

ADMINISTRACION MILITAR

por Vicente LOPEZ HENARES

Capitán Auditor.

I

INTRODUCCIÓN

La Soberanía ha sido detentada históricamente por los grupos sociales capaces de desarrollar una fuerza más poderosa. Esta fué la causa del fraccionamiento y pluralismo político del Estado moderno entre los diferentes focos feudales de repartición del poder. El nacimiento de los Fuerzas Armadas permanentes, de forma lógica, habría de coincidir en las postrimerías del siglo xiv con la aparición del concepto de Soberanía como elemento integrante del Estado, al liquidar éste las luchas seculares contra los poderes supraestatales del Papado y el Imperio y los polos de poder infraestatal detentados por la nobleza feudal. Este es el motivo y explicación de cómo la milicia organizada permanentemente coincide en su origen y nacimiento con la idea del Estado moderno, siendo aquélla el instrumento que asegura el carácter soberano de la institución Estado al impedir, en la esfera interna la aparición de cualquier otro grupo social que disminuya la irresistibilidad de su fuerza, o la existencia de focos de poder externos que detenten una reprobabilidad sobre sus decisiones, haciendo desaparecer su independencia. Y a mayor abundamiento la idea de Soberanía sufre su crisis transformadora cuando aparecen las

primeras organizaciones militares internacionales de carácter permanente (1).

Este razonamiento que excede del ámbito de análisis de nuestra disciplina, dado que la metateoría del Derecho administrativo tiene su sede en el Derecho político, sirve, no obstante, para dar claridad y explicación a los conceptos jurídicos fundamentales que definen el significado que tiene la organización armada. Así el artículo 356 de la Constitución de Cádiz de 1812 establecida que "Habrá una fuerza militar nacional permanente de tierra y mar para la defensa exterior del Estado, y la conservación del orden interior". Precepto que se repite en el art. 2.º de la ley Constitutiva del Ejército de 29 de noviembre de 1878: "La primera y más importante misión del Ejército es sostener la independencia de la Patria y defenderla de enemigos interiores y exteriores; repetido asimismo en el art. 2.º de la ley adicional a la Constitutiva del Ejército de 19 de julio de 1889 en que se define el Ejército como una institución nacional regida por leyes y disposiciones especiales, y cuyo fin principal es mantener la independencia e integridad de la Patria y el imperio de la Constitución y las leyes. Idéntico criterio es el mantenido en la declaración IV de la ley de Principios del Movimiento Nacional.

II

CONCEPTO DE LA ADMINISTRACIÓN MILITAR

La materia objeto de la Administración militar ha sufrido una restricción del alcance de su significado por la diferenciación más exclusivamente técnica o táctica, entre mando y administración. Así, la ley sobre Marina de Guerra de 24 de noviembre de 1931 establece en su art. 4.º que "el mando y la administración son dos funciones distintas. El mando prevé, ordena y dirige la utiliza-

(1) F. CONDE: *Teorías y sistemas de las formas políticas*. Madrid, 1948: página 173. WERNER NAEF: *La idea de Estado en la Edad Moderna*. Madrid, 1947: pág. 6. DUVERGER: *Instituciones políticas y Derecho constitucional*. Barcelona, 1962; pág. 73. TROTABAS: *La Défense nationale*. París, 1959; pág. 73.

ción de las Fuerzas. La administración asegura el funcionamiento de las unidades y de los servicios, con el fin de suministrar al mando los medios de acción. Este significado de la administración, restrictivo y con atribución a ésta de un valor meramente instrumental o auxiliar, ha sido recientemente revalorizado dentro de la misma doctrina y táctica militar al entenderse que la dirección superior de las Fuerzas Armadas por el actual desarrollo de la industria bélica tiene más un significado logístico que de mando (2).

Sin embargo, resistiría difícilmente el concepto expuesto si la perspectiva dada al estudio de la Administración militar no la tomamos desde el ámbito interno de sus normas técnicas específicas y necesarias para la actividad productiva que desarrolla, sino desde el más general y amplio de las normas reguladoras de la actividad que desarrollan las Instituciones comprendidas del Poder ejecutivo o cualesquiera otras de naturaleza pública.

Desde este segundo punto de vista la Administración militar es aquella esfera seccional e integrada dentro de la actividad administrativa general que prevé a la seguridad interior y exterior del Estado, es decir, la defensa nacional armada, cuya gestión se encomienda a los diferentes Cuerpos, Institutos, Armas y Organismos que componen los Ejércitos (3).

La satisfacción del interés colectivo y el fin social de la defensa nacional, tienen naturaleza de servicio público, encomendándose su gestión a organizaciones administrativas y siendo dicha actividad administrativa, lleva como consecuencia pareja la existencia de un conjunto de normas de Derecho administrativo que regulan dicha actividad y cuyo cumplimiento es fiscalizado por la jurisdicción contencioso-administrativa.

(2) Teniente General don JOSÉ MARÍA LÓPEZ VALENCIA: *La Administración y la Defensa Nacional en la Administración pública y el Estado Contemporáneo*. Madrid, 1961; pág. 98.

(3) AURELIO GUAITA: *Derecho administrativo especial*. Zaragoza, 1960: página 48. F. QUEROL Y DURÁN: *Principios de Derecho militar español*. Madrid, 1948; pág. 22.

III

CARACTERES DE LA ADMINISTRACIÓN MILITAR

Las normas reguladoras de la actividad administrativa militar son fundamentalmente de organización, esto trae como consecuencia su politicismo polémico y su mayor sensibilidad a las transformaciones constitucionales, oscilando en un movimiento pendular y de equilibrio difícil, que va desde militarización de la Administración civil hasta la paisanización de las normas más delicadas que regulan los deberes y obligaciones del personal armado.

Esta naturaleza política ha sido primera causa de la autonomía y acantonamiento del Derecho militar.

1) AUTONOMÍA.—La falta de un criterio constitucional definitivo para encuadrar las organizaciones armadas dentro de una esfera determinada y concreta de los poderes del Estado, viene motivada especialmente por constituir esta organización el foco más resplandeciente del poder y cuya claridad política debe ser más definida. Esto ha traído como consecuencia la autonomía administrativa jurídica y material, como solución a los recelos y falta de acuerdo de los poderes en el reparto de esta esfera de poder estatal, creando un ordenamiento jurídico militar peculiar y cuyas normas tienen una naturaleza material heterogénea.

Si la Administración, genéricamente considerada, se encuentra regulada por unas normas cuya característica consiste en poner de manifiesto una prerrogativa o una cláusula exorbitante frente al Derecho común, pero que no sólo lleva consigo una exoneración de eventuales obligaciones, sino que supone una acentuación de la imperatividad de otras y que dan como resultado una responsabilidad jurisdiccional disminuída en su actividad y una sumisión disciplinaria y penal mucho más rigurosa de sus componentes, es por lo que esta peculiaridad de sus normas las hace que puedan ser analizadas con unos factores constantes que les dan una naturaleza sustantiva especial.

Esta especialidad autónoma ha sido recogida por diferentes textos legales, así el art. 1.º de la ley Constitutiva de 1878 esta-

blece: "El Ejército constituye una Institución especial por su objeto e índole, y una de las carreras del Organismo del Estado", repetido igualmente en la ley adicional a la Orgánica de 19 de julio de 1889 y en su art. 21 de la ley de Régimen jurídico de la Administración al establecer que los Ministerios de Ejército, Marina y Aire, se regirán en lo que afecte a su organización, mando y jerarquías, por sus disposiciones especiales..." y en la disposición final 2.ª de la ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 se dice: "Se faculta a la Presidencia del Gobierno para dictar cuantas disposiciones complementarias fueren precisas singularmente para adaptar los preceptos de la presente ley al peculiar carácter y estructura de los Ministerio del Ejército, Marina y Aire, a propuesta de los mismos".

2) NATURALEZA POLÍTICA AMPLIA.—El carácter político, social e histórico con que las Fuerzas Armadas han sido consideradas, necesariamente había de repercutir en su perspectiva jurídica. Si la autonomía significa una peculiaridad respecto a las normas materiales que la rigen, su naturaleza política las inmuniza a la fiscalización contenciosa en su cumplimiento, quedando ésta como esfera de confianza a los poderes gubernamentales. Algunos autores han justificado esta naturaleza de la acción administrativa militar por consistir ésta en una actividad de mera forma técnica, en lo posible uniforme y que elimina en buena parte la autodeterminación individual, estando predeterminado con certidumbre lo que se exige y ordena ejecutar. Quedando eliminada la amplitud de espontaneidad, ésta no es necesario legitimarla con conceptos jurídicos, sino que puede quedar justificada por consideraciones de orden político como fundamentadores de su *ultima ratio*, siendo esto solamente admisible cuando la formación autoritaria del Poder militar se mueva dentro de los marcos del Poder general del Estado (4).

El art. 2.º, apartado b) de la ley de Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, establece que están exentos del conocimiento jurisdiccional: "Las cuestiones que se susciten en relación con los actos políticos del Gobierno, como son los que afectan a la defensa del territorio nacional, las rela-

(4) HERMANN HELLER: *Teoría del Estado*. Buenos Aires, 1961; pág. 211.

ciones internacionales, seguridad interior del Estado y mando y organización militar", y disponiendo que no obstante la imposibilidad de entrar en el enjuiciamiento de estos actos, está entre los poderes de la jurisdicción al disponer indemnizaciones en caso de que la aplicación de estos actos dimanen perjuicios, relativizando, en la medida posible, el concepto de acto de gobierno.

Algunos autores consideran como actos políticos materiales solamente los referidos a las relaciones internacionales o las relaciones entre el Ejecutivo y Parlamento, cuestiones que podrían ser objeto de la llamada justicia constitucional, por lo que dan a la interpretación del precepto examinado una naturaleza necesariamente restrictiva y que, por otra parte, está de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencia 10 de febrero de 1962) de entender los actos políticos limitados a la posibilidad de que sean emanados del Gobierno, entendido orgánicamente o Consejo de Ministros, resultando como consecuencia la imposibilidad por parte de las autoridades administrativas inferiores al Consejo de Ministros de emanar actos políticos que tengan la virtud de no ser fiscalizables en la vía contenciosa (5).

3) ACANTONAMIENTO JURÍDICO.—Mientras el territorio no tenía la consideración política de elemento estatal sobre el que incide la Soberanía, era posible el mantenimiento de las Fuerzas Armadas fraccionando el régimen jurídico territorial, las Fuerzas permanecían aisladas del territorio de Fuero civil, residuo predominante que es en el Fuero penal militar la competencia especial de las autoridades judiciales militares por razón del lugar (art. 9.º del Código de Justicia Militar). Pero cuando la consideración nacional del territorio hace necesario el desparramar las Fuerzas por toda su extensión, aparece como consecuencia necesaria preservadora de la prerrogativa militar su acantonamiento jurídico y orgánico. El primer punto de vista presiona por la naturaleza política de la Administración militar y su consiguiente independencia del Poder civil, y el segundo por la autarquía de sus servicios y su fiscalización contenciosa restringida (6).

(5) VERDEL: *Droit administratif*. París, 1964; pág. 220. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo*, en "R. A. P.", núm. 38, pág. 184.

(6) HAURIAU: *Principes de Droit public*. París, 1910; pág. 441. ROLAND

El acantonamiento jurídico de las Fuerzas Armadas ha obedecido a móviles de carácter político y sometido a las oscilaciones consiguientes en las épocas de inestabilidad constitucional interna. El acento mayor de esta tendencia comienza con el sometimiento incondicional del Ejército a la Soberanía en la Revolución francesa y la aparición del reclutamiento forzoso. Siendo el pueblo el que se pone en armas, la Soberanía nacional afirmará su supremacía incuestionable sobre el Poder armado.

El art. 21 del título IV de la Constitución francesa de 1791 establecía: "la fuerza pública es esencialmente obediente: ningún cuerpo armado puede deliberar". Recogido dicho precepto por el art. 275 de la Constitución del año III y 104 de la Constitución de 1848, a pesar de no haber sido incorporado a las Constituciones francesas posteriores se ha considerado como precepto de Derecho constitucional consuetudinario.

Sin embargo, este principio generalmente admitido sirvió para fundamentar la *capitis diminutio* política del Ejército, la Ley de 27 de julio de 1872, promulgada bajo la II República francesa, prohíbe a los Cuerpos armados tomar parte en cualquier votación; criticado posteriormente por los partidos socialistas, dado que en la práctica significaba el retrasar la edad del ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos que cumplían el servicio militar, y el reforzamiento de la desconfianza en el Poder civil al prohibírseles el ejercitar un derecho fundamental de la ciudadanía e impedir la integración social del Ejército (7).

La naturaleza operativa, exclusivamente política de esta restricción, queda demostrada cuando la Ordenanza de 17 de agosto de 1945 devuelve a las Fuerzas Armadas todos sus derechos políticos, teniendo en cuenta que son en este momento los mismos poderes revolucionarios que habían precedido a las injustificadas restricciones, quienes en este momento no encuentran obstáculo en atribuir el sufragio al Ejército liberador (8).

Si bien en la actualidad no existe esta injustificada restric-

DRAGO. *Preface de Michel Sénéchal en Droits politiques...* París, 1964; página III. AURELIO GUAITA: *Ob. cit.*, pág. 53.

(7) M. DUVERGER: *Ob. cit.*, pág. 91.

(8) MIGHEL SÉNÉCHAL: *Droits politiques et liberté d'expression des officiers des Forces Armées*. París, 1964; págs. 69 y sigs.

ción de los derechos de sufragio del hombre de armas, si encuentran una limitación en el ejercicio del derecho de libre expresión de los militares. El art. 28 de la ley Constitutiva del Ejército de 1878 establece que "queda prohibida a todo individuo del Ejército la asistencia a las reuniones políticas, incluso las electorales, salvo el derecho de emitir su voto si la ley especial se lo otorga". Este precepto tiene una regulación más detallada en su consideración penal en el art. 437, núm. 5, del Código de Justicia Militar de 17 de julio de 1945.

4) AUTARQUÍA DE SU ORGANIZACIÓN Y SERVICIOS.—Necesidades propiamente logísticas llevan a la Administración militar a la especialización de los servicios necesarios para conseguir una independencia orgánica que le da una mayor libertad de acción dada la necesidad de su peculiar misión y autonomía a que ya nos hemos referido (Patronato de casas militares, concierto de transporte entre la Renfe y el Ejército, hospitales y servicios sanitarios militares, jurisdicción eclesiástica castrense especial, fijación de pensiones de Clases Pasivas por el Consejo Supremo de Justicia Militar...).

Pero donde verdaderamente cobra la organización una independencia y autosuficiencia respecto a otras organizaciones es en la existencia de una fiscalización financiera propia y una jurisdicción penal especial. En el primer aspecto, la Real orden circular de 19 de mayo de 1913 y la Ley de 12 de julio de 1940 establecen que el Cuerpo de Intervención militar es el encargado privativamente de la fiscalización económico-administrativa del Ejército, velando por los intereses del Estado y por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones por que se rige la Administración de la Hacienda pública en su especial aplicación al Ejército. Este principio de autonomía y absorción de competencias generales haciéndolas propias, sufre una quiebra al restaurarse el principio general, devolviendo las competencias retenidas a los órganos superiores encargados de su conocimiento. Así, el Tribunal de Cuentas del Reino extiende su competencia fiscalizadora a la Intervención militar especializada.

En lo que a la jurisdicción se refiere la autarquía se pone de manifiesto en la existencia de una jurisdicción disciplinaria que alcanza a las infracciones de carácter leve y controlable jerárqui-

amente (arts. 414 y sigs. y 1.007 del C. J. M.), y que, sin embargo, sufren una limitación, dichas atribuciones, por la posibilidad de conocimiento del mismo hecho de las autoridades judiciales especializadas (art. 521 C. J. M.). Dichas autoridades judiciales coinciden con las autoridades gubernativas en unión que podríamos llamar personal (arts. 7.º y 8.º de la ley de Conflictos jurisdiccionales de 17 de julio de 1945). Sin embargo, judicialmente tienen un operar vinculado procesalmente por la existencia orgánica de tribunales especiales encargados de enjuiciar (Consejos de Guerra), y materialmente por estar ligada la decisión de dicha autoridad judicial de manera indisoluble a la del informe jurídico auditoriado del órgano profesional (art. 50 C. J. M.). Caso de disconformidad o disentimiento la apropiación de la competencia se rompe devolutivamente a otro órgano judicial superior, independiente y especializado (Consejo Supremo de Justicia Militar).

5) FISCALIZACIÓN CONTENCIOSA RESTRINGIDA.—Tanto la autonomía de las normas especiales que rigen los Institutos Armados como la autarquía de su organización llevan consigo la consecuencia limitadora del objeto de conocimiento de los Tribunales contencioso-administrativos. Esta limitación, según la doctrina, no responde a la consideración política de los actos que se inmunizan ni a su consideración discrecional. Lo primero por no ser en la mayoría de los casos actos del Gobierno y lo segundo por encontrar una reglamentación rigurosa las más de las veces en procedimiento que tienen su asiento normativo en las disposiciones del Código de Justicia Militar (9). Responde esta autonomía al carácter expansivo de las normas penales en el ordenamiento militar y la competencia de la organización militar de velar por el honor y la disciplina como garantía de un uso legítimo del privilegio armado que detenta, actuando reflejamente en la competencia de la jurisdicción contenciosa como simple limitación de su objeto procesal.

El art. 40 de la ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 establece que: "No se admitirá recurso contencioso-administrativo respecto de... c) Las Ordenes ministeriales que se refieran a ascensos y recompensas de Jefes,

(9) GARCÍA DE ENTERRÍA: Ob. cit., pág. 194.

y Oficiales de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, por merecimientos contraídos en campaña y hechos de armas. d) Las resoluciones dictadas como consecuencia de expedientes gubernativos seguidos a Oficiales, Suboficiales y clases de tropa o mariuerra con arreglo a los arts. 1.011 y siguientes del Código de Justicia Militar; las demás resoluciones que tengan origen en otros procedimientos establecidos por el mismo Código, y las que se refieran a postergaciones impuestas reglamentariamente.

La primera excepción se ha justificado por el tradicional criterio legislativo de ser concesiones de carácter graciable del Soberano; sin embargo, la segunda excepción ha aparecido en la nueva ley restableciendo el criterio aislado del Real decreto de 27 de febrero de 1926, puesto que si la ley anterior de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 13 de septiembre de 1888, ni la de 22 de junio de 1894, habían inmunizado dichas resoluciones del conocimiento jurisdiccional. Dicho Decreto de 1926 que fué anulado por la primera legislatura republicana (18 de mayo de 1931) no encontró el reconocimiento de su vigencia ni en la ley de 18 de marzo de 1944 que extendía la competencia fiscalizadora jurisdiccional a los actos emanados por la Administración central del Estado y que había sido excluída en 1938, ni en el texto refundido de jurisdicción contencioso-administrativa del Decreto de 8 de febrero de 1952. Esta zona de competencias polémicas entre la Administración militar (Ministro, Consejo Supremo de Justicia Militar) y la ordinaria (contencioso-administrativa) ha quedado dilucidado de forma clara en la nueva ley de Jurisdicción contencioso-administrativa, si bien el criterio de firmeza y rigidez de la ley se ha visto "atenuado" por la reciente jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal (sentencia de 10 de mayo de 1960) en que se afirma que:

"Siendo de obligada observancia el art. 40 de dicha ley... está esto no obstante, establecida en su reiteradísima jurisprudencia la facultad de la jurisdicción contencioso-administrativa para velar por la pureza del procedimiento y restablecerlo a su nuevo estado, cuando hubiere sido vulnerado, extendiendo sus facultades a todas las actuaciones de índole gubernativa o que realice la Administración en cualquiera de sus esferas y en materias en que se controvierten derechos que tengan una naturaleza de índole ad-

ministrativa, incluso cuando por disposición legal no tuviese competencia para conocer del fondo de la cuestión litigiosa, por afectar al orden público cuanto se refiere al procedimiento, no puede ponerse en duda el ejercicio de dicha potestad en el caso en que existiera contravención jurídica procesal en el expediente tramitado al recurrente..." (10).

6) FUERZA EXPANSIVA DE SUS PRINCIPIOS.—La autarquía propia de los servicios de la Administración militar ha influido profundamente en la Administración civil, influjo originario por el progresivo carácter social de tales especialidades (prestaciones sanitarias o farmacéuticas, beneficios económicos de carácter familiar, viviendas, economatos, clases pasivas, transportes...) o el cientifismo de determinadas técnicas de organización (escuelas especializadas, cursos de formación y perfeccionamiento, incentivos económicos u honoríficos, órganos de programación y organización permanentes: Estados Mayores..., cuyo antecedente remonta a las organizaciones militares de Alejandro de Macedonia y cuya expresión moderna más influyente fueron los Estados Mayores del Ejército prusiano bismarckiano...).

Históricamente el auge del influjo de las técnicas militares de organización en las generales del Estado hay que buscarlo en el Estado prusiano del siglo XVII, durante los períodos de reinado de Federico Guillermo I y Federico el Grande. Terminada la contienda de los treinta años y nacionalizados los Ejércitos, los comisarios de guerra se convierten en funcionarios permanentes y cuando la economía natural da paso a la economía del dinero se transforman en funcionarios de orden administrativo sujetos a una disciplina y ética militar, única garantía de honradez en las delicadas operaciones recudatorias de impuestos. "Prusia era entonces, no un país con un Ejército, sino un Ejército con un país". A medida que el proceso de centralización se va paulatinamente traspasando a los funcionarios locales descentralizados y del orden civil, si bien, recibiendo ineludiblemente de los comisarios de

(10) Una exposición clara y aguda de la evolución histórica de esta delimitación de competencias y sus consecuencias, puede verse en J. HERNÁNDEZ OROZCO, en REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO MILITAR, núm. 14, página 71: *Notas sobre el art. 40, apartado d) de la ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*

guerra, tanto las técnicas instrumentales, como su impronta y espíritu, momento este que se señala por muchos autores como el del nacimiento de la burocracia administrativa (11).

IV

ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MILITAR

En primer lugar, resalta la peculiaridad de la organización de la Administración militar en triple aspecto funcional, vertical, jerárquico y territorial a los que corresponden singularidades propias respecto a los principios orgánicos de la Administración general del Estado.

a) Funcionalmente es relevante la virtualidad del principio de "Stha and line", que se pone de manifiesto en el singular papel desempeñado por los Estados Mayores. A éstos corresponde el estudio de la organización y preparación del Ejército para la guerra y en el de la Nación en cuanto a éste afecto, y proponer al Ministro la resolución de las normas generales de reclutamiento, organización, instrucción, movilización, táctica, defensa nacional, planes de operaciones y adquisición y producción de material para la mejor organización autárquica de todos los servicios (Decreto de 18 de mayo de 1961) o por lo que a la Armada se refiere, el mantener en adaptación permanente a las circunstancias, siempre bajo el obligado sigilo de un plan completo y sistemático necesario para asegurar la posesión y la eficacia de las principales bases navales (Ley de 7 de enero de 1908) (12).

b) Verticalmente la organización militar se encuentra singularizada por un reforzamiento del principio de jerarquía respecto al sentido ordinario con que jurídicamente se valora. Este principio encuentra una primera manifestación en el escalonamiento detallado de los diferentes grados jerárquicos, así como

(11) H. FINER: *Teoría política del Gobierno moderno*. Madrid, 1964; página 880. ALEJANDRO NIETO: *El mito de la Administración prusiana*. Madrid, 1962; pág. 68. G. ARDANT: *Técnica del Estado*. Madrid, 1962; página 138.

(12) Teniente General LÓPEZ VALENCIA: *Ob. cit.*, pág. 87.

en la exigencia penal de un mayor rigor en el cumplimiento de los deberes propios de la disciplina y la subordinación, no solamente al castigarse las conductas irregulares con una mayor severidad, sino al elevarse a rango criminal conductas que en el orden civil no son consideradas antijurídicas. La minimización de la ética de la subordinación encuentra su consagración en múltiples disposiciones del Código de Justicia Militar y sirviendo a modo de ejemplo las sanciones que se prevén en los arts. 416 y 443 para la "leve desobediencia o ligera irrespetuosidad".

c) Horizontalmente resalta el distinto significado del territorio puesto que al no considerarse exclusivamente como ámbito de competencias (principio que desaparece completamente al crearse un Ejército independiente sin zona determinada de actuación: en país extranjero en ocupación o al servicio de organizaciones internacionales armadas), tiene como consiguientes efectos: la delimitación más amplia de las zonas de defensa, siendo las autoridades administrativas de carácter regional, o la funcionalidad de la demarcación en relación a esfera espaciales extraterritoriales, cual es el caso de los departamentos marítimos, los cuales están delimitados en función auxiliar de los buques de guerra que forman parte de la Armada, la cual opera extraterritorialmente.

d) Organos principales:

1) *Organos supremos de Mando.*—La ley Constitutiva del Ejército de 1878 atribuía el Mando supremo de las Fuerzas Armadas al Rey (arts. 4.º y 5.º según el criterio mantenido en las Ordenanzas de Felipe II de 1587, Felipe IV de 1632, Felipe V de 1701 y Carlos III de 1768). Por Decreto de la Junta de Defensa Nacional de 29 de septiembre de 1936 el Caudillo, Jefe del Gobierno del Estado Español, fué nombrado Generalísimo de las Fuerzas nacionales de Tierra, Mar y Aire, ratificándose dichas atribuciones en la Ley de 30 de enero de 1938.

2) *Organos supremos de coordinación y jurisdicción sobre los tres Ejércitos:*

— Junta de Defensa Nacional. (Art. 5.º de la Ley de 8 de agosto de 1939.)

— Vicepresidencia del Gobierno y Alto Estado Mayor. (Decreto-ley de 10 de julio de 1962.)

— Consejo Supremo de Justicia Militar. (Arts. 84 y siguientes del C. J. M.)

— Dirección General de Protección Civil. (Decreto de 4 de mayo de 1960.)

— Centro Superior de Estudios de Defensa Nacional. (Decreto de 16 de enero de 1964.)

— Consejo Superior de Industrias Militares. (Ley de 18 de marzo de 1944 y Decreto de 23 de noviembre de 1945.)

3) *Departamentos militares.*—La existencia de despachos del Ministro de la Guerra aparece al dividir la Secretaría Universal en dos, por Felipe V en 1705, dedicándose una a Guerra y Hacienda, ampliadas a cinco en 1714, se dedicó una de ellas a Guerra, fundiéndose con Marina en 1717, al reducirse dichas secretarías a tres. Actualmente y sin perjuicio de los organismos supremos de Mando y coordinación a que hemos aludido existen tres Ministerios y cuyo complejo orgánico está compuesto:

Tierra.—Reorganizado por el Decreto de 18 de mayo de 1961 y compuesto por la Subsecretaría, Estado Mayor y las Direcciones Generales de Reclutamiento, Industria y Material, Servicios Fortificaciones y Obras, Mutilados y Guardia Civil.

Marina.—Reorganizado por Decreto de 6 de mayo de 1959 con la peculiaridad de no tener Subsecretaría, si bien sus funciones son desempeñadas por el Jefe del Estado Mayor de la Armada. La polémica zona de la marina mercante hace que en tiempo de guerra pase a depender dicha Subsecretaría del Ministerio de Marina (Decreto de 19 de febrero de 1936). Está compuesto dicho Ministerio por el Estado Mayor Central de la Armada, la Inspección General de Construcciones, Suministros, Dirección General de Industrias Navales y Dirección General de Materiales, Jefaturas de la Jurisdicción Central, Instrucción, Servicios y Personal.

Aire.—Reorganizado por Decreto de 7 de septiembre de 1963 y compuesto por el Estado Mayor del Aire, una Subsecretaría general y otra de Aviación Civil, las Direcciones Generales de Navegación Aérea, Infraestructura, Personal, Industria y Material, Servicios y Secretaría General Técnica.

4) *Organización regional.*—El distinto valor que al territorio se asigna en la Administración militar y que fué anteriormente aludido, repercute en el escalonamiento de los órganos con competencia territorial de la Administración militar, asignando un valor preferente y de mayor relevancia a las autoridades militares regionales en perjuicio de las provinciales y locales. El territorio nacional se encuentra dividido en XI Regiones Militares (Ejército de Tierra), 3 Departamentos Marítimos, una Jurisdicción Central, el Sector Naval de Cataluña y las Comandancias Generales de Baleares y Canarias (Armada), así como 7 demarcaciones aéreas: 5 Regiones Aéreas y 2 Zonas Aéreas: Baleares y Canarias.

V

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA MILITAR PARTICULAR

Dentro de la consideración de la acción administrativa militar, resalta la diferenciación de un orden gradual de peculiaridades respecto al general actuar administrativo. Unas normas son invariables para el régimen de la Administración general; algunas, y son de las que tratamos, encuentran ordinariamente una especialidad cuando la regulación de la Institución alcanza a la acción de los Ejércitos, y otras tienen solamente una aplicación en ocasiones extraordinarias de emergencias o de guerra.

El segundo punto de consideración toma una virtualidad de importancia en las siguientes Instituciones administrativas:

1) *Procedimiento administrativo.*—Aplicable al Ejército la Ley de 17 de julio de 1958, si bien en una serie de preceptos particulares que no alcanzan una docena de artículos, según la defensa en las Cortes del proyecto de ley de Procedimiento administrativo,

dada la especial consignación orgánica y disciplinaria de las Fuerzas Armadas, será aplicable el régimen anterior del Reglamento de Régimen y Despacho de 20 de febrero de 1899, en tanto no sea publicada la disposición a que alude la disposición transitoria 2.ª de la vigente ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 (13).

2) *Contratación administrativa*.—Vigente la Ley de 20 de diciembre de 1952, si bien con especialidades en el procedimiento, que son recogidas en el Reglamento de Contratación administrativa militar de 10 de enero de 1931 para Ejército y Aire, y 12 de diciembre de 1958 para Marina (14).

3) *Servidumbres administrativas*.—Cuyo contenido principal consiste en prohibiciones de construir, edificar o plantar en las proximidades de las plazas fuertes, fortalezas, puertos militares, bases, almacenes de explosivos, etc., y en la extensión que comprenda la zona polémica exterior o de defensa próxima, así como en la zona militar de costas y fronteras, y aéreas de maniobra y recalada contiguas a los aeropuertos.

4) *Dominio público*.—Puesto de manifiesto en la existencia de determinados bienes (art. 339, núm. 2, del Código civil) que son de dominio público por su afectación a la defensa del territorio, así como otros a los que la doctrina moderna no encuentra dificultades de extender el régimen demanial, dadas las peculiaridades, gran valor económico e indisponibilidad de dichos bienes (grandes armamentos).

5) *Requisas militares*.—Ascendiente de las civiles y que han encontrado una regulación sistemática en los arts. 101 y sigs de la ley de Expropiación forzosa dada la insuficiencia del procedi-

(13) M. F. CLAVERO ARÉVALO: *Ambito de aplicación de la ley de Procedimiento administrativo*, en "R. A. P.", núm. 29, pág. 315. L. F. CRESPO MONTES: *La ley de Procedimiento administrativo y su aplicación a la Administración militar*, en "D. A.", núm. 51, págs. 13 y sigs.

(14) El día 1 de junio de 1965 ha entrado en vigor una nueva legislación general de los contratos del Estado, Decreto de 8 de abril de 1965, y que según se desprende de la generalidad de su texto y más expresamente del art. 33, núm. 3, es plenamente aplicable a Ejército, no obstante la posibilidad de aparición de peculiaridades de orden reglamentario en virtud de lo dispuesto en las accionales 1.ª y 2.ª

miento especial de expropiación por razones militares (art. 100) para satisfacer todas las eventuales necesidades que la Defensa Nacional puede llevar consigo.

6) *Industrias militares.*—Cuyo estatuto de capital social y del personal obrero contratado encuentra ciertas especialidades, obligándose a que el capital social sea nacional (Ley de 24 de noviembre de 1939 y Decreto-ley de 27 de julio de 1959), así como estableciendo peculiaridades en el régimen laboral de su personal (Decreto de 16 de mayo de 1959).

7) *Responsabilidad administrativa en el orden militar.*—Las múltiples disposiciones reguladoras de casos particulares y concretos (explosión de polvorines, daños y perjuicios de tropas en maniobras, intervención de Fuerzas Armadas en actos propios del servicio, subsidiariedad especial en insolvencia del culpable, etcétera). Resultan de aplicabilidad dudosa dada la regulación efectuada, y con un alcance indiscriminado, en materia de responsabilidad de la Administración del Estado en los arts. 40 y sigs. de la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 (15).

IV

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA MILITAR EXTRAORDINARIA

Significa ésta la ampliación de la esfera ordinaria de sus atribuciones por supuestos específicos de necesidades de orden público o declaración del estado de guerra en todo o parte del territorio nacional. Así, en el art. 4.º de la ley de Orden público establece que en caso de necesidad, puede solicitar el Ministerio de la Gobernación, por conducto reglamentario, la cooperación de Unidades militares para desempeñar los servicios públicos que se les encomiende, siempre bajo el mando de sus jefes naturales, y en estado de excepción el art. 32 autoriza el emplazamiento

(15) Tesis de Diploma. Escuela de Estudios Jurídicos del Ejército. Teniente Coronel JUAN GARCÍA DE POLAVIEJA: *Responsabilidad administrativa con especial referencia a Ejército.*

de puestos armados en los lugares más apropiados para asegurar la vigilancia. En supuesto de declaración de estado de guerra, la movilización desencadena el potencial almacenado para la guerra o la defensa, no sólo en el campo militar, sino en un campo más general que abarca tanto los recursos políticos, profesionales o económicos, pudiendo clasificarse el fenómeno de la movilización en tres órdenes principales de actividades.

1) *Movilización política*.—La cual tiene por objeto el reajuste de la esfera de atribuciones particulares de cada uno de los poderes del Estado. Siendo la virtualidad del Decreto-ley en estos casos, ejemplo elocuente de lo que podría llamarse "movilización del ejecutivo". Por otra parte y con el mismo efecto redistributivo de atribuciones la ley de Orden público en su art. 40 autoriza a la autoridad militar para absorber atribuciones propias de la autoridad civil.

2) *Movilización personal*.—La cual encuentra una reglamentación genérica en las especialidades que ofrece la requisa militar (artículo 101 de la ley de Expropiación forzosa), si bien su reglamentación específica se establece en el Reglamento de movilización de 7 de abril de 1932 en que se regula el llamamiento a filas a los reservistas de los reemplazos que se encuentran en situaciones de licencia ilimitada.

3) *Movilización industrial*.—Regulada como requisa militar especial en el art. 101 de la ley de Expropiación, si bien su reglamentación específica y concreta se encuentra en los Decretos de 28 de noviembre de 1942 y 10 de febrero de 1943, de acuerdo con los cuales se declarará obligatoria para la industria particular la fabricación de material y efectos militares en tiempo de guerra, así como la militarización del personal de dichas industrias, sometiénolo al Fuero castrense y asimilando a las categorías del Ejército respectivo.