridad de la educación, las obras públicas y la sanidad.

En cualquier caso, a los fines de esta aportación, la Constitución de 1931 muestra nuevamente su carácter indefinido y de concreción diferida: ni nada precisa sobre las obligaciones militares ni, pese a las preocupaciones de Azaña por la inflación de jefes y oficiales, ratifica este pensamiento y las reformas ya habidas mediante, al menos, la introducción de los principios de suficiencia y proporcionalidad en la fijación del contingente y sus puestos de mando.

5. EL ASOCIACIONISMO MILITAR

Sobre el derecho de asociación, el artículo 41 *in fine*, establecía que “los funcionarios civiles¹⁹ podrán constituir Asociaciones profesionales que no impliquen injerencia en el servicio público que les estuviere encomendado. Las Asociaciones profesionales de funcionarios se regularán por una ley. Estas Asociaciones podrán recurrir ante los Tribunales contra los acuerdos de la superioridad que vulneren los derechos de los funcionarios”. Como puede verse, se excluía a los funcionarios militares. Gran paradoja cuando, diversamente, es bien conocida, pública y admitida la identificación de muchos militares con partidos políticos.

Además, el precepto no se cumplió en absoluto. Aunque inicialmente la Unión Militar Española (UME) fue una asociación clandestina de jefes y oficiales del Ejército, descontentos con la reforma militar de Azaña e identificados con los golpistas que secundaron, el 10 de agosto de 1932, al general Sanjurjo, en diciembre de 1933 el comandante Emilio Rodríguez Tarduchy, legalizó la UME como entidad “apolítica” ofreciendo honoríficamente la presidencia al encarcelado Sanjurjo. Desde el otro extremo, como ha relatado César Vidal²⁰, dos años después de la fundación de la UME, un grupo de oficiales republicanos y de izquierda liderados por Eleuterio Díaz-Tendero fundó la Unión Militar Republicana Antifascista (UMRA) con el fin de compensar y apaciguar el influjo de la asociación derechista.

18 Gabriel Cardona, trabajo citado, pág. 37.

19 Diversamente, la Constitución austríaca de 1920, dispone en su art. 7. 2: “se garantiza a los empleados públicos, incluyendo a los individuos pertenecientes al Ejército federal, el ejercicio sin restricción de sus

derechos políticos”.

20 “La reforma militar de Azaña”, <https://www.libertaddigital.com/opinion/historia/la-reforma-militar-de-azana-1276237061.html>

6. LA EVENTUAL DECLARACIÓN DE GUERRA

Pese a la negación previa del recurso a la guerra, la Constitución es realista y acepta que ésta pueda llegar a declararse. Sin duda se está pensando en los conflictos con otras potencias –el norte de África quedaba temporal y espacialmente muy cerca, igual que la Primera Gran Guerra- y no en el conflicto civil que se produciría cinco años más tarde. Así, el artículo 76, preveía que “corresponde también al Presidente de la República:

- a) Declarar la guerra, conforme a los requisitos del artículo siguiente, y firmar la paz.²¹”.

Complementariamente, el artículo 77 condicionará esta atribución: “el Presidente de la República no podrá firmar declaración alguna de guerra sino en las condiciones prescritas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones²², y sólo una vez agotados aquellos medios defensivos que no tengan carácter bélico y los procedimientos judiciales o de conciliación y arbitraje establecidos en los convenios internacionales de que España fuere parte, registrados en la Sociedad de las Naciones.

Cuando la Nación estuviera ligada a otros países por Tratados particulares de conciliación y arbitraje, se aplicarán éstos en todo lo que no contradigan los Convenios generales.

Cumplidos los anteriores requisitos, el Presidente de la República habrá de estar autorizado por una ley para firmar la declaración de guerra”.

21 Constitución de Cádiz, art. 171. Tercera: “corresponde al Rey, declarar la guerra, y hacer y ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes”

Constitución de 1837: “al rey corresponde (art. 47. 4º), declarar la guerra y hacer ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes”.

Constitución de 1845: al Rey, art. 45. 4º, “corresponde declarar la guerra y hacer y ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes. 5º. Disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga”.

Constitución de 1869: Art. 70: “el Rey dispone de las fuerzas de mar y tierra, declara la guerra, y hace y ratifica la paz; dando después cuenta documentada a las Cortes”.

Constitución de 1876: El Rey, según el art. 52, ostenta “el mando supremo del Ejército y Armada, y dispone de las fuerzas de mar y tierra”. También, según el art. 53. Concede los grados, ascensos y recompensas militares con arreglo a las leyes y, en fin (art. 54 Cuarto), también le corresponde “declarar la guerra y hacer y ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes”.

En fin, la Constitución de 1978, atribuye al Rey, art. 62.h), “el mando supremo de las Fuerzas Armadas y le corresponde (art. 63.3) “previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz”.

22 Creada, justamente hace un siglo, por el Tratado de Versalles, concretamente el 28 de junio de 1919.

7. EL ESPINOSO TEMA DEL FUERO MILITAR Y SU SUPRESIÓN PARCIAL.

Como ya se ha dicho, éste fue uno de los propósitos confesados del azañismo, llevado a la Constitución de 9 de diciembre de 1931 en su artículo 95. En él puede leerse que:

“La Administración de Justicia comprenderá todas las jurisdicciones existentes, que serán reguladas por las leyes.

La jurisdicción penal militar quedará limitada a los delitos militares, a los servicios de armas y a la disciplina de todos los Institutos armados²³.

No podrá establecerse fuero alguno por razón de las personas ni de los lugares. Se exceptúa el caso del estado de guerra, con arreglo a la ley de Orden público.

Quedan abolidos todos los Tribunales de honor, tanto civiles como militares²⁴”.

Quizá la proclama más rompedora de este precepto sea que “la Administración de Justicia comprenderá todas las jurisdicciones existentes”, lo que incluiría a la militar, reducida a renglón seguido, al estricto ámbito castrense, si bien no se alude a la creación de una Sala en el Tribunal Supremo. Como ha señalado Enrique Roldán Cañizares, las atribuciones de la justicia militar española y el papel preponderante que sobre la misma ostentaba el propio estamento uniformado y, particularmente, los Capitanes Generales, no tenían “ningún símil en las jurisdicciones militares europeas”²⁵. Además, como ya se ha apuntado, Azaña con su reforma, pretendía “la estricta aplicación del fuero militar a las materias puramente militares”, así como “acabar con la intervención de los mandos militares, como consecuencia de su jerarquía, en la aplicación de la justicia militar”²⁶. Sobre esa confusión de poderes o injerencia de la jerarquía administrativa en la jurisdicción militar, diría el propio Azaña en las Cortes, que ese poder jurisdiccional de los Capitanes Generales suponía “un fuero excepcional de guerra que tenía una atracción extraordinaria y que alcanzaba a una porción de causas y de hechos que nada tenían que ver con el

23 Constitución de la República de Weimar, de 1919: Artículo 106: “La jurisdicción militar será levantada, excepto en tiempos de guerra y [para delitos cometidos] a bordo de buques de guerra. Una ley del Reich desarrollará esta previsión”.

24 Diversamente, la Constitución de 1978, parece eludir el ámbito castrense, luego incluido por la legislación ordinaria: Artículo 26. “Se prohíben los Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración civil y de las organizaciones profesionales”.

25 “Las reformas militares durante la II República: un asunto político”, *Revista Internacional de Pensamiento Político*, I Época, volumen II, pág.410.

26 Enrique Roldán Cañizares, artículo citado, pág. 411, donde sigue lo ya expuesto por Antonio González Quintana (“Justicia militar en la España Republicana durante la Guerra Civil Española (1936-1939)”, en *Justicia en Guerra*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1990, pág. 174).

delito militar”²⁷. En efecto, la Ley de Jurisdicciones de 1906 atribuía al fuero militar todos los casos en que se atacase, calumniase o injuriase al ejército, con independencia de personas o medios empleados, lo que convertía al poder militar en juez y parte.

Dicho todo esto, no cabe ocultar que, como ha escrito Manuel Ballbé²⁸, pese a este artículo 95 de la Constitución²⁹ y las reformas de Azaña, “durante el año 1935, los consejos de guerra por delitos de rebelión cometidos por paisanos, fueron innumerables”. Por otra parte, en los conflictos de competencias entre la jurisdicción castrense y la ordinaria, previo un intento fallido anterior de Álvaro de Albornoz para suavizar la supremacía y extensión de lo militar a todo, el Tribunal Supremo, mayoritariamente, mantuvo la prevalencia de la peculiar del ejército.

8. POLÍTICA PRESUPUESTARIA DE DEFENSA

En fin, dentro de las previsiones constitucionales sobre Defensa y conflictos bélicos, el artículo 114 se refiere a “los créditos consignados en el estado de gastos [que] representan las cantidades máximas asignadas a cada servicio, [y] que no podrán ser alteradas ni rebasadas por el Gobierno. Por excepción, cuando las Cortes no estuvieren reunidas, podrá el Gobierno conceder, bajo su responsabilidad, créditos o suplementos de crédito para cualquiera de los siguientes casos: -Guerra o evitación de la misma...”

Como ya se ha dicho, Azaña postergó una financiación digna que permitiera una modernización de las Fuerzas Armadas en lo que a medios se refiere, por entender prioritarios los que hoy llamaríamos servicios sociosanitarios o educativos y las infraestructuras. No deja de ser un cambio de mentalidad que hoy sigue estando presente en los programas electorales y que ocasionan no pocas discrepancias parlamentarias a la hora de elaborar los Presupuestos generales del Estado.

III. REFLEXIÓN FINAL

No es difícil colegir que, en materia militar, como en tantas otras cosas, hubo dos repúblicas lo que, a la postre, supuso su desaparición por antagónicas, disolviéndose en la Guerra Civil. López Ramón utiliza la expresión, en relación al Gobierno de la CEDA, de la “trituration” de las reformas de Azaña. Y pone como ejemplo el Decreto de 19 de julio de 1934, siendo Ministro de la Guerra José María Gil Robles, que reformó la jurisdicción militar. Y por leyes de 30 de enero y 17 de julio de 1935, reapareció “la función policial de las autoridades

²⁷ Manuel Azaña, *Obras completas*, Ediciones Oasis, México, 1966, pág. 86

²⁸ *Op. cit.* Pág. 383.

²⁹ Rodríguez Pérez y Carlos Blanco, como advierte Ballbé, defendieron la jurisdicción militar para delitos militares, argumentando la propia defensa o conservación de la República.

militares”, a la par que se desequilibraba la competencia sobre asuntos castrenses del Tribunal Supremo³⁰. Esa dualidad ya se manifiesta en la redacción del texto constitucional, indefinido en muchas cuestiones basales, alguna de las cuales hemos visto en la exposición precedente y que se dejaron para concretar por la legislación ordinaria de desarrollo, en la que volvieron a aflorar las dos Españas sentadas en el hemiciclo: la reformista y la contrarreformista, a la postre convertida en sustento, cuando menos ideológico, del golpismo.

Ciertamente y siguiendo a este autor, que se apoya en una frase de Michael Alpert³¹, Azaña “superando tópicos y falsedades, intentó la mayor y más profundamente meditada reforma de la época” buscando “asegurar la sumisión del ejército al poder civil”³². Pero, como se ha dicho, el régimen constitucional llevaba dentro el germen de la discordia que, finalmente, supuso su destrucción. Por otra parte, la Constitución Republicana, pese a contar con un Tribunal de Garantías Constitucionales, se reveló programática y no de efecto directo en muchos de sus preceptos, lo que permitió arrumbar, inaplicar o diferir sus mandatos ya de por sí poco precisos en muy diversos ámbitos.

30 Fernando López Ramón, *La caracterización... cit.* págs. 190 y sig.

31 *La reforma militar de Azaña (1931-1933)*, Comares, Granada. Hemos consultado la edición de 2008. La primera es de Siglo XXI (1982).

32 Fernando López Ramón, *La caracterización... cit.* pág. 184. También, de este autor, la misma conclusión en el capítulo “las reformas militares de Azaña” en *Las reformas administrativas de la II República*, INAP, Madrid, 2009, págs... 89 y sigs. (particularmente, pág. 94). Véase, también, Justo Alberto Huerta Barajas, *Gobierno y Administración Militar en la II República española (14 de abril de 1931/18 de julio de 1936)*, Colección Derecho Histórico-BOE, Madrid, 2017.