

Antonio Carro Martínez

# El Estado y las Fuerzas Armadas

1



COLECCION  
INFORME

# El Estado y las Fuerzas Armadas

Antonio Carro Martínez

MADRID, 1975

Conferencia pronunciada por el Excmo. Sr. D. Antonio Carro Martínez, Ministro de la Presidencia del Gobierno, en los actos conmemorativos del XI Aniversario de la creación del CESEDEN, el día 4 de febrero de 1975

Servicio Central de Publicaciones / Secretaría General Técnica  
Presidencia del Gobierno

ISBN: 84-500-6635-2 / Depósito legal: M 7571/1975  
Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado

*El presente volumen inicia la «Colección Informe», con la que el Servicio Central de Publicaciones contribuye a la labor informativa sobre los aspectos político-administrativos del mayor interés.*

*Discursos, conferencias, mensajes, proyectos y propuestas de leyes de amplia repercusión, así como los grandes temas de la acción administrativa, no sólo a nivel nacional, sino referidos a las administraciones extranjeras, tendrán cabida en esta Colección.*



Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado <http://publicacionesoficiales.boe.es>  
Ministerio de la Presidencia. Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno. Centro de Publicaciones

NIPO: 002-12-007-3

# SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN	4
2. EL PODER MILITAR COMO ORIGINARIO DEL PODER POLÍTICO	5
3. FACTORES CLAVE EN LA CREACIÓN DEL ESTADO MODERNO	8
4. LAS FUERZAS ARMADAS COMO ELEMENTO INTEGRANTE DEL ESTADO	10
5. PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL ESTADO ESPAÑOL	13
6. CONCLUSIÓN	15

# 1. INTRODUCCIÓN

Al ocupar por primera vez esta prestigiosa tribuna en el CESEDEN, surgen en mi ánimo y con pareja intensidad dos fuertes sentimientos: el de admiración por las FAS, y el de la responsabilidad que he asumido al presentarme ante vosotros.

El sentimiento de admiración es profundamente respetuoso con las virtudes enaltecedoras y consustanciales al espíritu castrense, tales como vuestro sentido del valor y del honor, vuestro amor por la Patria, vuestra disciplina y lealtad, vuestra ingente capacidad de servicio y de sacrificio y, en fin, vuestra fidelidad a los valores esenciales que constituyen la personalidad del Estado y de la Nación española.

El sentimiento de responsabilidad se encuentra en este caso agravado al pretender exponer ante tan cualificado auditorio algunas ideas sobre lo que las FAS son y representan en el Estado, con referencia específica al Estado español y en el actual momento histórico.

Soy un antiguo estudioso de las ciencias sociales y políticas, pero como militar sólo me ha cabido el honor de servir en el Ejército como oficial de complemento. Mucho tiempo ha transcurrido desde entonces, pero nunca el bastante como para borrar el sentimiento de admiración, a que acabo de referirme, por lo que me ha resultado natural, fácil y satisfactorio aplicar aquellos conocimientos científicos a mis gratos recuerdos castrenses, y articular de esta forma las relaciones entre el Estado y las Fuerzas Armadas, que es el tema central que justifica hoy mi presencia ante vosotros.

Fuerzas Armadas y Estado. Estado y Fuerzas Armadas. He aquí dos expresiones en el marco de la fenomenología política para cuya consideración conjunta el CESEDEN constituye, por lo demás, un justo y adecuado lugar de encuentro.

Porque, seguramente, de pocas realidades políticas y sociales podría afirmarse con mayor exactitud y convicción el paralelismo de sus vidas; ni trazar la analogía de su diseño arquitectónico, de su común morfología; ni, en suma, establecer un hilo discursivo comparado sobre los aspectos constitutivos que esencialmente los configuran.

Esas afinidades y analogías son detectables, obviamente, en el plano histórico, en el político y en el jurídico. Hasta el punto de que podría afirmarse, sin temor a errar, que en no poca medida la idea de Estado tiene su base física en las FAS, y la idea de FAS es consustancial y como algo muy principalmente configurador de todo Estado.

Porque, ciertamente, si nos fijamos de modo preferente en su significación político-institucional, en seguida advertiremos que lo genuino, lo sustantivo de su respectiva condición, es una misma cosa: hallarse en función de una misma teleología política. Estado y FAS son dos órdenes distintos, pero integrados, que cumplen fines paralelos, y, a veces, coincidentes. En efecto, tanto el Estado como las FAS tienen como fin primario y esencial a la Defensa nacional. Quizá la Defensa nacional sea el único fin de las FAS, mientras que en el complejo Estado contemporáneo pueden distinguirse también otros fines; pero lo cierto es que la Defensa nacional es un fin primordial del Estado, de manera que un Estado que descuide su misión de defensa corre el gran riesgo de desaparecer como ente soberano.

## 2. EL PODER MILITAR COMO ORIGINARIO DEL PODER POLÍTICO

El estudio comparado de las FAS y del Estado tiene un evidente encuadre histórico. Particularmente, debe situarse en el marco de las condiciones que dieron lugar al nacimiento del Estado moderno, Las razones son obvias: es justamente en esa forma política y en sus transformaciones donde radica la comprensión de las ideas de las FAS y del Estado tal como han llegado a nuestros días.

Pero la idea del Estado moderno como ente soberano, tardó mucho en configurarse. En la realidad histórica, se trata de una idea consustancial al Renacimiento, y en la doctrina sólo queda perfilada la idea de soberanía estatal en Bodino, a finales del siglo XVI.

Con anterioridad, las ideas de FAS y del Estado responden a conceptos difusos y, a veces, confusos. Incluso, cabe afirmar que, en su origen, el Estado y las FAS son dos conceptos similares, porque históricamente el poder militar se nos presenta como originario o germinal respecto del poder político.

Una breve ojeada retrospectiva nos permitirá confirmar el anterior aserto.

En efecto, el Estado nace por la necesidad de organizar una defensa en común. Tucídides afirmó que «un Estado es una sociedad en la cual cesa para los hombres la obligación de tomar las armas para su propia defensa». Esto es, la defensa en común de un grupo por unas FAS que hacen innecesaria la defensa privada de los ciudadanos por sí mismos, es la aparición de la primera función o finalidad social que justifica el nacimiento histórico del fenómeno estatal.

Producidos los primeros asentamientos de población, subsiguientes al abandono de la vida nómada y errante, las primeras tribus fijadas de modo estable en el territorio tuvieron necesidad de construir recintos fortificados para defenderse en caso de peligro de las incursiones y rancias de las tribus de pillaje. «En estos recintos fortificados —asegura Hauriou—, por más que la permanencia de la población refugiada no fuese de larga duración, era necesario un poder que mantuviera el orden. Tal será un poder militar. Habría allí un jefe del campo, un comandante de la fortaleza. Sin embargo, su poder será a la vez militar y civil, porque existirán también personas no combatientes, mujeres y niños. En suma, este será el régimen del estado de sitio en una plaza realmente sitiada.»

Y así, el régimen de Estado es muy verosímil que haya nacido del estado de sitio, que es hoy excepcional, y está reconocido en nuestra Ley de Orden Público como «estado de guerra», pero que, durante mucho tiempo, ha sido el régimen político habitual.

El jefe militar de la ciudad llegará a ser permanente; tal será el primitivo rey. A sus poderes de jefe militar hay que añadir atribuciones religiosas, porque el recinto del *oppidum* estaba sin duda consagrado a los dioses; hay que añadir también atribuciones más humildes de policía, por ejemplo, la de velar por la seguridad de las casas de la ciudad mientras los habitantes estaban en los campos. He aquí cómo la fundación militar de la ciudad ha originado las primeras manifestaciones de estructura política estatal.

El más prototípico ejemplo de organización política de base esencialmente militar se halla en Esparta, que, por lo demás, dotó de grandes virtudes castrenses a las FAS de todos los tiempos. Realmente, en aquellas ciudades-estado de la antigüedad clásica, el poder militar y el civil aparecen unidos y confundidos, y eran el principal soporte de la convivencia social. Aquellas ciudades-estado eran una especie de refugios fortificados, eran verdaderas plazas, o estados militares.

Se me ocurre apuntar que algo análogo sucede con el fenómeno de la guerra, según ha sido entendido por un sector de pensamiento en el campo de la filosofía y sociología política.

En sus orígenes, el acto bélico —no el acto vandálico, sino el verdadero acto de guerra—, tiene una virtualidad, posee una eficacia organizadora única. El acto bélico es el motor que eleva a unidad de pueblo lo que en sus orígenes sólo fueron hordas. La guerra es el primer esfuerzo organizado de la humanidad para ganar la paz. Ulteriormente, todo pueblo en paz precisa mantener la organización necesaria para prevenir la siempre posible guerra. Por eso, paz y guerra no son extremos excluyentes, sino que se articulan en la relación de medio a fin. La guerra es un acto reflexivo y dinámico del cuerpo social para la defensa perentoria de la paz. La guerra agresiva, la guerra «per se» no conectada a la idea de conquista de un orden y de la paz, es históricamente irresponsable: es una verdadera frustración cultural.

Es justamente por eso —y es ahí donde quería ir— por lo que en una situación de violencia agreste y precivil no podría hablarse auténticamente de guerra. Porque al igual que la política es organización de la convivencia, la guerra no puede entenderse como una lucha anárquica y tumultuaria, ni el sujeto de la guerra es el guerrero aislado, sino el grupo social políticamente organizado. De ahí que la guerra postule como condición indispensable la paz y solidaridad interior del grupo que la soporta; y este grupo no puede ser otro que el Estado. Este Estado podrá ser todo lo rudimentario que se quiera, pero en todo caso ha de ser un grupo social asentado en un territorio y organizado jerárquicamente por un poder que en la mayor parte de los casos, y por supuesto, en sus orígenes, deberá ser de naturaleza militar.

Los *milites*, los guerreros, serán los primeros detentadores del poder político en la historia de la humanidad. Los primeros reyes serán irremediamente los militares victoriosos. La historia que se enseña en la escuela es normalmente una mera secuencia de hechos militares y bélicos, y ninguna gran decisión política de dimensión histórica ha dejado de tener algo que ver con la milicia y las Fuerzas Armadas.

Cierto que en la actualidad la sociedad política es mucho más compleja y diferenciada que antaño, en que lo militar y lo político estaban prácticamente confundidos. Sólo el genio de la antigua Atenas y de la vieja Roma supieron crear, respectivamente, las condiciones filosóficas y jurídicas precisas para que el poder político y el poder militar se diferenciaran con una clarividencia ejemplar. Sus configuraciones son muy similares a las que ulteriormente señalaremos para el Estado moderno.

Pero entre tanto sobrevino la Edad Media con su primacía de lo espiritual y sus poliarcías feudales difuminadas. Pero en verdad, lo que ocurrió con el ejercicio del poder en la Edad Media fue que se concretó en puras relaciones personales de fuerza. El poder de hecho será siempre una verdadera fuerza física, un poder de naturaleza táctil que precisará una visualización inmediata. La voluntad del que manda sólo será vinculante en la medida en que se halle apoyada en un poder militar, sin que esta actitud física y

psicológica se viese afectada por la presencia latente del derecho romano ni por la misma presencia de la Iglesia, mucho más institucionalizada en sus estructuras.

Las consecuencias de esta actitud, si se unen a un régimen económico de trueque y a la falta de comunicaciones, no podían ser más que estas dos: 1) La profunda personalidad política adquirida por la tierra. 2) La tendencia a la militarización no sólo de la tierra, sino de las propias funciones públicas, de los cargos.

Los monarcas absolutos del Renacimiento habrán de empezar por una integración de sus dominios. No en balde, y sin un deje de ironía, Friedrich los ha calificado como «reyes campesinos», «labradores sedientos de tierra».

Constituye un hecho sobradamente conocido que el Estado Moderno no es sino el resultado de la profunda convulsión espiritual supuesta por la superación de las formas de vida medievales ante la aparición del humanismo renacentista.

El proceso de secularización de nuestra cultura originado en esta época, no es sino la expresión de un largo itinerario que orientó la mirada de los hombres de Dios a la naturaleza. La Teología, en profunda crisis, se refugiará en la mística. Todo lo demás, la moral, el derecho, la ciencia y hasta la misma religión se despojarán de lo sobrenatural para quedarse nudamente en lo natural y antropológico. Es así como la naturaleza y la razón impregnaron las creaciones del espíritu.

Entre las emergencias concretas de esta honda crispación espiritual se iniciará, ¡cómo no!, una nueva preocupación por la política. Con Maquiavelo la Política va a conseguir una nueva sustancia inteligible: la razón de Estado, que implicará una fundamentación axiológica revolucionaria. Con la razón de Estado la Política se emancipará de cualquier resonancia teológica o moral. El objeto de la Política será el Poder en su más descarada significación voluntarista; esto es, el poder como fuerza física, o como potencial militar. De esta forma los estados emergentes en la época renacentista pierden el carácter impreciso y poliárquico medieval, y se convierten en unidades territoriales de poder precisas y reciamente organizadas en base a una fuerza militar. La categoría y el poder del estado se medía por la calidad y la capacidad ofensiva de sus ejércitos. Incluso el papado, en cuanto señorío temporal, tuvo que afirmar su poderío en «condiotieri» como César Borgia, que por cierto es el príncipe poderoso y aguerrido que sirve de ejemplo a Maquiavelo en sus recomendaciones al príncipe de Médicis en Florencia.

En un plano estrictamente intelectual, la aplicación de la razón a las formas de organización política dará lugar a un perfectibilismo puramente imaginativo y abstracto. Tal será el caso de la «Civitas Solis», de Campanella, o la «Utopía», de Tomás Moro, y, aún incluso, el propio «Leviathan», de Hobbes.

### 3. FACTORES CLAVE EN LA CREACIÓN DEL ESTADO MODERNO

Pero para el objeto de esta disertación interesa más volver a situarnos en el ámbito de los hechos. Es decir, nos interesa fijarnos en los factores que determinaron la racionalización de las estructuras militares y políticas. Es ahí justamente donde residen las claves originarias de la actual organización militar en el Estado moderno.

La agrupación sistemática de las circunstancias concurrentes al respecto permite advertir la presencia de los factores de caracterización siguientes:

- 1) *Un factor político: la centralización del poder militar en el rey absoluto.*
- 2) *Un factor económico: la sustitución de la economía natural por la economía dineraria.*
- 3) *Un factor científico y técnico, que complicó a la vez que cualificó al Estado y a las FAS.*
- 4) *Y, en fin, un conjunto de factores que por afectar al orden interno y estructural podríamos calificar de orgánicos.*

Por supuesto, el factor político es el predominante y, sobre todo, es el esencial a efectos de mi tesis. Creo que la centralización del poder militar en el rey absoluto es un hecho básico y condicionante del Estado moderno. Incluso podría decirse que el proceso de formación de las nacionalidades a partir del núcleo germinal de las monarquías absolutas no es sino el proceso de centralización o estatalización del ejército durante la época moderna.

Proceso lento, trabajoso, no exento de retrocesos, en el que concurrieron motivaciones de muy diverso género.

Si en un solo golpe de vista pudiese resumirse el espíritu de este proceso, me atrevería a decir que no es, ni más ni menos, que un proceso de institucionalización, de objetivación, de racionalidad en suma. Y ello porque el rey tanto absorbió que fue humanamente incapaz de mantener el tradicional personalismo en el ejercicio del poder y en el efectivo mando de las FAS. Por ello se produjo un insensible traspaso de las formas personalizadas a otras formas más impersonales en el ejercicio de la soberanía, que según fue transcurriendo el tiempo se acentuó de hecho en la objetivización y la institucionalización de las relaciones de poder. La idea de soberanía fue el gran manto protector, o la gran idea que facilitó esa aparente contradicción que supone un rey absoluto, pero capaz de objetivizar el ejercicio del poder; o por mejor decir, un rey capaz de estatalizar el poder político y las Fuerzas Armadas.

El factor decisivo de estatalización militar sería, sin duda, el monopolio de la guerra por el Estado, que traería consigo la pérdida de los poderes militares territoriales de los nobles. Ciertamente no sin resistencias. Al igual que los mandatos reales encontraron una fuerte oposición en los poderes locales, la nobleza militar, en una actitud evidentemente antihistórica, no cesará de mantener los suyos. Maravall, en un trabajo dedicado a los ejércitos renacentistas, narra una anécdota del duque de Medinaceli en la guerra de Granada. Cuando el rey Fernando mandó que sus tropas reforzasen las del duque de Nájera, al serle comunicada la orden del rey, respondió que sus tropas irían adonde



él fuese, «*porque yo no estaré en la guerra salvo acompañado de los míos, ni los míos es razón que vayan a ningún fecho de armas sin que vaya yo delante dellos*». La misma función de estatalización militar ejerció la aparición de una milicia ciudadana bajo el poder del rey (propuesta por el cardenal Cisneros y con la oposición de la nobleza); e igualmente las alianzas de los nobles para prestarse ayuda militar recíproca, aunque «*guardando primeramente el servicio del rey*». Hay en este punto un dato para el que me permito solicitar una especial atención. Se trata de la aparición más pronta o más tardía entre los siglos XV y XVIII, en la mayor parte de los Estados europeos, de una institución que, teniendo un inicial carácter militar, acabó por ser el eje diamantino de la absorción y de la capitalización del poder militar y, por ende, del poder político, por los reyes, que por eso se llamaron también reyes absolutos. Me refiero a los llamados genéricamente «Comisarios de Guerra», que en Francia adoptaron la denominación de Intendentes, al igual que en España a partir de Felipe V. Con anterioridad a esta época, durante los Austrias, la figura que mejor parece adaptarse, es la del *Veedor*, del que nos da cumplida cuenta el historiador de la Administración militar don Antonio Blázquez y Delgado Aguilera, quien, en la obra que publicó en 1897, afirma de los *Veedores* que ostentaban la representación del Estado ante las tropas.

Ni que decir tiene que los *Veedores*, Intendentes y Comisarios de Guerra fueron verdaderos artilugios de disciplina monárquica para la centralización e integración de los dominios reales. Su trascendencia fue tal que en virtud de la directa relación Rey - Comisarios —elegidos, como es obvio, entre personas de absoluta confianza regia— se consiguió desbancar la ineficacia y dispersión política supuesta por el enfeudamiento, la venalidad, el localismo y el clasismo de los cargos medievales, y con ello la unidad y centralización de los reinos. Bien puede decirse de esta institución que fue el auténtico instrumento de la nueva idea del Estado. Pero la importancia histórica de esta figura — esencialmente militar— aumenta de valor si se piensa que es ahí, con transformaciones obvias, donde hunde sus raíces una institución orgánica de tanta vigencia actual como son los fundamentos de la estructura estatal centralizada napoleónica.

Por lo demás, la centralización de los ejércitos, que tuvo una motivación coyuntural en la amenaza de las tropas otomanas —de carácter permanente y muy adiestradas—, se apoyaría en factores tales como:

- La profesionalización del Ejército.
- La nacionalización de los cada vez crecientes gastos militares.
- La aparición de una Administración militar que se adelantó varios siglos y ejemplarizó en todo tiempo a la Administración civil.

En fin, la unidad y eficacia de las FAS. Para ello me basta recordar o hacer alusión a las ideas de honor, valor, competencia, jerarquía, disciplina, uniformidad, discreción, etc. Todos estos factores han sido decantados por el tiempo como virtudes consustanciales a las FAS.

No me parece necesario insistir en el hecho de que son esos rasgos propios los que contribuyen a perennizar la imagen histórica de las FAS. Ni tampoco la medida en que, por esta misma consistencia histórica, la mayor envergadura de las FAS ha determinado su adelantamiento e influencia en no pocos aspectos sobre el propio Estado.

## 4. LAS FUERZAS ARMADAS COMO ELEMENTO INTEGRANTE DEL ESTADO

Llegados a este punto, cualquier observador poco avisado podría afirmar que el Estado y las FAS son ideas yuxtapuestas, y efectivamente así ha sido hasta finales del siglo XVIII; esto es, hasta la eclosión de la Revolución francesa. A partir de este momento nace una corriente de impopularidad, no siempre correctamente contrarrestada, por lo que respecta a las FAS. Y desde luego, lo que surge es una tendencia general a diferenciar, a separar; yo diría, que incluso ha existido una tendencia deseosa de distanciar el Estado de las FAS.

Esta tendencia respondía a errores y aciertos que es preciso discernir. Los errores más frecuentes consistían en identificar a las FAS con un régimen político superado; es decir, se identificaba a las FAS con una estructura aristocrática enraizada en la monarquía absoluta del antiguo régimen que había sido superada por la Revolución. Claro que Napoleón — tan excelente general como político — se encargó de demostrar en qué medida unas FAS podían servir con la misma lealtad y eficacia a un emperador y a una nación. El acierto de la referida tendencia distanciadora es que se hacía preciso distinguir el poder militar del poder político civil, y efectivamente, este empeño noble y sano se fue abriendo paso laboriosamente, y no sin injustas derivaciones.

Así por ejemplo, la Constitución «robertspierrana» de mil setecientos noventa y uno se preocupaba en afirmar con cierta desconfianza que las FAS deben ser «esencialmente obedientes». De ahí nace un pensamiento antimilitarista y pacifista que normalmente se radicó en las fuerzas políticas liberales e izquierdistas. De esta forma surgió toda una escuela de sociólogos y pensadores pacifistas en el siglo XIX que, al meditar sobre la guerra como fenómeno social, pusieron de relieve su creencia en la racionalidad sucesiva del progreso cultural para erradicarla y conseguir la total pacificación de la humanidad.

A partir de Saint-Simon, todos ellos (Comte, Spencer, Gabriel Tarde, etc.) se empeñaron en contraponer dos tipos de sociedad: la sociedad guerrera y la sociedad industrial. La primera, inspirada en un sistema de relaciones sociales y políticas de naturaleza coactiva y militar. La segunda, inspirada por el principio de libertad política y económica y por una actitud pacifista ante la vida. El paso sucesivo de un tipo de sociedad a otra determinaría el logro de la paz universal. «La guerra — dirá Gabriel Tarde — es un método trágico y *no eterno* de dialéctica social.»

Ciertamente, los hechos no han venido a corroborar estas tesis. Al contrario, están mucho más cerca de confirmar el belicismo teórico de los sociólogos de estirpe darwinista, que ven en la guerra un problema existencialmente insoslayable.

Pero mi propósito, como no dejará de comprenderse, no va orientado a tomar postura en esta polémica, ni a profundizar en la misma. Simplemente, he tratado de constatar y de resaltar el hecho de que a partir del siglo XIX ha habido una clara, una evidente tendencia deseosa de separar lo militar de lo civil, el poder castrense del poder político; en fin, separar las FAS del Estado.

Por supuesto rechazo «ab initio», niego de entrada, lo mucho de tendencioso, falso y partidista que hay en muchas de estas posturas. Pero de igual forma he de reconocer todo lo que de verdad pueda haber en las mismas.

Y la verdad es que en los tiempos actuales el Estado complejo, desarrollado y tecnificado del siglo XX se diferencia muy nítidamente de las FAS. Estas, las FAS, son un elemento constitutivo e integrante del Estado contemporáneo; pero en manera alguna las FAS pueden confundirse con el Estado evolucionado de hoy en día, al igual que pudo ocurrir en muchas otras épocas históricas en que las formas y las esencias políticas eran más simples y rudimentarias.

Veamos. Una doctrina que va siendo ya tradicional afirma que los elementos constitutivos de un Estado son un territorio, una población o una nación y un poder supremo o soberano. Pues bien, un ejército, las FAS, precisa también de iguales elementos. Necesita de un territorio al que pueda llamar patria, y a la que tenga que defender; la Defensa nacional, misión típica de las FAS, es una función entrañablemente unida a la idea de territorio y de frontera. Las FAS precisan también de la población para su existencia; máxime en los tiempos actuales en que se ha generalizado la conscripción militar, y el servicio militar es, a la par, un honor y un deber de ciudadanía.

Pero lo más característico de las FAS es precisamente que se trata —como su nombre indica— de unas fuerzas. Fuerzas que normalmente se hallan tanto más cualificadas cuanto más organización, más disciplina, más técnica, más valor, más material y más armamento tengan. Y esto es precisamente lo más peculiar, característico y esencial de las FAS. Paralelamente, también el elemento más singular, prototípico y esencial del Estado es el poder; esto es, a un Estado se le llama gran potencia en proporción a su poderío, y para ser Estado se puede carecer de muchas cosas, menos de una que es indispensable y consustancial a la misma idea del Estado. Ningún Estado puede carecer de un poder soberano.

Durante muchos siglos, el poder del Estado coincidió con el poder de las FAS. Crudamente lo expresó Federico el Grande, que ordenó grabar en sus cañones la frase «ultima ratio regum». Es que en la monarquía absoluta, el rey era el jefe de las FAS, y de esta forma tenía a su disposición la fuerza de sus cañones, a la que acumulaba la esencia de su legitimidad, con lo que hacía coincidir la fuerza física con una autoridad moral, que verdaderamente provocaba una confluencia o identidad entre el poder del Estado y las propias FAS.

El Estado nacido de la Revolución francesa como reacción contra las monarquías absolutas es un producto complejo y sofisticado. Por supuesto, un estado plagado de defectos y errores, pero en el que también cabe discernir una nota característica noble y sana, que supone sin duda un claro avance respecto de las concepciones políticas anteriores.

Me refiero a que frente al clásico poder absoluto, se intentó crear un poder limitado; frente a un poder subjetivo, se pretendió hacer nacer un poder político objetivo. En fin, este noble empeño consistió en someter el poder político al Derecho; se trató de sujetar el poder político al imperio de la norma. La norma, sobre todo la norma política constitucional, pretendió ser a la vez límite y cauce en el ejercicio del poder político.

Surge de esta manera un estado de derecho, un estado civil que pasa a diferenciar un ámbito claro y distinto entre el poder civil y el poder militar, entre el Estado y las FAS.

Aunque anecdótico, no deja de ser expresivo el hecho de que frente a la clase política histórica por antonomasia, que era la militar, surge otra clase política nueva, que es la de los hombres de leyes y los abogados. Las profesiones jurídicas tuvieron su siglo de oro en el XIX y en la primera mitad del XX. Pocos hombres de gobierno hubo durante

dicha época que no fueran expertos en leyes. Los militares compartieron ese dominio, pero desde una posición muy distinta a la de verdadero monopolio de que disfrutaron durante tantos siglos anteriores.

La realidad, el resultado, fue la clara distinción entre el Estado y las FAS que tan confundidos habían estado a lo largo de la Historia. Pero una distinción no es una separación, y mucho menos un divorcio. El Estado y las FAS siguen siendo ideas muy próximas. Posiblemente en la actualidad el Estado no repose únicamente en las FAS, pero lo que sí es cierto es que no hay Estado posible sin unas FAS que le den respaldo o soporte físico.

O sea, que la problemática así concebida hace de las FAS un instrumento sustancial, necesario e integrante del propio Estado. Los ejércitos constituyen esa energía, esa fuerza que es indispensable a todo poder soberano. Prácticamente, las cosas siguen como siempre han sido, y únicamente cabe admitir que la necesaria diferenciación funcional del complejo estado contemporáneo ha producido una diferenciación técnica entre ideas que ahora y siempre se predicán mutuamente y seguirán muy interrelacionadas.

Por supuesto yerran cuantos intentan contraponer el poder político y el poder militar. Se equivocan también aquellos que intentan subordinar un poder al otro. De lo que se trata es simplemente de distinguir con la mayor nitidez posible la naturaleza y funciones específicas propias de ambos. El poder militar, las FAS, forman parte integrante necesariamente del Estado; ontológicamente constituyen el medio coactivo del Estado, la fuerza organizada al servicio de la nación.

## 5. PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL ESTADO ESPAÑOL

Llegados a este punto quizás fuera útil que todas las afirmaciones más o menos doctrinales que he hecho fuesen traducidas a ejemplos prácticos. Muy concretamente, creo que a estas alturas todos ustedes estarían legitimados para formularme la pregunta de qué pasa en España, de cómo podrían interpretarse los asertos que preceden al Estado español y a las FAS españolas.

Pues bien, nuestras FAS vienen configuradas por la legalidad vigente que mantiene pocas dudas al respecto, ya que siempre ha mantenido una constante histórica clara y ortodoxa. En efecto, la Ley constitutiva del Ejército de mil ochocientos setenta y ocho y que aún sigue siendo un Código aplicable a la milicia española, dispone que la «primera y más importante misión del Ejército es sostener la independencia de la Patria y defenderla de enemigos exteriores e interiores». En términos similares se expresa la Ley adicional a la constitutiva anterior de mil ochocientos ochenta y nueve, en cuanto afirma que el fin principal del Ejército «es mantener la independencia e integridad de la Patria y el imperio de la constitución y las Leyes».

La legislación más cercana a nosotros se mantiene en la misma línea, como ocurre con la Ley de Principios del Movimiento Nacional de mil novecientos cincuenta y ocho, según la que los Ejércitos de España son «garantía de su seguridad y expresión de virtudes heroicas de nuestro pueblo». Y mucho más concreta, próxima y nítidamente la Ley Orgánica del Estado afirma que las FAS «garantizan la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional».

Como fácilmente puede comprobarse, todos estos textos diferencian nítidamente a las FAS del propio Estado, pero las consideran parte integrante de forma sustancial de la misma contextura estatal. Tanto es así, que a nuestras FAS, además de las típicas funciones de defensa nacional, les corresponde también la misión de defensa del orden institucional, y esto debe interpretarse en el sentido de que las FAS son depositarias de los principios, esencias e ideologías consustanciales a nuestro Estado.

Esto significa que nuestro Ejército, por su vocación nacional de servicio a la patria, no puede convertirse en valedor de concretos y contingentes criterios de opción política, pero sí debe ser el valedor político esencial del propio Estado, siempre que se ataque al orden institucional en el que el mismo se asienta.

Franco lo expresó con claridad en múltiples ocasiones. En Sevilla, el año mil novecientos treinta y siete, el Caudillo afirmó que «al ejército no le es lícito sublevarse contra un partido ni contra una constitución porque no le gusten; pero tiene el deber de levantarse en armas para defender la patria cuando está en peligro de muerte.»

En estas palabras queda justificada plenamente la intervención del Ejército el dieciocho de julio de mil novecientos treinta y seis. Esta fecha significa simplemente la respuesta —dolorosamente, la única respuesta posible— para redimir a España del caos en que la sumió la incapacidad republicana para afrontar una avalancha revolucionaria, que sólo quiso tomar apoyo en la democracia para la soviétización de nuestro país. El General

Franco y las FAS a sus órdenes fueron la clave de lo que justamente se denominó guerra de liberación. En aquellos momentos, una vez más, las FAS y el Estado español se fundieron como si fueran una misma cosa. Franco, en virtud del Decreto de veintinueve de septiembre de mil novecientos treinta y seis, se convirtió en Jefe de Estado y, a la vez, en Generalísimo de los Ejércitos.

Después, el dilatado y prudentísimo proceso institucional del Régimen fue la respuesta, sabiamente graduada, dada por Franco desde la paulatina autolimitación de sus poderes, a la pacificación del país, a la consolidación del sistema, a la evolución del paisaje político exterior, al nacimiento de una nueva sociedad, etcétera.

Realmente, la dimensión de la figura histórica de Franco es inconmensurable. Franco es el hombre que conduce a un Ejército y a un pueblo en armas hasta la victoria; es el hombre que surca la tormenta de una conflagración mundial sin que zozobre la frágil barca de un Estado incipiente; es el hombre que afronta y hace afrontar a su pueblo, desde la gallardía de nuestra verdad, la soledad de lazareto en que nos residenció la incompreensión mundial; es el hombre que, sin perder el norte supremo de la navegación, sabe aproar el buque, acomodándolo a los rumbos cambiantes de un mundo en transformación; es el hombre que rescata a su Patria de las tinieblas del subdesarrollo y la sitúa en las luces de la modernidad; es el hombre ante cuya invocación deponen los españoles cualquier tentación de insolidaridad. En fin, Franco es el motor de impulsión de la andadura política española, y nos ha dotado de una constitución política abierta y perfectible que asegure el tránsito de su magistratura excepcional e irrepetible a la instauración de la Corona en el Príncipe de España, como culminación de nuestro proceso constitucional. A este objeto últimamente se ha formalizado el pluralismo político a través de la vía asociativa, a fin de preparar —como hace un año dijera el Presidente Arias— el tránsito del consenso nacional expresado en torno a Franco en forma de adhesión, a un futuro consenso en torno a la monarquía en forma de participación.

En este concreto punto vuelve a plantearse un tema clave entre nuestro Estado y sus FAS. En efecto, ¿en qué medida las FAS pueden participar en el futuro en el pluralismo político? O más concretamente, ¿podrán las FAS integrarse en una u otra asociación de las que puedan tener existencia legal en el futuro?

Yo creo que esta pregunta ha sido acertadamente contestada hace un mes, con ocasión de la Pascua Militar, por los tres Ministros militares, de los que me honro en ser compañero en las tareas de gobierno. Efectivamente, los tres Ministros, con exacta coincidencia, afirmaron que las FAS se asientan sobre los valores permanentes de Patria, Honor y Servicio, que como tales constituyen la médula ideológica de la institución castrense erigiéndola en escuela permanente de tales virtudes, estando por ello más allá y por encima de cualquier opción política concreta que quepa dentro del marco constitucional de nuestro Estado.

## 6. CONCLUSIÓN

Y termino. Creo que en todo cuanto he dicho, he hecho una concesión a la Historia, he verificado algo más de un escarceo por los aledaños de la ciencia política y, en fin, he hablado de temas políticos y militares que constituyen una temática viva y palpitante en nuestro país.

No pretendo que todos participen de mis opiniones, pero sí quisiera que todos viesan en la expresión de mis palabras un profundo sentimiento de admiración y respeto por las FAS.

Las FAS, bajo la capitanía de Franco, vencisteis en la guerra. Las FAS, con indeclinable lealtad al Caudillo, habéis ayudado a ganar la paz. Se impone ahora conquistar el futuro, y para esta cita estoy seguro que las FAS contribuiréis esencialmente a ello, con el elevado espíritu de patriotismo y generosa gallardía que os caracterizan.

En definitiva, Estado español y FAS españolas no son dos ideas diferentes, tampoco son idénticas. Se trata de dos ideas implícitas, necesarias y que tienen singularísimos puntos de coincidencia.

En estos momentos históricos tengo la plena convicción de que las FAS seguirán siendo: 1) nervio y basamento de la Patria, 2) la más firme garantía de su seguridad e independencia, 3) las depositarias de los valores esenciales y permanentes que informan nuestro sistema político, 4) en suma, y como Franco ha dicho: LA COLUMNA VERTEBRAL DEL ESTADO ESPAÑOL.

## COLECCIÓN «INFORME»

1. *El Estado y las Fuerzas Armadas.*
2. *La Seguridad Social de los Funcionarios.* Fuerzas Armadas y Funcionarios civiles del Estado.
3. *El Mensaje de la Corona.*
4. *La descolonización del Sahara.*
5. *La hora de las reformas.* El Presidente del Gobierno ante las Cortes Españolas. Sesión plenaria del 28 de enero de 1976.
6. *La Defensa de la Comunidad Nacional.*
7. *Mensaje de la Corona / II.* Primer mensaje Real, a las Fuerzas Armadas, a la Familia Española, al Pueblo de Cataluña, al Consejo del Reino.
8. *Calendario para la Reforma Política.*
9. *Los Reyes en América.* 1. República Dominicana y Estados Unidos.
10. *Medidas económicas del Gobierno.* 8 de octubre de 1976.
11. *Los Reyes en América.* 2. Colombia y Venezuela.
12. *Los Reyes en Europa.* 1. Francia.
13. *Reforma Constitucional.* Proyecto de Ley para la Reforma Política.
14. *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política.*
15. *Mensajes de la Corona / III.* A las primeras Cortes democráticas de la Monarquía.
16. *Los Reyes en América.* 3. Venezuela. Guatemala. Honduras. El Salvador. Costa Rica. Panamá.
17. *Los Pactos de la Moncloa.* Texto completo del Acuerdo sobre el Programa de saneamiento y reforma de la economía y del Acuerdo sobre el Programa de actuación jurídica y política.
18. *Los Pactos de la Moncloa. Cumplimiento del Programa de actuación jurídica y política (27 octubre 1977-27 enero 1978).*
19. I. *Los Pactos de la Moncloa. Cumplimiento del Programa de saneamiento y reforma de la economía.* 1. Política de empleo y rentas, salarios y seguridad social.
19. II. *Los Pactos de la Moncloa. Cumplimiento del Programa de saneamiento y reforma de la economía.* Política monetaria, Reforma fiscal y Reforma del sistema financiero.
20. *Regímenes preautonómicos y disposiciones complementarias.* Cataluña, País Vasco, Galicia, Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha.
21. *Un nuevo horizonte para España.* Discursos del Presidente del Gobierno 1976-1978.
22. *El Gobierno ante el Parlamento.* 22 junio 1977-31 octubre 1978.
23. *Mensajes de la Corona / IV.* Primer mensaje de la Corona (1975); Apertura de las Cortes Constituyentes (1977); Sanción a la Constitución Española (1978).
24. *Discurso de Investidura.* Congreso de los Diputados 30.3.1979.
25. *Mensajes de la Corona / V.* A las Cortes Generales.
26. *Los Reyes en Europa.* 2. Universidad de Estrasburgo y Consejo de Europa.
27. *Mensajes de la Corona / VI.* Mensajes de Navidad 1975-1979.
28. *El Gobierno ante el Parlamento / 2.* Comunicación del Gobierno y discurso de su Presidente en el Congreso de los Diputados 17 y 20 de mayo de 1980.



29. *El Gobierno ante el Parlamento / 3. La Cuestión de confianza. Discurso del Presidente del Gobierno ante el Congreso de los Diputados. Pleno del 16.9.1980*
30. *Discurso de Investidura. Congreso de los Diputados 19.2.198.*
31. *Los Reyes con el Pueblo Vasco.*
32. *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías. Centro de Estudios Constitucionales. Mayo 1981.*
33. *El Defensor del Pueblo. Legislación Española y Derecho comparado.*
34. *Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas. Centro de Estudios Constitucionales. Julio 1981.*
35. *Partidos Políticos. Regulación Legal. Derecho comparado, Derecho español y Jurisprudencia.*
36. *Acuerdos autonómicos 1981.*
37. *Regulación jurídico-pública de los productos alimentarios.*
38. *La Seguridad Social Española. Programa de mejora y racionalización.*
39. *Los Reyes en Europa. 3. El Premio Carlomagno.*
40. *Mensajes de la Corona / VII. Apertura de la Legislatura.*
41. *Discurso de Investidura. Congreso de los Diputados.*
42. *Acuerdo sobre retribuciones del personal de la Administración del Estado.*
43. *Consejo de Estado. Discursos pronunciados en el acto de toma de posesión del Presidente del Consejo de Estado.*
44. *Los Reyes en América. 4. Uruguay. Brasil. Venezuela: Premio «Simón Bolívar».*
45. *El Gobierno ante el Parlamento / 4.*
46. *Proyecto de Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.*
47. *El Gobierno ante el Parlamento / 5.*
48. *Proyecto de Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas.*
49. *Consejo de Estado.*

*La Colección Informe ofrece en este volumen la conferencia pronunciada por el Excmo. Sr. D. Antonio Carro Martínez en los actos conmemorativos del XI Aniversario de la creación del CESEDEN.*

*Las bases históricas del Ejército; su protagonismo en el proceso de formación del Estado moderno; y su papel en la configuración de la sociedad actual, constituyen el contenido esencial de esta conferencia.*



SERVICIO CENTRAL DE PUBLICACIONES



PRESIDENCIA DEL GOBIERNO