

Fernando Puell de la Villa

# La transición militar

---

Colección Testimonios

Documento de Trabajo 6/2012

---

*fundación* TRANSICIÓN *española*

La Fundación Transición Española es una fundación privada sin ánimo de lucro, no adscrita a ninguna formación política e independiente de las administraciones públicas y empresas que la financian. Se constituyó en 2007 con el objeto de contribuir a fomentar el conocimiento de la Transición española, así como a conservar, divulgar y defender los valores y principio que la inspiraron. A tal fin, la Fundación impulsa y participa en toda actividad o iniciativa que tenga como propósito un mejor conocimiento de dicho proceso por parte de la sociedad española, así como de sus antecedentes y consecuencias, en sus facetas política, social, cultural e internacional.

Los Documentos de Trabajo se agrupan en dos colecciones: la Colección Testimonios, que recoge los trabajos de carácter autobiográfico de los protagonistas del proceso de transición y, la Colección Estudios, a la que contribuirán los más destacados especialistas en la materia.

Los Documentos de Trabajo de la Fundación Transición Española son fruto de la investigación y reflexión de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Fundación.

La versión digital de este documento está disponible en la página web [www.transicion.org](http://www.transicion.org)

Cómo citar: Puell de la Villa, Fernando; La transición militar, Documento de Trabajo número 6 (Fundación Transición Española, Madrid, 2012).

©2012 Fundación Transición Política Española  
Carrera de San Jerónimo, 15, 3º B  
28014 Madrid  
[info@transicion.org](mailto:info@transicion.org)  
Teléfono: 91 521 29 85

Diseña: [www.naiaquerejeta.com](http://www.naiaquerejeta.com)  
Imprime: Fer Fotocomposición S.A.  
Depósito Legal:  
ISSN: 2171-7699  
Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

**Colección Testimonios**

Documento de Trabajo 6/2012

# La transición militar

**Fernando Puell de la Villa**

*fundación* TRANSICIÓN *española*



Fernando Puell de la Villa

Nacido en 1943 en el seno de una familia de tradición miliar, Fernando Puell de la Villa es militar de carrera e historiador por vocación. Ingresó en la Academia General Militar graduándose como teniente en 1965 y alcanzando el empleo de coronel en 1993. Tras diplomarse en transmisiones e inglés, ocupó distintos destinos en la División Acorazada y en el Estado Mayor Central del Ejército. En 1977, el general Gutiérrez Mellado le incorporó al recién creado Ministerio de Defensa. Entre 1979 y 1986, desempeñó el cargo de segundo jefe de Seguridad de la Presidencia del Gobierno y el de jefe de la misma dependencia hasta 1992.

En 1975, obtuvo el grado de licenciatura en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Complutense de Madrid, siendo galardonada su tesina *Las reformas militares del general Cassola* con el primer Premio Ejército del mismo año. En 1995, su tesis *Origen, vida y reclutamiento del infante español (1700-1912)*, dirigida por el profesor Manuel Espadas Burgos, le graduó como doctor en Historia por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), en la que desde 1999 imparte clases de Historia Militar, en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Actualmente coordina el Módulo “Fuerzas Armadas y Sociedad” y es el profesor de la Asignatura “Papel de las Fuerzas Armadas en la reciente Historia de España” del Máster en los retos de la paz, la seguridad y la defensa, en el citado Instituto Universitario, en el que también es director adjunto del Curso de Especialista Universitario en Historia Militar. Pertenece al Consejo Editorial del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, al Consejo de Redacción de la Revista de Historia Militar, y al Consejo Asesor de las revistas digitales *Rúbrica Contemporánea* y *Revista Universitaria de Historia Militar*. Vocal de la Junta Directiva de la Asociación de Escritores Militares, y miembro de la de Historiadores del Presente.

Es autor de uno de los estudios más completos publicado en España sobre la figura del soldado y la evolución del reclutamiento, y de numerosos trabajos de historia militar. Su Atlas de la Guerra Civil española no sólo ilustra todas las operaciones de la Guerra Civil sino que proporciona una visión directa de todas las operaciones del conflicto, tanto de sus antecedentes (Revolución de Asturias) como de sus secuelas: la participación de tropas españolas en la II Guerra Mundial, tanto del lado occidental como del alemán (División Azul) y las operaciones de los maquis.

Biógrafo de Manuel Gutiérrez Mellado, fue el editor de la primera traducción directa del clásico Arte de la Guerra de Sun-Tzu (o Sun Zi) del chino al español, a partir de la transcripción de la versión descubierta en la necrópolis de Yin-Que, en 1972, que incorporaba textos desconocidos de ese clásico. También ha presentado ponencias de su especialidad en numerosos congresos, seminarios, y mesas redondas nacionales e internacionales, y ha sido comisario de dos exposiciones sobre la Historia del Servicio Militar, además de coordinador de Historia Militar del Comité Científico Permanente del nuevo Museo del Ejército.



## ÍNDICE

1. Primeros pasos hacia la modernización de las Fuerzas Armadas (1964-1975)...	11
Creación del CESEDEN	
Los planes de Díez Alegría	
2. Las reformas de Gutiérrez Mellado .....	19
Situación de partida	
Creación del Ministerio de Defensa	
Las Fuerzas Armadas en la Constitución de 1978	
La ley orgánica de la Defensa de 1980	
3. La apertura al exterior de las Fuerzas Armadas .....	37
La renovación de la relación bilateral con Estados Unidos	
El ingreso en la OTAN	
4. Consideraciones finales .....	45
5. Bibliografía .....	49





## **La transición militar**

Al morir Francisco Franco, la opinión pública española estaba convencida de que las Fuerzas Armadas eran, en su conjunto, el más firme bastión de las esencias del régimen del 18 de Julio y de que tenían en su mano potestad y capacidad para marcar los límites y los márgenes por donde debería discurrir el cambio de rumbo que indudablemente se avecinaba. Algunos sectores de opinión las percibían como garantía de continuidad; otros, como control y tutela del citado cambio, y por último, también había quienes esperaban que fuesen capaces de apreciar la necesidad de transitar hacia un sistema político basado en el Estado de derecho y la democracia representativa, conforme a los estándares exigidos por el Consejo de Europa.

Los militares de 1975, por su parte, aun perteneciendo a una institución muy cerrada en sí misma, no podían dejar de sentir el peso de tan compleja coyuntura y terminaron marchando por la última de las sendas expuestas, gracias a la confluencia de tres factores complementarios entre sí: el decisivo papel del Rey, el peso del entorno internacional —sobre todo del europeo—, la madurez de las fuerzas políticas en presencia y la serenidad y sentido común del pueblo español. El protagonismo del Rey, que sumaba a su condición de heredero nombrado por Franco la de militar profesional, singularizó el tránsito a la democracia en España, respecto a los coetáneos de Grecia y Portugal.

En esencia, la transición española fue el paso de un régimen dictatorial a una democracia representativa. No consistió en una reforma meramente cosmética del franquismo, sino en un cambio realmente cualitativo, realizado, como se ocupó de señalar Torcuato Fernández-Miranda, último presidente de las Cortes Españolas, «de la ley a la ley, pasando por la ley». El punto de partida fue la ley para la Reforma Política, concebida como la octava de las leyes fundamentales

del Movimiento y aprobada con todos los requisitos exigidos por éstas<sup>1</sup>. A continuación, se eliminaron las trabas impuestas al derecho de asociación y manifestación y a la libertad de expresión, lo que permitió convocar elecciones el 15 de junio de 1977 y abrir así el proceso constituyente<sup>2</sup>.

Este proceso ha atraído la atención de historiadores y politólogos, dentro y fuera de nuestras fronteras, e incluso sus líneas maestras han marcado el rumbo de otros procesos similares iniciados poco después, primero los del Cono Sur americano y posteriormente los de alguno de los países europeos sometidos a la férula de la Unión Soviética hasta 1989. Y entre los innumerables estudios elaborados no han sido pocos los dedicados a escudriñar la sorprendente y, desde el punto de vista histórico, rapidísima transformación de las Fuerzas Armadas españolas, tratando de descubrir las claves de la reforma emprendida por el teniente general Manuel Gutiérrez Mellado, respaldada por los gobiernos de la Unión de Centro Democrático (UCD) y culminada por los del Partido Socialista Obrero Español (PSOE).

Pero, también desde el punto de vista de la historia, es preciso hacer la salvedad de que continúa siendo muy aventurado afirmar que el tema haya quedado totalmente cerrado. Todo cuanto se ha dicho y escrito está todavía hoy pendiente de revisión y sujeto a lo que desvele la copiosa documentación conservada en los archivos de la Presidencia del Gobierno, del Ministerio de Defensa, del Estado Mayor de la Defensa y de los Cuarteles Generales de los tres ejércitos. Hasta tanto no llegue el momento de poder acceder a ellos habrá que conformarse con ver de dónde se partía, describir lo que se hizo utilizando las fuentes documentales y testimoniales disponibles, y contemplar y valorar adónde se ha llegado.

La mayoría de los analistas coinciden en afirmar que la transición política se inició con el nombramiento de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno y, a nuestros efectos, podría situarse el pistoletazo de salida de la militar con la lle-

---

<sup>1</sup> Ley para la Reforma Política, 4 de enero de 1977: *Boletín Oficial del Estado* (BOE) n.º 4/1977. Franco había dictado que las leyes fundamentales eran «por su propia naturaleza, permanentes e inalterables» (Ley fundamental de 17 de mayo de 1958, por la que se promulgan los principios del Movimiento Nacional, art. 1.º: BOE n.º 119/1958), pero Fernández Miranda detectó la existencia de un resquicio legal, que ponía en entredicho su supuesta inalterabilidad, en el artículo 10 de la ley de 26 de julio de 1947, de Sucesión en la Jefatura del Estado (BOE n.º 208/1947): «Son leyes fundamentales de la nación: el Fuero de los Españoles, el Fuero del Trabajo, la Ley Constitutiva de las Cortes, la presente Ley de Sucesión, la de Referéndum Nacional y cualquiera otra que en lo sucesivo se promulgue confiriéndole tal rango. Para derogarlas o modificarlas será necesario, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la nación».

<sup>2</sup> Reales decretos-ley por los que se modifican determinados artículos de la ley de Orden Público, y se regula el derecho de asociación política y la libertad de expresión, 25 de enero, 8 de febrero y 1 de abril de 1977, y real decreto por el que se convocan elecciones generales a las Cortes Españolas, 15 de abril de 1977: BOE n.os 34, 35, 87 y 92/1977.

gada de Gutiérrez Mellado a la Vicepresidencia Primera del Gobierno para Asuntos de la Defensa en septiembre de 1976. También se admite que ambas transiciones finalizaron en 1982. Efectivamente, la llegada del PSOE al poder y la sentencia dictada por el Tribunal Supremo contra los encausados por el 23-F abrieron un nuevo periodo, habitualmente denominado de consolidación democrática, en el que, por primera vez, el Gobierno tuvo manos libres para elaborar una política militar y de defensa sin imposiciones fácticas y abordar las reformas necesarias para garantizar y dirigir su aplicación.



## **1. Primeros pasos hacia la modernización de las Fuerzas Armadas (1964-1975)**

Probablemente es válido afirmar que la importantísima reforma de las Fuerzas Armadas emprendida al inicio de la Transición habría generado muchos más conflictos, y desde luego habría sido bastante más lenta, si un nutrido grupo de generales, jefes y oficiales, situados en cargos de mayor o menor responsabilidad durante los últimos años del franquismo, no se hubiese sentido insatisfecho con la institución a la que pertenecían y no se hubiese esforzado por mejorarla y actualizarla, muchas veces a contracorriente de sus superiores jerárquicos e incluso sin su aquiescencia expresa.

Rafael Bañón apuntaba, al prologar la tesis doctoral de José Antonio Olmeda, que determinados militares comenzaron a vislumbrar la necesidad de prepararse para una futura transición política en la década de los sesenta del siglo XX. Para ello y sin que hubiera «una explícita declaración y quizá tampoco conciencia de ello», fueron arbitrando instrumentos, como el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), que iban a permitir abrir vías hacia la unificación de los ministerios militares y actualizar, modernizar y adecuar la estructura y procedimientos de las Fuerzas Armadas a los parámetros de la OTAN.

En definitiva —concluía el profesor Bañón—, se abre el camino para el cambio del papel militar, de actor corporativo privilegiado en un sistema sin partidos a actor concurrente en una sociedad corporativista que adopta las decisiones por concierto, pero dotada de un sistema político de partidos y representación democrática (Olmeda, 1988, 14).

Fue a comienzos de dicha década cuando Franco nombró vicepresidente del Gobierno al general Agustín Muñoz Grandes, sin apartarle de la jefatura del Alto Estado Mayor, y le encomendó expresamente «la coordinación de los Departamentos afectos a la Defensa Nacional». Esto hizo que algunos cuadros de mando

pensasen que se había abierto el proceso hacia la unificación de los ministerios militares, a tenor de lo que ocurriría en 1977, y que se estaban dando pasos hacia la actualización y modernización de las Fuerzas Armadas y hacia la concreción de una política de defensa inspirada en la doctrina de la acción conjunta y combinada, a semejanza de lo que habían hecho otros países occidentales al término de la Segunda Guerra Mundial. La realidad fue muy otra: Muñoz Grandes no mostró ningún interés por convertirse en ministro de Defensa ni se esforzó por impulsar dicha política, y el papel para el que parecía haber sido nombrado fue asumido por un pequeño grupo de altos oficiales, entre los que pronto destacó la figura del general de brigada Manuel Díez-Alegría.

### **Creación del CESEDEN**

Díez-Alegría, destinado en el Alto Estado Mayor desde 1961 y convencido de la necesidad de promover estructuras que favoreciesen la interacción entre los tres ejércitos, tuvo la fortuna de que sus planteamientos coincidiesen con los del teniente general Ángel González de Mendoza, director de la Escuela Superior del Ejército y graduado por el Centro de Altos Estudios de la Defensa Nacional de París. Inicialmente, ambos se conformaban con crear una Escuela de Estados Mayores Conjuntos, directamente dependiente del Alto Estado Mayor. Sin embargo, la inhibición de Muñoz Grandes y las escasas trabas puestas por los tres ministros militares, en buena parte gracias al ofrecimiento de aulas y despachos por parte de González de Mendoza, determinaron que se abandonase el proyecto inicial y se tomase la trascendental decisión de reorganizar totalmente la enseñanza militar.

La revolucionaria reforma que se iba a poner en marcha se justificó en la «estrecha cooperación que, entre las acciones de los tres Ejércitos, imponen las características de la guerra moderna» y su principal objetivo fue agrupar y fusionar, hasta donde fue posible, los distintos centros de enseñanza existentes y asignar a los subsistentes tanto la formación de mandos, de estados mayores y de especialistas, como la «aplicación de la doctrina y el estudio teórico-práctico de las condiciones de los materiales, de las técnicas de empleo y de los procedimientos tácticos». No obstante, su aspecto más singular fue el anuncio de que se iba a constituir una compleja institución docente, abiertamente inspirada en la francesa donde se había graduado González de Mendoza:

Dependiente del Alto Estado Mayor, se creará un Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, con la misión de preparar a los Mandos y al personal de Estado Mayor en el estudio y planeamiento de operaciones conjuntas, realizar estudios de carácter político y económico en relación con los problemas militares y cuantos se

consideren convenientes en orden a la cooperación de los tres Ejércitos y al examen de cuestiones referentes a la Defensa Nacional<sup>3</sup>.

La trascendencia que desde ese momento iba a cobrar el CESEDEN se debió tanto a su dependencia directa del Alto Estado Mayor y, por tanto, al margen de las luchas competenciales que libraban los ministerios militares, como a las funciones que le asignó el decreto que estableció su estructura. Éste, aparte de encomendarle la organización de las Escuelas de Altos Estudios Militares y de Estados Mayores Conjuntos, le hizo también responsable de analizar y planificar «cuantas cuestiones de carácter orgánico, operativo o logístico, relacionadas con la defensa nacional, le sean encomendadas por el Alto Estado Mayor, bien por iniciativa de este Centro o por petición de cualquiera de los tres Ejércitos»<sup>4</sup>. De este resquicio normativo se valió Díez-Alegría, cuando se hizo cargo de la dirección del CESEDEN en 1968, para emprender la reforma legislativa culminada diez años después por su pupilo Gutiérrez Mellado, plasmada en tres proyectos fallidos, pero cuyos borradores serían desempolvados para marcar la ruta del futuro proceso de transición militar. El primero de ellos se preparó en el CESEDEN y los otros dos durante el tiempo en que Díez-Alegría estuvo al frente del Alto Estado Mayor.

### **Los planes de Díez-Alegría**

Antes de esbozar lo más relevante de los proyectos de Díez-Alegría conviene analizar la filosofía que los inspiró, dada su influencia sobre el proceso ulterior. Su principal objetivo era reformar la institución militar que él conoció, cuyas raíces se hundían en el siglo XIX y que perduró hasta el final del régimen franquista. Desde el punto de vista institucional, le obsesionaba poner fin al llamado poder militar, o lo que es lo mismo lograr que las Fuerzas Armadas se sintiesen subordinadas al poder ejecutivo, controladas por el Legislativo y sometidas al Judicial. Con respecto a su personal, pretendía que el militar profesional mantuviese una postura de exquisita neutralidad en temas políticos, sin que ello le convirtiera en una persona indiferente o desinformada. Por último, consideraba básico que los militares se considerasen servidores del Estado y dispuestos a prestar sus servicios leal y eficazmente, con independencia del color político de quien dirigiese el Gobierno (Díez-Alegría, 1972, *pássim*).

---

<sup>3</sup> Decreto 69/1964, de 16 de enero, por el que se fijan las directrices generales para la organización de la Enseñanza Militar: BOE n.º 22/1964.

<sup>4</sup> Decreto 70/1964, de 16 de enero, por el que se crea el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, art. 8.º: BOE n.º 22/1964.

Para alcanzar estos objetivos quiso hacer de las Fuerzas Armadas un instrumento ágil y eficaz, homologable al modelo imperante en Europa, y que los tres ejércitos, a través de un profundo proceso de renovación interna, alcanzasen un nivel equiparable al de los occidentales, cuya capacidad de interacción operativa tanto le había llamado la atención en las visitas que tuvo ocasión de realizar al extranjero. Para conseguirlo consideraba imprescindible que las Fuerzas Armadas españolas abandonasen definitivamente la que los politólogos estadounidenses denominaban «función real» y se dedicasen en exclusiva a la «función formal» o «teórica» para la que fueron creadas, es decir, a la defensa del Estado frente a un enemigo exterior, dejando de lado las tareas de gendarmería, herencia del liberalismo y más en particular del canovismo (González Calleja, 2003, 156 y 157; Puell, 1998, 292-295). La segunda de sus obsesiones fue crear una conciencia de defensa nacional y convencer a los españoles de que ésta no podía dejarse solamente en manos de los militares profesionales, sino que era responsabilidad de todos y a todos debía interesar.

Pasemos a esbozar muy esquemáticamente las principales características de los tres proyectos de reforma de Díez-Alegría. Una de las principales novedades del primero, elaborado por el CESEDEN en 1968, fue la propuesta de independizar la dirección de la política de defensa de la gestión administrativa de la fuerza armada. La política de defensa se contemplaba como competencia exclusiva del presidente del Gobierno, figura de nueva creación contemplada en la ley orgánica del Estado de 1967, la cual le atribuía muchas de las competencias desempeñadas por Franco desde la Guerra Civil. El borrador preveía que el presidente del Gobierno, cargo que no sería provisto hasta 1973, contara con dos órganos de asesoramiento: uno político —la Junta de Defensa Nacional, creada en 1907<sup>5</sup> y a cuya composición la ley orgánica del Estado había incorporado varios ministros civiles— y otro técnico de nueva creación —la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM), órgano colegiado de decisión que aparecía citado por primera vez en este borrador<sup>6</sup>—, mientras que la gestión continuaría siendo competencia de los tres ministerios militares, sujetos a las directivas emanadas de una subsecretaría, también de nueva creación, denominada Secretaría General de Asuntos para la

---

<sup>5</sup> Real decreto por el que se constituye una Junta de Defensa Nacional, integrada por el Presidente del Consejo de Ministros, los ministros de la Guerra y de Marina, y los jefes del Estado Mayor Central del Ejército y de la Armada, 30 de marzo de 1907: *Gaceta de Madrid* (GM) n.º 90/1907.

<sup>6</sup> El mando colegiado de la JUJEM era de inspiración estadounidense. Concretamente se pretendía que fuese algo similar al órgano denominado *Joint Chiefs of Staff*, constituido informalmente durante la Segunda Guerra Mundial, instaurado formalmente en 1947 y definitivamente estructurado en 1958, sin advertir tal vez que su configuración obedecía a que el cargo de presidente de Estados Unidos era inherente al de comandante general de las fuerzas armadas.



Defensa y adscrita a la presidencia del Gobierno<sup>7</sup>.

La otra gran novedad, mucho más revolucionaria para la época, fue la propuesta de situar al presidente del Gobierno al frente de la cadena de mando, haciéndola depender directamente de él, y conferir el mando de la fuerza a una figura de nueva creación, titulada «Jefe del Estado Mayor General», verdadero comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y al que, como presidente de la JUJEM, quedaban subordinados los jefes de Estado Mayor de los tres ejércitos.

El almirante Pedro Nieto Antúnez, entonces ministro de Marina y muy cercano a Franco, vetó la propuesta de Díez-Alegría y procedió a cortocircuitar las molestas iniciativas del director del CESEDEN mediante la ley orgánica de la Armada de 1970, que confirió el mando de la Fuerza Naval al almirante jefe del Estado Mayor de la Armada, bajo la autoridad directa del jefe del Estado, a quien se atribuía el mando efectivo de las fuerzas navales<sup>8</sup>. La oposición de Nieto, respaldado por el ministro del Ejército, el teniente general Juan Castañón de Mena, no desanimó a Díez-Alegría. Aunque sólo contaba con el tibio apoyo del titular de la cartera del Aire, teniente general Julio Salvador, su verdadero valedor era el almirante Luis Carrero Blanco, entonces vicepresidente del Gobierno, el cual, aprovechando el cese por edad del general Muñoz Grandes en el Alto Estado Mayor, le situó en este puesto y le alentó a seguir adelante con sus proyectos.

En su nuevo destino, adonde se llevó consigo al general Gutiérrez Mellado, a quien había conocido en el CESEDEN, elaboró un segundo anteproyecto de ley, algo menos radical que el anterior. El nuevo texto, en cuya redacción intervino muy directamente Gutiérrez Mellado, atribuía formalmente la dirección de la política de defensa al presidente del Gobierno, pero en realidad su formulación recaería en el jefe del Alto Estado Mayor, el cual perdía las competencias operativas del proyecto anterior. En caso de guerra, se preveía que éste se convirtiera en jefe de Estado Mayor del presidente del Gobierno para la conducción de las operaciones, pero sin mando directo sobre la fuerza. La política militar la establecería la Junta de Defensa Nacional y la desarrollaría la JUJEM. Los titulares de los tres departamentos ministeriales se limitaban a gestionar los recursos humanos y materiales puestos a disposición de la fuerza, cuyo mando operativo se atribuía en exclusiva a los jefes de Estado Mayor de cada ejército, conforme se acababa de hacer en la Armada<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Borrador para un anteproyecto de ley de bases de la Defensa Nacional, sin fecha, pero de 1968: Archivo privado del general Ángel de Lossada (APGL). <sup>8</sup> Ley 9/1970, de 4 de julio, orgánica de la Armada: BOE n.º 161/1970.

<sup>8</sup> Ley 9/1970, de 4 de julio, orgánica de la Armada: BOE n.º 161/1970.

<sup>9</sup> Borrador para un anteproyecto de ley de bases de la Defensa Nacional, sin fecha, pero de 1971: APGL.

En junio de 1973, Franco, con su salud muy mermada, creyó llegado el momento de cubrir el puesto de presidente del Gobierno, para el que designó al almirante Carrero Blanco. El flamante presidente se desembarazó de los dos ministros que se habían opuesto a las propuestas del Alto Estado Mayor y confió la cartera de Ejército al teniente general Francisco Coloma Gallegos y la de Marina al almirante Gabriel Pita da Veiga, a la vez que alentaba a Díez-Alegría a redactar un tercer anteproyecto, con rango de ley orgánica.

En éste, la formulación y dirección de las políticas de defensa y militar no presentaba cambios con respecto al borrador anterior y los departamentos ministeriales perdían definitivamente sus competencias operativas, encomendadas con carácter exclusivo a los jefes de Estado Mayor de cada ejército. Sólo en lo relativo a la conducción de las operaciones se suavizó el texto de 1971, al atribuirle de forma colegiada y con carácter permanente, es decir, tanto en tiempo de guerra como en el de paz, a la JUJEM, cuya presidencia recaería sobre el jefe del Alto Estado Mayor, aunque teniendo su voto el mismo valor que el de sus compañeros<sup>10</sup>.

El nuevo trío de ministros militares tampoco aceptó la redacción alternativa preparada por Díez-Alegría y protagonizaron serios enfrentamientos con Carrero. El Consejo de Ministros, no obstante, respaldó el anteproyecto y lo elevó a las Cortes. Por primera vez durante el franquismo, un texto enviado por el Gobierno fue objeto de fuerte oposición, orquestada por quienes decían defender las esencias del régimen. En diciembre de 1973, Carrero Blanco murió víctima de un atentado de ETA y el nuevo Gobierno, presidido por Carlos Arias Navarro, retiró el proyecto de las Cortes y destituyó ignominiosamente a Díez-Alegría seis meses después.

Sus frustrados planes de reforma pasaron a manos de la Junta de Defensa Nacional, la cual dictaminó que el Alto Estado Mayor redactase un nuevo anteproyecto conforme a las bases establecidas en el «acuerdo reservado» de 5 de febrero de 1975, que entre otras cosas urgía a que se constituyese la JUJEM «para que el Gobierno disponga del instrumento militar eficaz, flexible y conjuntado que desarrolle la Política de Defensa» (Peñaranda, 2010, 244 y 245).

En contraste con los planes de Díez-Alegría, la novedad más sobresaliente del cuarto de los textos elaborados antes de la muerte de Franco fue su vocación de consagrar la autonomía del poder militar e independizarlo del poder civil.

---

10 Anteproyecto de ley orgánica de la Defensa Nacional, sin fecha, pero de 1973: APGL.

Esta línea programática, origen de numerosos conflictos durante la Transición, contemplaba al jefe del Estado como la cúspide de dos estructuras jerárquicas distintas e independientes entre sí: una, gestora de la función «política y administrativa», bajo la dirección del presidente del Gobierno, el vicepresidente para la Defensa Nacional y los tres ministros militares, y otra, responsable de la función «operativa y logística», encabezada por la JUJEM, órgano colegiado presidido por el jefe del Alto Estado Mayor e integrado por éste y por los jefes de Estado Mayor de los tres ejércitos<sup>11</sup>.

A modo de recapitulación el rasgo más llamativo de todo aquel truncado intento de reformas probablemente fue que sacó a la luz las discrepancias existentes en el seno de las Fuerzas Armadas sobre el futuro de la institución, lo cual era indicio suficientemente significativo de que no constituían de hecho el bloque monolítico que muchos suponían. También puso en evidencia que había algunos militares que contemplaban el futuro de forma distinta y que estaban concienciados y abiertos a un proceso de reformas que pasaba por homologar las Fuerzas Armadas a las de los países occidentales (Agüero, 1995, 181 y 206). Pero quizás lo más trascendental del proceso fue que llevó a aquellos militares inquietos sobre el futuro de su institución a tomar conciencia de que la reforma militar sólo sería viable si se realizaba en consonancia con la del régimen político que venía gobernando España desde el final de la Guerra Civil (Peñaranda, 2012, 40-44; Cassinello, 1988, pássim).

---

<sup>11</sup> Anteproyecto de ley orgánica de la Defensa Nacional, julio de 1975: APGL.



## **2. Las reformas de Gutiérrez Mellado**

El 12 de diciembre de 1975, a los veinte días de la muerte de Franco, Arias Navarro, a quien Juan Carlos I había confirmado como presidente del Gobierno, constituyó un gabinete de notables con las figuras más representativas de las distintas tendencias políticas que comenzaban a asomar la cabeza: José María de Areilza, Leopoldo Calvo-Sotelo, Manuel Fraga, Antonio Garrigues, José Solís y Adolfo Suárez, entre otros. Conviene recordar que, en aquel momento, el Rey conservaba todas las competencias atribuidas a Franco por la ley orgánica del Estado y tenía la potestad de nombrar libremente al presidente del Gobierno. Aunque el nombramiento de los ministros no entraba dentro de sus atribuciones, Arias, conforme a los usos del franquismo, consultó con él a la hora de elegirlos y se dejó influir para designar a alguno de ellos. Una de las sugerencias del monarca fue situar en la Vicepresidencia para Asuntos de la Defensa, creada en virtud de lo previsto en el último anteproyecto del Alto Estado Mayor, al teniente general Fernando de Santiago, sucesor de Díez-Alegría en la dirección del CESEDEN (Peñaranda, 2012, 50 y 51; Areilza, 1977, 18).

### **Situación de partida**

En aquellos momentos, unos 65.000 generales, jefes, oficiales y suboficiales integraban las escalas profesionales del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, incluidos los mandos de la Guardia Civil y de la Policía Armada. De ellos, unos 10.000 habían combatido bajo las órdenes de Franco en la Guerra Civil, y aproximadamente otros 15.000 procedían de las Academias Generales del Aire y de Tierra y de la Escuela Naval Militar. El resto pertenecía a diversos servicios o lucía galones de suboficial. Sólo enumerar esta diversidad de procedencias, cometidos y categorías profesionales permite apreciar la variedad

de ideologías y mentalidades que convivían en aquel colectivo, cuyo principal rasgo distintivo tal vez fuera su arraigada conciencia de grupo, junto al carácter eminentemente conservador de sus miembros y su alineamiento con determinados esquemas éticos y morales.

Si nos ceñimos a los más de 25.000 generales, jefes y oficiales capacitados para mandar unidades armadas, podía detectarse un cierto distanciamiento entre los 10.000 ingresados antes o durante la Guerra Civil y los 15.000 procedentes de las academias de Marín, San Javier y Zaragoza. No se trataba de una pugna ideológica, sino más bien de dos formas distintas de entender la vida militar, con algunos ocasionales enfrentamientos dialécticos. El primero de los citados grupos formaba un bloque bastante compacto, muy disciplinado y, sobre todo, con una lealtad acrisolada y sin fisuras hacia el Caudillo que les había llevado a la victoria en 1939. En el segundo se advertía en cambio, sobre todo en el Ejército de Tierra, la coexistencia de tres conjuntos bastante diferenciados en función de su fecha de ingreso en la academia:

- Los ingresados entre 1942 y 1951 eran ideológicamente muy similares a los del primer grupo, de los que sólo se diferenciaban por su superior preparación técnica y profesional, rasgo aireado con profusión para marcar distancias con ellos.
- Los que lo hicieron entre 1952 y 1963 formaban un conjunto peculiar y desde luego atípico en un régimen dictatorial, debido a que nadie se preocupó de formarles ideológicamente durante su etapa de formación, en la que sólo cursaron materias técnicas y profesionales y se toleró que cultivasen la mente de forma sorprendentemente libérrima.
- Y por último, los ingresados a partir de 1964, momento en que el régimen franquista comenzó a sentirse amenazado en sus esencias, volvieron a recibir una educación más acorde con el ideario oficial.

Tampoco la sociedad formaba un bloque compacto: no todo el mundo advertía las ventajas del cambio político esbozado por el Rey ante las Cortes en el solemne acto de su proclamación y las opiniones sobre el futuro papel de las Fuerzas Armadas eran bastante confusas. Muchos las identificaban con el régimen franquista y consideraban a los militares como una casta privilegiada y con demasiadas prerrogativas. Y la percepción sobre la actitud de la institución militar en su conjunto ante el proceso democratizador tampoco era unánime. El único dato fiable al respecto es una encuesta, efectuada en junio de 1978, en pleno proceso constituyente, sobre las actitudes sociales ante el ejército. Los resultados no se

hicieron públicos, pero revelaban que sólo el cincuenta y ocho por ciento de la población consideraba que los militares debían mantenerse al margen de la política, mientras que el treinta y siete por ciento opinaba que su intervención era imprescindible «para poner orden y cordura». De otra parte, cerca de la mitad de los encuestados descartaba que los militares fueran a dar un golpe de Estado y creía que «toleraban» el proceso democratizador impulsado por Adolfo Suárez, a condición de no legalizar al Partido Comunista, mientras que el trece por ciento opinaba que lo «promovían» o que lo «deseaban», y el once por ciento «retrasaban» o que lo «dificultaban» (Puell, 1997, 196 y 197).

No mucho después, cuando comenzaron a prodigarse conatos involucionistas en ambientes castrenses, la realidad confirmó los datos de la encuesta, cuyos resultados podrían transmutarse, sin gran margen de error, al propio colectivo militar. Tras la promulgación de la Constitución en 1978, la inmensa mayoría de altos mandos militares, en discursos y declaraciones públicas, se limitaron a decir que «asumían» la Constitución, tibia actitud de tolerancia que no se compadecía con la letra y mucho menos con el espíritu de su artículo octavo. Y muchos de sus subordinados, incitados por diversos medios de comunicación proclives al franquismo, mostraron impunemente su oposición al proceso democratizador, protagonizaron bochornosos incidentes, a los que quitaron importancia los mandos responsables de impedir que se reprodujeran, y algunos adoptaron actitudes abiertamente sediciosas e incluso patentemente golpistas. En este contexto debe enmarcarse la reforma emprendida por el general Gutiérrez Mellado, posteriormente consolidada y culminada por los gobiernos de Felipe González.

En un primer momento, la reforma fue diseñada por el equipo de militares de marcado talante conservador de los que se rodeó el general de Santiago en la vicepresidencia primera del Gobierno, a quien Arias había encomendado redactar un quinto anteproyecto de ley orgánica de la Defensa. El texto por ellos elaborado, radicalmente distinto de los tres surgidos en el entorno de Díez-Alegría, hacía especial hincapié en que la defensa nacional era responsabilidad de todos los españoles y no sólo de los profesionales de la milicia, en lo que se advertía la influencia del CESEDEN, y conservaba en sus líneas maestras el esquema competencial y orgánico del texto elaborado por el Alto Estado Mayor en julio de 1975<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Borrador para el anteproyecto de ley orgánica de la Defensa Nacional, mayo de 1976: APGL.

A causa de los muchos y graves problemas que trajo la forma en que De Santiago y sus colaboradores interpretaron la relación que debía haber entre la Corona, las Fuerzas Armadas y la administración general del Estado, conviene conocer con cierto detalle cómo se la concebía. El anteproyecto contemplaba la existencia de dos estructuras jerárquicas independientes entre sí: una gestora, dependiente del Gobierno, y otra operativa, subordinada a la JUJEM. El nexo de unión de ambas sería la Junta de Defensa Nacional, presidida por el Rey, cuya composición incluía tanto a diversos miembros del Gobierno como a la cúpula militar de la JUJEM. Pero basándose en que la ley orgánica del Estado otorgaba al monarca el «mando supremo de las fuerzas armadas», se interpretó que éste no se reducía al desempeño del mando de dignidad reconocido en casi todos los ordenamientos constitucionales, sino que la función debía ejercerse de forma efectiva y no de la manera simbólica en que se hacía en el resto de monarquías europeas. Este razonamiento dio pie a situar al Rey a la cabeza de la cadena de mando y a sostener que el Gobierno carecía de atribuciones para impartir órdenes directas a los ejércitos.

Como consecuencia de lo anterior, la conducción de las operaciones recaía en una figura denominada «Comandante General de los Ejércitos», nombrada por el monarca y directamente dependiente de él, cuya principal responsabilidad en tiempo de paz era, en su papel de presidente de la JUJEM, coordinar la instrucción y adecuación operativa de los tres ejércitos, encabezados éstos por los respectivos jefes de Estado Mayor. La función reservada al presidente del Gobierno se ceñía a establecer y dirigir la política militar y de defensa, delegadas ambas en el titular del Ministerio de Defensa, cartera de nueva creación que asumiría las competencias de los tres departamentos militares declarados a extinguir, siendo el principal cometido del ministro de Defensa administrar y gestionar los recursos humanos y materiales puestos a disposición de los ejércitos.

De Santiago dimitió el 23 de septiembre de 1976, a causa de su falta de sintonía con el proyecto reformista de Suárez, y éste eligió para sustituirle al general Gutiérrez Mellado, que ocupaba el puesto de jefe del Estado Mayor Central del Ejército de Tierra. Gutiérrez Mellado reconoció nada más tomar posesión de la vicepresidencia que los militares sentían «la natural incertidumbre por el futuro», que no mostraban «gran entusiasmo» por los cambios que se avecinaban, y que entre sus más inmediatos colaboradores «predominaba la desorientación» en cuanto al alcance y objetivos de la inevitable reforma de la inadecuada estructura castrense heredada del franquismo. Y añadía que lo único que él tenía «muy claro» era la imperiosa necesidad de actualizarla y transformarla en un instrumento eficaz y operativo «con el menor coste posible», aunque sin poder guiarse por «ningún modelo concreto, ni español ni extranjero» (Gutiérrez Mellado, 1983, 43 y 79).



Pero también tenía muy clara la necesidad de modernizar las Fuerzas Armadas y lograr que fueran un reflejo de la dinámica sociedad española de los años setenta, adaptadas a los estándares imperantes en el mundo libre y con la máxima efectividad y capacidades que pudiera brindar la eficiente gestión de los recursos asignados. Es decir, dar los pasos necesarios para configurar un ejército donde «las unidades vuelvan a sentirse divisiones, brigadas, regimientos, escuadras navales o aéreas, pero que estos nombres respondan a realidades, no meros títulos nominales que sólo sirvan en el papel» (Gutiérrez Mellado, 1981, 83 y 259).

El principal mérito de Gutiérrez Mellado fue, sin lugar a dudas, haber llevado a buen término la instauración del Ministerio de Defensa. Tampoco deben dejarse de lado otros elementos modernizadores, cuya importancia no se debe minimizar. Por ejemplo, la reforma de las longevas Ordenanzas de Carlos III<sup>13</sup>, la lucha contra el pluriempleo, la reducción de efectivos y la nivelación de escalas, o la adecuación de determinados símbolos a la nueva situación, en particular la sustitución del desfile anual conmemorativo de la victoria de 1939 por el Día de las Fuerzas Armadas<sup>14</sup>.

Otro de sus grandes logros fue hacer que los militares se abstuvieran de participar en política e incluso que, de forma notablemente mayoritaria, llegaran a convencerse de la necesidad de mantenerse apartados de los partidos políticos y neutrales ante el resultado de las elecciones. No se consiguió entonces, sin embargo, que interiorizaran de igual forma la obligada subordinación de las Fuerzas Armadas al poder Ejecutivo, ni hacerles comprender que la institución militar no era sino otro elemento más de la administración general del Estado, incluso con todas las características singulares que pudieran atribuírsele. A este respecto, cabe advertir que los militares españoles, como los de muchos otros países, estaban convencidos de la necesidad de que la línea de mando militar fuera independiente de la político-administrativa y de que el único cometido de esta última debía ser apoyar a la fuerza y no dirigirla o mandarla.

Por último, Gutiérrez Mellado también sentó las bases de la reforma de la Justicia Militar, culminada por Narcís Serra en 1989, cuestión fundamental para la inserción de las Fuerzas Armadas en el Estado de derecho y para poner fin al tratamiento excepcional que disfrutaban desde tiempo inmemorial, reconocido *de iure* a finales del siglo XIX<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas: BOE n.º 11/1979.

<sup>14</sup> Real decreto por el que se establece el Día de las Fuerzas Armadas, 12 de mayo de 1978: BOE n.º 114/1978.

<sup>15</sup> Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales de Guerra, 14 de diciembre de 1883: GM n.º 16/1884.

Los llamados Pactos de la Moncloa, suscritos por el Gobierno de Suárez con los partidos políticos, la patronal y los sindicatos el 27 de octubre de 1977, contemplaban ya la necesidad de reducir las competencias de la jurisdicción militar<sup>16</sup>. Y el fundamento legal de la reforma abordada fue la estricta aplicación del artículo 117.5 de la Constitución de 1978: «El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense».

Pasarían dos años, no obstante, para que el Gobierno enviase a las Cortes un proyecto de ley para modificar parcialmente el Código de Justicia Militar que había regido a todo lo largo del franquismo. Éste procedía nada menos que del elaborado para el Ejército de Tierra en 1890, reformado y ampliado su ámbito de aplicación a la Armada y al Ejército del Aire en 1945. Evidentemente, aquella coyuntura histórico-política le confirió un carácter muy excepcional y con el paso del tiempo había sido preciso parchearlo y retocarlo muchas veces. Además, bastantes de sus preceptos vulneraban el citado artículo de la Constitución y eran objeto de continuos recursos ante el Tribunal Constitucional.

Para hacerse una somera idea de cómo estaba organizada la Justicia Militar al inicio de la Transición, conviene recordar que era totalmente independiente de la jurisdicción ordinaria, con su cúspide en el Consejo Supremo de Justicia Militar e impartida a través de las llamadas «autoridades judiciales», encarnadas en los capitanes generales de Región Militar, en tiempo de paz, y en los jefes de los Ejércitos de Operaciones, en el de guerra. Ellos convocaban los consejos de guerra para dictar sentencia y de ellos dependían los juzgados militares de instrucción, unos y otros desempeñados por oficiales con mando de armas.

La necesidad de acomodar la jurisdicción militar a los preceptos constitucionales y de aproximarla en lo posible a la jurisdicción ordinaria era lo acordado en los Pactos de la Moncloa y fue lo único que reformó el aludido proyecto de ley de 1980, estableciendo el recurso de casación ante el Tribunal Supremo, creando los Juzgados Togados de Instrucción y suprimiendo la figura del fiscal militar en tiempo de paz, atribuyendo además estas dos últimas funciones al Cuerpo Jurídico (Millán, 2003, 22). Pero también se aprovechó el momento para anunciar la inmediata constitución de una comisión que revisara totalmente la Justicia Militar, a la que se encomendó la siguiente tarea:

---

16 <http://www.transicion.org/60hitos/TextoIntegroPactosMoncloa.pdf> , consultada el 16 de mayo de 2012.

Elaborar un proyecto articulado del Código o Códigos referentes a la Justicia Militar antes de un año, a partir de su constitución, en el que se reflejen debidamente los principios jurídicos del orden constitucional nacional, la autonomía y especialidad de la Jurisdicción Militar, equilibradamente ponderada con la unidad procesal y sustantiva del ordenamiento jurídico y el sistema del poder judicial, así como el progreso comparado de los de la orgánica judicial militar de los Ejércitos de más asidua relación<sup>17</sup>.

La comisión, encabezada por el presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar, llegó a elaborar un borrador de Código de Justicia Militar y otro para armonizarlo con el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, más algunos estudios sobre diversos aspectos orgánicos y procesales de la jurisdicción militar. En 1982, al llegar los socialistas al Gobierno, se disolvió y sus trabajos se remitieron al Ministerio de Defensa. Sobre esta base, Narcís Serra, cuya principal preocupación era que la justicia militar no fuese un ente independiente del poder Judicial y, por tanto, un centro de poder autónomo, encomendó a una nueva comisión que procediese a elaborar la serie de proyectos, aprobados por las Cortes entre 1985 y 1989, que llevaría a buen término aquel largo y complejo proceso (Millán, 2003; Pignatelli, 1996; Rodríguez- Villasante, 1996 y 1986; Blay, 1986)<sup>18</sup>.

Hechas estas salvedades, se contemplarán con algo más de detalle los tres principales hitos de la reforma promovida por Gutiérrez Mellado:

- La creación del Ministerio de Defensa en 1977.
- La inserción de las Fuerzas Armadas en el texto constitucional de 1978.
- La elaboración de la ley orgánica de criterios básicos de la defensa nacional y de la organización militar de 1980.

---

<sup>17</sup> Ley orgánica 9/1980, de 6 de noviembre, de reforma del Código de Justicia Militar, primera y segunda disposiciones finales: BOE n.º 280/1980.

<sup>18</sup> Leyes orgánicas 13/1985, de 9 de diciembre, de Código Penal Militar; 12/1985, de 27 de noviembre, del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas; 4/1987, de 15 de julio, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar, y 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar: BOE n.os 286/1985, 296/1985, 171/1987 y 92/1989.

## Creación del Ministerio de Defensa

La creciente interacción operativa de las unidades terrestres, navales y aéreas, producto de la experiencia de la Segunda Guerra Mundial, devino en la creación de ministerios de Defensa en la mayor parte de los países de la OTAN. En España, la misma necesidad se había hecho patente durante la Guerra Civil, en cuyo curso los dos bandos enfrentados nombraron un ministro de Defensa Nacional en 1938: el general Fidel Dávila, en el Gobierno de Burgos, y los socialistas Indalecio Prieto y Juan Negrín, en el de la República.

Dos han sido las razones esgrimidas para intentar explicar por qué Franco decidió suprimir la cartera de Defensa Nacional y crear tres ministerios militares en septiembre de 1939, a los seis meses de finalizar la guerra. Los militares que han analizado esta cuestión tienden a interpretar que su intención fue neutralizar la evidente fortaleza política de un ministro que concentrara todo el poder militar en su persona (Cardona, 2003, 295; Aguilar, 1999, 124; Díez-Alegría, 1975, 21). Los de origen universitario, en cambio, se inclinan más por destacar el apoyo prestado al dictador por la presencia de al menos tres generales en el Consejo de Ministros, contrarrestando así la imprescindible inclusión en el mismo de jerarcas de Falange, el otro gran puntal del régimen (Moreno, 2006, 35; Olmeda, 1988, 358). La sustitución del Ministerio de Defensa Nacional por el Alto Estado Mayor avalaría la primera de estas hipótesis, al ser éste concebido como órgano de asesoramiento y apoyo al jefe del Estado, sin autoridad alguna sobre los ministros militares y cuya ineficiencia para promover la acción conjunta de los ejércitos sólo comenzaría a paliarse a través del CESEDEN<sup>19</sup>.

La gestación del Ministerio de Defensa fue larga y accidentada. Como antes se ha visto, los primeros pasos se dieron en 1968, nada más hacerse cargo de la dirección del CESEDEN el general Díez-Alegría, y la primera vez que se contempló la posibilidad real de organizarlo surgió ocho años después, en el anteproyecto de ley elaborado por el gabinete del general de Santiago. La principal diferencia entre la configuración ministerial concebida en 1976 con la definitivamente aprobada al año siguiente fue que Gutiérrez Mellado decidió no partir de cero, sino transformar lo ya existente, en consonancia con la postura de que la transición fuese un proceso reformista y no rupturista con el pasado<sup>20</sup>. Es decir, el segundo vicepresidente para Asuntos de la Defensa sustentó la reforma en la

---

<sup>19</sup> Ley de creación del Alto Estado Mayor, 30 de agosto de 1939; BOE n.º 243/1939.

<sup>20</sup> "Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados. Sesión n.º 1 (Informativa), celebrada el martes 10 de enero de 1978", *Ejército*, 459 (1978), 5 y 6

preexistente estructura de los tres departamentos ministeriales que iban a desaparecer y en la del Alto Estado Mayor, único organismo que, por estar contemplado en el ordenamiento constitucional franquista —la ley orgánica del Estado de 1967—, era obligado mantener<sup>21</sup>.

El primer paso fue, en base a lo ya vigente en la Armada<sup>22</sup>, atribuir el mando operativo de los ejércitos de Tierra y del Aire a sus respectivos jefes de Estado Mayor<sup>23</sup>. Inmediatamente después, se los agrupó en la JUJEM, órgano ya contemplado en los proyectos de Díez-Alegría, cuya presidencia se atribuyó al jefe del Alto Estado Mayor. A partir de ese momento y hasta las modificaciones introducidas por Narcís Serra en 1984, la JUJEM pasó a ejercer el mando colegiado de la fuerza y se convirtió en cúspide de lo que empezó a denominarse «cadena de mando»<sup>24</sup>. Una vez segregadas las competencias operativas de las administrativas, bastó con confiar éstas a un único departamento ministerial que, para comenzar su andadura, contaría con tres secretarías generales, una para cada ejército. Este fue el esquema que Gutiérrez Mellado presentó al presidente Suárez en enero de 1977, cuya ejecución se demoró hasta julio de ese año, después de celebradas las primeras elecciones generales<sup>25</sup>.

Durante aquel verano, y en el breve plazo de cuatro meses, se desarrolló la estructura del nuevo Ministerio, que vio la luz el 2 de noviembre<sup>26</sup>. Su organigrama inicial era sumamente sencillo: una subsecretaría, una Dirección General de Armamento y Material, una oficina de prensa y un órgano de inteligencia —el

---

<sup>21</sup> El título VI de la ley orgánica del Estado contenía tres artículos, cuya posterior incidencia sobre la Constitución de 1978 aconseja transcribir: Art. 37. Las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden Público, garantizan la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional. — Art. 38. Una Junta de Defensa Nacional, integrada por el Presidente del Gobierno, los Ministros de los Departamentos militares, el Jefe del Alto Estado Mayor y los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, propondrá al Gobierno las líneas generales concernientes a la seguridad y defensa nacional. A esta Junta de Defensa Nacional podrán ser incorporados los Ministros o Altos Cargos que, por el carácter de los asuntos a tratar, se considere conveniente. — Art. 39. Un Alto Estado Mayor, dependiente del Presidente del Gobierno, será el órgano técnico de la Defensa Nacional, con la misión de coordinar la acción de los Estados Mayores de los tres Ejércitos: Ley 1/1967, de 10 de enero, orgánica del Estado: BOE n.º 9/1967.

<sup>22</sup> Recuérdese que desde 1970 el mando operativo de las unidades navales era ejercido por el jefe del Estado Mayor de la Armada.

<sup>23</sup> Real decreto 3026/1976, de 23 de diciembre, y real decreto-ley 9/1977, de 8 de febrero, por los que, respectivamente, se regulan las atribuciones, funciones y responsabilidades del Jefe de Estado Mayor del Ejército y del Jefe de Estado Mayor del Aire: BOE n.os 9 y 34/1977.

<sup>24</sup> Real decreto-ley 11/1977, de 8 de febrero por el que se institucionaliza la Junta de Jefes de Estado Mayor y se regulan sus atribuciones, funciones y responsabilidades: BOE no 34/1977.

<sup>25</sup> Real decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se estructura orgánica y funcionalmente el Ministerio de Defensa: BOE n.o 265/1977.

<sup>26</sup> Real decreto 2723/1977 de 2 de noviembre, por el que se estructura orgánica y funcionalmente el Ministerio de Defensa: BOE n.º 265/1977

Centro Superior de Información de la Defensa (CESID)—, para agrupar a los dos servicios preexistentes: el eufemísticamente denominado Servicio Central de Documentación de la Presidencia del Gobierno (SECED) y la Segunda División del Alto Estado Mayor (Peñaranda, 2012, 218-227). La Subsecretaría de Defensa, verdadero núcleo del nuevo departamento, se nutrió con el personal e infraestructura procedentes de las abolidas Secretarías Generales de los Ejércitos y articuló cuatro dependencias, equiparadas a direcciones generales, inspiradas en las secciones tradicionales en cualquier Estado Mayor: Secretaría General de Personal (SEGENPER), Secretaría General Técnica (SEGENTE), Secretaría General de Política de Defensa (SEGENPOL) y Secretaría General de Asuntos Económicos (SEGENECO).

Las fuertes tensiones políticas de la Transición y los conflictos corporativos internos afloraron enseguida, debido al evidente dualismo creado entre el nuevo órgano de gestión y la cadena de mando, tema suscitado desde posiciones nostálgicas y esgrimido por la ultraderecha para erosionar al Gobierno. La premisa era, como ya se ha esbozado antes, que la cadena de mando no dependía del Gobierno —posición asumida por una gran mayoría de militares—, sino directamente del Rey, mando supremo de las Fuerzas Armadas conforme a la ley orgánica del Estado. El Ministerio de Defensa, es decir, el órgano gestor, se presentaba como un departamento civil, totalmente ajeno al universo estrictamente militar. Este planteamiento, machaconamente aireado por la prensa ultraderechista, llegaría a incitar a muchos cuadros de mando a sumarse al golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, asumiendo erróneamente que había sido impulsado y autorizado por el propio monarca, postura mantenida a ultranza por todos los imputados durante el consejo de guerra que los juzgó (Medina, 2004, 403).

Puede concluirse, pues, que Gutiérrez Mellado y quienes colaboraban con él no quisieron, o no llegaron a plantearse, romper con la tradición histórico-jurídica de los ejércitos como institución autónoma. Por el contrario, la letra y el fondo del real decreto que definió la estructura orgánica del Ministerio de Defensa, en lugar de precisar con claridad la relación Fuerzas Armadas-poder Ejecutivo, dejaban traslucir la voluntad política de evitar que se rompiese el estrecho vínculo, creado por Cánovas y reforzado durante el franquismo, entre los ejércitos y la jefatura del Estado respecto al mando y la organización de la fuerza, confiando en que la condición militar y el prestigio personal de Gutiérrez Mellado, recién nombrado ministro de Defensa, encauzara y resolviera los problemas que pudieran suscitarse. Varias son las peculiaridades que, a este respecto, quedaban patentes en el citado real decreto:

- Coexistencia de dos ámbitos de actuación diferenciados. Uno militar, en-

cabezado por la JUJEM, integrado por los jefes de Estado Mayor, sus cuarteles generales y las fuerzas a sus órdenes, y regulado por su propia normativa, tanto en lo operativo como en ciertas competencias administrativas. Y otro político, materializado en la estructura ministerial, cuya única función era proporcionar recursos a los ejércitos.

- Segregación de la actividad política y la militar. Según este esquema, el ministro de Defensa carecía de papel y competencias directas sobre la fuerza, y la estructura ministerial debía limitarse a financiarla y a dotarla de medios humanos y materiales.

- Autonomía de las Fuerzas Armadas respecto a la administración general del Estado, quedando inmersas en una especie de limbo de difícil encaje legal y ajeno al Gobierno, situación que éste optó por mantener, de forma que la política militar quedase totalmente en manos de los militares.

Otro llamativo y peculiar rasgo de aquella primera estructura ministerial fue su acusado talante jerárquico y corporativo, trasunto fiel de la cultura castrense tradicional. Incluso su organigrama y nomenclatura se diferenciaba de lo habitual en los demás departamentos. Cada uno de los altos cargos debía ser desempeñado por un militar de carrera, precisando hasta su empleo y situación administrativa. Los restantes puestos de trabajo, desde el nivel de subdirector general al de auxiliar administrativo, debían también proveerse por personal militar en activo y distribuirse matemáticamente entre los tres ejércitos, asignándose un tercio de las vacantes a cada uno de ellos. Agustín Rodríguez Sahagún, nombrado por Suárez ministro de Defensa en 1979 —en un vano intento dirigido a salvaguardar a Gutiérrez Mellado de los furibundos ataques de la ultraderecha— se sintió muy incómodo al no poder elegir libremente a sus colaboradores, pero no se atrevió a rectificar aquel encorsetado esquema. Sin embargo, su sucesor, Alberto Oliart, nombrado por Calvo-Sotelo en febrero de 1981, se vio forzado a hacerlo para afrontar tres problemas puntuales (Olmo, 2007, 314):

- Reorganizar y potenciar el CESID después del 23-F. Para ello y tras acordar con Calvo-Sotelo poner a su frente al entonces teniente coronel Emilio Alonso Manglano, fue previamente preciso modificar el decreto de 1977, que asignaba el puesto a un general.

- Acabar con los enfrentamientos que se suscitaban en el seno de la JUJEM a la hora de distribuir el presupuesto ministerial entre los tres ejércitos. En 1980 se había llegado al extremo de dejar sin devengar determinadas partidas por la negativa de los respectivos jefes de Estado Mayor a renunciar

a sus exigencias. Para solventar la situación, Oliart decidió sustituir por un civil al general del Cuerpo de Intendencia que, conforme a lo previsto en 1977, estaba al frente de la SEGENECO, incapaz, debido a su menor rango, de poner de acuerdo a los cuatro tenientes generales que integraban la JUJEM.

- Similares trabas y problemas aconsejaron confiar también a un civil la Subsecretaría de Defensa.

### **Las Fuerzas Armadas en la Constitución de 1978**

La revista Cuadernos para el Diálogo logró hacerse con el primer borrador de la futura Constitución y lo transcribió íntegramente en su número de diciembre de 1977<sup>27</sup>. El documento, filtrado por la citada revista a los principales diarios nacionales el día 22 de noviembre, desveló los trabajos preparatorios que la ponencia parlamentaria venía elaborando desde el 22 de agosto. En él, las relaciones entre el Estado y las Fuerzas Armadas se regulaban en el artículo 123, inserto en un título sin numerar, denominado «Fuerzas Armadas, de Orden Público y estados de excepción» y ubicado a continuación del referido al Gobierno, al que el artículo 94 ya confería las competencias que le atribuiría definitivamente el 97<sup>28</sup>.

Poco más de un mes más tarde, el 5 de enero de 1978, el *Boletín Oficial de las Cortes Españolas* publicó el anteproyecto definitivo, en el que la referencia a las Fuerzas Armadas se había trasladado al artículo 10 del título preliminar, lo que las antepone e independiza del resto de poderes del Estado, especialmente del Ejecutivo.

La primera ubicación, la prevista en el borrador de noviembre de 1977, incardinaba a las Fuerzas Armadas en la función ejecutiva y administrativa, y las subordinaba al Gobierno. En cambio, su inserción en el título preliminar, en pie de igualdad con las demás líneas maestras del Estado de derecho —carácter social y democrático, soberanía popular, forma de Estado, unidad nacional y régimen autonómico, lengua, símbolos nacionales y capitalidad— e inmediatamente

---

<sup>27</sup> El hacer precisamente referencia a este borrador se debe a su condición de ser el único, de entre los varios filtrados, validado por uno de los ponentes constitucionales, quien testimonió que se ajustaba exactamente al resultado de los trabajos preparatorios (Fraga, 1978).

<sup>28</sup> Art. 97. El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.



después de hacer referencia a los partidos políticos y a los sindicatos —instituciones constitucionalmente relevantes y dotadas de plena autonomía respecto al Estado y al Gobierno—, presuponía consolidar *de iure* el singular régimen jurídico que las había caracterizado desde el último cuarto del siglo XIX.

No ha trascendido hasta el momento por qué se hizo así y mucho es lo que se ha especulado al respecto (Serra, 2008, 138 y 139). Alguna de las hipótesis barajadas lo atribuye al empeño de Gutiérrez Mellado por mantener a los ejércitos al margen de la lucha entre partidos, en línea con otra de sus más sonadas decisiones: obligar a solicitar el retiro a los militares que optasen por participar activamente en política — algo bastante habitual durante el franquismo— y sancionar con dureza a quienes contraviniesen tal norma<sup>29</sup>.

También se razona que la decisión gubernamental de contemplar de forma separada a los ejércitos y a las fuerzas y cuerpos de seguridad obligó a la ponencia a suprimir el título que las contemplaba de forma conjunta en los primeros borradores manejados, conforme antes se ha visto, momento en que se optó por situar a las Fuerzas Armadas en el título preliminar y a las de seguridad en el cuarto «Del Gobierno y de la Administración»<sup>30</sup> (entrevista con Narcís Serra, 24 de mayo de 2012).

Fuera una u otra la causa, el caso fue que, en el texto definitivo, el aprobado por las Cortes el 31 de octubre de 1978 y refrendado por el pueblo español el 6 de diciembre de ese año, las Fuerzas Armadas fueron contempladas en el artículo octavo del título preliminar, lo que parecía dejarlas al margen del poder ejecutivo<sup>31</sup>. Ello dio pie a todo tipo de interpretaciones, independientemente de su intencionalidad política, respecto al ejercicio de las misiones que el mismo artículo les atribuía y, sobre todo, en relación a su aparente autonomía y capacidad para decidir, con criterios propios e independientes, cuándo, dónde y cómo ejercerlas.

Y la cosa pudo todavía ser más grave, pues la primitiva redacción del artículo 123 no fue la que llegó a manos de la prensa en el otoño de 1977. En los primeros

---

<sup>29</sup> Real decreto-ley 10/1977, de 8 de febrero, por el que se regula el ejercicio de actividades políticas y sindicales a los componentes de las Fuerzas Armadas. BOE n.º 34/1977.

<sup>30</sup> Recuérdese que el título VI de la ley orgánica del Estado de 1977, textualmente transcrito en la nota 20, consideraba a las fuerzas de orden público como parte integrante de las fuerzas armadas y que este título inspiró los trabajos preliminares de la ponencia constitucional.

<sup>31</sup> Título Preliminar. Art. 8. 1. Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional. 2. Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución.

borradores de la ponencia constitucional, que no llegaron a trascender, al igual que el primer inciso del referido artículo estaba directamente inspirado en el artículo 37 de la ley orgánica del Estado de 1967, el segundo refundía el contenido, debidamente actualizado, de sus artículos 38 y 39. Su redacción inicial fue la siguiente:

2. Una ley orgánica regulará los principios básicos de la Organización Militar dentro de los de la presente Constitución y la composición y funciones de una Junta Superior, como órgano asesor del Gobierno en asuntos relativos a la Defensa, así como de una Junta de Jefes de Estado Mayor, como órgano colegiado superior del mando militar de las Fuerzas Armadas.

Afortunadamente, el 14 de noviembre de 1977, Gutiérrez Mellado, nada más tener conocimiento de esta redacción, informó a Suárez por escrito de que consideraba sumamente desafortunado el espaldarazo que la Constitución iba a dar a la JUJEM y que consideraba más adecuado que los órganos superiores de la Defensa se regularan por ley, al igual que el resto de los que conformaban la administración general del Estado. Gracias a su intervención, realmente decisiva para que el artículo octavo se redactara en la forma que finalmente adoptó, fue posible plantear y llevar a buen término la trascendental reforma patrocinada por Narcís Serra seis años más tarde, cuyo principal logro fue subordinar definitivamente las Fuerzas Armadas al poder ejecutivo y poner término a su tradicional autonomía funcional (Serra, 2008, 140).

No obstante, las erróneas, y en muchos casos interesadas, interpretaciones derivadas de la inserción de las Fuerzas Armadas en el título preliminar de la Constitución terminaron contaminando algunos aspectos esenciales de la normativa que regularía su articulación en la administración general del Estado y sus relaciones con la Corona y con el Gobierno, tal como a continuación veremos.

### **La ley orgánica de la Defensa de 1980**

El nacimiento del Ministerio de Defensa estuvo íntimamente ligado al largo proceso de gestación de esta ley. Conviene recordar al respecto que Díez-Alegría y el reducido elenco de militares reformistas que le rodeaban pensaron antes en redactar lo que con el tiempo se transformaría en la actual ley 5/2005, orgánica de la Defensa Nacional (BOE n.º 276), que en unificar los ministerios del Ejército, de Marina y del Aire, trída impuesta por Franco nada más terminar la Guerra Civil, durante la cual, como ya se ha apuntado, España se había adelantado al resto de los países occidentales con la creación de sendos ministerios de Defensa

Nacional en ambos bandos. Y también que sólo con la llegada de la Monarquía y la aparición de la Vicepresidencia para Asuntos de la Defensa comenzó a bajarse esta opción.

La primera de las sucesivas normas promulgadas al objeto de regular las relaciones del Ministerio de Defensa con las Fuerzas Armadas y con el resto de organismos de la administración general del Estado fue aprobada por las Cortes el 28 de diciembre de 1978, al día siguiente del solemne pleno en que el Rey sancionó la Constitución. Su redacción fue obra del equipo de militares que trabajaban con Gutiérrez Mellado y, en lo esencial, se basaba en el último de los proyectos de Díez-Alegría, rechazado por las Cortes franquistas en 1974. Podría decirse que la norma aprobada en 1978 nació con vocación de interinidad y fundamentalmente dirigida a intentar encarrilar las cada vez más tensas relaciones entre el recién creado Ministerio de Defensa y la JUJEM, que, al postularse como depositaria de las funciones del Alto Estado Mayor, se consideraba directamente dependiente del presidente del Gobierno, conforme a lo previsto en la ley orgánica del Estado (Peñaranda, 2012, 225). Debido a ello, se atribuyeron al ministro determinadas funciones «por delegación del Presidente del Gobierno», muy escasamente definidas, y se concretaron con bastante más detalle las de la Junta de Defensa Nacional y las de la JUJEM<sup>32</sup>.

La segunda de las normas, la ley orgánica de Criterios Básicos de la Defensa y de la Organización Militar (LODOM) de 1980, obedecía al mandato explícito del artículo octavo de la Constitución y fue también redactada por militares, en esta ocasión conjuntamente por los que integraban los gabinetes de Gutiérrez Mellado y de Agustín Rodríguez Sahagún, primer ministro civil de la democracia<sup>33</sup>. Lamentablemente, su debate en las Cortes coincidió en el tiempo con uno de los periodos más críticos en materia de terrorismo e inestabilidad política y social, razón por la cual la UCD impuso su mayoría parlamentaria y optó por conservar los principios que tradicionalmente habían regido en España las relaciones del Estado con las Fuerzas Armadas<sup>34</sup>.

Consecuencia directa de tal opción y de tan adversa coyuntura fue la determinación de situar, en línea prácticamente horizontal y bajo la autoridad del Rey,

---

<sup>32</sup> Ley 83/1978, de 28 de diciembre, por la que se regulan las funciones de distintos Órganos Superiores del Estado en relación con la Defensa Nacional: BOE n.º 11/1979.

<sup>33</sup> Proyecto de ley orgánica por la que se regulan las Bases de la Defensa Nacional y la Organización Militar, Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie A, n.º 72-I, de 21 de septiembre de 1979.

<sup>34</sup> Ley orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar: BOE n.º 165/1980.

mando supremo de las Fuerzas Armadas según el artículo 62. h. de la Constitución, al presidente del Gobierno, al ministro de Defensa y a la JUJEM, sin hacer referencia alguna a que los ejércitos dependían del poder ejecutivo en cualquier Estado de derecho. Aunque sin duda el Gobierno de Suárez obró de buena fe, incurrió en el grave error de creer que el reconocimiento de la autonomía de las Fuerzas Armadas ayudaría a mitigar el malestar de los militares, sin llegar a advertir que aquella relación de dependencia daba alas a los nostálgicos del franquismo.

Según el detallado análisis efectuado por el general del Olmo, uno de los redactores del anteproyecto, las tres principales instituciones afectadas —la Corona, el Gobierno y las Fuerzas Armadas— se esforzaron por dar una salida airosa a su atípica relación en un Estado de derecho, e intentaron articularla de la mejor forma posible (Olmo, 2007, 317-319). No obstante, la ley también presentaba algunas novedades bastante positivas, entre las que cabe destacar la atribución de más funciones gestoras al ministro, la inclusión de la JUJEM en el organigrama ministerial, aunque sólo fuese «a efectos administrativos», y la introducción del poder legislativo en el ámbito de la defensa, por primera vez en la historia y gracias a la enmienda presentada por el grupo parlamentario de Coalición Democrática en el Congreso de los Diputados (LODOM, s. a., 9, 70 y 71, 100 y 110).

El revulsivo que supuso el frustrado golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 forzó a reconsiderar la relación establecida entre las Fuerzas Armadas y la administración general del Estado y a acabar de modo definitivo con su resistencia a establecer lazos de dependencia con el poder Ejecutivo. Pero primero era imprescindible interpretar congruente e integradamente el sistema jurídico de poderes, instituciones y relaciones establecido por la Constitución y, si éste los avalaba, establecer unos fundamentos de derecho distintos de los que sustentaron la LODOM.

A ese objeto, el ministro Oliart, una vez resuelto satisfactoriamente el proceso penal contra los golpistas a mediados de 1982, constituyó un pequeño grupo de trabajo, integrado por Luis Sánchez Agesta, catedrático de Derecho Constitucional, el teniente coronel de Aviación Ramón Fernández Sequeiros y el comandante auditor Jesús del Olmo. Tras debatir varios meses la cuestión, el grupo llegó a la conclusión de que la Constitución no legitimaba en absoluto la autonomía de la institución militar, a consecuencia de lo cual era posible derogar toda la normativa que sustentaba tal presunción, partiendo de la todavía vigente ley Constitutiva del Ejército de 1878 (Puell, 2005, 112-114). También se establecieron una serie de premisas para interpretar los aspectos más conflictivos del texto constitucional, entre las que cabría destacar (Olmo, 2007, 321-326):

- El propósito del artículo octavo era poner de relieve la necesidad de defender al Estado y a la sociedad, tarea confiada a los ejércitos como organización permanente encargada de articular e integrar a los ciudadanos en caso de conflicto.

- Al tener todos los españoles «el derecho y el deber de defender a España» (art. 30), las misiones definidas en el artículo octavo afectaban a la sociedad en su conjunto y no sólo a quienes en un momento concreto integraban los ejércitos, y la activación de dichas misiones estaba sujeta a los procedimientos previstos por la Constitución (arts. 63.3 y 116).

- El mando supremo de las Fuerzas Armadas atribuido al Rey no podía ejercerse al margen de la Constitución, que no contemplaba la existencia de una línea jerárquica de mando exenta del refrendo gubernamental (arts. 56.3 y 64). El Gobierno era el único responsable de la defensa del Estado (art. 97).

- El ejercicio de la jurisdicción militar debía ceñirse al ámbito estrictamente castrense y quedar sujeto al principio de unidad jurisdiccional del Estado (art. 117.5).

Sobre esta base legal, nada más tomar posesión Narcís Serra de la cartera de Defensa en diciembre de 1982, se inició el proceso para eliminar las ambigüedades de la LODOM de 1980 y las Fuerzas Armadas quedaron nítidamente subordinadas al poder ejecutivo<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Ley orgánica 1/1984, de 5 de enero, de reforma ley orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar. BOE n.º 6/1984.



### **3. La apertura al exterior de las Fuerzas Armadas**

Al hilo de todo lo anterior, los gobiernos de la Transición se plantearon la necesidad de normalizar las relaciones internacionales de la naciente democracia. Y una de sus actuaciones más relevantes a este respecto, excepción hecha del largo y complejo proceso que conduciría al ingreso en las Comunidades Europeas en 1986, fue el esfuerzo realizado para reconducir la política española de seguridad y defensa y homologarla con la del resto de países occidentales, cuestión esencial para la modernización de las Fuerzas Armadas, sobre la que incidió de forma decisiva.

Los gobiernos presididos por Adolfo Suárez, enfrentados a la dificultad y complejidad de transformar un régimen dictatorial en un Estado de derecho, supeditaron por lo general las cuestiones de política exterior al cambio político interno. Cabe advertir, no obstante, que las prioridades no fueron siempre las mismas. En algunas ocasiones, lo internacional cobró mayor relevancia, pero, dadas las muchas vicisitudes del incierto proceso de transición a la democracia, sería más habitual lo contrario. El comportamiento de las potencias occidentales tampoco ayudó mucho a facilitar el proceso, pues hubo de trascurrir bastante tiempo para que su cautelosa actitud inicial diera paso a un respaldo total, manifestado de formas distintas en virtud de intereses contrapuestos y no siempre coincidentes con los de España.

#### **La renovación de la relación bilateral con Estados Unidos**

Desde la década de los sesenta, la diplomacia española venía pujando por elevar el acuerdo ejecutivo que regía la relación bilateral con nuestro único aliado al rango de tratado de defensa mutua ratificado por el Congreso estadounidense.

El 19 de julio de 1974, el ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina, convencido del importantísimo papel político que habría de desempeñar Estados Unidos en la inminente transición, logró que se firmase una «declaración de principios», algo más respetuosa con nuestra soberanía nacional, que aproximaba, si bien milimétricamente, España a la Alianza Atlántica, pese a reiterarse los vagos principios tradicionales sobre cooperación defensiva en los ámbitos atlántico y mediterráneo.

Dado este primer paso, Gutiérrez Mellado, por entonces mano derecha de Díez-Alegría, quedó encargado de negociar la vertiente militar del pacto que debía renovarse en 1975, con el único mandato expreso de intentar elevarlo a tratado legislativo. Llegado aquel verano y solventados todos los demás aspectos del futuro acuerdo, Estados Unidos continuaba negándose a aceptar las exigencias de la delegación española — retirada de los aviones cisterna de Torrejón y de los submarinos nucleares de Rota, y salida de todos los efectivos vinculados a la OTAN— y su oferta de contraprestaciones económicas era muy inferior a lo que se consideraba necesario para modernizar las Fuerzas Armadas. Además, el Senado de Washington se negaba rotundamente a ratificar un tratado con la España franquista.

Tras las entrevistas del presidente Gerald R. Ford con Franco y con el príncipe Juan Carlos en septiembre, el Caudillo ordenó plegarse a las exigencias estado-unidenses y, en pleno escándalo internacional por la ejecución de cinco terroristas, Cortina firmó con el secretario de Estado Henry Kissinger un «acuerdo-marco» que concedía a Estados Unidos las mismas facilidades otorgadas hasta entonces y establecía una ayuda militar de 75 millones de dólares, más una línea de crédito de entre 500 y 750 millones para compras de equipos militares, sujetas ambas a la aprobación del Senado (Powell, 2011, 235-238).

La muerte de Franco, el 20 de noviembre de 1975, hizo que todo esto se convirtiese en papel mojado y José María de Areilza, nombrado por el presidente Arias ministro de Asuntos Exteriores a instancias del Rey, logró que Kissinger aceptase dar un cierto respaldo a la recién instaurada Monarquía mediante la elevación del acuerdo-marco firmado en el mes de septiembre a Tratado de Amistad y Cooperación, así como a articular de alguna forma la contribución española a la defensa occidental en el marco de la OTAN. Pese al trascendental apoyo político que ello suponía, al marcar un antes y un después en la longeva y descompensada relación bilateral, la vinculación defensiva no sufriría grandes cambios, pues Kissinger se negó rotundamente a introducir en el texto garantía alguna de defensa mutua.



A consecuencia de ello, el 24 de enero de 1976 se firmó en Madrid el durante tantos años añorado tratado legislativo, de marcado carácter político y ratificado por las Cortes españolas y el Congreso estadounidense, por el que las Fuerzas Armadas obtuvieron material militar por valor de 75 millones de dólares, otros 10 millones para instrucción, una línea de crédito de otros 600 y un préstamo de 450 del Export-Import Bank, importante aumento respecto a las cifras previas. Además, Estados Unidos se comprometía a retirar los submarinos nucleares de la base de Rota antes de junio de 1979 y los aviones cisterna de Torrejón con carácter inmediato (salvo cinco que pasarían a Zaragoza), así como a no almacenar en suelo español armas nucleares, durísimo caballo de batalla durante la última negociación.

Lo pactado se hizo público en su integridad, lo cual puso de manifiesto la decidida voluntad del Gobierno español de reducir los márgenes de discrecionalidad que se venían tolerando en la utilización de las bases, en particular respecto a la necesidad de precisar los compromisos adquiridos y de reforzar el control español sobre las instalaciones, al objeto de responsabilizarse del acceso a ellas, de conocer el armamento almacenado, de repartir equitativa y proporcionalmente los gastos operativos y de mantenimiento, y de delimitar cuestiones aduaneras y fiscales. También se normalizó bastante el abusivo estatuto jurisdiccional de los militares estadounidenses. Lo único que no quedó bien perfilado fue el tema de la utilización de las bases en las llamadas operaciones «fuera de área», tema que causaría graves quebraderos de cabeza en el futuro. Sin embargo, la opinión pública no llegó a comprender en todo su alcance el gran salto adelante que se había logrado dar, pues desconocía totalmente la situación de partida<sup>36</sup>.

El tratado también contenía un artículo que evidenciaba el interés del Gobierno español por adherirse a la OTAN en un futuro no muy lejano. A ese objeto, se contemplaba la creación de una comisión de coordinación, no sólo entre las Fuerzas Armadas españolas y estadounidenses, como hasta entonces, sino también con «otras Fuerzas dedicadas a la defensa del Atlántico Norte», cuyo nombre definitivo fue bastante más explícito: Comisión ad hoc para la coordinación con la OTAN. Por esta vía, se obtuvo información que resultaría sumamente útil a la hora de producirse el ingreso, ya que, a partir de 1978, una delegación estadounidense se desplazaba a Madrid para informar de lo tratado en cada reunión del Comité de Planes de Defensa y del Consejo Atlántico.

---

<sup>36</sup> Instrumento de ratificación de España del Tratado de Amistad y Cooperación entre España y los Estados Unidos de América, los siete Acuerdos Complementarios al mismo y ocho Canjes de Notas de 24 de enero de 1976 y del acuerdo de desarrollo del Tratado de Amistad y Cooperación, los Anexos de Procedimiento I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX-a, IX-b, X, XIII, XIV, XV, XVI y dos Canjes de Notas de 31 de enero de 1976: BOE n.º 267/1976.

## El ingreso en la OTAN

Seis meses después de la firma del tratado y con ocasión del bicentenario de Estados Unidos, el Rey fue recibido oficialmente en Washington. La visita se planteó como una gran operación de relaciones públicas y supuso un indudable éxito personal y un espaldarazo para sus intenciones democratizadoras. Ello le dio alas para desembarazarse del presidente Arias al poco de su regreso y nombrar para sucederle a Adolfo Suárez, un oscuro y casi desconocido político franquista. Areilza, ofendido por no haber recaído en él la elección, abandonó el Gobierno y su subsecretario, Marcelino Oreja, se hizo cargo de la política exterior.

Na ha quedado constancia de la postura de Suárez en aquellos momentos sobre la posible incorporación de España a la OTAN. Sin embargo, Oreja tenía muy claro que ésta era la fórmula más idónea para normalizar las relaciones con el bloque occidental y poder así reemplazar el impopular vínculo bilateral con Estados Unidos por una relación multilateral más equilibrada. Debido a ello, ya fuera con conocimiento de Suárez o por propia iniciativa, sus gestiones lograron que el 17 de noviembre de 1976 la Asamblea Parlamentaria de la OTAN aprobase una resolución favorable a la incorporación española, con lo que desapareció el veto que desde 1949 había cortocircuitado la adhesión (Powell, 2011, 494-512).

Tampoco las declaraciones de Gutiérrez Mellado dejaban traslucir las intenciones de Suárez. En febrero de 1977, en la primera salida al exterior del vicepresidente militar, se limitó a decir que, aunque no se podía «ignorar» a la OTAN, el tema del ingreso sería «estudiado con todo interés cuando el momento llegue y que, por fases y a través de discusiones cordiales, podrá llegarse a ver si hay una solución que interese a las dos partes, como es lógico, y a un acuerdo justo que beneficie a las dos partes» (Gutiérrez Mellado, 1981, 96).

De cara a los primeros comicios de la Transición, Suárez continuó sin definirse al respecto, receloso sin duda de que la abierta oposición al ingreso en la OTAN de los principales partidos de izquierdas, recién legalizados y cuyo verdadero respaldo popular era todavía una incógnita, le restase votos. Ello indujo a mantener una postura cauta y bastante ambigua sobre el tema:

Occidente -decía literalmente el programa de UCD para las elecciones generales del 15 de junio de 1977- significa una orientación básica que viene impuesta por nuestra posición geográfica y nuestra vinculación histórico-cultural. La meta final debe conducir a la construcción de una Europa unida y España debe aceptar la responsabilidad que le corresponde de participar en la defensa de ese conjunto.

Sin embargo, un año después, en octubre de 1978, el II Congreso Nacional de UCD se decantó claramente a favor del ingreso de España en la OTAN y el programa electoral para las elecciones de marzo de 1979 corroboró dicha postura, pero introduciendo un importante matiz: «[UCD es] partidaria de la adhesión de España a la OTAN. Pero entiende que, por la naturaleza de la decisión, se requiere, en el momento oportuno, un debate parlamentario en el que se analicen en profundidad todas las ventajas e inconvenientes que llevaría consigo» (Arenal, 1986, 281-283).

UCD volvió a ganar las elecciones de 1979, pero el PSOE se consolidó definitivamente como alternativa política y el Partido Comunista de España (PCE) salió bastante reforzado. Tal vez por ello, Suárez decidió posponer el anunciado debate parlamentario y fue Oreja quien se encargó de proclamar la firme voluntad gubernamental de solicitar el ingreso en la OTAN, vinculándolo además al de integración en las Comunidades Europeas, que en aquellos momentos estaba prácticamente paralizado. Y en efecto, al desplazarse a Bruselas para reactivar esta negociación, aprovechó para entrevistarse con el secretario general de la OTAN y nombró embajador en la capital belga a un decidido atlantista. A su regreso, Suárez le transmitió su malestar por querer quemar etapas y, en noviembre de 1980, le cesó y confió la dirección de la política exterior a José Pedro Pérez-Llorca, con el encargo de impulsar la renegociación del tratado con Estados Unidos y, según él, también el de poner en marcha el proceso de adhesión a la OTAN, cosa que Suárez siempre negó haber hecho (Viñas, 2003, 439; Sarasqueta, 1985, 44).

En enero de 1981, el presidente, acosado por sus compañeros de partido, anunció su decisión de abandonar el Gobierno y UCD eligió para sustituirle a Leopoldo Calvo-Sotelo. Su discurso de investidura ante el Congreso de los Diputados fue mucho más contundente sobre el tema OTAN, comprometiéndose a «iniciar las consultas con los grupos parlamentarios a fin de articular una mayoría, escoger el momento y definir las condiciones y modalidades en que España estaría dispuesta a participar en la Alianza» (Arenal, 1986, 227). Como es bien sabido, el 23 de febrero su investidura se vio interrumpida por la irrupción del teniente coronel Tejero en el hemiciclo. El fallido intento de golpe de Estado tuvo dos importantes efectos inmediatos. De una parte, sirvió como detonante para que el Gobierno se marcara como principal objetivo de política exterior ingresar en la OTAN lo más rápidamente posible. Y de otra, el desafortunado comentario del secretario de Estado estadounidense, general Alexander M. Haig, quien declaró que el golpe era «un tema interno de España», unido a la presunta complicidad del embajador Terence A. Todman con alguno de los golpistas, fue devastador para el menguado crédito que la opinión pública concedía a Estados Unidos y

aniquiló la posibilidad de consensuar la política de seguridad.<sup>37</sup>

Aunque la cuestión de la OTAN hubiese quedado zanjada para el Gobierno de UCD, la oposición al ingreso se hizo más enconada por parte del PSOE y del PCE. Felipe González aprovechó el momento para recuperar los puntos perdidos por su apoyo al Gobierno tras el asalto al Congreso y se apresuró a declarar que, si el procedimiento de entrada no era refrendado por el pueblo español, propondría la salida cuando llegara al poder y, en octubre, el XXIX Congreso del PSOE abogó por establecer un sistema defensivo propio, vinculado coyunturalmente a Estados Unidos, pero con la vista puesta en la desaparición de las bases (PSOE, 1981, 34).

También el PCE, desde 1979, se oponía al ingreso en la OTAN y estaba en contra de los bloques militares que «acrecientan los peligros de guerra y los abrumadores gastos en armamento», por lo cual exigía aplazar la cuestión hasta 1986, argumentando que lo que necesitaba la España democrática era una política de «paz, distensión y coexistencia, amistad y cooperación con todos los países», basada en el «no alineamiento». En 1981, con ocasión de su X Congreso, la postura se radicalizó y se acusó a Calvo-Sotelo de haber supeditado los intereses españoles a las demandas de Estados Unidos, declarando además que sería «intolerable» que una decisión de tamaña trascendencia se tomase por mayoría simple y que era preciso convocar un referéndum, conforme exigía, según los comunistas, el artículo 92 de la flamante Constitución (Arenal, 1992, 379, 387 y 388).

La decisión también se había postergado hasta entonces debido al escepticismo y cautela de la comunidad occidental ante el proceso democratizador, pues ni el PSOE ni el PCE disponían de fuerza suficiente para obstaculizarla, como en realidad ocurriría al final. La posterior sensibilización de los países occidentales ante el rumbo que estaba tomando la Transición coadyuvó sin duda al apresuramiento que criticaría la oposición.

Dicho lo cual, el momento elegido para solicitar el ingreso vino determinado por una compleja interrelación de factores internos y externos. Aparte de la citada incidencia del 23-F, Calvo-Sotelo estaba convencido de que el PSOE ganaría las

---

<sup>37</sup> Los sucesivos esfuerzos de Reagan, de Haig y de Todman, durante las semanas inmediatamente posteriores al 23-F, para acallar los rumores de una presunta vinculación estadounidense con los golpistas tuvieron poco éxito. Aunque hasta muy recientemente algunos periodistas continúan aferrados a esa tesis (Grimaldos, 2006, 177-194; Oneto, 2005, 27), las últimas investigaciones académicas y periodísticas la han desmontado total y fehacientemente (López Canales, 2012; López Zapico, 2011; López Canales, 2011).

próximas elecciones generales, lo cual demoraría indefinidamente el ingreso en la OTAN, a su juicio inevitable. También debe tomarse en consideración que el tratado firmado con Estados Unidos en 1976 expiraba en septiembre de 1981 y que, ante el recrudecimiento de la guerra fría, los asesores del presidente Ronald Reagan, que había accedido a la Casa Blanca en enero de ese año, pretendían que su renegociación se solapase con el proceso de incorporación a la OTAN.

En agosto de 1981, pese a la unánime oposición de los partidos de izquierda, el Gobierno recabó la autorización de las Cortes para formalizar la solicitud de ingreso en la Alianza Atlántica. El 29 de octubre, tras un largo y durísimo debate, el Congreso de los Diputados respaldó la moción por 186 votos a favor y 146 en contra. Un mes después, superado también el trámite ante el Senado por 106 votos a favor y 60 en contra, se presentó la solicitud en Bruselas y el 10 de diciembre el Consejo Atlántico la aceptó. El 29 de mayo de 1982 finalizó el largo proceso de ratificación por los parlamentos de los países miembros y al día siguiente España se convirtió en el decimosexto miembro de la OTAN. El 4 de junio se izó la bandera española en el Cuartel General del Mando Supremo Aliado y, finalmente, el 9 de junio el presidente Calvo- Sotelo asistió de pleno derecho a la cumbre que tuvo lugar en Bonn.

Al hilo del proceso anterior, se había ido negociando la renovación del tratado firmado con Estados Unidos en 1976. Evidentemente, el inminente ingreso en la OTAN y la necesidad de atender las demandas de una oposición cada vez más consolidada hubieran debido permitir modificar en profundidad el carácter de la relación. Sin embargo, el debilitado Gobierno de Calvo-Sotelo no supo aprovechar las bazas que tenía entre manos y, sorprendentemente, se plegó a volver a reducir el tratado al nivel de acuerdo ejecutivo, así como a rebajar el montante de las contrapartidas económicas: el, a todas luces desmedido, crédito de 4.000 millones de dólares anuales solicitado quedó finalmente reducido a 400.

El lento ritmo de las conversaciones exigió abrir un periodo de prórroga y el nuevo Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación no pudo firmarse hasta el 2 de julio de 1982, es decir, una vez producido el ingreso en la OTAN<sup>38</sup>. Por tanto, uno de sus aspectos más novedosos fue que la cooperación bilateral se desarrollaría en el marco de la Alianza Atlántica. Otro punto positivo era la mucho más estricta regulación del

---

<sup>38</sup> Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación entre el Reino de España y los Estados Unidos de América, hecho en Madrid el 2 de julio de 1982, con Convenios complementarios y anejos, así como, en relación con el artículo 4 del Convenio, texto del Convenio de Londres de 19 de junio de 1951, y protocolo al Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación, hecho en Madrid el 24 de febrero de 1983: BOE n.º 120/1983.

empleo de las bases, ahora denominadas «instalaciones de apoyo», sujetas a unas «autorizaciones de uso» para poder activarlas. Lo primero hacía referencia a todo «terreno, construcción o conjunto de ellos» propiedad del Estado español, en el que se admitía la presencia y actividades de las Fuerzas Armadas estadounidenses para las finalidades específicas del Convenio. Y lo segundo, a los permisos necesarios para utilizar el espacio aéreo, las aguas y los territorios españoles, así como polígonos de tiro, oleoductos...etc.

Volviendo al tema OTAN, tras acreditarse en Bruselas los representantes diplomático y militar —embajador Ñuño Aguirre de Cárcer y general Santos Peralba—, se nombró una delegación para negociar con el Comité Militar los aspectos concretos de la inserción española en el sistema defensivo aliado, copresidida por el diplomático Javier Rupérez y el almirante Ángel Liberal. De julio a octubre de 1982, en tres rondas de negociaciones, se fue debatiendo el nivel de fuerza que debería ser asignada a la Alianza, su dependencia operativa, sus áreas de responsabilidad y las misiones que habría de desempeñar. Inmediatamente se hicieron patentes los muchos escollos que sería necesario sortear para llevar a buen término una negociación que exigía modificar esquemas muy consolidados a lo largo de más de treinta años, especialmente respecto a la estructura de mandos aliados. Además, el contencioso de Gibraltar entre España y el Reino Unido se alzó como un obstáculo insalvable para el reparto de zonas de responsabilidad. En el curso de la última ronda, al no haberse llegado a ningún acuerdo y estarse en vísperas de unas elecciones generales que se anticipaban catastróficas para el partido en el Gobierno, los representantes del Comité Militar propusieron que se firmase una declaración de mínimos, al objeto de materializar la integración española en la estructura militar antes de que el PSOE congelase las negociaciones, tal como pronosticaba su programa electoral, pero la delegación española desestimó la propuesta (Martínez-Esparza, 1989, 430-432).

#### 4. Consideraciones finales

Pocas cosas resultan más ilustrativas para apreciar la magnitud del cambio operado en la institución militar durante la Transición que comparar el contenido de los discursos del Rey en la Pascua Militar desde el inicio de su reinado hasta que se culminó el proceso de reforma y modernización de las Fuerzas Armadas<sup>39</sup>. En los primeros años, el núcleo del mensaje regio a los ejércitos giraba en torno a la necesidad de aceptar el cambio político y a pedir «comprensión» y «serenidad» ante las reformas que estaban en marcha:

De la misma manera que el armamento y el material militar se perfeccionan y transforman —decía el Rey en 1978—; igual que el arte de la guerra tiene que sufrir innovaciones profundas, porque el inmovilismo sería absurdo y suicida, también en muchos otros aspectos, y desde luego en el político, hay que seguir la marcha de la historia para demostrar al mundo y demostrarnos a nosotros mismos que somos capaces de vivir en la paz, en la democracia y en la libertad.

Al año siguiente, el tono del mensaje se endureció ante la proliferación de muestras de insubordinación, especialmente graves con ocasión del entierro del general gobernador de Madrid, asesinado por ETA, y la aparición de algunas intentonas golpistas, como la denominada Operación Galaxia:

Un militar, un ejército que ha perdido la disciplina no puede salvarse. Ya no es un militar, ya no es un ejército. El espectáculo de una indisciplina, de una actitud irrespetuosa originada por exaltaciones momentáneas, en que los nervios se desatan, con olvido de la serenidad necesaria en todo militar, es francamente bo chornoso. Por eso la disciplina, coordinada con la fe, ha de ser ciega y consciente a la vez,

---

<sup>39</sup> [www.casareal.es/sm\\_rey/discursos/index-ides-idweb.html](http://www.casareal.es/sm_rey/discursos/index-ides-idweb.html), consultada el 15 de mayo de 2012.

y debe obedecerse con el convencimiento de que precisamente en esa obediencia, aunque encierre sacrificios y suscite dudas, está la esencia de la milicia y la eficacia de las Fuerzas Armadas. ¡Menguada disciplina será la que para mantenerse exija explicaciones o permita objeciones basadas en conocimientos fragmentarios, en apreciaciones subjetivas o en personales interpretaciones!

Y este mismo sería el cariz de los discursos pronunciados en las siguientes Pascuas Militares, con continuas llamadas al mantenimiento de la disciplina y numerosas referencias hacia la actitud que debía mantener la oficialidad: «Todo el respeto, pues —diría el Rey en 1981—, para el pasado que forma parte de nuestra historia y del que tantas experiencias se pueden deducir. Pero toda la entrega también a la legalidad vigente que os corresponde mantener». Conceptos reiterados en 1982 con la siguiente reflexión: «Que el patriotismo no se considere como exclusiva de algunos, ni que nadie pretenda erigirse en salvador del resto de sus compatriotas, contra la voluntad de éstos libremente expresada». Y sobre los que volvería a insistir en 1983, reciente todavía el recuerdo del 23-F:

Querer interrumpir o modificar la trayectoria marcada por la voluntad de la mayoría social, es pecar contra la historia. La fuerza que no obedece a la ley es la auténtica engendradora de desorden; la que convierte a la sociedad en algo potencialmente explosivo. Y si acaso triunfa, expulsa a la sociedad de la historia, sustituye su esperanza de progreso y la hace caer en el abatimiento.

Las referencias al mantenimiento de la disciplina irían desapareciendo a partir de 1984, al tiempo que aumentaban las muestras de satisfacción por el creciente apoyo de los militares a los planes de modernización de las Fuerzas Armadas: «En estos diez años de fecundos trabajos y transformaciones nacionales —dirá el Rey en 1986—, cada uno habéis sido un baluarte, un apoyo, un colaborador decidido para servir a los intereses de la patria, con orden, eficacia y fidelidad». Y al año siguiente, por primera vez desde que se retomó la costumbre de celebrar la Pascua Militar, alabó explícitamente la actitud de los militares ante el cambio político. Una vez comenzada la década de los noventa, el fondo de los discursos nada tendrá que ver ya con los de finales de los setenta y comienzos de los ochenta, cobrando cada vez más protagonismo las cuestiones estrictamente profesionales y la creciente proyección de las Fuerzas Armadas hacia el exterior. A modo de muestra, he aquí un breve fragmento del discurso de 1994:

Hemos dejado para siempre nuestro aislamiento. Hoy los miembros de nuestros ejércitos se relacionan con los compañeros de armas de otros países, se integran en organismos internacionales y realizan misiones propiciadas por la comunidad de las naciones. Lo hacen con una eficacia y una profesionalidad que nos llenan de orgullo. Eso no hubiera sido posible sin la tarea callada y esforzada que habéis emprendido, en ocasiones no siempre bien comprendida por la sociedad, de mo-



dermizaros, adaptar vuestros sistemas de formación, actualizar las mentalidades y cambiar vuestra organización en el breve tiempo de los dos últimos lustros.

A modo de resumen final, entre los principales beneficios derivados de los diferentes procesos analizados cabría destacar la definitiva erradicación del secular intervencionismo e involucionismo castrense, la normalización de las relaciones de la institución militar con el resto de las administraciones públicas, la identificación de los miembros de las Fuerzas Armadas con el ordenamiento constitucional, su compromiso con las misiones y funciones asignadas por los poderes democráticos, su entrega y sacrificio en las operaciones internacionales para el mantenimiento de la paz, y su vocación de servicio y elevada profesionalidad para garantizar la seguridad y actuar en caso de catástrofes naturales. Todos esos elementos han contribuido muy positivamente a que, en la actualidad, las Fuerzas Armadas ocupen un lugar muy destacado entre las instituciones más valoradas por la opinión pública.

La «Revisión Estratégica de la Defensa» de 2003 es una buena muestra del largo camino recorrido, sensiblemente palpable en el cambio de misiones asignadas a las Fuerzas Armadas: defender la integridad territorial dentro de los esquemas de la Unión Europea y de la OTAN; contribuir a operaciones de paz internacionales, y colaborar en tareas de defensa civil, cuando se considerase necesario (Revisión, 2003).



## 5. Bibliografía

Agüero, F. (1995), *Militares, civiles y democracia: la España posfranquista en perspectiva comparada*. Madrid: Alianza.

Aguilar Olivencia, M. (1999), *El ejército español durante el franquismo (un juicio desde dentro)*. Madrid: Akal.

Areilza, J. M. de (1977), *Diario de un ministro de la Monarquía*. Barcelona: Planeta. Arenal, C. del (1986), *España y la OTAN*. Madrid: Tecnos.  
—(1992), “La posición exterior de España”. En R. Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España 1975-1986*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 389-428.

Blay Villasante, F. (1986), “Líneas fundamentales de la reforma de la Justicia Militar”, *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, 545, 476-479.

Cardona, G. (2003), *El gigante descalzo: el ejército de Franco*. Madrid: Aguilar. Cassinello, A. (1988), *La huella que deja el viento al pasar*. Memorias inéditas, 2 v.

Diez-Alegría, M. (1972), *Ejército y sociedad*. Madrid: Alianza. — (1975), “El cambio en el Gobierno de la Defensa Nacional”, *Anexo de Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 52

Fraga Iribarne, M. (1978), “La Constitución de 1978 a vista de ponente”, *Documentación Administrativa*, 180, 9-18.

González Calleja, E. (2003), “El ejército y el problema del orden público (1875-1936)”. En J.-C. Rabaté (coord.), *L'Armée dans la société espagnole*. Nantes: Éditions du Temps, 133-167.

Grimaldos, A. (2006), *La CIA en España: espionaje, intrigas y política al servicio de Washington*. Barcelona: Debate.

Gutiérrez Mellado, M. (1981), *Al servicio de la Corona: palabras de un militar*. Madrid: Ibérico Europea de Ediciones.

(1983), *Un soldado de España. Conversaciones con Jesús Picatoste*. Barcelona: Argos Vergara.

LODOM (s. a.), *Ley orgánica por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa nacional y la organización militar. Trabajos parlamentarios*. Madrid: Cortes Generales.

López Canales, D. (2011), *Tejero connection*: [http://www.transicion.org/50Medios/2011\\_Vanity%20Fair\\_23F.pdf](http://www.transicion.org/50Medios/2011_Vanity%20Fair_23F.pdf)

(2012), *¿Apoyó Estados Unidos el golpe de estado del 23 de febrero de 1981?*. Manuscrito no publicado, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

López Zapico, M. A. (2011), “Anatomía de un ‘asunto interno’: la actitud del Gobierno estadounidense ante el 23-F”, *Ayer*, 84, 183-205.

Martínez-Esparza Valiente, J. (1996), “España en la Alianza Atlántica, siete años después”, *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, 580, 429-434.

Medina, F. (2004), *Memoria oculta del ejército: los militares se confiesan (1970-2004)*. Madrid: Espasa.

Millán Garrido, A. (2003), “La reforma de la Justicia militar en España”. En A. Millán Garrido (ed.), *Justicia Militar*. Barcelona: Ariel, 13-94.

Moreno Juliá, X. (2006), *La División Azul: sangre española en Rusia, 1941-1945*. Barcelona: Crítica.

Olmeda Gómez, J. A. (1988), *Las Fuerzas Armadas en el Estado Franquista. Participación política, influencia presupuestaria y profesionalización, 1939-1975*. Madrid: El Arquero.

Olmo, J. del (2007), “El Ministerio de Defensa (1977-1984)”. En I. Sepúlveda y

S. Alda (eds.), *Fuerzas Armadas y políticas de defensa: transición y modernización*. Madrid: IUGM-UNED, I, 309-330.

Oneto, J. (2005), *23-F: la historia no contada. Caso Tejero, 25 años después*. Barcelona: Ediciones B.

Peñaranda, J. M. de (2010), *Los servicios de inteligencia y la transición política española (1968- 1979)*. Tesis doctoral inédita, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid.

— (2012), *Desde el corazón del CESID*. Madrid: Espasa.

Pignatelli y Meca, F. (1996), “El Código Penal Militar”, *Estudios de Derecho Judicial*, 5, 89-170.

Powell, C. (2011), *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

PSOE (1981), *Resoluciones del 29 Congreso del PSOE, 21-24 Octubre 1981. Anexo del Acta de Resoluciones*. Madrid: s. l.

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

— (1998), “El premilitarismo canovista”. En J. Tusell y F. Portero (eds.), *Antonio Cánovas y el sistema político de la Restauración*. Madrid: Biblioteca Nueva, 289-312.

— (2005), *Historia del ejército en España*, 2.a ed. Madrid: Alianza.

Revisión (2003), “Revisión Estratégica de la Defensa”, *Revista Española de Defensa*, 180, suplemento.

Rodríguez-Villasante y Prieto, J. L. (1986), “La reforma de la Justicia Militar”, *Revista General de Marina*, 210, 369-388.

— (1996), “Régimen disciplinario militar”, *Ejército*, 672, 36-41.

Sarasqueta, A. (1985), *Después de Franco, la OTAN*. Barcelona: Plaza & Janés.

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

Viñas, A. (2003), *En las garras del águila: los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*. Barcelona: Crítica.



El general Gutiérrez Mellado fue el hombre elegido por el presidente del Gobierno Adolfo Suárez para dirigir la transformación del ejército español durante la Transición. Si bien, para los españoles que vivieron el intento de golpe de Estado de 1981, representó la autoridad y dignidad de los representantes de la soberanía popular, su labor como modernizador y democratizador de las Fuerzas Armadas fue capital para la Institución y para el proceso democratizador.

Puell de la Villa, colaborador de Gutiérrez Mellado en el Ministerio de Defensa y biógrafo suyo, inicia este Documento de Trabajo con los proyectos reformistas del general Díez-Alegría, y continúa con los llevados a cabo por el propio Gutiérrez Mellado, entre los que destacan la creación del Ministerio de Defensa, la subordinación del ejército al poder Legislativo y Judicial, y su preparación para el ingreso en la OTAN.

El prestigio actual de nuestras Fuerzas Armadas, se debe en gran medida a muchas de aquellas reformas, que permitieron –entre otras cosas- integrarlas en las estructuras internacionales a las que pertenecemos, permitiéndolas tener una formación, entrenamiento y material sin precedentes en nuestra historia contemporánea.

Con la colaboración del  
Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado



Fundación Transición Española  
Carrera de San Jerónimo, 15, 3º B, 28014 Madrid  
Tel.: 91 521 29 85  
[www.transicion.org](http://www.transicion.org)