

EN DEFENSA DEL ESTADO: LAS ATRIBUCIONES LEGALES DEL EJÉRCITO EN SITUACIONES DE CRISIS 1812-1939

Joaquín Gil Honduvilla
Coronel Auditor

Resumen

La protección extraordinaria del Estado a lo largo de los años del constitucionalismo está íntimamente ligada a la intervención del Ejército en la vida política de un país, que como España, ha vivido desde el inicio del siglo XIX en una constante convulsión política hasta bien entrado el siglo XX. Desde la Guerra de Independencia (1808-1814) hasta la Guerra Civil española (1936-1939) se producen diversos intentos de encajar legalmente el papel de lo militar en el ámbito político y normativo, concretando el papel que debía jugar la institución castrense en aquellos momentos en los que el Estado se encontraba en peligro por causas externas o internas. El instrumento que adecuaba esta función son las distintas leyes de orden público aprobadas durante los años a los que se dedica este trabajo.

Palabras claves: Estado, constitución, Ejército, alarma, excepción, sitio, guerra.

Abstract

The extraordinary protection of the state over the years of constitutionalism is intimately linked to the intervention of the Army in the political life of a country, which, like Spain, has lived since the beginning of the ni-

nineteenth century in a constant political uproulsion until well into the twentieth century. From the War of Independence (1808-1814) to the Spanish Civil War (1936-1939) there are various attempts to legally fit the role of the military in the political and normative sphere, specifying the role that the Castrense institution should play at a time when the State was in danger for external or internal causes. The instrument that suited this function are the different law enforcement laws passed during the years to which this work is engaged

Keywords: State, constitution, army, alarm, exception, siege, war.

SUMARIO

Introducción; 2. Antecedentes; 3. Derecho comparado; 4. El derecho español antes de la Constitución de 1812; 5. De la Constitución de 1812 a la de 1869; 6. De la constitución de 1876 a 1931; 7. La Segunda República; 8. La Guerra Civil; 9. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objeto analizar los mecanismos con los que se dotó el Estado en situaciones en las que las autoridades políticas eran incapaces de mantener la normalidad social con los poderes ordinarios con los que estaban dotadas a lo largo de todo el siglo XIX y en los primeros años del siglo XX. Eran estas circunstancias de riesgo o peligro para la supervivencia de la unidad política del país, o de riesgos en la sociedad que exigían medidas de acción extraordinarias, aunque no en pocas ocasiones estos mecanismos fueron empleados para sofocar meras alteraciones del orden público, de gran intensidad. Algunas veces estos peligros podían tener un origen externo, guerras con otros Estados o conflictos armados en zonas bajo control (Protectorado español de Marruecos), pero otras nacían de inercias internas, de alteraciones del orden, o por el surgimiento de fuerzas desintegradoras que emergían dentro del propio Estado. En otras ocasiones eran el resultado de corrientes de opinión política que pretendían un cambio de régimen, no por medios pacíficos y democráticos, sino a través del ejercicio de la fuerza. Esto nos llevará a tener que estudiar un problema histórico como es el de la intervención endémica del Ejército español durante el periodo acotado en cuestiones propias de la paz interior del Estado. Funciones que no eran propias de la institución y para las que no estaba originariamente preparado. Tam-

poco toda intervención de «lo militar» en la vida del país ha estado siempre dirigida al mantenimiento o decapitación del gobierno de la nación. Quizás de menor trascendencia histórica, pero no de menor utilidad ha sido la presencia de unidades militares en la lucha contra enfermedades o epidemias.

De este modo, estos mecanismos no pueden ser entendidos como una cuestión del pasado, ya remoto, y la más vigente realidad que llevamos viviendo desde el año 2020, así nos lo está demostrando. Por mucho que en el actual régimen democrático sean excepciones las intervenciones del Estado que supongan una restricción de derechos y libertades fundamentales del individuo, la especial situación generada por la pandemia del COVID 19 ha vuelto a estos mecanismos excepcionales de protección a la más vigente actualidad. En el año 2020, debido a la pandemia de coronavirus, se ha declarado el estado de alarma en tres ocasiones: el estado de alarma nacional de 14 de marzo a junio Real Decreto 463/2020; el estado de alarma declarado para la Comunidad de Madrid, de 9 de octubre, Real Decreto 900/2020; y el estado de alarma nacional de 25 de octubre de 2020, Real Decreto 926/2020.

Pero no solo pandemias y enfermedades han alterado el devenir pacífico de nuestra política. La primera vez que fue empleado este mecanismo durante el actual régimen fue durante la crisis de los controladores aéreos, Real Decreto 1673/2010, por el que se militarizó a los controladores de tránsito aéreo al servicio de AENA, decisión tomada, siendo presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero.

Además de los estados de alarma declarados, desde 2017, en razón de la declaración de independencia de la comunidad de Cataluña, se han generado propuestas por partidos políticos, como es el caso de VOX, presentadas en el Congreso de los Diputados, por las que solicitaba la aplicación del estado de excepción en dicha región, propuestas, que al final, no han sido aprobadas¹.

Por todo ello, por la vigencia de este tema, es por lo que es interesante conocer cómo ha sido la evolución histórica de los mecanismos con los que se ha dotado el Estado a lo largo de los intensos años que van desde el final de la Guerra de Independencia hasta el final de la Guerra Civil, años de continuas crisis sociales y políticas que han permitido un uso, a veces desmedido, de unas facultades con las que se dota el Estado, y que en muchos casos ha significado la presencia de fuerzas militares en la calle.

¹ «Vox urge a Sánchez a aplicar el estado de excepción en Cataluña». abc.es.

2. ANTECEDENTES

Toca introducirnos en una cuestión compleja desde el punto de vista histórico y desde el punto de vista jurídico, la incardinación de la institución militar dentro de los mecanismos establecidos constitucionalmente para la seguridad del Estado, o lo que es lo mismo, la protección extraordinaria del Estado. Intentaremos analizar las misiones constitucionales conferidas a la institución castrense en la defensa del Estado y el uso que de las mismas se hizo a lo largo de los años a los que se dedica este estudio.

Se va a plantear como tesis de trabajo la idea de que el ejercicio de estas funciones determinó el desarrollo de una «voluntad institucional» que excedía de las verdaderas facultades y competencias que las leyes les conferirían. En este sentido, podemos decir que a lo largo de los primeros años del siglo xx el Ejército se va a consolidar como un nuevo sujeto dentro del ámbito de las relaciones políticas. Esta consolidación nace como consecuencia de la personalización de las misiones encomendadas a la institución militar. Es decir, intentaremos dar respuesta a una cuestión compleja, que no es otra que analizar cómo pudo una institución, como era la militar, creerse depositario de unos valores y de unas funciones pertenecientes al Estado, como eran la seguridad y la defensa a ultranza de la paz interior, y cómo esas atribuciones marcarán la participación política de la institución hasta 1936 y tras la Guerra Civil, durante buena parte del siglo xx.

Y decimos que el tema es problemático porque tendremos que jugar con deducciones más que con realidades fácticas. Con creencias más que con situaciones, por mucho que estas ilusiones nacieran de normas jurídicas del más alto nivel. Y es así porque a lo largo de estas líneas intentaremos conocer la «voluntad del Ejército», cuando como institución perteneciente al Estado, dicha institución debería carecer de voluntad y de criterios propios.

Así pues, si las limitaciones de los derechos políticos de los militares afectaban a cada uno de los miembros de la institución como personas físicas e individualmente, es decir, como ciudadanos, uno de los problemas más complejos que tendremos que lidiar en este artículo es con la conformación de una voluntad institucional, más allá de las voluntades de cada uno de los miembros, voluntad que se hizo valer en muchos momentos de los años objeto de estudio. En este sentido, asistiremos a la deformación de la institución militar al ser entendida como persona jurídica con voluntad propia, más allá de sus propias capacidades.

En el periodo histórico que vamos a tratar el Ejército entendió su misión más allá de sus propias competencias y funciones, hasta llegar a lo largo de los treinta primeros años del siglo xx a influir en el cuerpo legis-

lativo y ejecutivo nacional, e imponer a los mismos criterios y líneas de actuación². Esta «coacción» se realizó, no por medio del uso de la dictadura, por mucho que entre los años 1923 a 1930 el general Miguel Primo de Rivera asumiera poderes dictatoriales, sino a través de la presión corporativa al resto de los poderes del Estado. Esta presión pudo tener lugar, a diferencia de los límites establecidos en otras sociedades democráticas contemporáneas, como la francesa o la británica, que sí limitaban de manera clara la intervención de sus ejércitos en la actividad política, por la mediocridad del cuerpo político hispano, por el apoyo mostrado por el rey Alfonso XIII a muchas de las iniciativas impulsadas por la institución, y por la fuerte impronta de algunos de los militares de mayor graduación en el ámbito de la política civil y parlamentaria.

Una dictadura militar no tiene por qué basarse en la intervención del Ejército en la dirección política del Estado, sino la dirección política del Estado a través de un militar. Podemos incluso hablar de dictaduras civiles. Los criterios políticos emanados de los gobiernos de un dictador militar, las líneas de gestión ejecutadas, las normas aprobadas, no pertenecen a la institución como tal, sino al militar que ha asumido el poder. La fuerza, el prestigio, y los apoyos de este militar lo alzan al gobierno de la nación, con o sin el apoyo de los centros de decisión políticos que rigen el país. El dictador tiene nombre y apellidos, y pasará a la historia por sus singularidades y por sus decisiones personales. En este sentido hay que señalar que los mayores opositores a la implantación y perpetuación de Primo de Rivera en el poder se encontraron dentro del propio Ejército, no en otras instancias ajenas, y menos en el cuerpo político existente en aquellos momentos. Lo que sucedió a lo largo de los primeros treinta y seis años del siglo xx fue otra cosa, fue la injerencia en ámbitos políticos de la institución militar, a través de sus representantes, hasta el punto de que la institución militar actuó más allá de sus propias competencias, convirtiéndose en un Estado dentro del Estado.

Evidentemente, los primeros responsables de esta desestructuración del Estado fueron los propios militares, especialmente aquellos de mayor graduación que a lo largo de aquellos años impulsaron este tipo de comportamientos, pero también fueron responsables de esta atrofia los políticos que controlaban las riendas del poder, y que con su incompetencia y falta de resolución permitieron dicho desafuero. Como también hemos señalado

² GIL HONDUVILLA, Joaquín. «Los derechos políticos y sus limitaciones al militar (S. XIX y S. XX)», en *Revista de Historia Militar*, N.º 109. Madrid: Instituto de Historia y Cultura Militar 2011.

en otros trabajos, esta situación demuestra una debilidad del Estado y de sus mecanismos de defensa, y un abandono de sus obligaciones por los responsables de los poderes. Los años del reinado de Alfonso XIII serán años de decadencia del régimen canovista, y una de las mayores muestras de esta decadencia se puede ver en el papel jugado por el Ejército dentro del ámbito político de actuación.

¿Pero cuál era el papel del Ejército dentro de la defensa constitucional del Estado? Para contestar a esta pregunta nos vamos a retrotraer a los primeros años del siglo XIX, en concreto al final de la Guerra de la Independencia, para apreciar cómo intervino la institución castrense en la política hispana.

El Ejército salido de la guerra de 1808-1814 no era el mismo que el que había iniciado dicha contienda. La procedencia social de las estructuras del cuerpo de oficiales había cambiado sustancialmente. Del Ejército realista, basado en oficiales nacidos de la nobleza, que defendían a la Corona y solo obedecían al rey, se había pasado a un ejército popular en el que habían tenido entrada sujetos procedentes de las capas medias, e incluso bajas, de la sociedad hispana, y que defendían al Estado como institución. A la par que se abría el cuerpo de oficiales a otros estamentos sociales, que habían tenido vedada la carrera de las armas hasta ese momento, salvo contadas excepciones, el Ejército se abrió al mundo de las ideologías y de la política.

Evidentemente fueron las Guerras Carlistas las que marcaron la preponderancia de un ejército vencedor. Antes, desde el 1 de enero de 1820, con la sublevación del comandante Riego en Las Cabezas de San Juan, había comenzado la época de los pronunciamientos. Según uno de los más destacados analistas de este tipo de actuaciones, Miguel Alonso Baquer, el pronunciamiento puede definirse como una: «Rebeldía de mandos profesionales, propugnada por grupos políticos convencidos de que el gesto de los oficiales, al contar con la adhesión de la opinión pública, conducirá, sin daño ni riesgo, a la paz social y a la reforma política. No se incluye como tal la ruptura verbal con las instituciones de los hombres políticos, por solemnes que sean sus amenazas de implacable hostilidad. En la historia más reciente de España ha habido pronunciamientos liberales o de opinión pública; realistas o de adhesión monárquica, y militares o de solidaridad castrense»³.

Pero la perfilación de esta figura puede generar controversias. Para el catedrático de Derecho Constitucional Luis Sánchez Agesta, habría que entender también como pronunciamiento las exposiciones escritas efectua-

³ ALONSO BAQUER, Miguel. *El modelo de pronunciamiento*. Madrid: Rialp 1983. p. 31.

das por algunos militares, como las efectuadas por los generales Quesada y Llauder, y que hicieron llegar al rey Fernando VII para hacerle rectificar en las líneas políticas seguidas hasta esos momentos, por mucho que la presión ejercida a los aparatos del Estado fuera meramente testimonial y sin la salida de tropas en la calle.

Señala Gabriel Cardona que fueron los conflictos armados contra el carlismo los que crearon una nueva mentalidad militar. «Hasta entonces, el cuerpo de oficiales había sido una mezcla de antiguos cadetes, seminaristas, suboficiales, aristócratas y guerrilleros sin formación común pero, combatir contra el mismo enemigo, desarrolló un código mental anticlerical y pragmático, que convergía con muchos postulados progresistas»⁴. Es el proceso generado entre la Guerra de la Independencia y las Guerras Carlistas el que vincula a buena parte de las fuerzas militares hacia ideas liberales y progresistas. Curiosamente será un liberal, el general Espartero, el que restaure drásticamente la disciplina en el «Ejército del Norte» llevándolo a la victoria y con ello encumbrándose como figura indiscutible del Partido Progresista. Con posterioridad, militares de ideología conservadora o liberal fueron encabezando o apoyando las propuestas de gobiernos de sus respectivos partidos. Es la época de «los espadones», Espartero, Narváez, Serrano, O'Donnell, Prim... militares, no el Ejército en sí, se habían convertido en los impulsores del cambio político de la época. Bastaba una proclama, y el respaldo de algunas unidades para generar la alternancia política y para el cambio de las mayorías parlamentarias. Pero ninguno de estos militares, ninguna de las acciones desarrolladas por estos generales, atacaron al Estado constitucional vigente. El primer cambio institucional importante del siglo XIX –el paso de la monarquía constitucional que encabezaba Amadeo de Saboya a la instauración de la Primera República– no tuvo lugar por la presión de un espadón, por la inercia de un pronunciamiento, sino por la abdicación del Rey y el acuerdo en sesión conjunta del Senado y del Congreso vigentes, que proclamaron la República y designaron presidente del Gobierno provisional al federalista Estanislao Figueras, el 11 de febrero de 1873. En este cambio, el Ejército no jugó un papel relevante. Por el contrario, el papel del militar en el paso de la República a la monarquía Alfonsina (Alfonso XII) sí fue esencial, no pudiendo entenderse sin la actuación del estamento militar.

De todo lo relatado, podemos señalar que durante el siglo XIX el Ejército jugó un papel esencial dentro de la política nacional, siendo utilizado por los diferentes partidos del sistema como elemento impulsor de la al-

⁴ CARDONA, Gabriel. *El problema militar en España*. Madrid: Historia 16 1990, p. 42.

ternancia política. Pero en ningún momento la institución castrense actuó contra las formas del Estado ni atacó a este provocando su destrucción. Podemos decir que era un Ejército que no practicó el golpe de Estado y que sus componentes fueron «respetuosos» con el sistema político en el que vivían, por mucho que jugaran con él y se aprovecharan de las prebendas que obtenían.

Pero, ¿cuál era el papel de otros ejércitos de nuestro entorno dentro de la política de sus respectivos estados? Responder a esta pregunta nos obliga a estudiar, aunque sea sumariamente los mecanismos constitucionales de la protección extraordinaria del Estado, pues en ningún país europeo occidental, salvo Portugal, el papel del Ejército ha sido tan relevante como el nuestro en la conducción de la política estatal. Cuestión esta que nos debe llevar a valorar cómo entendieron legislaciones europeas el problema del orden público y de las revoluciones que brotaron no solo por movimientos políticos, sino también por hambre y otras necesidades.

3. DERECHO COMPARADO

El orden público en el antiguo régimen centraba su actuación en un problema reiteradamente presente en las sociedades estamentarias: el motín. Al comienzo, originados por poblaciones campesinas hambrientas y esquilgadas, pero conforme avanzaba la edad moderna, desarrollándose por plebe urbana que no veía cubiertas sus necesidades básicas. Ante el hambre o la subida de los precios de los productos de primera necesidad, y las protestas tumultuarias que estas situaciones generaban, la reacción de las autoridades afectadas se concretaba en medidas represoras, consistente siempre en el restablecimiento del orden, a través del castigo de los culpables, y en algunas ocasiones por medio del indulto de los castigos impuestos, pero como señala Pedro Cruz Villalón «El antiguo régimen funcionaba mal como “régimen represivo”. El antiguo régimen es un “régimen preventivo”, es en su actividad, o mejor, en su capacidad de prevenir y evitar que los levantamientos se produzcan en lo que está su mayor probabilidad de éxito, su principal posibilidad de supervivencia, y es en esta instancia, en la de prevención, en la que emplea todo su esfuerzo, renunciando a estar en situación de responder mejor ante unos levantamientos populares frente a los que, en definitiva, siempre saldrá perdiendo»⁵.

⁵ CRUZ VILLALÓN, Pedro. *El estado de sitio y la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales 1980, pp. 45 y 46. Contemporáneo con este trabajo podemos

Las medidas que en la Edad Media, y gran parte de la Edad Moderna, se tomaban para evitar las protestas tumultuarias iban desde las sacas de gentes de levas, evitando de esta manera que la población más proclive al levantamiento estuviera en condiciones de efectuarlo; a la organización de fuerzas de disuasión, constituidas por miembros de los primeros ejércitos, toda vez la no diferenciación de las funciones asignadas a los contingentes armados; a la prevención permanente mediante el abastecimiento y el control de los precios de los productos de primera necesidad, con ajustes de los precios del mercado, con importaciones, si eran precisas; una prevención estructural en base al mantenimiento de la población en niveles de analfabetismos muy altos y en el poder sobre las masas de la Iglesia oficial y a los albores de una prevención política-policial, con las censuras de pasquines y privaciones de libertades y deportaciones.

Todo cambiará con la Revolución de 1789, y con la necesidad de adaptar las medidas represivas al «nuevo orden constitucional», «en nombre de la libertad individual los constituyentes del ochenta y nueve declaran abolidas las “instituciones que lesionaban la libertad”, y estas instituciones son muy particularmente las que constituían la prevención policial o política a que hacíamos breve referencia en el apartado anterior: órdenes arbitrarias de detención o destierro, censura de impresos, etc. La revolución se hace expresamente contra estas instituciones, y así lo anuncian los cahiers de los tres estados»⁶. De esta manera, el nacimiento de un estado constitucional significará el desmantelamiento del sistema preventivo del Antiguo Régimen y la creación de uno nuevo.

La nueva represión será una represión legal. Se caracterizará por el protagonismo legislativo, pues la primera característica del orden público represivo configurado por la Constitución es su regulación por ley, y con ello la implantación del principio de legalidad en toda actuación del Estado, principio que implica necesariamente el de irretroactividad de las leyes penales. No hay castigo sin que los hechos cometidos estén tipificados en una norma, debiendo estar también codificadas las sanciones que se puedan imponer.

encontrar otros referidos al tema del orden público como el realizado por BALLBÉ MALLÓL, Manuel. *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Madrid: Alianza Universidad 1985. Si toda la doctrina está de acuerdo en la calidad del primero de estos trabajos, algunos especialistas, como Bartolomé Clavero, expresan ciertas críticas, reconociendo su calidad, al segundo de estos libros, así sucede en la recesión publicada en el *Anuario de Historia del Derecho Español* (1986). Por esta razón tomaremos como trabajo de referencia en este estudio el realizado por Cruz Villalón.

⁶ *Ibíd.*, p. 59.

Pero no es solo suficiente que existan leyes que marquen los hechos y sus sanciones, hace falta también que los procedimientos se encuentren determinados por normas la aplicación de estas leyes sancionadoras, hace falta la existencia de una represión judicial, especialmente en los trámites de las detenciones de ciudadanos y en las garantías de cualquier individuo a que su procedimiento sea tratado ante un juez. La cuestión fue que en estos primeros años del constitucionalismo se primó, en defensa del Estado, a una jurisdicción especial sobre la común a la hora de aplicar el castigo y controlar los procedimientos. Como veremos, especialmente en el derecho continental europeo del siglo XIX, se impulsó a la Jurisdicción militar sobre la Jurisdicción ordinaria, llegándose de esta manera a introducir e imbricar lo militar a la idea de orden público. Pero si esta conexión, en el proceso constitucional francés se desarrolló sin muchas tiranteces, llegándose poco a poco a perfilar qué aspecto de la represión correspondían a las fuerzas militares y cuáles no, en el proceso hispano tal vinculación llegó casi al monopolio, toda vez el uso reiterado del Ejército como fuerza de orden público a lo largo de todo el siglo XIX y los primeros treinta años del siglo XX; aspecto este que, como veremos, alcanzó y se mantuvo presente incluso con la Segunda República, régimen que no supo disociar las ideas de orden público y milicia, por mucho que creara cuerpos de seguridad «civiles», como era el Cuerpo de Seguridad y Asalto, y por mucho que intentara limitar la jurisdicción militar a lo estrictamente castrense.

Volvemos a citar a Cruz Villalón al explicar este proceso, pues suyos son los más completos trabajos publicados sobre el constitucionalismo y la protección extraordinaria del Estado. Según este autor, el derecho a un juez legal y al mantenimiento de las formas procesales son garantías que en su momento «parecieron suficientes para la proscripción de las prácticas del antiguo régimen, las comisiones especiales procediendo sumariamente en la represión de los atentados a la seguridad interna. Y, sin embargo, con esta formulación, la jurisdicción militar sobre ciudadanos no militares no quedaba expresa y formalmente prohibida. Los tribunales militares no son comisiones instituidas para una ocasión determinada, sino que, por el contrario, son una jurisdicción permanente, que deriva su existencia de la ley misma, las ordenanzas militares: son tribunales que existen por ley anterior al delito. De otra parte, la jurisdicción militar dispone de procedimientos sumarios, sumarísimos incluso, los cuales sin duda suponen una excepción al “orden y las formalidades” del proceso ordinario, pero desde luego no son una dispensa acordada en función de un caso concreto: son unas formas establecidas en la ley misma, las ordenanzas.

«En otras palabras, la jurisdicción militar era una jurisdicción legal, constitucional, y sus procedimientos eran legales y, por tanto, también constitucionales. La Constitución de Cádiz decía, en su artículo 250: “Los militares gozarán también de fuero particular, en los términos que previene la ordenanza o en adelante previniere”. Lo único que se precisaba era una ley que sometiese a los ciudadanos no militares, en determinados supuestos, a los consejos de guerra»⁷.

Este proceso, en el mundo anglosajón fue distinto, pues prontamente se introdujo la prohibición de aplicar la jurisdicción militar sobre personas no sometidas a la disciplina castrense. Aunque en la Edad Media existía en Inglaterra la *court of chivalry*, que era un tribunal compuesto por el condestable, comandante en jefe del ejército y el marshall, al que se le confería la competencia jurisdiccional de los ejércitos en campaña, pero también, en algunas ocasiones, jurisdicción sumaria contra las revueltas y la lucha contra los mendigos en el propio territorio nacional, ya en la *Petition of Right* de 1628 se impulsaban propuestas contra estas competencias extraordinarias de las comisiones militares y se pedía su abolición dentro del territorio propio, porque privaba a determinados individuos de la población a ser juzgados por los tribunales ordinarios. Esta concreción del privilegio inglés de ser juzgados por tribunales ordinarios quedó expresamente aceptada en el primer *Mutiny Act*, de 1688, norma en la que quedan taxativamente fijados los supuestos en los que un soldado podía ser sometido a la jurisdicción militar, considerándose en todos los demás casos la prioridad de la jurisdicción ordinaria.

No obstante lo anterior, en el derecho anglosajón pronto se llegó a comprender la necesidad de regular la actividad de los representantes del Estado en materia de orden público. Será el *Riot Act* de 1714, o ley marcial inglesa, la que acote el latente conflicto entre la existencia de unas autoridades públicas responsables (aunque fueran civiles) ante los tribunales de justicia y la facultad de los ciudadanos de exigir responsabilidad por los daños que una autoridad pública le pudiera infligir. La protocolización de la actuación de la autoridad pública (lectura de una proclama por la autoridad a los revoltosos, la conminación a la disolución, transcurso de una hora, actuación de la fuerza) no ha de entenderse como una garantía de los ciudadanos, sino como una protección de las autoridades, hasta el punto que los requisitos del *Riot Act* no vienen a proteger la seguridad de los ciudadanos, sino a inmunizar a las autoridades.

⁷ *Ibidem*, p. 101.

La vinculación del Ejército al orden público en la Europa continental fue distinta, por mucho que se intentara fijar por las normas constitucionales como funciones esenciales de esta institución la seguridad de las fronteras patrias y su presencia en las relaciones políticas exteriores de la nación. Pero tanto en Francia como en España la intervención de «lo militar» no se circunscribió a la defensa exterior del Estado, sino que se empleó para el mantenimiento del orden público interior. Así fue desde los albores del constitucionalismo, a través de la ley marcial.

El término ley marcial es sinónimo, por una parte, de la intervención de la fuerza armada de la nación contra los ciudadanos, y por otra, es la ley especial que autoriza esta intervención en los casos y con las formalidades que dicha ley expresa.

El origen de este mecanismo se encuentra en el decreto de 21 de octubre de 1789, que nace por la necesidad de regular, por la comuna de París, las constantes situaciones tumultuarias que se estaban produciendo en el arranque de la revolución francesa que acabó con la caída de la monarquía borbónica. La articulación de la norma preveía que ni el Ejército, ni en general ninguna fuerza armada, podía ser utilizada contra los ciudadanos si no es a requerimiento de la autoridad civil, normalmente municipal. Así se señalaba en el artículo 2 de esta norma. El decreto pormenorizaba y protocolizaba la forma de comportarse la fuerza militar ante el tumulto (encabezamiento por una bandera roja, designación de comisión de hasta seis personas para exponer peticiones y reclamaciones, disolución pacífica de los congregados, intimación por la autoridad hasta tres veces a los resistentes para que se disuelvan) pero era algo más, en el caso de no conseguirse la disolución pacífica de los congregados, habilitaba al uso de la fuerza, con impunidad de quien la mandaba y de los que la ejercían, a los militares desplazados (artículo 7). Por último, y quizás lo más importante desde nuestro enfoque jurídico, el decreto se convertía en ley penal al imponer penas de hasta tres años de prisión a los instigadores, si la reunión era sin armas y de muerte, si esta era armada. También imponía, si la dispersión tenía lugar con el empleo de la fuerza, penas a los congregados de un año de prisión si no llevaban armas, tres si la llevaban y pena de muerte si hubieran cometido violencia (artículo 9).

Las posteriores leyes francesas que regulan el estado de la ley marcial, entre las que encontramos la de 23-26 de febrero de 1790, de 2 de junio también del mismo año, de 26 de julio de 1791, de 16 de abril de 1796 van a ir determinando el contenido de esta especial situación. Ante todo, hay que señalar que nos encontraríamos ante leyes que deben ser calificadas como de circunstancias, toda vez que regulan medidas de seguridad de carácter

extraordinario y transitorio con las que el Estado se dota para su protección en situaciones de turbación pública. Y son leyes de circunstancias en razón de dos motivos, bien porque se promulgan en situaciones y alteraciones públicas de especial gravedad, lo que requiere que en la misma norma se fije su tiempo de vigencia, o bien porque la aplicación de la norma se prevea para todos los casos en los que el Estado se vea en tales situaciones, debiéndose en estas normas describir en el propio texto en qué casos es posible la aplicación de la norma aprobada, marcándose una casuística sobre qué debe ser entendido como alteraciones del orden público. Lo que sí queda claro es que la aprobación de este tipo de estados introduce una modificación esencial en el estatus jurídico de los ciudadanos. Es por ello que podemos hablar no solo de ley de circunstancia, sino también de ley de excepción. Y lo es, no solo por lo que ya hemos señalado anteriormente, la posibilidad de establecer nuevas conductas punibles penalmente y nuevas penas a las conductas ya castigadas en el código penal, sino también por la posibilidad de suspender garantías constitucionales (reunión, asociación, expresión, prensa...).

4. EL DERECHO ESPAÑOL ANTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1812

Pero, ¿cómo se regulaba en España este tipo de actuaciones de los poderes públicos ante situaciones de crisis públicas?

Por la naturaleza de este trabajo no vamos hacer referencia alguna al derecho medieval para ver cómo se trataban los motines o las protestas colectivas dentro de las relaciones vasalláticas imperantes en los mal llamados siglos oscuros de la Edad Media. Pocas diferencias encontraríamos con el modo de proceder en los reinos hispanos con los mecanismos de respuesta que surgieron en otros reinos extrapeninsulares, por mucho que normas recogidas en fueros municipales y otras compilaciones legales se refieran a este tema.

Tampoco vamos a profundizar en las normas con la que se dotaba uno de los primeros estados modernos a la hora de contener el orden público, pues estas normas dependían de las recogidas por cada uno de los reinos que componían la unión de coronas, haciendo extremadamente prolijo su desarrollo.

Simplemente vamos a comenzar este estudio con las normas surgidas después de la aprobación de los Decretos de Nueva Planta, conjunto de normas promulgadas entre 1707 y 1716, por el primero de los reyes de la dinastía Borbón, Felipe V, por las cuales quedaron abolidas las leyes e

instituciones propias del Reino de Valencia y del Reino de Aragón el 29 de junio de 1707, del Reino de Mallorca el 28 de noviembre de 1715 y del Principado de Cataluña el 16 de enero de 1716, todos ellos integrantes de la Corona de Aragón, y se procedía a una «reunificación normativa y estructural» del Estado, poniendo fin así a la estructura compuesta de la Monarquía Hispánica de los Austrias.

Es en este periodo, primero de unificación normativa, cuando, incluso antes de que naciera el estado constitucional en España, ya se aprobaron normas que regulaban la intervención de la fuerza contra población en estado de alteración. Claro ejemplo de este tipo de normas represivas es la Pragmática de 17 de abril de 1774, dictada por Carlos III. Esta norma es solo un intento de organización de la represión con los medios del antiguo régimen, pero carecía de las características propias de las «leyes marciales» francesas. La norma habilitaba a la autoridad que se encontraba afectada por una alteración del orden para publicar un bando intimando a la dispersión y advirtiendo que serían considerados culpables de bullicio «los que se encuentren unidos en número de diez personas» (art. 7). Esta norma permitía a la autoridad a intimar a los congregados a retirarse (art. 8), el cierre de los locales públicos (art. 9) y disponía el acuartelamiento de las tropas, quedando en disposición de obedecer los requerimientos de la justicia ordinaria (art.11).

Pero las diferencias con las normativas constitucionales son evidentes. En los bandos no se contenía advertencia alguna de que no se derivara responsabilidad por el uso de la fuerza; tampoco existía requerimiento, como procedimiento previo a la intervención de la fuerza; las reclamaciones que provocan la alteración del orden no son entendidas como derecho de petición sino como reclamaciones individuales, al modo del antiguo régimen; se prohibía cualquier concesión hecha por vía de asonada (art. 18 y 19) y por último, pero desde el punto de vista en el que se enfoca este trabajo, la jurisdicción que conoce de dichos altercados es la jurisdicción ordinaria «léase real. Es en la inhibición de todas las jurisdicciones privilegiadas en lo que la pragmática más reiteradamente insiste, debiéndose entender por jurisdicción ordinaria la real...»⁸.

5. DE LA CONSTITUCIÓN DE 1812 A LA DE 1869

Para no hacer más premioso este trabajo nos vamos a centrar en las normas constitucionales, las leyes que regulan los estados excepcionales y

⁸ *Ibidem*, pp. 163 y 164.

aquellas que hacen referencia a las fuerzas militares, obviando toda mención a otras normas policiales o de orden público.

La primera norma dictada después de la Constitución de 1812 que regulaba este tipo de materias es el Código Penal de 9 de julio de 1822. Es en esta norma donde se recepciona en nuestro derecho la figura de la ley marcial. Concretamente se contempla en los capítulos 1.º, 2.º y 3.º al regular los delitos de rebelión, sedición y de los motines o tumultos, asonadas, u otras conmociones públicas.

Señala el artículo 274 que es rebelión el levantamiento o insurrección de una porción más o menos numerosa de súbditos de la Monarquía, que se alzan contra la patria y contra el rey, o contra el gobierno supremo constitucional y legítimo de la nación, negándole la obediencia debida, o procurando sustraerse de ella, o haciéndole guerra con las armas. Para que se tenga consumada la rebelión es necesario que los rebeldes insistan en su propósito después de haber sido requeridos por la autoridad pública para que cedan.

Por su parte el artículo 280 señala que es sedición el levantamiento ilegal y tumultuario de la mayor parte de un pueblo o distrito, o el de un cuerpo de tropas o porción de gentes, que por lo menos pases de cuarenta individuos, con objeto, no de sustraerse al Gobierno supremo de la nación, sino de oponerse con armas o sin ellas a la ejecución de alguna ley, acto de justicia, servicio legítimo o providencia de las autoridades, o de atacar o de resistir violentamente a estas o a sus ministros, o de excitar a la guerra civil, o hacer daño a personas o a propiedades públicas o particulares, o de trastornar o turbar de cualquier otro modo y a la fuerza el orden público. Para que se tenga por consumada la sedición es necesario que los sediciosos insistan en sus propósitos después de haber sido requeridos por la autoridad pública para que cedan.

El artículo 299 de esta norma define qué se entiende por motines o tumultos al señalar que lo es el movimiento insubordinado y reunión ilegal y turbulenta de una gran parte de un pueblo o de una porción de gentes que por lo menos pase de cuarenta personas mancomunadas para exigir a la fuerza o con gritos, insultos o amenazas, que las autoridades o funcionarios públicos como tales otorguen, o hagan o dejen de hacer alguna cosa justa o injusta, aunque sin llegar a ninguno de los casos expresados en los artículos 274 y 280.

Siendo asonada, de acuerdo con el artículo 300 del Código Penal la reunión ilegal y movimiento bullicioso de un número de personas que por lo menos llegue a cuatro, mancomunadas y dirigidas con gritos, insultos o amenazas a turbar o embarazar alguna fiesta o acto público, a hacerse jus-

ticia con su mano, a incomodar, injuriar o intimidar a otra u otras personas, u obligarlas por la fuerza a alguna cosa, sea justa o injusta, o a causar de cualquier otro modo algún escándalo o alboroto en el pueblo, aunque sin llegar a ninguno de los casos expresados en el artículo precedente y en los 274 y 280.

Interesa de la descripción de estos artículos que no existe atribución de responsabilidades a los que mandan las fuerzas como sucedía en la normativa británica, e incluso en la francesa. También es importante señalar que se habla de «requerimientos» en la descripción típica de los hechos que pueden ser constitutivos de delitos de rebelión o sedición. Este requerimiento es el que va dirigido a los amotinados y rebeldes. De esta manera se podría equiparar el concepto requerimiento a intimación a los rebeldes, convirtiéndose en un elemento esencial del tipo penal. No podrá existir rebelión o sedición sin que previamente se haya requerido o intimado por parte de la autoridad a los congregados a que desistan de sus propósitos. Mientras el requerimiento no se produce el delito no se entiende por consumado.

En cuanto a las responsabilidades de las autoridades y de las fuerzas a su mando a la hora de sofocar las rebeliones o sediciones señala el artículo 295 que hecho el requerimiento de los dos modos expresados [a través de edicto, bando o pregón (art. 293) o por presentación de la autoridad a la vista de los congregados, con bandera blanca y dando tres toques de clarín (art. 294)] se podrá desde luego usar de las armas y de todo el rigor militar contra los rebeldes y sediciosos, y tratarlos como a enemigos públicos. Es decir, que una vez cumplidas las exigencias formales requeridas en el código, el uso de la fuerza se convierte en legítima, sin tener que guardar, siquiera, proporcionalidad con el grado de violencia mostrado por los reu- nidos.

Este primer intento de regular las situaciones de alteración del orden público interior de la nación se queda a medio camino entre los sistemas británicos y el francés. Sirve para exonerar de responsabilidades a las autoridades armadas encargadas de sofocar la revuelta, pero no llega al nivel de la regulación francesa, toda vez que no se configura como una legislación de circunstancia. No se establecen traspasos de jurisdicción de la común a una especial (jurisdicción militar) ni se habla de espacios temporales en los que pueden encontrarse sujetos los ciudadanos a limitaciones de derechos. En este sentido, el Código Penal de 1822 se parecía más a la normativa británica sobre orden público que a la legislación continental que miraba como modelo al sistema francés.

La siguiente ley marcial aprobada en nuestro país se contiene dentro de la Ley de Reuniones Patrióticas, de 1 de noviembre de 1822. Esta norma, con la

que se pretendía fomentar el liberalismo en España, contiene un artículo 3 en el que se señala que en el caso de manifestarse síntomas de sedición, en algunas reuniones, como querer pasar a vías de hecho, o prorrumper en aclamaciones sediciosas, la autoridad podrá suspender la sesión, para cuyo intento hará leer tres veces en voz alta esta ley, requiriendo a los concurrentes a retirarse, y de no hacerlo se valdrá de la fuerza. Por su parte el artículo 5 señalaba que las reuniones no podrían celebrarse desde media noche hasta una hora después del amanecer, y en caso de hallarse reunidas a dichas horas, se disolverán, o de no hacerlo serán consideradas en estado de desobediencia a la ley.

La siguiente norma que contenía en su articulado una regulación expresa de lo que podía ser entendido como una ley marcial fue el Real Decreto de 18 de julio de 1834. Nació este Real Decreto como consecuencia de unos hechos gravísimos a los que se quiso dar solución inmediata por parte del Gobierno de la nación: la matanza de frailes que tuvo lugar en Madrid, el día anterior, al ser asaltados varios conventos del centro de la ciudad, siendo asesinados setenta y tres religiosos y resultando heridos otros once. La razón de esta fiebre anticlerical no fue otra que el rumor que se extendió por la ciudad de que la epidemia de cólera que la asolaba desde fines de junio, y que se había recrudecido el día 15 de julio, se debía «el agua de las fuentes públicas había sido envenenada por los frailes». Sin duda, fue este uno de los primeros actos contra la iglesia desarrollados en España en razón a procesos revolucionarios-liberales, situación esta que venía padeciéndose en toda Europa en aquellos mismos años. La respuesta del Gobierno ante los alarmantes sucesos del día anterior fue la aprobación de una ley marcial por la que se prohibía toda reunión de diez o más personas armadas (artículo 1); para ello, se autorizaba a la fuerza a la dispersión de los congregados, precedidas de tres intimaciones. Si tras estas intimaciones se mantenía resistencia por los presentes, se posibilitaba su disolución a viva fuerza (artículo 2); señalándose en los artículos siguientes penas de excepcional gravedad para los aprehendidos tras las intimaciones.

No hubo que esperar mucho tiempo, apenas un año, para que nuevas revueltas anticlericales, esta vez nacidas durante la Primera Guerra Carlista, del resentimiento surgido del apoyo de la Iglesia al partido del pretendiente, para que se provocara un cambio radical en el desarrollo normativo hispano sobre la materia. En este caso, la fiebre anticlerical afectó especialmente a Aragón y a Cataluña, dentro del contexto de las sublevaciones de la Revolución liberal española que pretendían poner fin al régimen del Estatuto Real, implantado en 1834 por la regente María Cristina de Borbón-Dos Sicilias, y dar paso a una Monarquía constitucional con el restablecimiento de la Constitución de 1812.

Fue a consecuencia de estos acontecimientos, como señala Cruz Villalón: «cuando se asiste al definitivo abandono de la ley marcial y su sustitución por un instrumento de excepción de naturaleza diferente, «el estado de sitio». En efecto, mientras una Real Orden de 8 de agosto de 1835 (*Gaceta* del 10) disponía que «se publiquen de nuevo las prevenciones hechas en el Real Decreto de 18 de julio del año próximo pasado», es decir, la ley marcial, nueve días más tarde la *Gaceta Extraordinaria de Madrid* del lunes 17 de agosto de 1835 publicaba el Real Decreto del día anterior por el que la plaza de Madrid se declaraba en estado de sitio. Con este decreto se inicia un nuevo capítulo de la protección extraordinaria del Estado»⁹. Este proceso implicó el reforzamiento del papel del Ejército en la sociedad.

Como sucedió en la Francia revolucionaria a finales del siglo XVIII, fueron los movimientos liberales, contrarios al antiguo régimen, los que ensalzaron a la institución castrense a cuotas de poder que nunca habían tenido cuando dependían directamente de la Corona. Nos encontramos en la época del militarismo y en la expansión de las competencias del Ejército. Es en este periodo cuando se desarrolla la militarización de la justicia.

Pero, ¿qué era el estado de sitio? Para poder responder a esta pregunta hay que tener bien claro el conflictivo equilibrio entre el orden público y el estado constitucional. Los derechos y garantías del individuo, marcados en el estado constitucional, solo pueden sobrevivir mediante la subordinación irrevocable de todos los individuos de la nación a una única autoridad superior. La seguridad, consiste en la subordinación de todos los ciudadanos a las leyes vigentes. Es el sometimiento a la ley, la vigencia del principio de legalidad. La protección extraordinaria del Estado se convierte así en cuestión esencial para el disfrute de los derechos individuales de los ciudadanos, toda vez que al amparo de esta legalidad es posible la modificación o suspensión de leyes que afecten a derechos individuales.

De esta manera, no se puede estudiar de la protección extraordinaria del Estado sin hacer una mención a la primera norma que defiende y articula la concreta defensa de los derechos individuales, y esta no es otra que la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789. Como ha sucedido en las líneas precedentes, vuelve a ser Francia, y las normas aprobadas en el país vecino, las que de manera más notoria influyan en el devenir normativo hispano. Esquemmatizando un escueto esquema, podemos decir del contenido de esta carta que, la seguridad, la libertad, la igualdad y la propiedad son el fin de los elementos esenciales en los que se asienta toda asociación política moderna y toda la teoría del Es-

⁹ *Ibidem*, p. 171.

tado. Pero se tardará hasta 1849 para encontrar un acomodo constitucional a la necesidad de habilitar instrumentos que permitan la defensa interior del Estado, para asegurar su propia seguridad. Dentro de este proceso normativo uno de los mayores problemas que tendrá que lidiar el legislador es el de la suspensión de las libertades individuales en momentos de extrema gravedad, y en especial el de la detención de los ciudadanos. Así, de la radical prohibición de las primeras constituciones 3-9-1791 y 24-6-1793, en las que se prohibía cualquier tipo de detención preventiva, se pasaba ya en la constitución de 22-8-1795 a permitirse este tipo de privaciones de libertad a los presuntos autores y cómplices de posibles conspiraciones contra la República (artículo 145). Tras el Primer Imperio, y hasta la aprobación de la Ley sobre el Estado de Sitio de 1849, vuelven a desaparecer este tipo de restricciones hasta que por fin encuentra un acomodo constitucional en el artículo 92 de la Constitución de 13 de diciembre de 1799. El referido artículo no es en sí una expresa suspensión del texto constitucional sino la suspensión de la vigencia de la Constitución, la suspensión del vigor de la Constitución en determinadas zonas del país. Ello quiere decir que la República no es que renuncie al régimen constitucional establecido, sino que autoriza su suspensión temporal, «por eso resulta posible el que la misma Constitución prevea su misma “suspensión”. Y es que, a diferencia del régimen del año II, la “suspensión de la Constitución” se concibe como un instrumento extraordinario, pero regular, de la protección del Estado»¹⁰.

De esta manera, en Francia tendrá cabida una figura que hasta esos momentos tenía una configuración bélica como es el estado de sitio. Así, la *Loi sur la conservation et le classement des places de guerre et postes militaires*, de 8-10 de julio de 1791 venía a establecer tres diferentes estados en los que se podía encontrar una plaza fronteriza ante la creciente amenaza de una guerra. Se hablaba de estado de paz, estado de sitio y estado de guerra. En dicho articulado se venía a establecer que el mantenimiento del orden público en una plaza corresponde a las autoridades civiles ordinarias, aunque estas se encuentren sometidas, y tengan que obedecer, las instrucciones de la autoridad militar que gestione la crisis bélica. No obstante, se establece una gran excepción. La señalada en el artículo 10 de esta norma, en el que se venía a señalar que en «estado de sitio» toda la autoridad para el mantenimiento del orden público pasará a las autoridades militares.

En este artículo se encuentra el origen de la aplicación del estado de sitio más allá de lo originariamente previsto, sobre la base de una gran ficción, la posible aplicación de este estado a ciudades que realmente no

¹⁰ *Ibidem*, p. 289.

estaban bloqueadas por potencias extranjeras. Además de esta ficción, hay que hablar de una interpretación extensiva de este artículo, pues si lo que parecía pretender era la transferencia de competencias en materia de orden público y policía interior entre las autoridades políticas y el comandante militar de una plaza asediada, se convirtió en algo mucho más grande de lo previsto en un principio, se entendió que por autoridad civil no solo se debía considerar a los representantes del gobierno y administración local, (representantes del poder ejecutivo) sino que también afectaba a los representantes del poder judicial afectado. Esta interpretación extensiva del artículo 10 viene a tener unas consecuencias extraordinarias, pues convierte en mantenedora del «orden público jurisdiccional» a una jurisdicción tan especial como la militar y con ello la llegada de «lo militar» en el campo de la represión y castigo de la paz interior del Estado.

De esta manera, un artículo que en su interpretación auténtica, finalista o teleológica de la norma solo permitía atribuir a la autoridad militar el control del orden público en una plaza afectada en un conflicto bélico, gracias a la interpretación extensiva que de su contenido se hizo, no solo posibilitaba aplicar su contenido a plazas que no se encontraban en esta situación de sitio o bloqueo por fuerzas extranjeras, sino que atribuía el pleno control de la lucha contra las alteraciones del orden público a la institución militar, incluso aplicando sus propias normas y sus propios tribunales. Posteriormente, nuevas normas como el Decreto Imperial de 24 de noviembre de 1811, o el artículo 106 de la Constitución de 1848 van a determinar el sentido último de esta figura durante el siglo XIX francés como es la *loi sur l'état de siege*, de 9 de agosto de 1849, que viene a configurar este estado como un estado de excepción estrictamente militar y represivo, donde lo que realmente se produce es la subrogación de las autoridades militares a las civiles en todos los papeles concernientes al orden público, llegándose a vincular al poder militar como garante de la paz interior y el restablecimiento del orden, vinculación a la que no llegaban expresamente los textos constitucionales vigentes.

En España se seguirá la estela dejada por nuestro país vecino, que tanto influyó en ámbitos políticos, legislativos y jurisdiccionales a lo largo del siglo XIX. Las restricciones a la libertad individual se encontraban contempladas ya desde la Constitución de 1812, en concreto el artículo 172, donde se establecía esta posibilidad en el exclusivo caso de que se viera afectada la «seguridad del Estado». Mientras que el artículo 308 venía a señalar que «si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la Monarquía o en parte de ella, la suspensión de algunas de las formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de los delincuentes,

podrán las Cortes decretarla por tiempo determinado». Posteriormente, el artículo 8 de la Constitución de 1837, volvía a permitir este tipo de suspensiones, en este caso, de manera temporal, en todo o parte de la monarquía, pero siempre determinado la necesidad de que fuera promulgada una ley que así lo estableciera, como sucedió el 13 de marzo de 1848 y el 8 de julio de 1866.

Además de la suspensión de las garantías individuales el desarrollo normativa hispano se vio arrastrado por la influencia gala hasta el punto que Cruz Villalón ha llegado a señalar que «adelantábamos cómo frente a unas constituciones que mantienen la ficción de que solamente es lícita la detención preventiva en situaciones de excepción, el Estado recurre a instrumentos no por inconstitucionales, menos contundentes. El instrumento es, como en Francia, el brazo militar, un brazo que es al mismo tiempo cabeza que legisla con el bando y sentencia de forma sumaria. Es la sustitución de la autoridad civil por la militar, sustitución que afecta también a las formas. El invento, lo mismo que en Francia, se llama estado de sitio, aunque a la hora de su legalización se prefiera llamarlo estado de guerra»¹¹. Y si en Francia se aplicó la excepcionalidad del estado de sitio a poblaciones que no estaba sitiadas ni bloqueadas, no lo iba a ser menos España, aplicando su estado de guerra a poblaciones en momentos en los que no existía tal estado.

El proceso es largo. El 17 de abril de 1821, un gobierno liberal, y es bueno remarcar nuevamente quien facilita este tipo de actuaciones, aprueba una ley por la que se abre la posibilidad de someter a consejos de guerra a ciudadanos no militares. Posteriormente en 1838 se trabajaba en un proyecto de ley sobre la declaración de las provincias en estado de guerra y las plazas en el de sitio, y en 1852 en un proyecto de ley de orden público. Les seguirán otros proyectos, todos ellos inconclusos. Incluso la Constitución *non nata* de 1856, surgida durante el bienio progresista regula de una manera ambigua la facultad de suspender las garantías individuales. Así, el artículo 9 de esta norma niega al Gobierno la facultad de suspender cualquier derecho individual de los ciudadanos, incluso estando cerradas las Cortes. Pero la realidad política que vivirá España es aquellos años y superará cualquier intento legal de armonizar y constitucionalizar materias tan esenciales como eran los estados de excepción y las limitaciones de las garantías individuales. El 20 de marzo de 1867 se aprueba una Ley de Orden Público que no es otra cosa que la rehabilitación de un proyecto anterior, en concreto el de la Ley de González Bravo. Esta norma abarcaba

¹¹ *Ibidem*, p. 319.

el orden público de una manera global, no solo en situaciones de normalidad ciudadana, sino también en momentos de excepción. Contemplaba tres posibles estados, normal, de alarma y de guerra y hacía desaparecer el concepto de estado de sitio. En todos los estados y situaciones el orden público quedaba sometido a la exclusiva competencia del Gobierno. Quedaba excluida de esta norma la regulación de las guerras contra otras naciones, guerras ultrafronterizas y las guerras civiles. La actuación de la Jurisdicción militar solo tenía cabida en el estado de guerra, extendiendo su ámbito de competencias a los delitos contra el orden público, contra la propiedad, contrabando, defraudación, falsificaciones contra el Estado y los de desobediencia y desacato a la autoridad. La capacidad para determinar «el estado» recaía exclusivamente en el Gobierno, sin intervención o control alguno del Parlamento, por lo que sometía al país en «un permanente estado de excepción»¹².

La constitucionalización de la protección extraordinaria del Estado se va a conseguir en España con la Constitución de 1869. Esta norma se aprobó bajo el Gobierno provisional de 1868-1871 que se formó tras el triunfo de la Revolución de 1868 que puso fin al reinado de Isabel II. En este proceso tuvo un importantísimo papel el Ejército, encabezado por la figura del general Prim. Por primera vez se va a contemplar en España, a este nivel normativo, la suspensión de derechos individuales de las personas, tanto nacionales como extranjeras. Por otro lado, la constancia constitucional de las limitaciones de las garantías individuales va a determinar la redacción de una norma de desarrollo, la Ley de Orden Público de 1870, quedando así configurado en España un sistema de doble ley en el ámbito de la suspensión de las garantías individuales. De nuevo será una Constitución liberal la que avance en un tema tan complejo como el tratado.

Aunque esta Constitución aboga por principios claramente liberales y democráticos, cuyo reflejos más claros se encuentran en la importancia que se da a las garantías jurídicas de los ciudadanos en los primeros artículos de la Constitución, así como el modelo de monarquía constitucional escogida, verdaderamente liberal en su configuración, será, por el contrario, esta norma la que habilite de manera «legal» el control y el ejercicio de las facultades más extremas del Estado contra los derechos de sus propios individuos.

Señala el art. 31 que: «las garantías consignadas en los artículos 2.º, 5.º, y 6.º, y párrafos 1.º, 2.º y 3.º del 17, no podrán suspenderse en toda la Monarquía ni en parte de ella, sino temporalmente y por medio de una ley,

¹² *Ibidem*, p. 363

cuando así lo exija la seguridad del Estado en circunstancias extraordinarias. Promulgada aquélla, el territorio a que se aplicare se regirá, durante la suspensión, por la ley de Orden público establecida de antemano.

«Pero ni en una ni en otra ley se podrán suspender más garantías que las consignadas en el primer párrafo de este artículo, ni autorizar al Gobierno para extrañar del Reino, ni deportar a los españoles, ni para desterrarlos a distancia de más de 250 kilómetros de su domicilio.

»En ningún caso los Jefes militares o civiles podrán establecer otra penalidad que la prescrita previamente por la ley».

La redacción del artículo es ladina. Comienza remarcando la inviolabilidad de las garantías individuales de las personas, para posteriormente proponer una excepción. Es una negación de la afirmación anteriormente establecida. Es decir, la inviolabilidad de la persona, al final, podrá ser trasgredida por instancias del Estado cuando así lo exija su seguridad, y en circunstancias extraordinarias. Conceptos indeterminados los de «seguridad» y «circunstancias extraordinarias» que dependerán de la extensión que ocupen, no solo de criterios políticos, sino incluso de la propia redacción de la norma de desarrollo antes aludida. Con todo, un elemento es esencial. Solo por ley podrán ser suspendidas las garantías individuales. No basta ya la voluntad de un ejecutivo, ante una situación de desorden, para reducir, aunque sea temporalmente, las garantías de los ciudadanos. Es necesaria una actuación del poder legislativo en ese sentido.

Pero, ¿cuáles son los derechos afectados por esta intervención del Estado en temas de seguridad? Regula el artículo 2 la detención de personas, al señalar que ningún español ni extranjero podrá ser detenido ni preso sino por causa de delito. Por su parte el artículo 5 hace referencia a la inviolabilidad de domicilio y el registro al señalar que nadie podrá entrar en el domicilio de un español, o extranjero residente en España, sin su consentimiento, excepto en los casos urgentes de incendio, inundación u otro peligro análogo, o de agresión ilegítima procedente de dentro, o para auxiliar a persona que desde allí pida socorro. Fuera de estos casos, la entrada en el domicilio de un español, o extranjero residente en España, y el registro de sus papeles o efectos, solo podrán decretarse por el juez competente y ejecutarse de día. El registro de papeles y efectos tendrá siempre lugar a presencia del interesado o de un individuo de su familia, y, en su defecto, de dos testigos vecinos del mismo pueblo. Sin embargo, cuando un delincuente, hallado *in fraganti* y perseguido por la autoridad o sus agentes, se refugiare en su domicilio, podrán estos penetrar en él, solo

para el acto de la aprehensión. Si se refugiare en domicilio ajeno, procederá requerimiento al dueño de este. Mientras que el artículo 6 se refiere a la prohibición de extrañamientos o confinamientos al señalar que ningún español podrá ser compelido a mudar de domicilio o de residencia sino en virtud de sentencia ejecutoria. Por último, el artículo 17 hace referencia a los derechos políticos de los españoles al contemplar en su articulado los derechos de expresión, reunión y asociación al indicar que tampoco podrá ser privado ningún español:

- Del derecho de emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta o de otro procedimiento semejante.
- Del derecho de reunirse pacíficamente.
- Del derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública.
- Del derecho de dirigir peticiones individual o colectivamente a las Cortes, al Rey y a las autoridades.

De hecho, los derechos limitados, son todos los que pueden afectar al ámbito político de las personas. La libertad individual, la inviolabilidad de domicilios y correspondencias, así como los siempre recurrentes derechos de expresión, reunión y asociación.

También es importante comentar el último párrafo del artículo 31 en el que se señala que en ningún caso los jefes militares o civiles podrán establecer otra penalidad que la prescrita previamente por la ley, pues garantiza y preserva, ante todo, el principio de legalidad de toda actuación del Estado en actuaciones tendentes a restringir las libertades y derechos de los ciudadanos. Esto quiere decir que el empleo de los bandos militares debe ser «moderado» no pudiendo establecer penas distintas de las fijadas por la ley. No obstante, y a pesar de lo que considera Cruz Villalón en su reiteradamente citado trabajo *El estado de sitio y la Constitución*¹³, de la redacción literal del artículo 31 no se desprende prohibición alguna para que las autoridades civiles o militares en circunstancias de excepción puedan tipificar como delitos hechos o circunstancias que no estuvieran contemplados en los códigos penales ordinarios o en las normas militares.

Otro punto esencial a la hora de valorar este texto legal es determinar cómo se contempla en el mismo una de las cuestiones que han sido esenciales en el constitucionalismo europeo hasta esos momentos. La cuestión no es otra que saber cómo se regula la posibilidad de extender la Jurisdicción militar a ciudadanos no militares. Este problema se plantea en el art.

¹³ *Ibidem*, p. 403.

11, donde se señala que: «Ningún español podrá ser procesado ni sentenciado sino por el juez o tribunal a quien, en virtud de leyes anteriores al delito, compete el conocimiento, y en la forma que estas prescriban.

«No podrán crearse tribunales extraordinarios ni comisiones especiales para conocer de ningún delito».

El primer párrafo de este artículo recuerda el sentido dado por nuestros constituyentes en anteriores constituciones como las de 1837 y 1845, no así el segundo párrafo en el que se prohíben los tribunales *ad hoc*. Pero ¿son los tribunales militares tribunales extraordinarios o simplemente especiales? ¿Nos encontramos ante comisiones especiales o son órganos establecidos en el sistema judicial constitucional convencional?

La respuesta a esta pregunta no tendrá una resolución inmediata. Aun cuando se creía por parte de los constituyentes que la llamada del artículo 31 a la aprobación de una ley de orden público iba a generar una redacción rápida de este texto legal y una publicación también coetánea a la propia Constitución, lo cierto es que los disturbios que empezaron a generarse en España en el verano de 1869, descolocaron al Gobierno, especialmente al encontrarse sin «armas» para sofocar las revueltas. Esta ausencia de ley constitucional obligó a «resucitar»¹⁴ la Ley de 17 de abril de 1821, que es mandada publicar por un decreto de Gobernación de 22 de julio de 1869. En la exposición de motivos se viene a señalar que la ley es derecho aplicable en esta materia hasta tanto las Cortes no aprueben una nueva ley de orden público. Pero esta ley es algo más que una mera resucitación de la ley de 1821, es también una norma en la que se contienen normas que habilitan el registro de domicilios, por ello es una norma en la que se limitan derechos sustanciales de los ciudadanos.

La siguiente norma dictada en aras de la defensa del orden público constitucional será la Ley de Suspensión de Garantías Constitucionales de 5 de octubre de 1869, que no es una ley de orden público, pero habilitaba en su artículo primero al Gobierno a suspender las garantías previstas en el artículo 31, párrafo 1, de la Constitución; mientras que su artículo segundo autorizaba al Gobierno a declarar el estado de guerra.

Por fin la Ley de Orden Público, que impulsaba el artículo 31 de la Constitución, fue aprobada el 23 de abril de 1870. En esta norma se esta-

¹⁴ La ley había sido derogada por la Ley de González Bravo de 1867, la cual a su vez lo había sido por la Constitución de 1869. De este modo, y utilizando el mecanismo no muy jurídico que la derogación de la derogación es igual a la vigencia, se puso en funcionamiento una norma ya anticuada.

blecía la competencia exclusiva de las Cortes para abrir y cerrar el régimen de excepción, sin permitir excepciones para los supuestos de alteraciones del orden generadas durante periodos en los que las Cortes no estén reunidas. Por otro lado, la ley viene a señalar que las penas a imponer durante los periodos de excepción declarados no pueden ser otras que las señaladas en el Código Penal vigente. En este sentido la ley nace con una clara intención de defender, desde un punto de vista esencialmente liberal, los derechos de los ciudadanos.

La ley marca de nuevo una división tripartita de los estados de anormalidad, estableciendo los estados de prevención, alarma y guerra. Aunque realmente podemos hablar de una partición binaria entre estados de prevención y alarma, regulados en el título primero y el estado de guerra, regulado en el título segundo. Los dos primeros estados serían considerados como estados de excepción civil. Los estados de prevención y alarma no necesitan declaración formal, por lo que los límites entre uno y otro son muy ambiguos, por no decir difusos y neblinosos. Ambos estados se consideran declarados por el mismo hecho de la publicación de la ley de suspensión de garantías. Así, el artículo 3 señala que publicada la ley de garantías a la que se refiere el artículo 1, se considera declarado por el mismo hecho el estado de prevención hallándose facultada desde ese momento la autoridad civil para adoptar cuantas medidas preventivas y de vigilancia conceptúe convenientes a fin de asegurar el orden público.

El artículo 4 establecía una impulsión oficial de causas judiciales en relación a los hechos que estuvieran ocurriendo, olvidándose de la impulsión de oficio que todo órgano judicial tiene la obligación de ejecutar al conocer la existencia de algunos hechos que puedan tener naturaleza delictiva. En este sentido, parece que se exigía a la autoridad civil la asunción de medidas tendentes al restablecimiento del orden, comenzando por llamar a las autoridades judiciales al desarrollo de sus funciones. De este modo, parece atribuirse a la autoridad civil la excitación de la acción represora contra los alteradores del orden público. No obstante esta atribución, la represión judicial, encargada a los órganos judiciales ordinarios, la autoridad civil tendría en estos dos estados arrogada una serie de facultades como son el uso de la fuerza para el restablecimiento del orden (artículo 5); suspensión de las publicaciones por las que se fomenten los desórdenes (artículo 6); la detención de los implicados (artículo 7); el cambio de domicilio hasta 150 kilómetros de su residencia habitual (mudar de residencia o domicilio, como se señala literalmente en la ley); el destierro hasta 250 kilómetros de su residencia (artículo 9) o la entrada y registros de domicilios (artículo 10). De todas estas medidas preventivas, y represivas a la vez, cabría des-

tacar la falta de regulación en estos estados de la capacidad del Estado de limitar otras libertades y derechos políticos, que se contenían en el artículo 31 de la Constitución de 1869, nos referimos a los derechos de reunión y asociación, que no se contemplaban en las limitaciones de los estados de prevención y alarma¹⁵.

Entrando en el estudio del estado de guerra hay que señalar que la primera mención que se hace de este estado se efectúa en el **título** primero (estados de prevención y alarma) al señalarse en el artículo 12 que «si la Autoridad civil, una vez empleados todos los medios de que en circunstancias ordinaria dispone, y los que para las extraordinarias le otorgan los precedentes artículos, no pudiese por sí sola, ni auxiliada por la judicial, dominar la agitación y restablecer el orden, lo prevendrá en un bando, que se publicará con la solemnidad posible, e inmediatamente después dispondrá que la militar proceda a la adopción de las medidas que reclame la paz pública, previa la declaración del estado de guerra». Es decir, solo se puede declarar el estado de guerra, y el pase de competencias a la autoridad militar, cuando la autoridad civil previamente, y por un acto formal (bando) declare su incapacidad para sofocar la revuelta.

No obstante hay una excepción a este proceso progresivo de estados, señalado en el artículo 13. En este artículo se indicaba que cuando la rebelión o la sedición se manifesten desde los primeros momentos, rompan fuego los rebeldes o los sediciosos, o comprenda la autoridad civil la urgencia necesaria de apelar a la fuerza y resignar el mando para dominarlos, se pondrá de acuerdo con la autoridad judicial y la militar, y dispondrá la inmediata declaración del estado de guerra.

Contiene este artículo un segundo párrafo que, cuanto menos ha de ser calificado como confuso. En él se contempla la posibilidad de que las tres autoridades no se pongan de acuerdo en la declaración del estado de guerra, en este caso señala el artículo que se entrará en el estado de guerra, de manera provisional, en los supuestos de rebelión y sedición. ¿Pero cómo se va a proceder a la declaración del estado de guerra directamente, sin acuerdo de todos los poderes, si para el establecimiento de los estados de prevención y alarma se requiere la previa declaración de una ley de suspensión de garantías?

Entrando al estudio del título segundo de esta ley hay que señalar que desde que quede declarado el estado de guerra el orden público pasa a ser competencia de la autoridad militar (artículo 25), quien podrá adoptar to-

¹⁵ CRUZ VILLALÓN, Pedro. *El estado de sitio y la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales 1980, p. 418.

das las medidas que la ley confiere para los estados de prevención y alarma y que son los regulados en los artículos 5 al artículo 10. No obstante, el gran cambio se encontrará en los órganos judiciales encargados de esta represión. Señala el artículo 26 que «La autoridad militar, a la vez que adopte las medidas comprendidas en los artículos precedentes, y que restablezcan el orden y el prestigio de la Autoridad a todo trance, dispondrá que inmediatamente se instruyan las causas a las que haya lugar, y se formen los Consejos de guerra que han de fallar las que correspondan a la jurisdicción militar, según lo que expresan los artículos siguientes».

Es este artículo el que da respuesta a nuestras anteriores preguntas formuladas cuando analizábamos el artículo 31 de la Constitución de 1869, y que hacían referencia a la prohibición de los tribunales extraordinarios y comisiones especiales. Las preguntas que formulábamos en líneas precedentes eran: ¿son los tribunales militares tribunales extraordinarios o simplemente especiales?, ¿nos encontramos ante comisiones especiales o son órganos establecidos en el sistema judicial constitucional convencional? Ahora podemos responder que para el legislador de 1869, los tribunales militares, en su especialidad, no eran otra cosa que una parte más, por muy singular que fuera, de la jurisdicción «ordinaria». De este modo, el legislador liberal de 1869 venía a señalar que los tribunales militares no son extraordinarios ni comisiones especiales.

No obstante todas las deficiencias advertidas, en honor de los legisladores de 1869 hay que señalar que el juego del artículo 31 de la Constitución y el contenido de la Ley de Orden Público permite concretar una serie de avances que no hay que desmerecer. Por un lado, la autoridad militar no podrá ampliar el abanico de penas establecido en la legislación ordinaria, y por otro, solo se puede declarar el estado de guerra en situaciones de rebelión o sedición. La pujanza del principio de legalidad es clara, pero el reconocimiento de la jurisdicción militar, también.

Poco duró la vigencia de la Constitución de 1869 y su intento loable de democratizar y legalizar la sociedad española de la época. El asesinato del general Prim, la abdicación de Amadeo de Saboya, la instauración de la Primera República, los procesos federales dentro de este régimen, la degradación del Estado por la revolución cantonal y la Tercera Guerra Carlista dieron lugar a que, el 29 de diciembre de 1874, el general Martínez Campos se levantara, proclamara restaurada la dinastía borbónica, e instaurara en el trono a Alfonso de Borbón, hijo de la reina exiliada Isabel II, como rey de España. Golpe de Estado que cambió el sistema político de la nación. Se abrió, de este modo, un periodo histórico conocido como la Restauración, que fue la etapa política más estable del liberalismo español

del siglo XIX, y cuyo artífice fue Antonio Cánovas del Castillo. Proclamado Alfonso XII, será el político malagueño el verdadero impulsor de una nueva Constitución, esta será aprobada el 30 de junio de 1876. La norma permitiría la instauración de una paz flexible y duradera que habría de subsistir hasta el golpe de Estado de Primo de Rivera en 1923. No obstante, será en este periodo, y bajo el auspicio de esta Constitución, cuando se conforme esencialmente esa voluntad política de la institución militar de la que hemos hecho referencia al comienzo de este trabajo. Será en últimos años del siglo XIX y primeros del siglo XX cuando el Ejército asuma de manera «individual» un peso específico en la sociedad española, y una capacidad de presión política como nunca lo había tenido, hasta el punto de convertirse en sujeto político de primera categoría. Será en esta época cuando la Institución militar se permita coaccionar al resto de los poderes del Estado, consiguiendo imponer muchas veces su voluntad. Este proceso no se produjo por el uso de la fuerza, sino que se consiguió a través de la aprobación de normas con rango de ley. A estas normas vamos a dedicar el próximo capítulo.

6. DE LA CONSTITUCIÓN DE 1876 A 1931

Si hay una razón que determine, dentro del análisis que estamos haciendo de las normas reguladoras de la defensa del Estado, diferenciar las normas anteriormente reseñadas, de las nacidas a partir de la Constitución de 1876, esta se asienta en el cambio que supuso este texto constitucional en la orientación del problema a tratar, cambio que determinó la aprobación de una serie de normas de desarrollo que afectaron a la España de los primeros años del siglo XX y que incluso llegaron a producir efectos hasta la llegada de la Guerra Civil.

No podemos considerar que el siglo XX español naciera en 1876, pero sí que el régimen de la restauración, diseñado por Cánovas del Castillo, y que se mantendrá vigente, con alguna interrupción, hasta 1931, lo hará sustentado por esta norma. Por otro lado, los acontecimientos históricos que acompañaron a esta Constitución, especialmente los referidos a la historia del Ejército español, serán tan importantes y marcarán tanto a dicha institución, que determinarán un cambio del papel jugado por la corporación castrense en la vida política española. Son estas razones las que hacen que valoremos la Constitución de 1876 en su proyección hacia el siglo XX y que analicemos las normas aprobadas durante su vigencia, muchas de ellas nacidas ya en ese siglo, en un mismo marco temporal que englobaría tanto

la Monarquía de Alfonso XIII como la Segunda República. Lo haremos así porque estamos hablando de un mismo ciclo, el que va desde la aprobación de esta norma constitucional hasta la Guerra Civil, ciclo caracterizado por el cada vez más pujante papel del Ejército dentro de la solución de los problemas del orden público interno y por la propia personalización de la institución en la realidad política del país. Como veremos, ni siquiera la llegada de la Segunda República descartó la importancia del Ejército en la resolución de la paz interior del Estado. Es evidente que será el régimen republicano el que intente limitar la importancia política del ser militar, ajustándolo a sus propios cometidos como instrumento del Estado. Desde esta perspectiva, la República limitó sustancialmente el papel jugado por el Ejército, en lo que hemos denominado, «personalización de sus cometidos», pero intentaremos demostrar a lo largo de estas líneas que el régimen republicano no supo constreñir lo militar a la función de la protección exterior del Estado y que durante los años de régimen republicano el Ejército siguió jugando un papel esencial en el control del orden público interno y en la protección extraordinaria del Estado. Es decir, el Ejército siguió manteniendo un importante papel en la vida interna de la nación, hasta el punto de que la propia interiorización de las cuestiones del orden público como una obligación y un deber propio de la corporación condicionó su voluntad en el inicio de la Guerra Civil y con ello el papel jugado por los órganos judiciales del Ejército sublevado en su función de represor de «las fuerzas enemigas».

El equivalente del artículo 31 de la Constitución de 1869 en la Constitución de 1876 es el artículo 17. Señala este artículo que:

«Las garantías expresadas en los artículos 4.º, 5.º, 6.º, y 9.º, y párrafos primero, segundo y tercero del 13, no podrán suspenderse en toda la Monarquía, ni en parte de ella, sino temporalmente y por medio de una ley, cuando así lo exija la seguridad del Estado, en circunstancias extraordinarias. Solo no estando reunidas las Cortes y siendo el caso grave y de notoria urgencia, podrá el Gobierno, bajo su responsabilidad, acordar la suspensión de garantías a que se refiere el párrafo anterior, sometiendo su acuerdo a la aprobación de aquéllas lo más pronto posible.

Pero en ningún caso se suspenderán más garantías que las expresadas en el primer párrafo de este artículo. Tampoco los jefes militares o civiles podrán establecer otra penalidad que la prescrita previamente por la ley».

Las garantías a las que hace referencia el artículo citado son las que se refieren a la detención y procesamiento, inviolabilidad de domicilio, libertad de residencia, y las libertades de expresión, reunión y asociación.

Señala el artículo 4.º que ningún español, ni extranjero, podrá ser detenido sino en los casos y en la forma que las leyes prescriban. Todo detenido será puesto en libertad o entregado a la autoridad judicial dentro de las veinticuatro horas siguientes al acto de la detención. Toda detención se dejará sin efecto o elevará a prisión dentro de las setenta y dos horas de haber sido entregado el detenido al juez competente. La providencia que se dictare se notificará al interesado dentro del mismo plazo.

El artículo 5.º queda redactado de la siguiente manera: ningún español podrá ser preso sino en virtud de mandamiento de juez competente. El auto en que se haya dictado el mandamiento se ratificará o repondrá, oído el presunto reo, dentro de las setenta y dos horas siguientes al acto de la prisión. Toda persona detenida o presa sin las formalidades legales, o fuera de los casos previstos en la Constitución y las leyes, será puesta en libertad a petición suya o de cualquier español. La ley determinará la forma de proceder sumariamente en este caso.

Por su parte, el artículo 6.º señala que nadie podrá entrar en el domicilio de un español, o extranjero residente en España, sin su consentimiento, excepto en los casos y en las formas expresamente previstas en las leyes. El registro de papeles y efectos se verificará siempre a presencia del interesado o de un individuo de su familia, y en su defecto, de dos testigos vecinos del mismo pueblo.

El artículo 9.º expresa que ningún español podrá ser compelido a mudar de domicilio o residencia sino en virtud de mandato de autoridad competente, y en los casos previstos por las leyes.

Mientras que los tres puntos del artículo 13 a los que se refiere el artículo 17 son los que consideran que todo español tiene derecho:

- De emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta o de otro procedimiento semejante, sin sujeción a la censura previa.
- De reunirse pacíficamente.
- De asociarse para los fines de la vida humana.

Una de las primeras diferencias que podemos observar entre el artículo 31 de la Constitución de 1969 y el artículo 17 de la Constitución de 1876 es que este último texto ha suprimido las limitaciones y precisiones que se contemplaban en la anterior constitución en razón de la libertad de residencia, en concreto desaparecen las limitaciones de los confinamientos y destierros a menos de 150 y 250 kilómetros. Esta supresión posibilita,

por tanto, el desplazamiento de sancionados a mayor distancia, incluso su confinamiento en colonias penitenciarias.

De todos modos, la mayor novedad introducida en la Constitución de 1876 se encuentra en el segundo párrafo del artículo 17. En este artículo se articula lo que no puede ser entendido de otra manera que como una quiebra del principio de legalidad. Permite este artículo, cuando se encuentren cerradas las Cortes, la suspensión de las garantías individuales por decisión meramente del Gobierno, y sin ley habilitante. Es decir, en situación de «normalidad», con el parlamento abierto, es necesaria una ley para proceder a suspender los derechos reconocidos al ciudadano, pero con las Cortes cerradas, ese requisito de control hacia el Gobierno desaparece y el ejecutivo está capacitado para actuar con mayor libertad.

En todas las normas constitucionales hispanas anteriores a la de 1876 se había omitido intencionalmente desarrollar un mecanismo distinto de la ley habilitante para poder actuar sobre ese núcleo duro de los derechos de los ciudadanos que tanto había costado garantizar, como es el que se refiere a los derechos individuales y políticos de los individuos. Ese vacío legal era intencionado, y provocaba que cualquier gobierno que quisiera operar en este sentido, con las cámaras legislativas cerradas, deberían posteriormente buscar una exoneración parlamentaria para «regresar a una situación de legalidad». Ahora no, con la nueva Constitución el Gobierno podría aprovechar la interrupción de actuaciones del legislativo para poder imponer sus criterios de seguridad, sin control parlamentario, y fuera de este control parlamentario permanecer sin mayores exigencias legales.

Lo que se produce con la nueva redacción del artículo 17 es que se desconstitucionaliza el sistema de doble ley, pues la regulación del marco legal deja de estar prescrita por la Constitución. De este modo la Ley de Orden Público deja de ser un régimen impuesto por la propia Constitución. En este sentido es clarividente Cruz Villalón al señalar que el motivo último «de la desaparición de este párrafo es, con seguridad, más práctico. De lo que se trata es de confirmar la orden de 19 de julio de 1870, favorablemente dictaminada por el Consejo de Estado. Se trata de desvirtuar al estado de guerra del artículo 17 de la Constitución, de suprimir toda conexión, aun indirecta, entre la suspensión de garantías y el estado de guerra. Con la supresión de este párrafo no es solo que se ratifica la interpretación que en julio del 70 se hace de la LOP, sino que es el mismo artículo primero de la LOP el que pierde su razón de ser: la supresión de la referencia constitucional de la LOP implica la derogación de su artículo primero»¹⁶.

¹⁶ *Ibidem*.

Recordemos el contenido de este artículo: «Las disposiciones de esta ley serán aplicadas únicamente cuando se haya promulgado la ley de suspensión de garantías, a que se refiere el artículo 31 de la Constitución, y dejarán de emplearse cuando dicha suspensión haya sido levantada por las Cortes».

De este modo, la combinación de los artículos 17.2 de la Constitución de 1876 y el artículo 13 de la Ley de Orden Público de 1870, la declaración del estado de guerra quedará a iniciativa de cualquier autoridad militar, incluso locales, con la única excepción de la capital, y en los lugares donde resida la Corte. Hasta el punto que, siguiendo el contenido del artículo 13 párrafo segundo, incluso con la oposición de las autoridades civiles locales, la autoridad militar tendrá capacidad de dictar el estado de guerra. Señala este artículo que: «Si no hubiese acuerdo entre estas autoridades, ni tiempo para tomarlo, se entrará desde luego provisionalmente en el estado de guerra en los dos primeros casos del párrafo anterior (en los supuestos de rebelión y sedición), dando directamente cuenta de todo al Gobierno y a las Autoridades superiores jerárquicas respectivas». La verdadera consecuencia de esta tendencia es la militarización del orden público, su atracción hacia la Jurisdicción militar, y la conciencia de las autoridades militares de considerar, como propios los asuntos y las cuestiones de la tranquilidad pública.

De este modo, un Ejército que hasta esas fechas «solo» había intervenido en política como garante del turno de los distintos partidos del arco parlamentario, aunque fuera a través del mecanismo del pronunciamiento, y que sus intervenciones en cuestiones de orden público se «limitaba» a participar en la defensa puntual del orden y de la seguridad en las revoluciones políticas, de naturaleza esencialmente burguesa, que sucedieron durante aquellos años, a partir de 1876 va a encontrar un nuevo sentido a sus cometidos nacionales. Ya no solo es el brazo armado del Estado en relación hacia un enemigo exterior, ahora se convierte en el valedor de la paz ciudadana contra las posibles acciones reivindicativas de una nueva clase emergente, el proletariado.

Curiosamente, este «cambio de funciones» tiene lugar cuando deja de utilizarse al estamento militar como mecanismo de impulsión del cambio de turno de los partidos políticos. Con la restauración, y como se ha señalado por numerosos historiadores, se acabó la época de los pronunciamientos. El nuevo sistema habilitaba mecanismos parlamentarios que degradaban la función desarrollada por el Ejército en apoyo de una u otra agrupación político-parlamentaria para alcanzar el poder, hasta el punto de perder el papel que hasta esos momentos estaba jugando en los círculos de

influencias nacionales. La tranquilidad de las esferas de poder parlamentario en los primeros años del nuevo sistema determinó la finalización de la misión del Ejército en el juego de las alternancias políticas, pero esto no significó el regreso de los militares a los cuarteles, sino un cambio de misión que acrecentó la voluntad de la institución de tener un papel propio dentro de la política española. Este juego de normas, especialmente el referido a los artículos 17.2 de la Constitución de 1876 y 13 de la Ley de Orden Público de 1870 dotaba de nuevos cometidos, hasta el punto de nacer en estos momentos una idea que posteriormente tendrá una importancia esencial a la hora de valorar el papel del Ejército en el inicio de la Guerra Civil de 1936, el de garante del orden público.

Hay que señalar que esta «habilitación legal» nacía en unos momentos en los que la incipiente revolución industrial, desarrollada muy lentamente durante los tres primeros tercios del siglo XIX en España, comenzaba a crecer a mayor velocidad y, por ello, a estructurarse como tales las clases proletarias que dicho desarrollo económico generaban. Es en estos años cuando nace en nuestro país la conciencia de la clase obrera y con ella el ejercicio de la acción directa por los más radicales defensores de las clases desprotegidas. Queremos decir con esta idea que, con unos cuantos años de diferencias con el resto de los países europeos desarrollados, será durante la paz política alcanzada con la restauración borbónica, y como consecuencia del impulso económico desarrollado, cuando se aliente en España la acción obrera y con ello las protestas y la pérdida de seguridad de las clases favorecidas. Para luchar contra estos nuevos peligros el Estado solo podía oponer las muy reducidas fuerzas de policía y fundamentalmente al Ejército. Así lo reconocen autores como Rafael Núñez Florencia en su impecable trabajo sobre el militarismo en los últimos años del siglo XIX, al señalar que «los socialistas, por tanto, juzgan al ejército como instrumento del que se sirve la burguesía para competir con otros países en el orden internacional y para contener las aspiraciones proletarias en el interior»¹⁷. Así, aceptando el nuevo papel que estaba comenzando a jugar el Ejército, autores como Macías Picavea comentaban «nada de intervención administrativa del Ejército, del Estado Mayor ni de los generales en las cuestiones político-civiles, estén o no suspendidas las garantías, etc. El Ejército solo intervendrá, de hecho, en caso de alteraciones graves del orden público»¹⁸.

¹⁷ NÚÑEZ FLORENCIO, Rafael. *Militarismo y antimilitarismo en España (1888-1906)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas 1990, p. 197.

¹⁸ MACIAS PICAVEA, Ricardo. *El problema nacional*. Madrid: 1979, p. 271.

Los últimos años del siglo XIX y los primeros treinta años del siglo XX son una muestra clara del papel cada vez más destacado del Ejército en la resolución del orden público. No nos referimos a los intentos de ataques contra el propio Estado a través de guerras civiles (Tercera Guerra Carlista) golpes de Estado, sino por su implicación en el mantenimiento de la paz interna, sofocando cuantos actos de violencia se desarrollaron en la sociedad. De modo casi cotidiano el Ejército salió a la calle, en defensa del orden establecido y de la política de los gobiernos que correspondieran. Hubo declaración del estado de guerra, con desplazamientos de fuerzas, tras los acontecimientos de extrema violencia vividos en Barcelona entre los días 26 de julio y 2 de agosto de 1909. Aquellos días, conocidos como «La semana trágica» fueron una muestra clara de una fuerte reacción popular al envío de fuerzas a la campaña marroquí. También salieron las fuerzas a la calle, con declaración del estado de guerra, en acontecimientos esencialmente policiales y de orden público, meras protestas laborales, como fue la conocida como la «Huelga de la Canadiense», también en Barcelona, el 5 de febrero de 1919. No fueron los únicos casos. De este modo, el Ejército fue asumiendo como suyas unas labores que distaban mucho de la defensa del Estado. Basta leer periódicos de la época para ver la asiduidad de este tipo de comportamientos, acciones que distaban mucho de poner en peligro al régimen legalmente establecido.

Conforme el régimen canovista llegaba a su fin, por la degradación del mismo y la falta de defensa de los políticos de un sistema que cada vez hacía más agua, se fueron produciendo ataques reales contra la estructura de gobierno, así lo fue el golpe del general Miguel Primo de Rivera, que al triunfar generó el inicio de la dictadura de este general jerezano que durará desde el 13 de septiembre de 1923 al 28 de enero de 1930. Pero las agresiones contra el Estado continuaron. Entre aquellas fechas destaca el golpe de Estado que organizaron políticos y militares contra el dictador, que tuvo lugar el 24 de junio de 1926, conocido como «La Sanjuanda». Su fracaso no disuadió a los disidentes al dictador, en gran parte militares compañeros suyos, que consiguieron su caída, tras otros rumores de movimientos militares. Los nuevos gobiernos nacidos de la caída de Primo de Rivera fueron incapaces de sofocar las corrientes políticas que se inclinaban hacia un cambio radical de sistema. El primer intento republicano de llegar al poder no fue democrático, apoyado en el resultado de unas elecciones, sino una acción de fuerza que tuvo lugar en diciembre de ese mismo año 1930. La sublevación de Jaca, del 12 de diciembre, y tras su fracaso, la sublevación de Cuatro Vientos, de 15 de diciembre, no es otra cosa que una muestra clara de que parte del Ejército basculaba hacia planteamientos republicanos.

Tras estas acciones llegarían las elecciones municipales de abril de 1931 y con ella el cambio de régimen.

7. LA SEGUNDA REPÚBLICA

La República fue un intento de democratizar las instituciones españolas, en un periodo histórico muy complejo y convulso. El ideal democrático que nació en el mes de abril del año 1931 tuvo que luchar con muchos inconvenientes internos e internacionales. No podemos perder este enfoque para entender el devenir de las instituciones republicanas y la llegada de la Guerra Civil. Son años en los que, en la Europa a la que pertenecíamos, los ideales democráticos estaban a la baja por la pujanza e impulso propagandistas de movimientos totalitarios, de signos derechistas e izquierdistas. En 1931, tanto la propaganda de la Unión Soviética, con el Comintern, como del fascismo italiano y el nacional-socialismo alemán hacían ver a los ciudadanos de otros países que existían otras formas de gobiernos distintas de las marcadas por las democracias burguesas europeas, y que la limitación de los derechos fundamentales era posible sin muchos miramientos. En muchos países europeos se habían formado partidos que, con las peculiaridades nacionales propias, se inspiraban en los movimientos totalitarios emergentes, los cuales no creían en los principios democráticos como formas de solucionar los problemas nacionales.

Para la República española la cuestión del orden público fue una de las grandes taras que lastrarían su desarrollo. Ya desde los primeros días de la instauración del nuevo régimen se apreciaron alteraciones de la paz pública que obligaron al nuevo Gobierno de la nación a tomar medidas. Así, y simplemente refiriéndonos a los sucesos ocurridos en la ciudad de Sevilla, hay que indicar que en los primeros momentos de la instauración de la Segunda República tuvieron lugar disturbios que dieron ocasión a que por el Ministerio de Gobernación se ordenara al general jefe de la Capitanía Militar de Sevilla a declarar el estado de guerra. El bando decía así:

«Don Leopoldo Saro Martín, conde de la Playa de Ixdain, Teniente General del

Ejército y Capitán General de la Segunda Región:

»A petición de la Junta Provisional, con autorización del gobierno de la República y previo acuerdo de las autoridades locales, hago saber:

»1.º Queda declarado el estado de guerra en todo el territorio de esta plaza y provincia

de Sevilla.

»2.º Serán juzgados por esta jurisdicción y sometidos a los Consejos o juicios sumarísimos respectivos todos los delitos que atenten al orden público, libertad de trabajo, seguridad en las personas y a la propiedad, en cualquiera de sus formas.

»3.º Queda terminantemente prohibida la formación de grupos de más de cuatro personas que serán disueltas por la fuerza de las armas, tras de la primera intimación.

»4.º Se da un plazo de tres horas para que depongan las armas y hagan entrega de ellas a

los representantes de mi autoridad a los sediciosos y todos los vecinos, siendo juzgado como rebeldes en juicio sumarísimo todos aquellos a quienes se encuentre alguna.

»Sevilla 16 de abril de 1931. El Capitán General, Leopoldo Saro»¹⁹.

La publicación de este bando, y la declaración del estado de guerra cumplían escrupulosamente la normativa española en vigor, en concreto se había dictado conforme lo preceptuado en la Ley de Orden Público de 1870, habiendo sido autorizado por el Gobierno dicha declaración. Es más, hubo un exceso de garantías toda vez que de acuerdo con el artículo 13 de la Ley de Orden Público de 1870, la declaración del estado de guerra podía quedar a iniciativa de cualquier autoridad militar, incluso locales, con la única excepción de la capital, y en los lugares donde residiera el Gobierno. La situación de desorden que se vivió en Sevilla en aquellos primeros días de República fue de extrema gravedad. Hubo manifestaciones y agresiones a las fuerzas de seguridad. Se produjeron tiroteos y asaltos de armerías, que dieron como resultado varios heridos. Los incidentes continuaron en las proximidades del cuartel del Regimiento de Infantería de Soria; «allí unos cuantos alborotadores llegaron hasta las puertas, “dando mueras y pidiendo armas”. El capitán y el oficial que salieron fueron recibidos a tiros. Los oficiales repelieron la agresión con sus armas. Posteriormente llegó la Guardia Civil y logró despejar los alrededores, donde pudieron localizarse varios heridos»²⁰. En el caso que nos ocupa, la declaración del estado de guerra no se efectuó a instancia de autoridades regionales, sino que se practicó tras la correspondiente autorización de los nuevos gobernantes de la nación.

¹⁹ *El Liberal*. 16 de abril de 1931.

²⁰ GIL HONDUVILLA, Joaquín. *Militares y sublevación: Sevilla 1936*. Sevilla: Muñoz Moya editores 2011, pp. 9 y 10.

Si hay un problema que debe ser por lo menos remarcado en este trabajo es la profusión de veces en las que los gobiernos republicanos acudieron a la normativa de defensa extraordinaria para intentar sofocar revueltas, motines y acciones contrarias al orden público. Durante la vigencia de la Segunda República fue constante la suspensión de garantías y la declaración de alguno de los estados antes indicados. En concreto el estado de guerra fue declarado para todo el país, después de las primeras declaraciones de carácter local o provincial, el 11 de mayo de 1931, con ocasión de la quema de conventos. Posteriormente, se declaró al producirse levantamientos anarcosindicalistas de Sevilla, en julio de ese mismo año, y en Badajoz, Logroño, Zaragoza, y la cuenca del Llobregat en noviembre y diciembre de 1931 y enero de 1932. Vuelve a declararse el estado de guerra el 10 de agosto de 1932, con ocasión del levantamiento del general Sanjurjo. Se declara el estado de alarma el 9 de diciembre de 1933 coincidiendo con un nuevo levantamiento anarcosindicalista, situación que se prolonga hasta que es declarado el estado de prevención el 6 de enero de 1934, suprimido el 3 de marzo. En el mismo marzo vuelve a declararse el estado de alarma que durará un mes. El 16 de abril se declara para la provincia de Zaragoza, el 19 para Valencia y el 24 se declararán nuevamente para toda España.

El 26 de junio cesa el estado de alarma y se declara el de prevención, pero el 23 de septiembre nuevamente es declarado el estado de alarma, y el 6 de octubre el de guerra como consecuencia de la revolución de octubre que tuvo lugar en toda España, pero con especial incidencia en Cataluña y Asturias. El 21 de enero cesa el estado de guerra, declarándose el de alarma, salvo en Cataluña, Asturias, Madrid, Zaragoza, Teruel, Huesca, Navarra, Guipúzcoa, Vizcaya, Palencia, Santander, León, Ceuta y Melilla.

El 14 de abril cesa el estado de guerra en todo el territorio. Las provincias que se encontraban en estado de guerra pasan a alarma, y las que estaban en alarma a prevención. El 28 de junio de 1935 vuelve a declararse el estado de guerra en Barcelona, y en octubre se declara el estado de prevención en buena parte de España. El 14 de diciembre solo quedan en estado de alarma Barcelona, Oviedo y Madrid, recuperando pleno vigor la Constitución en la totalidad de España el 7 de enero de 1936. Posteriormente, se declara el estado de alarma para toda España el 16 de febrero de 1936, situación que perdurará hasta que se produce el golpe de estado entre el 17 y el 18 de julio. Curiosamente, después de este abuso en la utilización de la normativa de defensa extraordinaria, el Gobierno de la República no declaró el estado de guerra en las zonas bajo su dominio hasta el 20 de enero de 1939, en un intento postrero de no reconocer una situación que realmente sobrepasaba dicho estado. Como señala Francisco Fernández Segado:

«Desde agosto de 1933 hasta final de la República apenas si encontramos más de un mes de total normalidad constitucional en todo el país»²¹.

Pero, ¿cuáles fueron los mecanismos legales con los que se dotó la República en materia de seguridad extraordinaria del Estado? Lo primero que hay que señalar es que uno de los primeros decretos aprobados por la República iba dirigido a la derogación de la conocida como Ley de Jurisdicciones. Este decreto fue aprobado el 17 de abril de 1931. La llamada «Ley de Jurisdicciones», realmente Ley sobre represión de los delitos contra la Patria y el Ejército, era una norma aprobada el 23 de marzo de 1906, por la que la Jurisdicción militar controlaba todos los delitos que hacían referencia a la Patria y el Ejército, encontrándose afectados esencialmente los derechos de opinión y las libertades de expresión, prensa y reunión. Esta norma estuvo en vigor hasta la proclamación de la Segunda República, y significó una injerencia del estamento militar en la vida política española, sumamente criticada por intelectuales y juristas.

En su preámbulo el decreto de derogación señalaba: «La ley de 23 de marzo de 1906, denominada de Jurisdicciones, ha subsistido, no obstante su notorio carácter circunstancial, durante más de un cuarto de siglo, sin lograr ser aceptada por la conciencia jurídica ni acomodarse al organismo legal, en el que ha permanecido como cuerpo extraño y perturbador...», posteriormente el decreto intentaba calmar las posibles ansiedades castrenses al indicar «Tampoco la institución armada necesita de circunstancial parapeto, en relación con la ciudadanía consciente y libre, ya que, por fortuna, en la compenetración de aquella con el pueblo, este recuerda con gratitud y piedad la sangre vertida generosamente por los militares como ofrenda de su sensibilidad republicana, y a la vez, la fuerza pública celebra que, impuesto el régimen por la voluntad nacional, que acata y comparte el admirable ejemplo de civismo, la haya liberado por esta definitiva vez, de irrumpir, desviándola de su genuino cometido, en el campo de las contiendas políticas».

La derogación de esta norma que habilitaba el conocimiento por parte de la Jurisdicción militar de los delitos de ultrajes a la nación, a su bandera, himno nacional u otro emblema de su representación y las injurias y ofensas al Ejército o a la Armada, no era, en sí, un mecanismo de articulación de una nueva forma de entender la defensa extraordinaria del Estado, sino una declaración de principios, en la que se quería dejar bien claro a los militares cuáles eran sus cometidos, y cuáles los que pertenecían a la socie-

²¹ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. «La defensa extraordinaria de la República». *Revista de Derecho Político* N.º 12. Invierno 1981-1982, p. 106.

dad civil. En sí, el decreto de 17 de abril de 1931 es una declaración de la necesaria despolitización de los Ejércitos, y un llamamiento a los gestores políticos de la necesidad a asumir sus propias obligaciones.

Realmente el primer instrumento legal con el que se dotó el nuevo gobierno republicano en la defensa del propio régimen se había dictado dos días antes de la derogación de la Ley de Jurisdicciones, nos referimos al Estatuto Jurídico del Gobierno Provisional, aprobado el 15 de abril, que proclamaba la instauración de un nuevo Estado sobre la base de un complejo de normas jurídicas valederas hasta que las Cortes constituyentes aprobaran una nueva constitución.

A lo que a nosotros nos interesa hay que señalar que el artículo 6, y último, de este estatuto indicaba que «El Gobierno provisional, a virtud de las razones que justifican la plenitud de su poder, incurriría en verdadero delito si abandonase a la República naciente a quienes desde fuertes posiciones seculares y prevalidos de sus medios, pueden dificultar su consolidación. En consecuencia, el Gobierno provisional podrá someter temporalmente los derechos del párrafo cuarto (derechos de los ciudadanos) a un régimen de fiscalización gubernativa, de cuyo uso dará asimismo cuenta circunstanciada a las Cortes Constituyentes».

Pero ¿qué es esta fiscalización gubernativa? Realmente no es otra cosa que dotar de plenos poderes al nuevo ejecutivo, la capacidad del gobierno de la nación de actuar sin control de otras instancias, pues dar cuenta circunstanciada a las Cortes Constituyentes no es más que informar de lo que se ha hecho y no tener que recabar la autorización de las Cortes de las decisiones acordadas. Para algunos autores, como Sevilla Andrés, no hay ni ley ni derecho frente a los criterios del Gobierno²². Para otros autores, como Rocés y Legaz, lo que aquí se implanta es una «dictadura soberana», ejercida en nombre del poder constituyente del pueblo²³. Desde el punto de vista militar, todo seguía igual, su intervención en defensa de la paz pública quedaba determinada por decisiones del gobierno, tanto para la declaración de alguno de los estados de la Ley de Orden Público, especialmente el de guerra, como en la colaboración del sofoco y apaciguamiento de cualquier incidente o revuelta.

De todos modos, este estatuto provisional resultó insuficiente, especialmente cuando al mes de la instauración del nuevo régimen, en mayo de

²² SEVILLA ANDRÉS, Diego. *Historia política de España (1800-1973)*. Madrid: Editorial Nacional, vol. 2, p. 611.

²³ ROCES, Wenceslao y LEGAZ, Luis en la traducción de la obra de Oskar Georg Fischbach, *Derecho político general y constitucional comparado*, 2.^a ed. Barcelona: Ed. Labor 1934.

1931, se produjo a lo largo de toda la geografía española una escalada de violencia que se focalizó especialmente en los edificios religiosos, y que determinó al Gobierno a declarar el estado de guerra en provincias como Madrid, Valencia, Sevilla o Málaga. El Gobierno fue acusado, en esta quema de templos, de falta de reacción, aunque en círculos más cercanos a la Iglesia y entre monárquicos añorantes del antiguo régimen, se llegó a hablar de autoría mediata. Eran las primeras críticas contra el sistema republicano y procedían de los grupos de presión que más daño podían generar al régimen. Por esta razón, incluso antes de que se aprobara la nueva Constitución, se hizo necesario que se aprobara una norma que habilitara con mayor precisión los mecanismos con los que el Estado podía dotarse para reaccionar contra cualquier ataque a la estabilidad del propio sistema. Esta será la Ley de Defensa de la República de 21 de octubre de 1931.

Del articulado de esta ley destacan una serie de aspectos. El primero sería la agrupación de los actos de agresión a la República en una serie de niveles, que podríamos clasificar en:

- a) Actos de incitación contra el régimen surgido el 14 de abril o las instituciones (artículo 1.1 y 1.2).
- b) Actos de violencia o que puedan coadyuvar a ella (artículo 1.4 y 1.7).
- c) Actos de desprestigio de la República (artículos 1.3, 1.5 y 1.6).
- d) Actos de carácter socioeconómico (artículos 1.8, 1.9 y 1.10).
- e) Actos de agresión por omisión (artículo 1.11).

De todos modos, el aspecto más destacable de este precepto, que quiebra en parte con el carácter liberal y democrático de las normas de orden público que habían estado vigentes en España desde el siglo XIX, se encuentra en las competencias para la aplicación de esta norma y las sanciones susceptibles de ser impuestas. Si el sistema combinado de la Constitución de 1869 y la Ley de Orden Público de 1870 establecían un cuidadoso respeto al principio de legalidad al desarrollar un sistema de doble ley para la limitación de las garantías individuales de las personas; si el más relajado sistema de la Constitución de 1876, sin apostar por un sistema de doble ley, requería, en los casos en los que podía el gobierno suspender esas garantías sin el previo control del Congreso, una posterior exoneración parlamentaria, «para regresar a la legalidad perdida», la Ley de Defensa de la República, eludía todo control parlamentario, todo principio de legalidad, para conferir al ministro de Gobernación la restricción de las más importantes garantías individuales de las personas, especialmente su derecho a la libertad, sin que previamente fuera juzgada por autoridades judiciales competentes. De este modo, y aunque la Constitución aún no estaba aprobada, el ministro de la Gobernación se situaba por encima de la futura carta magna;

se colocaba más allá de cualquier otra institución nacional, pudiendo, sin tener que motivar sus decisiones ante otros órganos de fiscalización, actuar sobre los derechos de las personas, con plena impunidad.

Aún más, las sanciones que esta autoridad podía imponer a las personas individuales afectadas por una decisión ministerial eran de mayor gravedad y contundencia que las que se venían aplicando en normas precedentes. Es de destacar que los autores de cualquiera de los actos comprendidos en esta ley podían ser confinados o extrañados por un tiempo indeterminado y a una distancia de sus hogares no fijada o limitada. Así, los límites establecidos de no más de 250 kilómetros que se señalaban en la Constitución de 1869 saltaban por los aires. Esta posibilidad no solo se empleó como medida de advertencia y de coacción psicológica contra todo aquel que se mostraba remiso a acatar los principios del nuevo régimen, sino que se hizo de la misma un uso efectivo y continuado por los nuevos gestores de los primeros gobiernos republicanos. Así pasó en 1932, ya instaurada la nueva Constitución, cuando fueron confinados en Villa Cisneros, Sahara, un grupo de anarquistas catalanes y mineros del Alto Llobregat, que superaban la centena²⁴. Habían sido detenidos con ocasión de un movimiento revolucionario ocurrido en enero de aquel mismo año. Hicieron el viaje a bordo del buque *Buenos Aires* escoltado por el cañonero *Cánovas del Castillo*. Entre los deportados se encontraban personajes que posteriormente adquirirían una resonancia importante, como eran Buena-ventura Durruti y los hermanos Domingo y Francisco Ascaso.

Pero otras acciones en la metrópoli, ese mismo año 1932, iban a suponer una nueva alteración de la vida en la colonia penitenciaria de Villa Cisneros por la aplicación de esta ley. Los hechos a los que hacemos referencia no son otros que la sublevación militar del 10 de agosto de 1932, cuando militares de las guarniciones de Madrid y de Sevilla se alzaron contra el Gobierno acatando las órdenes emitidas por el general Sanjurjo y otros compañeros de aventura. Otra vez, desde el Gobierno se tomó la decisión de que muchos de los detenidos fueran deportados y conducidos a Villa Cisneros. A finales del mes de septiembre, en concreto el día 28, desembarcaban del buque *España n.º 5* 161 implicados en la conjura y sublevación militar. La Lista incluía a: 7 coroneles, 7 tenientes coroneles, 21

²⁴ Las cifras exactas de los confinados no están del todo claras para los estudiosos de este tema y oscilan entre los 104 deportados que señalan autores como Gil Pecharromán o Tuñón de Lara y las 150 que indica Cesar Vidal. GIL PECHARROMÁN, Julio. *La Segunda República*. Madrid: Historia 16 1989, p. 138. TUÑÓN DE LARA, Manuel. *La España del siglo XX*. Madrid: Akal 2000, pp. 331-332. VIDAL, Cesar. *Durruti. La furia libertaria*. Madrid: Temas de hoy 1996, p. 134.

comandantes, 33 capitanes, 22 tenientes, 6 alféreces y 1 capellán castrense. La cifra la completaban 41 civiles. Entre los deportados se encontraba Justo Sanjurjo Jiménez-Peña, por mucho que este había sido absuelto en la sentencia que lo juzgó y que fue firmada por la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo, el 25 de agosto de 1932.

Desde una perspectiva histórica, hay que señalar que esta ley se aplicó de una manera abusiva y arbitraria por parte de las autoridades gubernamentales, convirtiéndola en una nueva «Ley de Jurisdicciones», en la que se cambiaba el órgano controlador. Si en 1906 era el Ejército el que aplicaba una represión arbitraria a todo aquel que actuara contra esta institución, o simplemente la criticara, desde 1931, lo mismo que abolían, por opresiva, la Ley de Jurisdicciones, aprobaban otro instrumento de represión contra todos aquellos que no estuvieran de acuerdo con el nuevo régimen creado. De esta manera, y en aplicación de esta ley, se cometieron muchas arbitrariedades, hasta el punto que, si bien, su aplicación en los sucesos del 10 de agosto de 1932 pueden encajar plenamente en un desarrollo «justo» de los mecanismos de defensa extraordinaria del Estado ante agresiones internas, conflictos como los del Alto Llobregat, que poco se podían diferenciar de otras muchas huelgas sindicales, u otros muchos de menor importancia, que incluso podían afectar al derecho de expresión de medios de opinión pública, como la suspensión definitiva del diario *El Debate*, el 19 de enero de 1932, demuestran bien a las claras que la República no estaba suficientemente consolidada, y que los principios de un estado democrático no estaban aun plenamente asentados.

La Ley de la Defensa de la República quería «civilizar el orden público»; quería que fueran autoridades civiles, y no militares, las que tomaran las decisiones del control y defensa de las instituciones republicanas. Este mismo proceso de civilización de la «paz interior» del Estado se puede apreciar en otras actuaciones de aquellos gobiernos como la aprobación del Cuerpo de Seguridad y Asalto el 9 de febrero de 1932. La creación de este cuerpo iba dirigida al mantenimiento del orden público urbano fuera de las estructuras tradicionales empleadas hasta la fecha, que no eran otras que las fuerzas militares disponibles (del Ejército y de la Guardia Civil) por parte de los gobernadores civiles o los capitanes generales.

No obstante estos dos nuevos mecanismos, la inercia de los nuevos gobiernos republicanos fue seguir utilizando a las fuerzas militares en cualquier alteración del orden que ocurriera en las calles españolas. La utilización fue abusiva, sin limitaciones, y lo siguió posteriormente, aun cuando nuevas elecciones dieran como resultados gobiernos de coalición de distintos signos políticos. Si realmente hubo un intento de civilizar la

política de seguridad, este fue un intento fallido, pues fue desde las mismas instancias que conocían la necesidad de desmilitarizar estas cuestiones desde donde se optó al empleo de las fuerzas militares en estos menesteres. Este continuo empleo de militares en acciones de represión interna siguió manteniendo en la institución una idea que perduraba de años anteriores, que no era otra que eran los militares los depositarios de la paz y el orden interior del Estado, idea esta que será esencial a la hora de desarrollar la segunda parte de este trabajo.

El 9 de diciembre de 1931, el presidente de las Cortes, Julián Besteiro, promulgó la Constitución de la Segunda República. Este nuevo texto articulaba la suspensión de las garantías constitucionales en el artículo 42, en el que se señalaba que las Cortes no podían ser disueltas mientras subsistiera una suspensión de garantías, y en el que expresamente se indicaba que se prohibía extrañar o deportar a españoles a distancias superiores a 250 kilómetros de su domicilio. Indicaba este precepto que procedía la suspensión de garantías cuando «así lo requiriera la seguridad del Estado, en casos de notoria e inminente gravedad». Esta suspensión no podía exceder de treinta días, salvo prórroga acordada por las Cortes o por la Diputación Permanente. Es decir, permitía suspensiones de menos de treinta días por decisión exclusivamente gubernamental, siendo necesaria la autorización parlamentaria para suspensiones por plazos superiores o para la prórroga de las inferiores.

La suspensión se llevaba a cabo mediante decreto del Gobierno, aunque correspondía a las Cortes resolver sobre la suspensión acordada, de este modo «el sistema previsto por esta Constitución se inscribe dentro de lo que hemos llamado sistema de declaración por el Ejecutivo con ratificación o control posterior del Legislativo.

«Tal sistema constituye una importante novedad dentro de nuestro derecho constitucional, siquiera lo sea, como apunta Pérez Serrano, más teórica que práctica. En efecto, nuestros textos del siglo XIX atribuían esta facultad suspensiva a las Cortes, pues se exigía una ley para la suspensión de garantías. Solo la Constitución de 1876 establecerá una salvedad a tal principio general, admitiendo que, no estando reunidas las Cortes y siendo el caso grave y de notoria urgencia, podía el Ejecutivo, bajo su responsabilidad, acordar la suspensión. En cualquier caso, la praxis política nos demuestra que a partir de 1876 lo normal era que la suspensión fuese decretada por el Gobierno»²⁵.

²⁵ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. «La defensa extraordinaria de la República». *Revista de Derecho Político* N.º 12. Invierno 1981-1982, pp. 121 y 122.

Sobre otras dos cuestiones hay que hacer referencia a la hora de valorar completamente esta norma en relación a la restricción de garantías: las medidas de urgencia del presidente de la República y la constitucionalización de la Ley de la Defensa de la República.

Sobre la primera de estas cuestiones hay que señalar que el artículo 76.d indicaba que corresponde al presidente de la República ordenar las medidas urgentes que exijan la defensa de la integridad o la seguridad de la nación, dando inmediata cuenta a las Cortes. Este precepto es una novedad en la historia del constitucionalismo español y se conecta con idénticas facultades concedidas por la alemana constitución de Weimar en su artículo 48. Como señala Fernández Segado, las medidas que alude el artículo 76.d no tienen por qué ser las excepcionales recogidas en el artículo 42, es decir, la suspensión de garantías constitucionales, aunque si actuaba sobre ese conjunto de derechos debía ajustarse a lo prescrito en el artículo 42.

Del mismo modo que operaba el Gobierno de la nación, tras la adopción de alguna medida suspensiva el presidente debía dar cuenta a las Cortes, sin que señalara el texto constitucional sobre si estas podían o no suspender la vigencia de las medidas adoptadas. En este sentido, todo parece indicar que el texto de 1931 no establecía un control del legislativo sobre las medidas que pudiera adoptar el jefe del Estado en uso de lo prescrito por el artículo 76.d.

La otra cuestión a la que debemos hacer referencia es a la constitucionalización que se efectúa en el texto de 1931 de la Ley de Defensa de la República, constitucionalización que desvirtuará el carácter provisional con el que nacía la discutida norma. Señala la disposición transitoria segunda de la Constitución de 1931 que la Ley de Defensa de la República «conservará su vigencia, asimismo constitucional, mientras subsistan las actuales Cortes Constituyentes, si antes no la derogan estas expresamente». Con ello, las garantías constitucionales de los derechos individuales del artículo 42 saltaban por los aires desde el mismo momento de la aprobación de la Constitución. Así, Pérez Serrano llegó a comentar que dada la incompatibilidad entre la Ley de Defensa de la República y la Constitución, dicha disposición legal se traduce en la ineficacia de la Constitución y en su derogación virtual, ya que no deja de ser paradójico que se haya organizado todo un código fundamental tan inservible que no pueda defender la República²⁶. Por otra parte, comenta Fernández Segado que con la Ley de Defensa de la República «se constitucionalizaba el principio de

²⁶ PÉREZ SERRANO, Nicolás. *La Constitución española*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado 1932, p. 341.

arbitrariedad gubernamental como suprema norma constitucional, lo que, evidentemente, es más grave que una privación generalizada de derechos, que en todo caso será más dificultosamente arbitraria, puesto que además exigía un control a posteriori por parte del Parlamento»²⁷. Para terminar sobre este tema, una cita de Sánchez Agesta que muestra el perjuicio que para el propio texto constitucional significó esta disposición transitoria: «Lo grave no es que la Constitución niegue la libertad en casos concretos y determinados o que toda la Constitución naciera con sus instituciones liberales muertas por la LDR, sino el tono, más que despectivo, burlón o indiferente, con que a veces se la alude»²⁸. Algunos de los casos que hemos señalado de aplicación de la Ley de Defensa de la República le dan la razón a este jurista.

El 28 de julio de 1933 se aprobaba, por fin, una nueva Ley de Orden Público, que derogaba a la de 1870, vigente en la República con la modificación parcial efectuada por el Decreto del Ministerio de la Guerra de 29 de octubre de 1931. La ley volvía a la división tripartita de la ley decimonónica de los estados de anormalidad, estableciendo los estados de prevención, alarma y guerra. De estos estados nos vamos a referir al último de ellos, al de guerra, pues es el que de manera más evidente afecta a la intervención de la institución militar.

Es el artículo 48 de esta nueva norma el que expresa que la declaración del estado de guerra queda encomendada a la autoridad civil. Señala dicho precepto que si «la Autoridad Civil, una vez empleados todos los medios de que en circunstancia ordinaria dispone, y en su caso, los que para las extraordinarias le otorga la misma ley (los que hacen referencia a los estados de prevención y alarma) no pudiera por sí sola, ni auxiliada por la judicial y por la militar, dominar en breve término la agitación, ni restablecer el orden, lo prevendrá en un bando que publicará con la mayor solemnidad posible, y al mismo tiempo se pondrá urgentemente en relación con la Autoridad Judicial ordinaria, la militar, y el auditor de la jurisdicción, y dispondrá la inmediata declaración del estado de guerra, procediendo seguidamente la Autoridad militar a la adopción de las medidas que reclame la paz pública. De ello se dará directa cuenta al Gobierno y a las autoridades superiores jerárquicas respectivamente».

Es sumamente interesante la redacción de este precepto, porque con él la República, aunque civiliza la autoridad competencial expresamente

²⁷ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. «La defensa extraordinaria de la República». *Revista de Derecho Político* N.º 12. Invierno 1981-1982, pp. 126 y 127.

²⁸ SÁNCHEZ AGESTA, Luis. *Historia del constitucionalismo español*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos 1964, p. 429.

reconoce el papel que ha de jugar el Ejército en la preservación del orden público. Por mucho que encomienda a la autoridad civil la competencia del mantenimiento de la paz interior, no es menos cierto que reconoce que, incluso en los estados de prevención y alarma, la autoridad civil podía hacer uso de las fuerzas del Ejército, como realmente se estaba desarrollando desde el inicio del régimen, con profusión, hasta con abuso.

Otro aspecto muy destacado de la redacción del artículo 48 es la presencia de una nueva autoridad, que aparece junto a la civil, la judicial y la militar en la gestión de una crisis; nos referimos al auditor de la jurisdicción castrense. Esta mención, no implica un defectuoso ejercicio de redacción por parte del legislador, toda vez que como miembro del Cuerpo Jurídico, el auditor no era autoridad militar en aquellas fechas. El Cuerpo Jurídico estaba desmilitarizado desde la entrada en vigor de la Ley de 12 de septiembre de 1932, y así permaneció hasta la entrada la aprobación de la Ley de 17 de julio de 1935, por la que se devolvía a sus integrantes la condición de militar. Desde esta fecha sí se produce una paridad de autoridades civiles y militares, y con ello, un mayor peso, del estamento castrense en temas tan sensibles como son los que se estaban tratando.

No obstante, hay que indicar que el señalado papel con el que se quiere dotar a esta figura, viene a estar en relación con las modificaciones, que al inicio de la República, se efectuaron en la justicia militar y que tuvieron reflejo en la reforma que sufrió el Código de Justicia Militar de 1890 por los decretos del Ministerio de la Guerra en el año 1931. En concreto la figura del auditor sale relanzada desde la aprobación del Decreto de 2 de junio de 1931, por el que se sustrajeron a las autoridades militares el ejercicio de la jurisdicción castrense, pasando esta a los auditores de las regiones, distritos y Ejército quienes conocían de los delitos comprendidos en los bandos de guerra. Por otro lado, el papel del auditor vuelve a ser relanzado con la aprobación del Decreto de 29 de octubre de 1931, en el que se determina quiénes han de formar la junta o reunión de autoridades dentro del territorio en el que el estado de guerra haya de declararse o cesar, al señalar en su artículo primero que de la junta o reunión de autoridades a que se refieren los artículos 13 y 32 de la Ley de Orden Público de 23 de abril de 1870, todavía vigente en aquellos días, formará parte, además de la autoridad civil, la judicial ordinaria y la militar, el auditor que ejerza la jurisdicción militar dentro del territorio en que el estado de guerra haya de declararse o cesar; señalando el artículo segundo que las autoridades militares, al hacerse cargo del mando, oirán al auditor que ejerza jurisdicción en el territorio en que haya de declararse el estado de guerra, sobre la inclusión de hechos punibles en los bandos que aquellas autoridades dicten.

Por esta razón, lo que viene a precisarse en el artículo 48 de la Ley de Orden público de 1933 no es otra cosa que el proceso de decantación que se inicia desde 1931, por el que se instaura la constitución de una junta de estado de guerra compuesta por cuatro autoridades, dos civiles, pero otras dos militares. Por otro lado, este encumbramiento del auditor militar, lo que viene a significar es una ratificación normativa de la importancia de la jurisdicción militar para la persecución y reprensión de los delitos, más allá de los que podríamos considerar estrictamente castrenses. La redacción de este artículo no hace otra cosa que constatar lo que ya se sabía a través de los diarios y periódicos de la época, que en situaciones de emergencia se hacía depositaria de la potestad jurisdiccional en materia de orden público a la jurisdicción militar, jurisdicción que ya conocía de buena parte de los incidentes de orden público, incluso en los escasos periodos de normalidad, por ser la detentadora de las competencias y el conocimiento de los procedimientos abiertos por agresiones contra los agentes de la autoridad o fuerza armada, especialmente los que hacían referencia a las agresiones sufridas por agentes de la Guardia Civil y del Cuerpo de Carabineros.

Es significativa la atribución de competencias que hace el Código de Justicia Militar a favor de la jurisdicción militar en todo delito contra fuerza armada. Así, el artículo 4.4 del Código de Justicia Militar de 1890 señalaba que, por razón del delito, la jurisdicción de guerra conoce de las causas que, contra cualquier persona, se instruya por los delitos de «insulto a centinela, salvaguardias y fuerza armada del Ejército y cualquier cuerpo militarmente organizado y sujetos a las leyes militares». Regulando este mismo código en el capítulo III de título VI, del tratado segundo los delitos de insulto a centinela, salvaguardia y fuerza armada. Así, el artículo 253.2 condenaba a pena de muerte al que causare la muerte o lesiones que dejaran al ofendido imbécil, impotente o ciego, privado de miembro principal, impedido de él, o inutilizado para el trabajo. El artículo 254 castigaba con la pena de reclusión temporal a perpetua cuando las lesiones inutilizaran para el trabajo por ocho días o requiera asistencia facultativa por igual tiempo, y con pena de prisión mayor a reclusión temporal, si las lesiones fuesen de menor importancia. El artículo 255 castigaba también el poner la mano a un arma ofensiva o ejecutar actos o demostraciones con tendencia a ofender de obra. El artículo 256 castigaba con prisión correccional al que ofendiera de palabra. Con estas conductas típicas, y sin ser necesaria la declaración de estado de emergencia alguno, la propia República confería el conocimiento de las actuaciones a la Jurisdicción militar.

Si hiciéramos un control en estos momentos en los archivos judiciales militares, podríamos apreciar que una buena parte de los procedimientos

abiertos durante el periodo republicano lo fueron a paisanos por agresiones a agentes de la autoridad. Los hechos podían ser de orden público pero también los había de carácter tabernario y de incidentes de escasa importancia. Se procesó, no solo, por agresiones a guardias civiles y carabineros, sino muchos de estos procedimientos se iniciaron por insultos y manifestaciones «poco apropiadas», según los agentes.

Simplemente a efectos de constatar esa ingente actividad procedimental vamos a recordar algunos casos sucedidos en Andalucía, en el periodo de gobierno del Frente Popular (febrero a julio de 1936), en los que tuvieron lugar agresiones a agentes de la autoridad con resultado muerte o heridas, sin mencionar otros muchos episodios no sangrientos. Los datos se han recogido de la correspondencia sostenida entre el Ministerio de la Guerra y la Segunda División Orgánica en aquellos días, que se custodia en el Archivo General Militar de Ávila. Así en Málaga, el 21 de febrero agresiones a la pareja de protección del diario *La Unión Mercantil* con el resultado de un muerto y un herido; ese mismo día en Carmona, Sevilla, era agredida la Guardia Civil siendo heridos un alférez y dos vecinos²⁹; el 24 de febrero en Fehina, Almería (2 muertos)³⁰; el 2 de marzo, en El Coronil, Cádiz (1 muerto)³¹; el 23 de marzo en Jaén (2 guardias heridos)³²; el 25 en la Palma del Condado, Huelva³³; el 1 de abril en Corcoya, Sevilla, (1 muerto y varios heridos)³⁴; el 2 en Siles, Jaén (4 heridos, 2 de ellos guardias)³⁵; el 5 en Purchena, Almería³⁶; el 17 de abril en Porcuna, Jaén (1 muerto)³⁷; el 19 nuevamente en Purchena (1 muerto)³⁸; el 24 en Lebrija, Sevilla (1 alférez de la Guardia Civil muerto)³⁹; el 25, en Cartaya, Huelva (8 heridos); el 27 en Bailen, Jaén (1 teniente de la Guardia Civil herido)⁴⁰; el 28, en Montizón, Jaén (1 guardia herido)⁴¹; el 3 de mayo en Brenes, Sevilla (1 herido)⁴²; el 12 en Zuheros, Córdoba (3 heridos)⁴³; el

²⁹ AGMA, C.8,CP.6,D.1/26.

³⁰ AGMA, C.8,CP.6,D.1/80.

³¹ AGMA, C.8,CP.7,D.1/3.

³² AGMA, C.8,CP.8,D.1/61.

³³ AGMA, C.8,CP.8,D.1/79.

³⁴ AGMA, C.8,CP.9,D.1/1.

³⁵ AGMA, C.8,CP.9,D.1/13.

³⁶ AGMA, C.8,CP.9,D.1/34.

³⁷ AGMA, C.8,CP.9,D.2/29.

³⁸ AGMA, C.8,CP.9,D.2/32.

³⁹ AGMA, C.8,CP.9,D.2/71.

⁴⁰ AGMA, C.8,CP.9,D.2/102.

⁴¹ AGMA, C.8,CP.9,D.2/107.

⁴² AGMA, C.8,CP.10,D.1/110.

⁴³ AGMA, C.8,CP.10,D.1/159.

15 en Pedroche, Córdoba (1 muerto y 1 guardia herido)⁴⁴; el 22, en Hinojosa del Duque, Córdoba (1 herido)⁴⁵ y en Puebla de Don Fabrique (1 guardia muerto)⁴⁶; el 1 de junio, nuevamente en Zuheros (2 heridos, uno de ellos el cabo)⁴⁷; el 7 en Antequera, Málaga (1 guardia herido)⁴⁸; el 13 en Palencina, Córdoba (1 guardia muerto)⁴⁹; el 23 en Higuera de Arjona, Jaén (1 guardia herido)⁵⁰. La búsqueda en hemerotecas de la constancia de incidentes de menos gravedad nos llevaría a comprender la importancia de la cuestión que estamos refiriendo.

Volviendo a la Ley de Orden Público, hay que indicar que los mecanismos que habilitaba dicha norma para sofocar cualquier tipo de alteración del orden, rebeliones, sediciones, asonadas eran de extrema dureza, toda vez que la autoridad militar podía adoptar, de acuerdo con el artículo 58, las mismas medidas que la civil en los dos capítulos anteriores, las demás que esta ley autoriza y cuantas sean necesarias para el restablecimiento del orden. Esta carta abierta al empleo de cualquier medida represiva casaba sustancialmente con el contenido de otra norma vigente en aquellos años, que procedía, como el Código de Justicia Militar, de la Monarquía: nos referimos al Reglamento del Servicio de Campaña, de 1882. Este reglamento estaba pensado básicamente para acciones de guerra y no para el estado de guerra que se regulaba en la Ley de Orden Público, pero marcaba unos criterios de operaciones, que por duros, pueden parecer inhumanos en las fechas en las que se redacta este trabajo. De acuerdo con esta norma el militar podía emplear las represalias como medida de coacción (artículo 861); también permitía castigar con severidad las asonadas, tumultos e insurrecciones (artículo 870), se preveía que los guerrilleros fueran tratados como simples bandidos o malhechores (artículo 867) y se permitía a la autoridad militar utilizar medidas coercitivas de extremo rigor, en casos de desobediencia (artículo 873).

Tampoco debe de extrañarnos la dureza de estos preceptos del Reglamento del Servicio de Campaña, toda vez que los vemos con los traumas y autolimitaciones que hoy nos imponemos en occidente, después del cataclismo humanitario que supuso la Segunda Guerra Mundial. Simplemente indicar que la actual humanización del derecho de la guerra, que alcanza

⁴⁴ AGMA, C.8,CP.10,D.1/88.

⁴⁵ AGMA, C.8,CP.10,D.1/36.

⁴⁶ AGMA, C.8,CP.10,D.1/42.

⁴⁷ AGMA, C.8,CP.11,D.1/9.

⁴⁸ AGMA, C.8,CP.11,D.1/38.

⁴⁹ AGMA, C.8,CP.11,D.1/82.

⁵⁰ AGMA, C.8,CP.11,D.1/152.

incluso a su denominación –hablamos de derecho internacional humanitario o derechos de los conflictos armados–, nace con los cuatro convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y los protocolos adicionales a los anteriores convenios, firmados el 8 de junio de 1977, que convierte hoy en principales sujetos de estas normas a los prisioneros, los heridos, la población civil y los bienes culturales. Anteriormente, en los momentos a los que hacemos referencia en este trabajo, el valor de la vida, de la integridad física o de la propiedad en tiempos de guerra estaba mucho más diluido.

A la vista de esta normativa, no es extraño comprender cómo se desarrolló la autoridad militar en la rebelión de octubre de 1934, pues el mando militar en esta ocasión, así como en otras muchas, no operaba con criterios de odio personal, sino respaldado por una legislación histórica que incluso era amparada por la más reciente norma salida de la República, a la que defendían. Por esta razón, y como señala Fernández Segado, «Los historiadores, por lo general, han considerado que la LOP vino a sustituir a la LDR y, por tanto, tenía idéntica finalidad que esta, lo cual, en buena medida, iba a ser cierto; en efecto, al mes de promulgarse la LOP, una ley de 29 de agosto derogaba en su artículo único la LDR.

»Por nuestra parte, pensamos que la LOP era necesaria, pues, realmente, eran muy diferentes los conflictos del último tercio del siglo XIX a los de comienzos del segundo tercio del presente siglo. Y así, el criterio de la nueva LOP de establecer una situación previa a la irreversible de suspensión de garantías podía ser acertado y quizás incluso necesario. Sin embargo, el texto legal desorbitó esa situación que podíamos llamar de “normalidad anormal” al otorgar a las autoridades gubernativas unas facultades a todas luces exageradas. Y por tanto, se puede predicar respecto al estado de prevención en el que, sin estar en suspenso las garantías, se podía llegar a una práctica y efectiva suspensión de las mismas en virtud de las decisiones variopintas que la autoridad gubernativa podía adoptar»⁵¹.

Nada cambió, en este sentido, con la llegada del Frente Popular al poder, tras las elecciones de febrero de 1936. La coalición de partidos políticos de izquierdas que formaban el nuevo gobierno de la nación se encontró tan cómoda con la normativa imperante como la coalición, también de izquierdas, del primer bienio, con la que se aprobó esta ley y como los gobiernos de las coaliciones del segundo bienio, de derechas, que tuvo que hacer uso de esta norma en uno de los pocos casos en los que la declaración del estado de guerra podía haber tenido más lógica, la revolución de octu-

⁵¹ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. «La defensa extraordinaria de la República». *Revista de Derecho Político* N.º 12. Invierno 1981-1982, p. 134.

bre de 1934. Nadie se quiso privar, para el ejercicio de su gestión ejecutiva, de los poderes omnímodos que concedía esta legislación especial, y todos los gobiernos, incluso los del Frente Popular siguieron contando con las fuerzas del Ejército para controlar el orden público interno.

8. LA GUERRA CIVIL

Tras el inicio de la Guerra Civil cada uno de los bandos optó por una fórmula bien distinta. Las fuerzas sublevadas, aplicaron la Ley de Orden Público de 1933 desde un primer momento, declarando el estado de guerra en Marruecos el 17 de julio y en España un día después. Para ello tuvieron que montar un artificio que permitiera la declaración del estado de guerra sin el cumplimiento de los requisitos del artículo 48, y este no era otro que entender que se había producido un vacío de poder generado por la irresponsabilidad de las autoridades políticas gobernantes, vacío que había obligado al Ejército a asumir las funciones ejecutivas que los miembros del Gobierno del Frente Popular habían dejado de desarrollar. De este modo, sin autorización gubernativa alguna, por la mera decisión de las autoridades militares, fueron declarando estados de guerra en todos los territorios que quedaron en su poder.

La respuesta del Gobierno frente-populista a esta agresión no fue la aplicación de los resortes que disponía para garantizar la defensa del Estado. En los primeros días de la contienda se negó a decretar el estado de guerra en la zona bajo su control. Curiosamente, tras haber declarado de manera reiterada la ley marcial durante toda la vigencia del régimen en situaciones de meros desórdenes públicos que podrían haber sido sofocados por otros medios, ahora, cuando realmente se producía un ataque al Estado, no decidían adoptar las medidas oportunas para evitar lo que pasó de ser un golpe a una guerra civil. Esta dejación de sus funciones daba pie a los sublevados para reafirmar el abandono del poder y la situación revolucionaria que se vivía en la España previa al golpe de estado y la que se encontraba la España republicana tras este acontecimiento. Esta situación de absoluta falta de aplicación de los resortes legales de los que disponía el Gobierno republicano se mantuvo hasta el final de la guerra. La declaración expresa del estado de guerra por parte del Gobierno de la República tuvo lugar el 23 de enero de 1939, cuando la contienda estaba a punto de ser ganada por el bando enemigo. Fue durante esos días cuando el Gobierno republicano procedió a conformar una justicia cada vez más militarizada con la publicación el 24 de enero de un bando que habilitaba

e incorporaba a la jurisdicción militar el conocimiento de los delitos de traición, espionaje, rebelión, sedición, agresiones a vías de comunicación, férreas, telegráficas, incendio, robo, injurias, insultos y amenazas a todo militar o asimilado. Este bando, en su contenido, se asemejaba a los dictados por las fuerzas sublevadas al principio de aquella guerra civil, pero ya era demasiado tarde. El 1 de abril de 1939 la guerra terminaba.

9. CONCLUSIONES

A lo largo de nuestra historia más reciente la presencia del militar en las calles ha generado ciertas reticencias en parte de algunos sectores sociales. Afortunadamente la nueva realidad y los servicios desarrollados por unidades como la UME, Unidad Militar de Emergencia, en casos de catástrofes, grave riesgo, calamidad u otras necesidades públicas, y del resto de unidades en situaciones de crisis como las vividas en España desde 2020, están generando un cambio en el sentir de la sociedad, viéndose con buenos ojos lo que antes era reticencia o desconfianza. Este trabajo no se ha dedicado al análisis sociológico de este desapego, no es este el foro para ese tipo de trabajos. En parte, la desconfianza de ver a militares de servicio en las calles se debía a la pervivencia en España de un régimen «militar» no democrático en los años centrales del siglo xx. Con todo, no podemos culpar completamente del desapego existente al gobierno del general Franco. Algunas de las causas de este divorcio tienen un origen histórico y jurídico, y hunden sus raíces en el comienzo de un ciclo histórico que arranca con la Guerra de Independencia, en los años 1808-1814⁵².

Algunas de estas causas están vinculadas al desarrollo legal que tuvo en nuestro país una normativa tan específica como es la que ha regulado la defensa extraordinaria del Estado. A esa evolución es a la que se ha dedicado este trabajo. Cómo articuló el Estado la normativa que permitía

⁵² Podemos citar algunos artículos que han tratado este tema: SÁNCHEZ LEÓN, Pablo. «Ordenar la civilización: semántica del concepto de policía en los orígenes de la Ilustración española». *Política y sociedad*, 42/3. 2005, pp. 139-156. Godicheau, François. «Orígenes del concepto de orden público en España: su nacimiento en un marco jurisdiccional». *Ariadna histórica. Lenguajes, conceptos, metáforas*, 2. 2013, pp. 107-130. PONCE ALBERCA, Julio. «Violencia política y orden público en la España de la primera mitad del siglo xx: un ensayo interpretativo». *Studia historica. Historia Contemporánea*, 35. 2017, pp. 109-134. PALACIOS CEREZALES, Diego; *et all.* «Régimen, orden público y movilización. España y Portugal en el primer tercio del siglo xx». *Élites y poder/ La crisis del sistema liberal en Portugal y España (1918-1931)*. Manuel Baiôa (dir.). Pp. 449-479.

la supresión de derechos individuales, y quién era el encargado de asumir esas funciones de restricción de derechos, en momentos de especial peligro para la supervivencia del Estado. Este estudio nos lleva a concluir que a lo largo del siglo XIX y buena parte del siglo XX, el legislador español se apoyó en el Ejército como medio para asegurar la supervivencia del Estado, pero a su vez, como instrumento de restricción de derechos a los ciudadanos, en una España convulsa que en no pocas ocasiones acudió a esta normativa excepcional para solventar problemas de raíz esencialmente política. Ni siquiera en momentos de la mayor «civilización» de nuestro derecho, como es el periodo republicano 1931-1939, el Gobierno prescindió del empleo de las unidades militares para el mantenimiento del orden público interior. En muchas ocasiones se empleó de manera abusiva esta normativa, actuando el Ejército en meros conflictos laborales o de orden público que no ponían en riesgo la estabilidad del régimen. Este uso indebido, por parte del poder ejecutivo, de las leyes marciales vigentes en cada momento ha sido también causa de un divorcio hoy felizmente finalizado.