



FACULTAD DE DERECHO

**ANÁLISIS PARLAMENTARIO DE LA
LEY CONSTITUTIVA DEL EJÉRCITO
DE 1878: DEL EJÉRCITO ILUSTRADO
AL LIBERAL**

Autor: Miguel Abril Anel

4º E-5 FIPE

Área de Historia del Derecho y de las Instituciones

Tutor: Blanca Sáenz de Santa María Gómez Mampaso

Madrid

2023

RESUMEN Y PALABRAS CLAVE

Resumen:

El Ejército del siglo XIX presentaba una importancia fundamental en la vida política española, por lo que un objetivo prioritario de la Restauración fue reestructurar la institución, regulada de forma muy fragmentada hasta la fecha, mediante la Ley Constitutiva del Ejército de 1878. En el presente Trabajo, se realiza un análisis de la tramitación parlamentaria de esta Ley, exponiendo las claves del proceso en ambas Cámaras, y profundizando en los puntos de mayor interés. Así, se estudiará la figura del Rey y su compleja vinculación con el Ejército, se debatirán los derechos del personal militar, la complejidad e importancia de la organización territorial militar y cómo la obediencia debida puede ayudar o perjudicar a la defensa de la Constitución. En estas páginas pretende demostrarse la gran importancia que tuvo esta Ley y los profundos debates que llevaron a aprobarla, que tratan cuestiones tan apasionantes y diversas como la separación de poderes, la seguridad de la Constitución, el respeto a los derechos fundamentales y las particularidades militares y territoriales de España.

Palabras clave: Ejército, Ley Constitutiva del Ejército, Procedimiento Parlamentario.

Abstract:

The Army of the 19th century was of fundamental importance in Spanish political life. Hence, a priority objective of the Restoration was to restructure the institution, regulated in a very fragmented way to date, by the Constitutive Law of the Army of 1878. At present work, an analysis of the parliamentary processing of this Law is carried out, exposing the keys of the process in both chambers, and delving into the points of most significant interest. Thus, the figure of the king and his complex relationship with the army will be studied, the rights of military personnel and the complexity and importance of the military territorial organization will be discussed, and it will be asked how due obedience can help or harm the defense of the Constitution. These pages intend to demonstrate the great importance of this Law and the profound debates that led to its approval, which deal with such exciting and diverse issues as the separation of powers, defense of the Constitution, respect for fundamental rights and military and territorial particularities of Spain.

Keywords: Army, Constitutive Law of the Army, Parliamentary Procedure.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. Estado de la cuestión	1
1.2. Objetivos de la investigación.....	3
1.3. Metodología empleada y plan de trabajo.....	3
2. CONTEXTO Y ANTECEDENTES A LA LEY CONSTITUTIVA DEL EJÉRCITO DE 1878	5
2.1. Antecedentes militares.....	5
2.1.1. Las guerras carlistas	5
2.1.2. Independencia de América.....	7
2.1.3. Incursiones en África	8
2.1.4. Opinión pública sobre el Ejército.....	9
2.2. Antecedentes legales.....	10
2.2.1. Ordenanzas Militares	11
2.2.2. Ley Constitutiva del Ejército de 1821.....	13
2.2.3. Ley de Reemplazos de 1877	14
2.3. Necesidad e idoneidad de la Ley Constitutiva de 1878	16
3. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LA LEY CONSTITUTIVA DEL EJÉRCITO DE 1878	19
3.1. Senado.....	20
3.2. Congreso	22
4- ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONSTITUCIONALES MÁS RELEVANTES TRATADAS EN LA DELIBERACIÓN DE LA LEY CONSTITUTIVA DEL EJÉRCITO DE 1878	27
4.1. Relación del Ejército con el Monarca	28
4.2. Derechos del personal militar	33
4.2.1 Participación de los militares en política.....	33
4.2.2 Regulación de la obediencia debida	35
4.3. Organización territorial del Ejército.....	38
5. CONCLUSIONES	41
6. BIBLIOGRAFÍA	45
6.1. Fuentes documentales	45
6.1.1. Diarios de Sesiones del Senado.....	45
6.1.2. Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados.....	45
6.1.3. Constituciones, leyes y ordenanzas	45
6.2. Fuentes bibliográficas	46
6.3. Páginas web consultadas	48

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Estado de la cuestión

El presente Trabajo de Fin de Grado, encuadrado en el área de Historia del Derecho y de las Instituciones, pretende analizar las principales cuestiones reguladas en la Ley Constitutiva del Ejército de 1878. En primer lugar, cabe resaltar que el objeto fundamental de la Ley, es decir, las bases del Ejército, se acabará relacionando con otras materias de muy diversa índole, especialmente las que derivan de la discusión sobre la parte política, como pueden ser la Monarquía, los derechos fundamentales y la organización territorial de España. En el proceso de búsqueda de información, esta diversificación de las materias tratadas facilitó en gran medida la obtención de fuentes. Así, resultó mucho más sencillo encontrar información en bastantes revistas especializadas, relacionadas con la Monarquía, el Ejército, la política y los derechos militares¹.

Sin embargo, la regulación del Ejército y, en particular, esta Ley Constitutiva, son cuestiones bastante poco tratadas con carácter general, lo que ha ocasionado ciertas dificultades en la investigación. Resulta especialmente llamativa la diferencia existente entre fuentes primarias y bibliográficas, dado que encontramos cientos de ordenanzas relativas al Ejército en la Edad Moderna², pero no demasiadas obras académicas que las analicen en profundidad. De esta forma, el Ejército se caracteriza por haber tenido una regulación muy fragmentada a lo largo de su Historia y, como alegará el Marqués de La Habana en el Senado³, habrá que remontarse hasta 1821 para encontrar una ley

¹ Algunos ejemplos podrían ser Fernández Sirvent, F. (2010). De “Rey soldado” a “pacificador”. Representaciones simbólicas de Alfonso XII de Borbón en *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, Núm. 11, pp. 47-75, para la cuestión de la Monarquía; y Lleixa Chavarría, J. (1984). “Funciones políticas del Ejército en la última centuria”. En *Revista de estudios políticos (Nueva Época)*, Núm. 42, noviembre-diciembre de 1984, pp. 189-210, que trata los derechos del personal militar.

² Pueden apreciarse grandes recopilaciones de ordenanzas en: Domínguez Nafría, J.C. (2011). “Recopilación y codificación del derecho militar en el siglo XVIII: la colección general de ordenanzas militares de José Antonio Portugués.” En *El Ejército y la Armada en el Noroeste de América: Nootka y su Tiempo*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, pp. 211- 253; y O’Donnell y Duque de Estrada, H., y García Hernán, E. (2020). *Historia Militar de España. Tomo III: Edad Moderna. Parte III: los Borbones*. Madrid: Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, especialmente en pp. 74-85.

³ *Diario de Sesiones del Senado* (en adelante, DSS). Legislatura 1878. Núm. 46, de 16 de mayo de 1878, p. 903.

constitutiva del Ejército anterior a la de 1878⁴. Así mismo, son de obligada mención las Reales Ordenanzas de Carlos III, establecidas en 1768, que “constituyeron la consolidación de un Corpus normativo cuyas propuestas conceptuales perdurarían en el tiempo”⁵ y que se mantuvieron vigentes hasta la creación de la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas⁶.

Por su parte, las fuentes bibliográficas tienden a priorizar el aspecto histórico-político del Ejército frente al jurídico, lo que origina algunas dificultades en la investigación. De esta forma, podemos encontrar la *Historia Militar de España* de O’Donnell y García Hernán, que supone una enciclopedia completa y extensa, pero, con carácter general, no profundiza en el análisis jurídico de la institución. Esta obra hizo posible contextualizar y comprender en profundidad las características del Ejército en importantes momentos históricos, siendo especialmente relevantes el volumen III del tomo III (*Los Borbones*) y el volumen I del Tomo IV (Edad Contemporánea, el siglo XIX). También existen grandes manuales como *Curso de Historia del Derecho* de José Antonio Escudero⁷, y revistas jurídicas como *Los Militares en el Legislativo Español*, de las Cortes Generales⁸, que tratan la normativa militar e incluso mencionan esta Ley Constitutiva, pero no realizan un desarrollo detallado de la misma. Por su parte, algunos trabajos tratan la cuestión militar en los textos legales del siglo XIX, como es el caso de la tesis doctoral de Ramón Gómez Martínez, que analiza la evolución del Ejército desde la perspectiva constitucional e incluso realiza un breve análisis de la Ley Constitutiva de 1878⁹. Sin embargo, en rasgos generales no he encontrado demasiadas fuentes que se centren en esta cuestión, y por ello creo poder estar ante un ámbito de investigación muy interesante que ha sido poco tratado y puede resultar muy enriquecedor.

⁴ Ley del 9 de junio de 1821, *Constitutiva del Ejército*. Madrid: Imprenta Nacional.

⁵ O’Donnell y Duque de Estrada, H.; García Hernán, E. (T. III, vol. III). *Ob. cit.*, p. 168.

⁶ Preámbulo del Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. (BOE núm. 33, de 7 de febrero de 2009, pp. 13008 a 13028).

⁷ Escudero, J.A. (2012). *Curso de Historia del Derecho*. Madrid: Talleres Solana e Hijos.

⁸ Busquets Bragulat, J. (1985). “Los militares en el legislativo español (1810-1979)”. En *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 5, pp. 7-34.

⁹ Gómez Martínez, R. (2008). *El Estatuto jurídico-constitucional del militar de carrera en España. Antecedentes, fundamento y situación actual*. Universidad de Granada. Departamento de Derecho Constitucional.

1.2. Objetivos de la investigación

En este Trabajo de Fin de Grado pretende llevarse a cabo un análisis de la Ley Constitutiva del Ejército de 1878, examinando su proceso de tramitación parlamentaria y profundizando en las cuestiones más relevantes y discutidas. Concretamente, se aspira a culminar estos objetivos:

- Demostrar la relevancia que tuvo esta Ley, bastante poco conocida y estudiada, y que supuso un cambio radical en la regulación del Ejército en España.
- Adentrarse en las discusiones parlamentarias y conocer a las principales personalidades de los debates, así como los pensamientos e intereses que se vieron afectados durante la discusión de la Ley.
- Exponer las soluciones brindadas a difíciles problemas que concernían al ámbito militar y político del Estado, como son la regulación del Ejército, su relación con la Monarquía y los derechos y libertades fundamentales del personal militar.

1.3. Metodología empleada y plan de trabajo.

Para la realización del Trabajo, se ha empleado el método histórico-jurídico, concebido como una concreción del método hermenéutico, consistente en el análisis de datos y su valoración razonable, en el ámbito de la Historia del Derecho. Este modo de proceder diferencia entre la obtención de fuentes, la crítica a las mismas y el desarrollo de una síntesis reconstructiva¹⁰. En mi caso, las distintas partes del método se corresponden también con el desarrollo cronológico del Trabajo, que puede sintetizarse en tres fases.

En primer lugar, se llevó a cabo una etapa heurística, consistente en una búsqueda de información que permitiera conocer el estado de la cuestión, cerciorarse de que el tema propuesto fuera conveniente para ser tratado y establecer las líneas generales en las que se podría profundizar. Podemos resaltar la utilidad de diversos catálogos online, como DIALNET (<https://dialnet.unirioja.es/>) o REBIUN (<https://rebiun.baratz.es/rebiun/>). Asimismo, pude obtener información a través de motores de búsqueda como GOOGLE SCHOLAR (<https://scholar.google.es>), el cual resultó especialmente útil y permitió

¹⁰ FONT RIUS, J.M. “Derecho Histórico”, en la Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo I (Derecho), Ed. Seix, Barcelona, 1950, pp. 475-507, especialmente pp. 492-494.

encontrar múltiples artículos de revistas y capítulos de libros relativos a cuestiones esenciales tratadas en la Ley, como la Monarquía y las funciones políticas del Ejército. Por su parte, Dialnet y Rebiun me dieron acceso a diversos artículos relacionados con leyes y ordenanzas anteriores, así como Trabajos en los que se mencionaba alguna aportación de esta Ley Constitutiva.

La parte central del Trabajo consistió en analizar los diarios de sesiones parlamentarias disponibles en los portales web del Congreso (www.congreso.es) y el Senado (www.senado.es), que reflejaban literalmente las discusiones que se llevaron a cabo durante la tramitación de la Ley. Por su parte, la Real Academia de la Historia (www.rah.es) resultó extremadamente útil para profundizar en las biografías de los notables generales y políticos que intervinieron en este proceso. La obtención de las fuentes documentales necesarias se llevó a cabo a través de la GAZETA, dependiente del BOE (<https://boe.es/buscar/gazeta.php>), para el caso de todas aquellas leyes que habían sido publicadas de 1876 en adelante, incluida la Ley Constitutiva. Sin embargo, numerosas normas anteriores que también fueron objeto de consulta, como es el caso de diversas ordenanzas y varias constituciones anteriores a la Restauración, eran impresas y publicadas en fascículos independientes, que no se reflejaban en un boletín oficial, lo que ha hecho más compleja su búsqueda para el Trabajo. Sería durante esta etapa cuando realizaría el análisis crítico de la mayor parte de las fuentes obtenidas, que utilizaría para complementar las claves extraídas de los debates de sesiones y cuya auténtica utilidad verificaría en estos momentos. Además, al descubrir nuevas líneas de investigación y decidir profundizar en determinados conceptos me vería obligado a reanudar la búsqueda de nuevas fuentes.

Por último, en la etapa final dio comienzo la síntesis reconstructiva con la redacción del Trabajo, que unificaba las claves extraídas de los debates parlamentarios y la información contenida tanto en las fuentes originarias de la búsqueda, como en aquellas más recientes relativas a ámbitos más particulares de la investigación. Estructuré la información analizada durante los últimos meses, refiriéndome a las fuentes originales utilizando el sistema de normas de citación APA, y desarrollando también unas conclusiones propias. El resultado de todo el proceso es este Trabajo de 51 páginas que presento como Trabajo de Fin de Grado en Derecho.

2. CONTEXTO Y ANTECEDENTES DE LA LEY CONSTITUTIVA DEL EJÉRCITO DE 1878

Para entender adecuadamente la situación que atravesaba el Ejército en el momento de discusión de esta Ley Constitutiva, debemos analizar las contiendas militares más influyentes de la época y las normas más relevantes que habían sido aprobadas anteriormente. En líneas generales, cabe afirmar que, durante el último tercio del siglo XIX, el Ejército atravesaba grandes dificultades militares y organizativas, así como que la regulación básica del momento estaba enormemente fragmentada y en muchos casos podía remontarse siglos atrás¹¹.

2.1. Antecedentes militares

Los Gobiernos de la Restauración se vieron obligados a lidiar con tres grandes cuestiones militares que originaron numerosos problemas para el Ejército y afectaron también a la imagen que los españoles tenían del mismo. Podemos concretar las cuestiones más relevantes en las guerras carlistas, la progresiva pérdida de las colonias y los conflictos en el frente africano.

2.1.1. Las guerras carlistas

Desde el inicio de la primera contienda en 1833, la amenaza carlista se mantuvo constante, en mayor o menor medida, durante todo el siglo XIX, e incluso dio lugar a conflictos puntuales en el XX¹². Concretamente, será la Tercera Guerra Carlista (llamada segunda por algunos autores que no consideran como tal la Guerra de los Matiners¹³), la que más relevancia muestre en nuestro periodo de estudio, dado que tuvo lugar entre 1872 y 1876, y fue sofocada por el primer Gobierno de la Restauración, que debió realizar un gran esfuerzo para lograr poner fin al conflicto. Jordi Canal expresa con precisión la importancia de la tarea:

¹¹ Arranz Guzmán, A. (2017). “Las raíces de las ordenanzas militares en la Castilla medieval” en *Revista de historia militar*. Núm. 112, pp. 15-59.

¹² Pueden señalarse como ejemplos la sublevación carlista de octubre de 1900 o los sucesos de San Feliú de Llobregat en 1911.

¹³ Es el caso de Hugo O'Donnell en *Historia Militar de España* (Tomo IV Vol. I). *Ob cit.*, pp. 436 ss. y Jordi Canal en Canal, J. (2012). *Guerras Civiles: una clave para entender Europa en los siglos XIX y XX*. Madrid: Casa de Velázquez, p.32.

“Poner punto final a la Segunda -en este Trabajo, Tercera- Guerra Carlista fue una de las principales tareas que debieron asumir las autoridades en el primer año y medio de la recién estrenada Restauración. En ello invirtieron esfuerzos ingentes, tanto en lo humano como en lo material, que dieron, a la postre, frutos positivos. La carlistada concluyó a finales de febrero de 1876.”¹⁴

Es preciso resaltar la seria amenaza que supusieron esta serie de disputas y levantamientos, que han hecho de los conflictos internos un rasgo característico del siglo XIX (“La guerra civil, abierta o en estado latente, fue la espina dorsal del siglo XIX español”¹⁵). Concretamente, la Tercera Guerra Carlista, que más estrechamente nos atañe, pudo ser contenida en los territorios del norte, pero aspiraba a convertirse en un conflicto extendido por todo el territorio (“El plan del pretendiente era promover levantamientos en diversos lugares de España, pero salvo el núcleo vasco-navarro y el catalán, las partidas no lograron consolidarse”¹⁶); que retomara las cuestiones dinásticas que dieron pie a la primera, aprovechando además el descontento que diversos sectores mostraban frente al comienzo de la Primera República (“se convertían en la única oposición monárquica -los carlistas-, ventaja de la que pensaban podía derivarse un acercamiento de sectores isabelinos a su causa”¹⁷).

De esta forma, el final de la Tercera Guerra Carlista en 1876 dio un gran apoyo al Gobierno de la Restauración, que también se vería reforzado con la aprobación de la Constitución de 1876 y, apenas un año después, daría los primeros pasos hacia la redacción del Proyecto de Ley Constitutiva del Ejército. Los carlistas continuaron estando presentes en el sistema durante todo el periodo, pero como un partido político minoritario que no volvió a protagonizar grandes conflictos bélicos (quizás con la excepción del levantamiento de octubre de 1900). Como expone Jordi Canal, los carlistas sobrevivieron al fin del conflicto, pero “el precio fue el abandono de su posición de alternativa global

¹⁴ Canal, J. (2004). “La Contrarrevolución en Movimiento: Carlismo y violencia política en España”, 1876-1939. En *Prohistoria, historia, políticas de la historia*, Núm. 8, p. 93.

¹⁵ *Ibid.* p. 88.

¹⁶ O’Donnell y Duque de Estrada, H., y García Hernán, E., *Ob. cit.*, p. 296.

¹⁷ *Ibid.*, p. 295.

al sistema liberal en España para convertirse en un grupo más entre los que competían políticamente dentro de este sistema¹⁸”.

2.1.2. Independencia de América

Otra cuestión de enorme importancia que preocupará al Ejército durante toda la etapa de la Restauración será la pérdida de los territorios americanos. Como bien es sabido, las diversas revoluciones acabarán llevando al Desastre del 98, en el que España perderá definitivamente Cuba, Puerto Rico, Filipinas y Guam, y que tendrá unas consecuencias militares, económicas y sociales fatídicas para la Nación. Concretamente, en lo referente a la Armada Española, Escudero es claro: “La guerra hispano-norteamericana diezmó nuestros vetustos efectivos y liquidó, en la práctica, la Marina de guerra española.”¹⁹.

Aunque el momento de promulgación de esta Ley pueda parecer lejano al Desastre, se produce en un año crucial en el desarrollo de la independencia de Cuba, puesto que tiene lugar en la transición entre la Guerra de los Diez Años (1868-1878) y la Guerra Chiquita (1879-1880). Además, es especialmente destacable el cambio en la organización militar que se da entre ambas contiendas. Como explica Puell de la Villa, “la conflictividad peninsular durante el Sexenio no permitió atender el conflicto hasta 1876 (...) En contraste, la reacción militar ante la llamada *guerra chiquita* de 1879 fue rápida, eficaz y contundente”²⁰.

De esta forma, aunque la efectiva emancipación de los territorios americanos se produzca décadas más tarde, y a pesar de los grandes problemas financieros y políticas ineficaces que tuvieron lugar en años posteriores (“pese al ingente esfuerzo humano, financiero y material puesto en marcha por Cánovas, aquellas estructuras se mostraron impotentes para poner fin a la insurrección”²¹), la llegada de la Restauración y los cambios sustanciales en la organización militar tuvieron una gran importancia en el momento central del conflicto cubano.

¹⁸ Canal, J. (2004). *Ob. cit.*, p. 93.

¹⁹ Escudero, J.A., *Ob. cit.*, pp. 982-983.

²⁰ Puell de la villa, F. (2005). *Historia del Ejército en España*. Madrid: Alianza Editorial, p. 128.

²¹ *Ibid.*, p. 130.

2.1.3. Incursiones en África

Una última cuestión militar que resulta esencial tratar para poder comprender las preocupaciones del Ejército en los momentos anteriores a la aprobación de la Ley Constitutiva guarda relación con los constantes conflictos que tuvieron lugar en los territorios africanos.

En primer lugar, cabe aludir a la Guerra de África acontecida entre 1859 y 1860, que pese a no aportar grandes beneficios económicos ni territoriales (apenas 150 millones de reales si descontamos de la cantidad final los gastos de la campaña, y leves ampliaciones de Ceuta y Melilla)²², consiguió unificar y exaltar el sentimiento patriótico de forma realmente llamativa, hasta el punto de que se realizaron reclutamientos de voluntarios en Cataluña y País Vasco. Alejandro Mohorte describe estos hechos como “una situación que no se había visto desde la invasión napoleónica medio siglo antes.”²³ Además, el interés por la guerra se potenció de forma extraordinaria mediante los periódicos (“La de 1859-1860 fue la contienda que mayor seguimiento periodístico había despertado hasta aquella fecha en la historia española”²⁴).

Las tensiones en África se mantendrían durante todo este periodo, dando lugar a numerosos conflictos en el último tercio del siglo XIX y primero del XX, como la Primera y Segunda Guerra del Rif, en 1893 y 1911; y el posterior Desastre de Annual en 1923, que supondrá uno de los pasajes más desoladores en la historia de España, y tendrá efectos especialmente perjudiciales para la institución del Ejército. Luis María Cazorla asegura que el diputado Indalecio Prieto llegó a sentenciar en Cortes que “Estamos en el periodo más agudo de la decadencia española. La campaña de África es el fracaso total, absoluto, sin atenuantes, del Ejército español.”²⁵.

²² Mohorte Medina, A. (2021). *La España colonial en África en el siglo XIX*. Museo Histórico Militar de Valencia, p. 20.

²³ *Ibid.*, p. 13.

²⁴ O'Donnell y Duque de Estrada, H., y García Hernán, E. (T. IV, vol. I). *Ob. cit.*, p. 331.

²⁵ *Apud.* Cazorla Prieto, L.M. (2015). *Las Semillas de Annual*. Córdoba: Almuzara. Prólogo.

De esta forma, puede apreciarse que, pese a no encontrar grandes eventos coincidentes con las fechas en que se discutió y aprobó la Ley, la situación militar en África fue una constante preocupación durante toda la Restauración, que tuvo resultados muy negativos al final de este periodo. Además, es posible aproximarse al momento concreto que nos ocupa aludiendo a las palabras de Puell de la Villa, quien vincula la compleja situación ya presente en 1876 con los lamentables resultados que se darían décadas más tarde:

“En 1876, un coronel veterano de la guerra de África había vaticinado que la conquista de Marruecos solo sería posible si España podía mantener allí un Ejército permanente de 40000 hombres y había un superávit anual de 200 millones de pesetas. Antonio Maura, en 1909, solo contaba con 5800 hombres en Melilla y apenas 80000 en la península, unos y otros insuficientemente equipados e instruidos, y el presupuesto de guerra apenas cubría los gastos de personal”²⁶.

2.1.4. Opinión pública sobre el Ejército

Finalmente, es preciso mencionar la importancia que tendrá la prensa durante el siglo XIX a la hora de informar sobre los temas políticos y militares²⁷, puesto que influirá en gran medida sobre la imagen pública que se irá formando acerca del Ejército. Así, con carácter general es posible apreciar de forma constante duras críticas a los políticos (“la prensa mostró acritud hacia la clase política, a la que consideró como culpable de las desgracias que ya existían y de las que se avecinaban”²⁸) y a los altos mandos militares (“fue acrecentándose la actitud crítica hacia los mandos militares, a los que algunos medios calificaron de corruptos y acomodaticios, librando de esas críticas al Ejército como tal”²⁹).

Además, conforme avanzaba el desastre colonial, los distintos implicados trataron de eludir las responsabilidades sobre lo acontecido (“los mismos políticos fustigaron

²⁶ Puell de la villa, F. (2005). *Ob cit.*, pp. 132-133.

²⁷ En O'Donnell y Duque de Estrada, H., y García Hernán, E. se realiza una magnífica síntesis sobre el impacto de la prensa en este periodo y la evolución de la prensa militar. (*vid. T. IV, vol. I, pp. 417-434*)

²⁸ *Ibid.*, p. 417.

²⁹ *Id.*

acrememente a las tropas derrotadas, o más bien a sus dirigentes”³⁰), lo que no contribuyó en absoluto a reducir las tensiones ocasionadas por la ya compleja situación (“los militares creyeron, con cierta razón de su parte, que políticos y opinión pública eran injustos al atribuirles la total responsabilidad del desastre”³¹).

De esta forma, aunque hubiera numerosas zonas rurales que no se vieran realmente influidas por la prensa (“los periódicos y revistas por lo general no llegaban más que a poblaciones con un relativamente alto número de habitantes”³²), parece innegable que tuvieron una gran repercusión en las sociedades urbanas, y contribuyeron a consolidar opiniones claras sobre el Ejército en su conjunto, sus dirigentes y los políticos. En última instancia, quizá estos últimos podrían considerarse los más comúnmente señalados como responsables. A modo de ejemplo, encontramos un fragmento realmente crítico del periódico *La Época*, del día 9 de marzo de 1895:

“Y no era la masa inconsciente, que juzga por instinto, quien abominaba de las causas que ocasionan este fracaso más de gobernantes torpes é impreviosos; eran ilustres estadistas, eran generales distinguidos que han servido en la gran Antilla; era el sentimiento general que palpita en todos los corazones y se desborda en discursos parlamentarios, en escritos periodísticos, en comentarios familiares, en el grito de indignación suprema que resonó ante el pórtico del Congreso en estos expresivos términos: «¡Abajo los políticos!»³³”.

2.2. Antecedentes legales

Una vez expuestos los principales hechos relativos al Ejército en el momento de aprobación de esta Ley, cabe introducir sumariamente los antecedentes normativos más relevantes. En concreto, se tratarán las ordenanzas anteriores con carácter general, la Ley Constitutiva del Ejército de 1821 y la Ley de Reemplazo de 1877, inmediatamente anterior a nuestra norma objeto de estudio.

³⁰ Escudero, J.A. *Ob. cit.*, p. 978.

³¹ Puell de la villa, F. (2005). *Ob. cit.*, p. 107.

³² O'Donnell y Duque de Estrada y H., y García Hernán, E.. *Ob. cit.*, vid. T. IV, vol. I, p. 418.

³³ *Apud. Ibid.*, p. 429.

2.2.1. Ordenanzas Militares

Hasta el momento, la legislación militar se encontraba fragmentada en numerosas ordenanzas específicas, que daban lugar a una gran complejidad organizativa y hacían posible encontrar incongruencias en el ordenamiento jurídico militar. Lógicamente, no resulta posible realizar en este apartado un análisis profundo de todas las ordenanzas relevantes que se han sucedido a lo largo de la historia de España, por lo que me limitaré a comentar algunos rasgos que considero fundamentales para comprender el cambio que supuso la Ley Constitutiva del Ejército de 1878.

En primer lugar, es preciso aclarar que las ordenanzas militares no tienen su origen en el siglo XIX. Encontramos las primeras en la Alta Edad Media (“Las Ordenanzas Militares de la modernidad hispana, en definitiva, hunden sus raíces en el largo Medievo peninsular, en el que el proceso reconquistador marcó los pasos a dar en la organización de los ejércitos³⁴”). Además, cabe señalar que, desde el primer momento, este modelo de regulación presentó una gran complejidad (“Ni que decir tiene que ese conjunto de disposiciones legales resultaba sumamente complicado de conocer y aplicar³⁵”).

Por otro lado, a pesar de lo útiles que pudieran resultar, las compilaciones que se llevaron a cabo posteriormente debían lidiar con muchas dificultades para encontrar y jerarquizar las normas vigentes adecuadamente. Domínguez Nafría expone con claridad estos problemas:

“Había que disponer de toda la legislación anterior, lo que no era nada sencillo. Posteriormente, había que estudiar el rango de cada norma y determinar qué disposiciones, o partes de ellas, estaban aún en vigor, o se contradecían con otras. Y finalmente debía extractarse su contenido con acierto, pues no podían incorporarse completas, debido a su extensión.”³⁶

Estas dificultades también aparecerán en las sesiones parlamentarias de la Ley Constitutiva de 1878, en las que muchos defenderán el sistema disperso del momento

³⁴ Arranz Guzmán, A. *Ob. cit.*, p. 19.

³⁵ Domínguez Nafría, J.C. (2011) *Ob. cit.*, p. 212.

³⁶ *Id.*

aludiendo a la complejidad del proyecto planteado, o analizarán de forma crítica la metodología propuesta por la Comisión³⁷.

Resultan de especial importancia las Reales Ordenanzas de Carlos III, introducidas en 1768 y que “constituyeron la consolidación de un Corpus normativo cuyas propuestas conceptuales perdurarán en el tiempo”³⁸. Además de suponer una gran recopilación de ordenanzas relevantes, introdujeron dos importantes innovaciones que, como explica Busquets Bragulat, se ven influidas por la Ilustración: “cedían los privilegios de la sangre a la personal valía del individuo y significaban una ruptura con el espíritu religioso y un triunfo del laicismo frente al tradicional espíritu católico de los ejércitos de España”³⁹.

De hecho, encontramos algunas pruebas reseñables de la gran importancia que tuvieron las ordenanzas, especialmente las de Carlos III, desde el momento de su creación. Así, a lo largo de los Diarios de Sesiones se citarán numerosas ordenanzas que regulan aspectos esenciales relativos a cuestiones militares (a modo de ejemplo, destaco el catálogo presentado por Salamanca el 2 de noviembre de 1878 en el Congreso⁴⁰). Lo que resulta aún más sorprendente, es que esta influencia puede también encontrarse en leyes actuales. Concretamente, en el Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, se informará de que aún hay aspectos de estas normas que se mantienen vigentes (“De igual forma se mantienen, por su tradición, artículos de la Ley 85/1978, que procedían de las ordenanzas de Carlos III”⁴¹). De hecho, el preámbulo de esta misma Ley sintetiza de forma brillante los aspectos esenciales que veo oportuno recordar en relación con las ordenanzas:

“Las ordenanzas, además de regular aspectos de muy diversa índole, plasmaban principios éticos que debían presidir el comportamiento de los militares y algunas de ellas perduraron en el tiempo como acervo común de los

³⁷ Argumentación de Pavía en *Diario de Sesiones del Congreso* (en adelante DSC) Leg. 1878. Núm. 117, de 4 de noviembre de 1878, pp. 3287-3290; y de Orozco en DSC Leg. 1878. Núm. 119, de 6 de noviembre de 1878, p. 3340.

³⁸ O'Donnell y Duque de Estrada, H.; García Hernán, E. (T. III, vol. III). *Ob. cit.*, p. 112.

³⁹ Busquets Bragulat, J. (1984). *El militar de carrera en España*. Madrid: Ariel. p. 19.

⁴⁰ En el DSC Leg. 1878. Núm. 116, del 2 de noviembre de 1878, tiene lugar una interesante discusión entre Salamanca y Los Arcos, en la que se comentan numerosas ordenanzas.

⁴¹ Preámbulo del Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.

militares españoles y elemento esencial en la formación de su espíritu militar y manera de actuar en la vida cotidiana y en el combate. La gran mayoría, no obstante, fueron sustituidas por otro tipo de disposiciones o cayeron en desuso.”⁴²

2.2.2. Ley Constitutiva del Ejército de 1821

Esta será, sin duda, una de las normas más relevantes a la hora de debatir la totalidad del Proyecto de Ley de 1878. El motivo radica en que, aun con casi sesenta años de diferencia, supone la Ley Constitutiva del Ejército inmediatamente anterior a la discutida, como alegará Salamanca y Negrete en el Congreso (“hay que ir al año 1821 para encontrar una ley semejante que dieron las Cortes”)⁴³.

Pueden encontrarse diferencias radicales entre ambas normas ya en la redacción de sus primeros artículos, puesto que se llevaron a cabo en circunstancias históricas muy diferentes. Así, mientras la Ley de 1821 define en su primer artículo la fuerza militar nacional como “el conjunto de todos los españoles que arma la patria para su defensa”⁴⁴; el artículo 1 de la Ley Constitutiva de 1878 describirá el Ejército como “una institución especial por su objeto e índole, y una de las carreras del organismo del Estado”⁴⁵. Gómez Martínez expone con claridad el fin perseguido por la Ley de 1821, que explicaría la llamativa definición que realiza en su artículo 1: “la Ley Constitutiva del Ejército, a lo largo de sus 169 artículos intentaba dar al Ejército permanente ‘una forma protectora de los derechos del pueblo’, tal como se perfilaba el gran problema en su preámbulo”⁴⁶.

Las leyes también presentan grandes diferencias en lo relativo a su extensión y planteamiento, siendo la de 1821 amplia, completa y técnica⁴⁷; mientras que la de 1878 tan solo cuenta con 38 artículos y se remite desde el 13 a numerosas normas de desarrollo que tratarán diversas cuestiones en mayor profundidad. Resulta evidente que, durante el Trienio Liberal, fue necesaria una norma autónoma y extensa que aportara seguridad a un Ejército extensible a todos cuantos pudieran defender la Constitución de 1812 (además

⁴² *Id.*

⁴³ DSC. Leg. 1878. Núm. 46, de 16 de mayo de 1878, p. 903.

⁴⁴ Artículo 1 de la Ley Constitutiva del Ejército de 9 de junio de 1821.

⁴⁵ Artículo 1 de la Ley Constitutiva del Ejército de 29 de noviembre de 1878.

⁴⁶ Gómez Martínez, R. *Ob. cit.*, pp. 83-84.

⁴⁷ Puede apreciarse como la norma regula en profundidad cuestiones técnicas a lo largo de sus capítulos, que en 1878 se remitirán a otras leyes de desarrollo, p. ej. los reemplazos, ascensos instrucción y retiros, regulados en los Capítulos III, IV, V y VI, respectivamente.

de la amplia definición de fuerza nacional contenida en el artículo 1, el 2 enuncia: “todos los españoles están obligados a defender la patria con las armas, especialmente desde la edad de 18 años hasta la de 50”⁴⁸).

Sin embargo, al inicio de la Restauración se perseguía una Ley Constitutiva más breve, que sirviera de punto de partida para una regulación completa y ordenada de las cuestiones militares, la cual se llevaría a cabo en los años siguientes mediante otras disposiciones. De esta forma, puede apreciarse el importante precedente que supone esta norma, pero ha de tenerse en cuenta la diferencia de las circunstancias y objetivos que llevaron a la creación de ambas leyes. Finalmente, considero que Escudero realiza una magnífica recopilación de opiniones referentes a la Ley de 1821 que manifiesta lo inusual de su redacción:

“Alabada sin reservas por autores como Tuñón de Lara y Gil Novales, en razón de su naturaleza ‘liberal’, o más moderadamente por quienes, como Christiansen, vieron en ella un intento de aproximación de los intereses militares con los civiles, ha sido juzgada con severidad por Comellas como ejemplo ‘del utopismo liberal y de la inflación política del momento’. Con una dureza sin concesiones, Alonso Baquer le atribuye haber sentado ‘las bases de la indisciplina legal’⁴⁹.

2.2.3. Ley de Reemplazos de 1877

Por último, me gustaría introducir brevemente la Ley de Reemplazos de 1877, dada su proximidad temporal y material con la Ley Constitutiva de 1878. La de reemplazos supone una de las primeras normas militares aprobadas en la Restauración, y es una de las disposiciones de desarrollo a las que el artículo 13 de la Ley Constitutiva se remite para tratar materias más específicas. De hecho, Salamanca y Negrete propondrá eliminar su mención del citado artículo, que la describe como futura ley de desarrollo

⁴⁸ Artículo 2 de la Ley Constitutiva del Ejército de 9 de junio de 1821.

⁴⁹ *Apud.* Escudero, J.A. *Ob. cit.*, p. 979

(“yo quiero que desaparezca como ley futura la de reemplazos. (...) Y si existe esa ley, ¿qué necesidad hay de darla aquí como futura?”⁵⁰).

Como se estableció en el Congreso, era conveniente mantener la redacción original para incluir futuras leyes de reemplazo (“no está obligado el Gobierno a seguir siempre con esa misma ley, sino que es árbitro de hacer otra nueva; por consiguiente, debe consignarse aquí también la ley de reemplazo como una de las leyes futuras”⁵¹). De hecho, durante los años siguientes se aprobaron numerosas modificaciones y normas referentes a esta materia⁵², a la que se aludió en muchas ocasiones durante los debates relativos a la Ley Constitutiva.

La norma pretende introducir un sistema de reclutamiento y reemplazos que permita, como expresaba Ceballos en el Preámbulo del Proyecto de Ley, conseguir “pocos y buenos soldados en tiempos de paz, y muchos en el de guerra; y por eso se da con justísima razón una gran importancia a la sólida instrucción y disciplina de los primeros”⁵³. De nuevo, es destacable el cambio que tiene lugar entre la concepción del Ejército en el Trienio Liberal y la Restauración, dado que en este momento se persigue la constitución de un Ejército especializado que pueda aumentarse debidamente en tiempos de guerra, pero no se alude a una fuerza militar nacional como la descrita en la Ley Constitutiva de 1821.

Esta norma es especialmente conocida por introducir en España el servicio militar obligatorio (“el servicio militar es obligatorio para todos los españoles desde la edad que marca esta ley”⁵⁴). Mediante su aprobación, se hacía cumplir lo dispuesto en la conocida Ley del 21 de julio de 1876, abolicionista de los fueros vascos, de forma que la obligación del servicio militar se hacía efectiva en todo el territorio:

⁵⁰ DSC. Leg. 1878. Núm. 119, de 6 de noviembre de 1878, p. 3344.

⁵¹ *Id.*

⁵² Sirvan como ejemplo la Ley de Reclutamiento y Reemplazo del Ejército de 28 de agosto de 1878, reformada por la del 8 de enero de 1882; y la posterior Ley de Reclutamiento y Reemplazo del Ejército de 11 de julio de 1885, modificada por la de 21 de agosto de 1896; siendo ambas además desarrolladas por distintos reglamentos.

⁵³ Proyecto de ley sobre organización y reemplazo del Ejército, Diario de sesiones de las Cortes, apéndice 1º al nº 127, 20/11/1876, p. 1.

⁵⁴ Art. 1 Ley de Reemplazos de 1877.

“Los deberes que la Constitución política ha impuesto siempre a todos los españoles de acudir al servicio de las armas cuando la Ley los llama (...) se extenderán (...) a los habitantes de las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, (...) quedan obligadas (...) a presentar, en los casos de quintas o reemplazos ordinarios y extraordinarios del Ejército, el cupo de hombres que les correspondan con arreglo a las Leyes.”⁵⁵

El articulado describe la duración y estructura de la instrucción, que será de ocho años entre Ejército permanente y reserva⁵⁶; y la edad en que debe realizarse, que se fija a los veinte años.⁵⁷ Puell de la Villa describe la importancia de las modificaciones que dan comienzo a partir de esta Ley: “era preciso vivir preparados para la guerra; se imponía el paso de toda la juventud por los cuarteles. Las leyes de reclutamiento se germanizaron”⁵⁸.

La cuestión de los reclutamientos y reemplazos puede ser objeto de un profundo estudio, dada la cantidad de normas elaboradas y transcendencia de las discusiones mantenidas para su aprobación. Sin embargo, a los efectos de este Trabajo basta con introducir la Ley de Reemplazos de 1877, aprobada poco antes de que diera inicio el debate sobre el Proyecto de Ley Constitutiva del Ejército; y que estableció el servicio militar obligatorio en todo el territorio, eliminando los privilegios existentes en determinadas regiones.

2.3. Necesidad e idoneidad de la Ley Constitutiva de 1878

Tras exponer los principales antecedentes fácticos y normativos, cabe adentrarse en uno de los debates que presenta más importancia durante la discusión por la totalidad del Proyecto en ambas Cámaras, que guarda relación con la falta de necesidad de establecer una ley constitutiva del Ejército en 1878. Puede resultar llamativo, dada la fragmentada regulación de la institución que se había dado hasta la fecha mediante

⁵⁵ Arts.1 y 2 de la ley del 21 de julio de 1876, abolicionista de los fueros vascos.

⁵⁶ Artículo 2 de la Ley de Reemplazos de 1877.

⁵⁷ *Ibid.*, artículo 12.

⁵⁸ Puell de la Villa, F. (1999). *El soldado desconocido: de la leva a la “mili”*. Madrid: Biblioteca Nueva, p. 272. La adopción del proceso de germanización que inspira esta ley tiene su origen en la victoria de Prusia sobre Francia en la guerra de 1870.

ordenanzas. Sin embargo, encontraremos varias opiniones parlamentarias que acusarán al Proyecto de ser innecesario, perjudicial e inútil. Dado que uno de los objetivos principales de este Trabajo pretende demostrar la relevancia que tuvo esta Ley Constitutiva, considero apropiado analizar en mayor profundidad los argumentos que finalmente llevaron a su aprobación en ambas Cámaras.

En primer lugar, durante la discusión en el Senado, el señor Marqués de La Habana alega que en todos los países europeos encontramos leyes generales relativas a los ejércitos, mientras que en España hay que remontarse a 1821, como se explicaba en el apartado anterior. (“Hay que ir al año 1821 para encontrar una ley semejante que dieron las Cortes”)⁵⁹. Sin embargo, establece que en aquellas circunstancias la Ley resultaba esencial, porque se pasaba de un régimen absolutista a uno constitucional y era necesario un gran cambio en la regulación del Ejército, mientras que en este momento la parte política de la institución se encuentra regulada en la propia Constitución de 1876, y la parte orgánica en diversas leyes y reglamentos que han funcionado correctamente durante años (“eso se comprendía entonces, porque la Nación había pasado de un régimen absoluto a un sistema constitucional, (...) la actual ley constitutiva del Ejército, no se comprendería ciertamente su necesidad”)⁵⁹.

De forma similar, aunque algo más incisiva, hablará posteriormente el señor Salamanca y Negrete en el Congreso, afirmando que la Ley, con carácter general, solo se remite a la Constitución y otros reglamentos (“uno es inútil por ser un artículo constitucional expreso; (...) y lo restante, la relación histórica de la Constitución orgánica existente con todos sus vicios y escándalos”)⁶⁰; y que las pocas cuestiones novedosas que introduce no están correctamente reguladas (“tres -artículos- son perfectamente nuevos, contrarios al espíritu y letra de la Constitución y funestos”⁶⁰). En esta misma discusión, el General Pavía, segundo en contra de la totalidad del Proyecto en el Congreso, alegará que para aprobar una ley constitutiva es necesario revisar todas las normativas que van a verse afectadas, y que por lo tanto no resulta adecuado aprobar el Proyecto en este momento⁶¹.

⁵⁹ DSS Leg. 1878. Núm. 46, de 16 de mayo de 1878, p. 903.

⁶⁰ DSC Leg. 1878. Núm. 115, de 31 de octubre de 1878, p. 3242.

⁶¹ DSC Leg. 1878. Núm. 117, de 4 de noviembre de 1878, pp. 3287-3290.

Una vez expuestas las que a mi juicio suponen las mayores críticas que se presentaron frente a la totalidad del Proyecto, resulta pertinente analizar los argumentos que en pocas sesiones lograron zanjar la cuestión y dar pie a la discusión por artículos. Así, el señor General Mata y Alós, Conde de Torre-Mata y Presidente de la Comisión en el Senado, tras realizar una brillante recapitulación de los hechos que han llevado hasta este punto,⁶² aporta una serie de razones que muestran la importancia de desarrollar una ley constitutiva, entre las que podemos destacar la consolidación en la misma de la edad del retiro forzoso, que hasta la fecha había cambiado numerosas veces por estar regulada en reales órdenes; la mayor protección de las circunscripciones y Capitanías Generales, que al presentar una regulación tan fragmentada podían suprimirse y restablecerse atendiendo a la influencia de determinadas personas; y la mayor estabilidad de las escalas y jerarquías que también podían modificarse por diversos factores sin las garantías suficientes.⁶²

Por su parte, en el Congreso encontramos a varios miembros de la Comisión que contribuirán a clarificar la importancia de esta Ley. Así, el Marqués de los Arcos establece que supone una respuesta óptima para las numerosas críticas que se realizan al Departamento de Guerra por regular mediante reales órdenes y que, lejos de no introducir novedades supone “un punto de partida para toda la legislación militar”⁶³. El Marqués de Trives se suma más adelante a esta argumentación, y contesta a su vez a las afirmaciones de Pavía, estableciendo que es un momento oportuno para realizar una ley constitutiva y esta puede luego remitirse a otras disposiciones (como se realiza en los artículos 12 y 13 del Proyecto). Además, añade que las disposiciones secundarias no deberían redactarse antes que la ley constitutiva, alegando que “habría por ese procedimiento que traer todas las leyes secundarias primero y la Constitución del Estado la última”.⁶⁴

A este respecto, cabe mencionar un debate que tiene lugar en el Congreso entre los señores Orozco y Herce. El primero, con una recomendación similar a la de Pavía, afirma que es preciso revisar todas las ordenanzas en un plazo de seis meses y no debe continuarse con este Proyecto sin tratar primero una serie de materias⁶⁵. Sin embargo, a

⁶² DSS Leg. 1878. Núm. 47, de 17 de mayo de 1878, pp. 920-927.

⁶³ DSC Leg. 1878. Núm. 116, de 2 de noviembre de 1878, p. 3262.

⁶⁴ DSC Leg. 1878. Núm. 117, de 4 de noviembre de 1878, p. 3291.

⁶⁵ DSC Leg. 1878. Núm. 119, de 6 de noviembre de 1878, p. 3340.

esto responde Herce, alegando que todas las leyes a las que se remiten los artículos 12 y 13 y que el señor Orozco echa en falta han sido ya aprobadas o están siendo tramitadas en alguna de las Cámaras⁶⁶.

De esta forma, puede afirmarse que la Ley Constitutiva del Ejército de 1878 supuso un gran cambio en la regulación de la institución. Logró unificar en un único texto las bases de cuestiones militares indispensables que habían sido abordadas mediante ordenanzas independientes, consiguió proteger cuestiones que con el régimen anterior podían alterarse sin atender a las garantías necesarias y, lejos de pretender crear un Código Militar que incluyera todo lo dispuesto en las ordenanzas, se remitió adecuadamente a normas de desarrollo que estaban ya en proceso de ser aprobadas en los años siguientes⁶⁷.

Escudero expone este éxito de forma concisa: “en solo 38 artículos regulariza la estructura castrense, derechos y deberes de los militares, edades de retiro. (...). Respecto al desarrollo de diversas materias, el texto anunció la publicación de otras leyes posteriores”⁶⁸. Además, Busquets logra sintetizar la importancia de la norma refiriéndose a ella como una “magnífica obra legislativa” donde “se abordan los más importantes temas de política militar, como la necesidad de una fuerza permanente, (...) la obediencia profesional y racional frente a la servil, ciega y absoluta; la unidad de jurisdicciones, (...) la dependencia del Ejército del Rey o de las Cortes, (...) la composición del Ejército de ciudadanos frente al de mercenarios extranjeros”⁶⁹.

3. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LA LEY CONSTITUTIVA DEL EJÉRCITO DE 1878

En este apartado se expondrá brevemente el procedimiento legislativo que atravesó la Ley Constitutiva del Ejército hasta aprobarse finalmente el 29 de noviembre de 1878. En primer lugar, cabe señalar que nos encontramos frente a un Proyecto de Ley

⁶⁶ DSS Leg. 1878. Núm 47, de 17 de mayo de 1878, pp. 3340-3344.

⁶⁷ Como son la Ley de Reclutamiento y Reemplazos de 1885 y la Ley Adicional a la Ley Constitutiva del Ejército de 1889, que trató en gran profundidad los ascensos y retribuciones.

⁶⁸ Escudero, J.A. *Ob. cit.*, p. 979.

⁶⁹ Busquets Bragulat, J. (1984). *Ob. cit.*, p. 79.

presentado por el Ministro de Guerra del momento, Francisco de Ceballos, primer Marqués de Torrelavega. Fue un Teniente General que sirvió a Isabel II, a la Primera República y a Alfonso XII, participando, entre otras, en la I Guerra Carlista, la Guerra de Marruecos y en contra de la Rebelión de San Gil y la Revolución Gloriosa⁷⁰. Al ser impulsado por el Ministerio de Guerra, el Proyecto se presentó primero al Senado y pasó posteriormente al Congreso de los Diputados⁷¹.

3.1. Senado

Apenas transcurrido un año desde la aprobación de la Constitución de 1876, el día 5 de mayo de 1877, el señor Francisco de Ceballos, en su condición de Ministro de Guerra, presenta en el Senado el Proyecto de Ley Constitutiva del Ejército. En los días siguientes, se nombrará la Comisión, que estará compuesta por los señores D. José María Ródenas, D. Agustín Torres Valderrama, el Conde de Torre-Mata, D. Vicente Sáenz de Llera, el Conde de la Romera, D. Guillermo Chacón y D. Antonio López de Letona. Conviene realizar una pequeña introducción del señor Francisco Mata Alós, Conde de Torre-Mata, que será el Presidente de la Comisión. Combatió contra los Cien Mil Hijos de San Luis, y más adelante con el bando isabelino durante la Primera Guerra Carlista. Fue nombrado Ministro de Marina en 1863 y se le concedió la condición de senador vitalicio en 1853 y 1877⁷².

El día 30 de junio de 1877 se presenta el dictamen⁷³ de la Comisión, que considera el Proyecto apropiado y necesario, y solo resalta la importancia de mantener el Ejército alejado de la política. Desde este día, queda en suspenso la cuestión hasta que Ceballos la reanuda el 13 de marzo de 1878. Cabe resaltar que durante los meses siguientes se acepta parcialmente una enmienda propuesta de forma directa a la Comisión por el Marqués de La Habana, antes incluso de que comenzara la discusión en la cámara. Esto hace que el día 13 de mayo de 1878 se presente una versión actualizada del dictamen⁷⁴

⁷⁰ Isabel Sánchez, J. L., “Francisco Ceballos y Vargas”. En *Diccionario Biográfico Español. Real Academia de Historia* (en adelante, *DBERAH*) [consulta: 17 de marzo de 2023]. Disponible en Web: <https://dbe.rah.es/biografias/11900/francisco-ceballos-y-vargas>

⁷¹ Atender al Título IX del Reglamento del Congreso de 1847 y Título XIII del Reglamento del Senado de 1877.

⁷² Palomas i Moncholí, J., “Francisco Mata y Alós”. En *DBERAH* [consulta: 17 de marzo de 2023]. Disponible en Web: <https://dbe.rah.es/biografias/16265/francisco-mata-y-alos>

⁷³ Ap. 3 al DSS Leg. 1878. Núm. 12, de 13 de marzo de 1878.

⁷⁴ Ap. 3 al DSS Leg. 1878. Núm. 45, de 10 de mayo de 1878.

que incluye una mención expresa a la correcta vinculación del Ejército con el Monarca que realiza el Proyecto en los artículos 5 y 6.

Comienza así, el día 16 de mayo de 1878, el debate sobre la totalidad del Proyecto, que se extenderá hasta el día 21 de mayo de ese mismo año. En él, serán especialmente relevantes el señor Marqués de La Habana, que se opondrá frontalmente al Proyecto desde el principio y se pronunciará sobre las cuestiones más esenciales de la Ley Constitutiva; y Francisco de Ceballos, Cánovas del Castillo y el Conde de Torre-Mata; que como Ministro de Guerra, Presidente del Consejo de Ministros y Presidente de la Comisión, respectivamente, tratarán de defender el Proyecto.

Conviene introducir en pocas líneas la figura de José Gutiérrez de la Concha, Marqués de la Habana, que fue Capitán General de los ejércitos nacionales y Presidente del Consejo de Ministros durante los últimos años del Gobierno de Isabel II. Había sido anteriormente Ministro de Guerra, Ultramar y Marina, nombrado Capitán General de Cuba en tres ocasiones, senador vitalicio desde 1877 y también acabaría siendo Presidente del Senado en 1881 y 1886⁷⁵. Además, cabe aludir a las principales críticas que hizo al Proyecto, sobre las que versará gran parte del apartado siguiente del Trabajo. Principalmente, se expondrá que este Proyecto no aporta nada novedoso, regula de forma inapropiada la relación del Ejército con el Monarca y resta derechos al personal militar.⁷⁶ A estas alegaciones se sumarán otros senadores, como el señor Marqués de Fuentefiel, teniente general que participó en la Segunda y Tercera Guerras Carlistas y defendió a Isabel II durante la revolución gloriosa, acompañándola al exilio hasta el inicio de la Restauración Borbónica⁷⁷; que presentará dos enmiendas⁷⁸, a los artículos 1 y 3. Del mismo modo, el señor Joaquín Riquelme Gómez, teniente general y capitán de la Guardia Real que participó en la Primera Guerra Carlista y había sido nombrado secretario de Estado en 1868⁷⁹, también realizará grandes aportaciones en los puntos más relevantes del debate en el Senado.

⁷⁵ Valle de Juan, M. A., “José Gutiérrez de la Concha Irigoyen”. En *DBERAH* [consulta: 17 de marzo de 2023]. Disponible en Web: <https://dbe.rah.es/biografias/11310/jose-gutierrez-de-la-concha-irigoyen>

⁷⁶ DSS Leg. 1878. Núm. 46, de 16 de mayo de 1878, pp. 903-910.

⁷⁷ Puell de la Villa, F., “José Ignacio Echevarría y del Castillo”. En *DBERAH* [consulta: 17 de marzo de 2023]. Disponible en Web: <https://dbe.rah.es/biografias/6359/jose-ignacio-echavarria-y-del-castillo>

⁷⁸ Ap. 3 y 12 al DSS Leg. 1878. Núm. 46, de 16 de mayo de 1878.

⁷⁹ Isabel Sánchez, J. L., “Joaquín Riquelme Gómez”. En *DBERAH* [consulta: 17 de marzo de 2023]. Disponible en Web: <https://dbe.rah.es/biografias/70058/joaquin-riquelme-gomez>

Por su parte, el Marqués de Seoane propuso una enmienda⁸⁰ al artículo 5, relativo al Monarca y que resultó muy polémico; y el Marqués de Guad-el- Jelú criticó con dureza esta parte del Proyecto e incluso declaró que la redacción de esta Ley podía llevar al absolutismo⁸¹. Finalmente, solo las enmiendas planteadas por Fuentefiel resultaron admitidas, y el día 21 de mayo de 1878 comenzará en esta misma sesión la discusión por artículos.

Durante la misma, los asuntos más debatidos serán los ya mencionados en la discusión por la totalidad. Además, las personalidades más relevantes en los debates serán también en este punto los Marqueses de La Habana y de Fuentefiel y el Conde de Torre-Mata, introducidos *supra*. Pueden destacarse otros senadores, como el señor Justo Pelayo de la Cuesta, Ministro de Hacienda en 1883 y senador vitalicio desde 1881⁸², y el señor Torres de Valderrama, senador por la provincia de Orense que había sido anteriormente diputado por el mismo territorio y senador vitalicio hasta 1868⁸³; que protagonizarán amplios debates relativos a la cuestión monárquica de los artículos 4 y 5. Por su parte, el señor Montejo y Robledo, político español que había sido diputado en 1869, Ministro de Fomento en 1871 y sería posteriormente secretario y vicepresidente del Senado⁸⁴, también discutirá sobre numerosos artículos y presentará una enmienda⁸⁵ al 31, relativa a las situaciones de los oficiales en el Ejército, la cual finalmente será desestimada. De esta forma, el 1 de junio de 1878 se aprueba definitivamente el Proyecto en el Senado y pasa al Congreso.

3.2. Congreso

Una vez terminado el proceso de tramitación parlamentaria en el Senado, el Proyecto de Ley es remitido al Congreso. En esta cámara, nuevamente tendrá lugar un debate contrario a la totalidad del Proyecto y una posterior discusión por artículos, en los

⁸⁰ Ap. 1 al DSS Leg. 1878. Núm. 49, de 20 de mayo de 1878.

⁸¹ DSS Leg. 1878. Núm. 49, de 20 de mayo de 1878, pp. 971-974, especialmente en 973.

⁸² Calvo Caballero, P., “Justo Pelayo de la Cuesta Núñez”. En *DBERAH* [consulta: 17 de marzo de 2023]. Disponible en Web: <https://dbe.rah.es/biografias/14051/justo-pelayo-de-la-cuesta-nunez>

⁸³ Archivo del Senado, “Agustín Torres de Valderrama”. [consulta: 17 de marzo de 2023]. Disponible en Web: <https://www.senado.es/web/conocersenado/senadohistoria/senado18341923/senadores/fichasenador/index.html?id1=2956>

⁸⁴ Sampedro Escolar, J.L., “Telesforo Montejo y Robledo”. En *DBERAH* [consulta: 17 de marzo de 2023]. Disponible en Web: <https://dbe.rah.es/biografias/16498/telesforo-montejo-y-robledo>

⁸⁵ Ap. 5 al DSS Leg. 1878. Núm. 51, de 22 de mayo de 1878.

que volverán a resaltarse las cuestiones más controvertidas. Transcurrido este procedimiento, la Ley finalmente será aprobada el 29 de noviembre de 1878. De esta forma, el Proyecto es remitido al Congreso y expuesto en esta Cámara el día 1 de junio de 1878.

El Presidente del Congreso en ese momento era Adelardo López de Ayala, quien permanecería en el cargo hasta su muerte en diciembre de 1879. Supuso una figura clave en la Revolución Gloriosa, siendo el encargado de redactar el manifiesto de *España con honra* en 1868. En esos años mantuvo un contacto estrecho con varios protagonistas políticos de la época, como eran Prim, Serrano, Topete y Sagasta. Su influencia no decayó en las décadas siguientes: continuó siendo un importante político y dramaturgo durante la Restauración, como muestra su condición de Presidente del Congreso en el tiempo de aprobación de esta Ley⁸⁶.

El día 3 de junio de 1878 se crea la Comisión encargada de estudiar el texto remitido por el Senado, conformada por Cánovas del Castillo, Los Arcos, el Marqués de Trives, Salcedo, La Casa, Herce y Albacete; excelentes políticos y militares del siglo XIX que analizaremos en mayor profundidad cuando los más implicados en este proceso parlamentario tomen la palabra. El día 10 de junio se lee en la Cámara el dictamen⁸⁷ elaborado por esta Comisión, que en líneas generales distingue entre la parte constitucional y organizativa del Proyecto, afirmando que es conforme a los valores del Ejército y supone una buena Ley Constitutiva, a la que complementarán otras disposiciones como se establece en el artículo 13.

En los días siguientes, se presenta una enmienda⁸⁸ del señor Muñiz al tercer párrafo del artículo 31, y otras dos⁸⁹ relativas a los artículos 31 y 32, por parte de Dánvila y el Marqués de Viesca de la Sierra, respectivamente. Podemos destacar que Muñiz fue un importante abogado que tomó parte en la Revolución de 1868, posteriormente nombrado gobernador civil de Zamora, elegido diputado por el Partido Constitucional de

⁸⁶ Maciá, M., “Adelardo López de Ayala y Herrera”. En *DBERAH* [consulta: 17 de marzo de 2023]. Disponible en Web: <https://dbe.rah.es/biografias/12287/adelardo-lopez-de-ayala-y-herrera>

⁸⁷ Ap. 1 al DSC Leg. 1878. Núm. 83, de 10 de junio de 1878.

⁸⁸ Ap. 7 al DSC Leg. 1878. Núm. 85, de 12 de junio de 1878.

⁸⁹ Ap. 8 al DSC Leg. 1878. Núm. 104, de 13 de julio de 1878.

Sagasta en 1872 y senador vitalicio en Zamora desde 1889⁹⁰; así como que Dánvila, por su parte, había sido fiscal de Juzgado de Guerra, asesor de gobierno militar, ocupado diversos puestos en importantes Comisiones y nombrado Ministro de Gobernación por el propio Cánovas⁹¹. Con unas breves nociones de las biografías de estos diputados, resulta posible apreciar lo ligadas que estaban la vida política y militar en el Congreso del siglo XIX.

Será el día 31 de octubre de 1878 cuando comience la discusión por la totalidad del Proyecto en el Congreso, con un discurso del señor Salamanca y Negrete, en contra. En él se pueden apreciar muchos puntos importantes y polémicos en los que coincidirá con el Marqués de la Habana y otros senadores, y sobre los que centrará el posterior análisis por materias que llevaremos a cabo en el Trabajo. Así, Salamanca afirma en su discurso que la Ley no resulta necesaria ni oportuna, critica la regulación de ciertas facultades del Monarca y alude a la reducción de derechos de los militares y a diversas cuestiones relativas a la organización del Ejército⁹². En los días siguientes, se presentan diversas enmiendas, y Los Arcos Miranda y el Marqués de Trives defienden el Proyecto de la Comisión frente al discurso contra la totalidad, al que también se une el general Pavía desarrollando varias ideas introducidas por Salamanca⁹³.

Conviene presentar adecuadamente la figura de Manuel Salamanca y Negrete, que resultará esencial en el debate parlamentario de la Ley. Empezó su carrera militar en infantería y llegó a la posición de general interviniendo, entre otras cuestiones, en la defensa del Papa Pío IX en 1849, en oposición a los levantamientos de Prim en 1866, y en las Segunda y Tercera Guerras Carlistas. Fue miembro del Partido Constitucional, y posteriormente del Liberal, obteniendo el escaño como diputado en numerosas elecciones. Estudió filosofía, desarrolló numerosos trabajos literarios y de traducción y fue nombrado senador vitalicio y gobernador y Capitán General de Cuba. De hecho, más adelante

⁹⁰ Archivo del Senado, “Felipe Padierna de Villapadierna y Muñiz” [consulta: 17 de marzo de 2023].

Disponible en Web:

<https://www.senado.es/web/conocersenado/senadohistoria/senado18341923/senadores/fichasenador/index.html?id1=3169>

⁹¹ Cuenca Toribio, J.M., “Manuel Dánvila y Collado”. En *DBERAH* [consulta: 17 de marzo de 2023].

Disponible en Web: <https://dbe.rah.es/biografias/5743/manuel-danvila-y-collado>

⁹²DSC Leg. 1878. Núm. 115, de 31 de octubre de 1878, pp. 3242-3249.

⁹³ La discusión se extenderá a lo largo de los DSC Leg. 1878. Núm. 116, de 2 de noviembre de 1878, pp. 3254-3271; DSC Leg. 1878. Núm. 117, de 4 de noviembre de 1878, pp. 3285-3292 y DSC Leg. 1878. Núm. 118, de 5 de noviembre de 1878, pp. 3295-3319.

trasladaría muchas preocupaciones sobre las políticas de este territorio al Congreso de los Diputados⁹⁴.

El día 5 de noviembre, tras concluir el debate sobre la totalidad con unas últimas intervenciones de Salamanca y Los Arcos, se inicia la discusión por artículos en el Congreso. Se aprueban los tres primeros sin mayor debate, pero Salamanca propone una enmienda para el 4, que estaba relacionado con la polémica cuestión del mando del Ejército por parte del Rey en tiempos de guerra. Una vez concluida la discusión, se aprueban este día los artículos 4, 5 y 6. De nuevo, cabe resaltar la importancia militar y política de algunas personalidades presentes en la sesión. Francisco Javier Los Arcos Miranda, ingeniero militar y político, había sido comandante y secretario de los partidos moderado y conservador⁹⁵; mientras que el General Pavía, también esencial en los debates de estas sesiones, es muy conocido por el pronunciamiento militar de enero de 1874, que pone fin a la primera etapa de la primera República Española. Cabe añadir que con anterioridad participó activamente en la sublevación de Villarejo de Salvanés y la Revolución de 1868. Por otra parte, en los años siguientes sería nombrado senador vitalicio, Capitán General de Cataluña y Gobernador de Puerto Rico⁹⁶.

Posteriormente, encontramos una enmienda⁹⁷ al artículo 7 propuesta por Enrique de Orozco, otro importante político y militar que sirvió en la Guerra de África, la batalla de Alcolea y la Tercera Guerra Carlista antes de ser nombrado diputado, y que acabaría ejerciendo como secretario personal de Cánovas⁹⁸. En este momento, solicita que unifiquen mandos y distritos de forma que no haya organizaciones diferentes en tiempos de paz y guerra, además de abogar por la supresión de las Capitanías Generales, que considera obsoletas.⁹⁹ Ya a día 6 de noviembre, Cánovas expone los complejos problemas que supondría alterar esa organización y la funcionalidad del sistema del momento,

⁹⁴ De Salamanca de la Peña, F., “Manuel de Salamanca Negrete”. En *DBERAH* [consulta: 17 de marzo de 2023]. Disponible en Web: <https://dbe.rah.es/biografias/6043/manuel-de-salamanca-negrete>

⁹⁵ Urquijo Goitia, J.R., “Francisco Javier María Acisclo Los Arcos Miranda”. En *DBERAH* [consulta: 17 de marzo de 2023]. Disponible en Web: <https://dbe.rah.es/biografias/84868/francisco-javier-maria-acisclo-los-arcos-miranda>

⁹⁶ De Diego García, E. “Manuel María Pavía y Rodríguez de Albuquerque”. En *DBERAH* [consulta: 17 de marzo de 2023]. Disponible en Web: <https://dbe.rah.es/biografias/8174/manuel-maria-pavia-y-rodriguez-de-albuquerque>

⁹⁷ Ap. 1 al DSC Leg. 1878. Núm. 115, de 31 de octubre de 1878.

⁹⁸ Archivo del Senado, “Enrique Orozco de la Puente” [consulta: 17 de marzo de 2023]. Disponible en Web: <https://www.senado.es/web/conocersenado/senadohistoria/senado18341923/senadores/fichasenador/index.html?id1=2088>

⁹⁹ DSC Leg. 1878. Núm, 118, de 5 de noviembre de 1878, pp. 3317-3318.

aprobándose finalmente el texto original del artículo 7¹⁰⁰. Se aprueban de esta manera los artículos 7 y 8, y posteriormente del 9 al 12, frente a los que había planteada una enmienda de Orozco que fue retirada por estar relacionada con las cuestiones organizativas derivadas del debate planteado sobre el artículo 7. Puede destacarse la intervención de Herce y Coumes-Gay¹⁰¹, otro miembro de la Comisión que había participado en la Tercera Guerra Carlista y sería más adelante Gobernador Civil de Guadalajara, Zaragoza y Barcelona, en lo relativo a la discusión de estos artículos.

Sin grandes problemas, quedan aprobados los artículos 13 a 17, relativos todos a cuestiones organizativas y militares en las que la Cámara se manifiesta generalmente de acuerdo. Encontramos un mayor debate el día 7 de noviembre, relativo a los artículos 18 y 19 y protagonizado por Cánovas y Salamanca, que versa sobre la Junta Consultiva y los rangos del Ejército, respectivamente. Se aprueba sin discusión el artículo 20, que declara necesario ser español para pertenecer al Ejército. No obstante, el 21, que menciona las Academias militares como una posible vía para acceder al Ejército, abre una gran discusión relativa a estas instituciones, entre Carlos Créstár Penas, político balear elegido diputado en dos ocasiones¹⁰², y Herce y Coumes-Gay. Se aprueban a continuación los artículos 22 y 23, y tras un breve debate entre Salamanca y Cánovas sobre las direcciones de armas cuando se trata el 24, se aprueban también seguidamente todos los artículos hasta el 27, relativos a cuestiones organizativas y técnicas del Ejército.

Más adelante, Salamanca y Negrete iniciará un gran debate al tratar el artículo 28, relativo a la prohibición del derecho de asociación de militares, que será protagonizado por Salcedo y él mismo. Una vez concluida la discusión, se aprueba este artículo, y también el 29 y 30. Se acepta posteriormente una enmienda¹⁰³ propuesta por el Marqués de Viesca relativa al artículo 31, que incluye el retiro como una forma de actividad, así como una de Dánvila que refunde la antigua redacción de los artículos 32 y 35, estableciendo de esta manera la exclusión por mala conducta como una forma de salida

¹⁰⁰ DSC Leg. 1878. Núm. 119, de 6 de noviembre de 1878, pp. 3334-3339.

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 3341-3343.

¹⁰² Archivo del Congreso de los Diputados, “Carlos Créstár Penas” [consulta: 17 de marzo de 2023].

Disponibile en Web: https://www.congreso.es/eu/historico-diputados?p_p_id=historicodiputados&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&historicodiputados_mvcRenderCommandName=mostrarDetalle&historicodiputados_num=32052

¹⁰³ DSC Leg. 1878. Núm. 120, de 7 de noviembre de 1878, p. 3366.

del Ejército¹⁰³. No se acepta, sin embargo, una enmienda¹⁰⁴ propuesta al artículo 33 por Canillas de Torneros, que consistía en diferenciar la despedida del Ejército y la privación del servicio dentro del propio artículo.

Se aprueban los artículos restantes (del 34 al 38 y el transitorio) sin nuevas complicaciones, y se pasa el texto a la Comisión de estilo. Posteriormente, el 8 de noviembre se vota y aprueba definitivamente la Ley en el Congreso, aprobándose en los días posteriores la composición de la Comisión mixta por parte de ambas Cámaras, que tendrá como Presidente al senador Conde de Torre-Mata y como secretario al diputado Agustín Herce. El día 18 de noviembre de ese mismo año, esta Comisión presenta su dictamen¹⁰⁵ y, tras declararse urgente la votación, el Proyecto es aprobado sin debate el día 20. Tres días más tarde es sancionado en Palacio por Alfonso XII y, finalmente, el día 29 de noviembre de 1878 se publica el texto oficialmente como Ley Constitutiva del Ejército¹⁰⁶.

4- ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONSTITUCIONALES MÁS RELEVANTES TRATADAS EN LA DELIBERACIÓN DE LA LEY CONSTITUTIVA DEL EJÉRCITO DE 1878

En esta sección llevaremos a cabo un estudio sobre las cuestiones constitucionales de mayor importancia que fueron discutidas en las sesiones parlamentarias. De esta forma, dada su complejidad y extensión no se profundizará en materias técnicas y organizativas del Ejército, dando prioridad a los tres asuntos que considero más polémicos y significativos de la Ley: la vinculación del Ejército con el Rey, los derechos del personal militar, con especial atención a la obediencia debida, y la organización territorial del Ejército.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 3367.

¹⁰⁵ Ap. 3 al DSS Leg. 1878. Núm. 89, de 18 de noviembre de 1878.

¹⁰⁶ Ap. 1 al DSS Leg. 1878. Núm. 92, de 25 de noviembre de 1878.

4.1. Relación del Ejército con el Monarca

La cuestión más debatida en las sesiones parlamentarias de ambas Cámaras radica en la relación del Monarca con el Ejército. De nuevo, los principales detractores de la aproximación que realiza el Proyecto de Ley serán el Marqués de La Habana en el Senado y Salamanca y Negrete en el Congreso, cuyas intervenciones resultarán realmente interesantes y permitirán comprender en profundidad la importancia del asunto.

En primer lugar, cabe señalar que el Marqués de La Habana presentó una enmienda frente al dictamen original de la Comisión¹⁰⁷ que fue aceptada en gran parte. Según establece, con la redacción original se despojaba al Rey de gran poder de decisión, lo que contradecía su función como Jefe de los Ejércitos que le otorgaba la Constitución de 1876¹⁰⁸ (“Yo, que aspiro a que se guarden y cumplan las prerrogativas que al Rey le confiere la Constitución del Estado”¹⁰⁹), puesto que todas las decisiones relacionadas con la intervención militar terminaban recayendo en el Consejo de Ministros. No obstante, pese a la aceptación parcial de la enmienda, La Habana considera que el poder Real aún se está limitando de forma injustificada, y que deberían tener un control directo de los ejércitos como ocurre en otros lugares de Europa.¹¹⁰

De hecho, este pensamiento aparecerá repetidamente en el Senado, al debatir si el Consejo de Ministros le resta demasiado poder al Rey. A modo de ejemplo, resulta muy llamativo el caso de los empleos y ascensos que son concedidos sin la firma de Su Majestad: mientras que el general Mata y Alós y diversos parlamentarios defenderán que simplemente se obedece a la lógica dado que una sola persona no podría resolver todas las tareas (“En lo que no tiene esta cuantía -verdadera gravedad-, continuarán las Reales órdenes sin oír á S. M.”)¹¹¹, La Habana intentará reforzar el papel del Monarca: “no es necesario que S. M. el Rey resuelva por sí todos los expedientes. Lo que hay es una cosa;

¹⁰⁷ Ap. 3 al DSS Leg. 1878. Núm. 45, de 10 de mayo de 1878. Puede observarse que se añade: “tales, por ejemplo, las que se consignan en los artículos 5º y 6º en los cuales considera haber armonizado fiel y legalmente las altas prerrogativas del Monarca con el cumplimiento del espíritu y letra de la Constitución del Estado”.

¹⁰⁸ Conviene exponer los siguientes artículos de la Constitución de 1876 relativos a las facultades del Rey: Art. 52. Tiene el mando supremo del ejército y armada y dispone de las fuerzas de mar y tierra. Art. 53. Concede los grados, ascensos y recompensas militares, con arreglo a las leyes.

¹⁰⁹ DSS Leg. 1878. Núm. 46, de 16 de mayo de 1878, p. 903.

¹¹⁰ *Ibid.*, pp. 903-910.

¹¹¹ DSS Leg. 1878. Núm. 47, de 17 de mayo de 1878, p. 926.

(...) el Rey tiene el derecho de hacerse dar conocimiento de cuantas cuestiones juzgue necesarias”¹¹²).

A esta crítica frente al Proyecto responde Cánovas, Presidente del Consejo de Ministros en el momento. Establece que concederle más atribuciones al Rey con la intención de que conozca todos los asuntos puede llevarle a una posición de responsabilidad, especialmente importante frente a la opinión pública. Alega que los ingleses solucionan esta situación dictando que el Rey no puede hacer mal, pero que la forma adecuada de lidiar con el problema consiste en contar siempre con instituciones que respalden los actos del Monarca. De hecho, acusa a la Habana de exponer la figura del Rey por esta cuestión e incluso de tender al absolutismo: “no puede haber en ningún Gobierno constitucional nada absolutamente entre el Rey y sus Ministros que no esté sujeto a la responsabilidad del Gobierno; yo sostengo que donde quiera que esto exista, el régimen constitucional, y sobre todo el régimen parlamentario habrá desaparecido”¹¹³.

Además, los problemas de la responsabilidad del Rey y de una atribución excesiva de funciones alcanzan su máximo grado al tratar un tema concreto: la responsabilidad y competencias del Rey cuando éste decide ir a la guerra. Es un caso muy particular, para el que no existe una solución sencilla: se pretende que el Rey tenga autonomía al ser el Jefe del Ejército y dada la dificultad de contar con la aprobación de Ministros en estos casos, pero a la vez no se le quiere hacer responsable de los resultados de la campaña.

La importancia de la cuestión tratada es fundamental, especialmente en un tiempo tan convulso como supone el siglo XIX, en el que la cuestión militar estaba logrando acercar más el Ejército al amparo de la Constitución que a la tradicional defensa del poder Real (“Desde su formación en el siglo XV, por los Reyes Católicos, hasta la Guerra de Independencia, el Ejército español presentaba una hoja de servicios sin relación con la política y marcada por una total subordinación a la autoridad real”¹¹⁴); y ahora debía lidiar con la regulación de este brevísimo pero complejo artículo. (“Hubo varias voces críticas

¹¹² *Ibid.*, p. 931.

¹¹³ DSS Leg. 1878. Núm. 46, de 16 de mayo de 1878, p. 913.

¹¹⁴ Gómez Martínez, R. *Ob. cit.*, p. 24.

que desaconsejaron vivamente una vinculación tan directa y comprometida entre el Ejército y el titular de la Corona, por los peligros políticos que podría conllevar”¹¹⁵).

Resultan también muy llamativas las diferencias en las críticas que se hacen al Proyecto en ambas Cámaras y que permiten detectar ciertas diferencias políticas. Así, en el Senado, el Marqués de La Habana centrará su descontento en que la Ley limita las funciones del Monarca (“el Ejército está a merced del Ministro de la Guerra o del Presidente del Consejo de Ministros, y yo prefiero el mando del Rey porque de él espero la justicia”¹¹⁶), mientras que Salamanca y Negrete alegará en el Congreso que cualquier situación en la que el Rey sea irresponsable supone un camino al absolutismo. (“¿Queréis para el Ejército un Rey absoluto? (...) a pesar de que la Constitución dice que no puede haber mandato del Rey sin Ministro responsable, nos encontramos con un Rey que va a la guerra y que allí hace lo que quiere sin responsabilidad.”¹¹⁷).

La argumentación de los miembros de ambas Comisiones resulta magistral en sendos casos, puesto que se logra convencer a las Cámaras de que se ofrece una solución razonable, que no limita ni expone al Rey ni le confiere poderes desorbitados. Además, lo que resulta aún más llamativo, es que logran explicar como la redacción del artículo 5 del Proyecto de Ley no presenta contradicción con la Constitución de 1876. Concretamente será el señor Riquelme, segundo en contra de la totalidad durante la discusión en el Senado, quien exponga que existen dos preceptos antagónicos. Teniendo en cuenta que el artículo 49 de la Constitución de 1876 dicta: “Son responsables los Ministros. Ningún mandato del Rey puede llevarse a efecto si no está refrendado por un Ministro, que por sólo este hecho se hace responsable”¹¹⁸, el senador pregunta a las Cámaras si lo ven compatible con el artículo 5 del Proyecto, que establece: “Cuando el Rey, usando de la potestad que le compete por el art. 52 de la Constitución de la Monarquía, tome personalmente el mando de un Ejército o de cualquier fuerza armada, no necesitarán ir refrendadas sus órdenes por ningún Ministro responsable”¹¹⁹. La cuestión parece irresoluble, porque ningún tribunal condenaría a un Ministro responsable

¹¹⁵ Fernández Sirvent, F. *Ob. cit.*, p. 61.

¹¹⁶ DSS Leg. 1878. Núm. 46, de 16 de mayo de 1878, p. 917.

¹¹⁷ DSC Leg. 1878. Núm. 115, de 31 de octubre de 1878, p. 3243.

¹¹⁸ Art. 49 de la Constitución del 30 de junio de 1876, de la Monarquía Española (en adelante CE 1876).

¹¹⁹ Art. 5 de la Ley del 29 de noviembre de 1878, Constitutiva del Ejército (en adelante LCE).

de actos que nunca estuvieron bajo su control, y el Rey nunca podrá ser responsable debido a la inviolabilidad que le concede la Constitución.

Cánovas responde clarificando la cuestión en el Senado, resolviendo la aparente contradicción y justificando la posible asunción de responsabilidad del Monarca:

“Lo que el artículo dice, es pura y sencillamente que cuando el Rey, bajo la responsabilidad, y de consiguiente con el acuerdo de sus Ministros, tome el mando del Ejército, las órdenes puramente militares que dé relativamente a ese mando, todo aquello que exclusivamente se relacione con la dirección del Ejército, no necesita el refrendo de los Ministros responsables. (...) si la ida del Rey a tomar el mando del Ejército tras algunos inconvenientes a la Nación o produce males al país, de esos inconvenientes y de esos males son y tienen que ser responsables los Ministros que hayan aconsejado a S. M.; pero una vez investido del cargo de general en jefe del Ejército, ¿ha de ser menos el Rey que cualquier general en jefe?¹²⁰”

No obstante, la cuestión aún es muy debatida tras esta intervención de Cánovas. Tanto en el Senado, por parte del señor Riquelme y el Marqués de Guad-el-Jelú; como en el Congreso, principalmente debido a Salamanca y Negrete; se sigue considerando que este artículo 5, que permite al Rey ponerse al frente del Ejército y actuar bajo su responsabilidad, no estaba contemplado en la Constitución y supone un riesgo de vuelta al absolutismo (“vosotros queréis un Rey absoluto en momentos dados (...) y un Ejército al que podáis esgrimir a vuestro antojo y utilizar contra el pueblo con el absolutismo cuando os convenga”¹²¹).

La argumentación de las Comisiones coincide en líneas generales con las claves expuestas por Cánovas, pero quería resaltar la explicación provista por Los Arcos en el Congreso, que menciona el artículo 52 de la Constitución¹²², el cual otorga al Rey el mando supremo del Ejército, y establece que este se refleja en el artículo 4 del Proyecto

¹²⁰ DSS Leg. 1878. Núm. 48, de 18 de mayo de 1878, pp. 951-952.

¹²¹ DSC Leg. 1878. Núm. 115, de 31 de octubre de 1878, p. 3244.

¹²² Art. 52. CE 1876, relativo al Rey: Tiene el mando supremo del ejército y armada y dispone de las fuerzas de mar y tierra.

de Ley,¹²³ que debe ser interpretado conjuntamente con el 5 y con el 6, siendo la situación en la que el Rey vaya a campaña una excepción en la que debe actuar bajo su responsabilidad.¹²⁴

De esta forma, podemos concluir afirmando que la relación del Monarca con el Ejército era uno de los puntos más controvertidos de la Ley Constitutiva, que dio lugar a extensos debates en ambas Cámaras, a pesar de que las mayores preocupaciones derivadas de esta cuestión pudieran diferir en algunos casos. La solución ideada por la Comisión supone un buen equilibrio que defiende lo dispuesto en la Constitución, pero propone una medida viable y realista para tiempos de guerra. Como expresa Ramón Gómez Martínez, “en síntesis, la Constitución de 1876 atribuía al Rey el mando supremo de las Fuerzas Armadas y la facultad de disposición de ellas, y en la Ley Constitutiva de 1878 se concretaban y desarrollaban estas facultades constitucionales del Monarca”¹²⁵.

Sin embargo, la importancia y dificultad en la regulación del artículo puede apreciarse también en las matizaciones que se efectuarán al elaborar la Ley Adicional a la Ley Constitutiva del Ejército en 1889. Esta, en su segundo artículo comenzará afirmando que “el Rey, con arreglo a la Constitución del Estado, tiene el mando supremo del Ejército”, y reiterará que las órdenes dictadas cuando tome personalmente el mando de un Ejército como le permite hacer el artículo 52 de la Constitución “no necesitarán ir refrendadas por ningún Ministro responsable”, pero además de las excepciones ya comentadas (como es la responsabilidad de los Ministros por la determinación de ponerse el Rey al frente del Ejército) se diluye aún más la posible responsabilidad del Monarca añadiendo que el General en campaña ejercerá las funciones de Jefe de Estado Mayor general, firmará las Órdenes del Rey y por ende también asumirá la responsabilidad¹²⁶.

En consecuencia, parece que, a pesar de los esfuerzos de Cánovas y la Comisión por mantener cierta responsabilidad del Monarca en tiempos de guerra, con la Ley Adicional esta se vio extremadamente diluida. A modo de síntesis, cabe exponer que

¹²³ Art 4 LCE 1878: Al Ministro de la Guerra corresponde la organización y gobierno del Ejército y de los servicios militares, estando a su cargo la administración y dirección superior del mismo.

¹²⁴ Esta idea es defendida por Torres Valderrama en el Senado, como puede apreciarse en el DSS Leg. 1878. Núm. 49, de 20 de mayo de 1878, pp. 974-977.

¹²⁵ Gómez Martínez, R. *Ob. cit.*, p. 111.

¹²⁶ Art. 2 de Ley del 19 de julio de 1889, Adicional a la Constitutiva del Ejército.

mediante la Ley de 1878 y su posterior modificación, se establece una estrecha vinculación entre el Rey y el Ejército al tener este su mando supremo, pero se restringe sustancialmente su poder y los posibles casos de responsabilidad al no estar el Monarca capacitado en la práctica para tomar decisiones sin refrendo, ya sea de un Ministro o de un General, ni siquiera al asumir el mando del Ejército en tiempos de guerra.

4.2. Derechos del personal militar

Otra cuestión que adquiere gran relevancia en los debates de ambas Cámaras guarda relación con los derechos del personal militar, que algunos consideran perjudicados por lo dispuesto en esta Ley Constitutiva. A mi juicio, existen dos cuestiones especialmente relevantes susceptibles de ser comentadas en mayor profundidad:

4.2.1 Participación de los militares en política

El principal punto de conflicto se debe a la existencia de una limitación de derechos para el personal militar establecida en el artículo 28 del Proyecto de Ley Constitutiva del Ejército, que no estaba contemplada en el artículo 13¹²⁷ de la Constitución de 1876. Así, mientras esta última solo privaba a los integrantes del Ejército de poder ejercer el derecho de petición de la forma en que lo hacían los civiles, la Ley Constitutiva les prohíbe participar en reuniones y asociaciones políticas¹²⁸.

En este caso, serán las intervenciones del señor Riquelme y el Marqués de la Habana en el Senado y el señor Salamanca y Negrete en el Congreso las que se opongan de forma más crítica a esta iniciativa. Riquelme considerará que la Ley castiga doblemente al Ejército, equiparando la carrera militar a todas las civiles del Estado y privándole luego de forma injustificada de estos derechos que la Constitución otorga a los militares. (“Si asimiláis la carrera militar a todas las otras carreras, ¿cómo vais a quitarles a las clases militares lo que concedéis a todas las otras carreras con quienes están asimiladas?”¹²⁹).

¹²⁷ Art. 13. CE 1876 in fine: El derecho de petición no podrá ejercerse por ninguna clase de fuerza armada. Tampoco podrán ejercerlo individualmente los que formen parte de una fuerza armada, sino con arreglo a las leyes de su instituto, en cuanto tenga relación con éste.

¹²⁸ Artículo 28 LCE: queda prohibida a todo individuo del Ejército la asistencia a las reuniones políticas, incluso las electorales, salvo el derecho a emitir su voto si la ley especial se lo otorga.

¹²⁹ DSS Leg. 1878. Núm. 48, de 18 de mayo de 1878, p. 947.

Resulta llamativo que en este caso no encontramos diferencias significativas entre la argumentación planteada por La Habana (“¿Dónde está el artículo que roba al militar esos derechos constitucionales?”¹³⁰) y la de Salamanca y Negrete (“¿Necesita el Ejército mayor número de restricciones que las que hoy tiene? ¿No es nuestro Ejército el más sufrido del mundo?”¹³¹). Esto supone una diferencia significativa frente al asunto de la Monarquía, que abordaban desde puntos de vista muy lejanos, dado que en este caso ambos defienden los derechos políticos del Ejército y piensan que se está contraviniendo frontalmente el artículo 13 de la Constitución.

De hecho, se irá más allá en esta argumentación y llegará a afirmarse que esta medida pretende iniciar un proceso que acabe apartando a los militares del Parlamento (“¿Es que se trata de introducir, digámoslo así, este virus para ir matando poco a poco la intervención del Ejército en la política?”)¹³²; lo que en opinión de Riquelme resultaría perjudicial porque grandes generales en el pasado han sido figuras claves en la política española, y establecer normas que los alejen del Parlamento tampoco impedirá que puedan darse pronunciamientos en el futuro¹³³.

De hecho, podría afirmarse que estas insinuaciones no eran lejanas a los cambios que pretendía introducir Cánovas con la Restauración (“es claro que el estadista malagueño intentó desde entonces apartar al Ejército de la política, tarea que resultó fácil por la muerte o decadencia biológica de los viejos caudillos isabelinos”¹³⁴). Y, precisamente, como afirma Jordi Canal, este planteamiento resultaba comprensible atendiendo a las situaciones pasadas del siglo XIX (“acabar con el largo ciclo de violencias políticas iniciado en 1808, plagado de conspiraciones, pronunciamientos, insurrecciones y guerras civiles (...) Para ello debía evitarse la participación de los militares en la vida política, clausurar en definitiva la era de los pronunciamientos y de los espadones”¹³⁵).

¹³⁰ DSS Leg. 1878. Núm. 48, de 18 de mayo de 1878, p. 948.

¹³¹ DSC Leg. 1878. Núm. 115, de 31 de octubre de 1878, p. 3248.

¹³² DSS Leg. 1878. Núm. 48, de 18 de mayo de 1878, p. 948.

¹³³ *Ibid.*, pp. 947-948, destacando las menciones a Espartero, O'Donnell, Narváez, Prim y Martínez Campos.

¹³⁴ Escudero, J.A. *Ob. cit.*, p. 977.

¹³⁵ Canal, J. (2004). *Ob. cit.*, p. 93.

A pesar de estas críticas y la aparente contradicción existente entre la Ley Constitutiva y el texto constitucional en materia de derechos fundamentales, finalmente ambas Cámaras decidieron aprobar el artículo original. En el Congreso, Salcedo, miembro de la Comisión, llamó al sentido común y recordó que en muchas épocas pasadas los derechos políticos de los militares habían llevado a polémicas y se habían visto limitados por circulares para evitar tensiones, por lo que no suponía una temeridad puntualizar el artículo constitucional¹³⁶.

De esta forma, no parece equivocado afirmar que la Ley contribuyó a estabilizar el panorama político y militar, extraordinariamente convulso en años anteriores y cuyo equilibrio suponía un gran objetivo de la Restauración. Como indica Serrano Villafañe:

“La Ley Constitutiva del Ejército de 29 de noviembre de 1878 y la adicional a la anterior del año siguiente y los Reales Decretos que las siguieron pusieron un poco de orden en la organización de un Ejército que en ochenta años de ese siglo tuvo 187 Ministros de la Guerra y registró ochenta y un levantamientos militares, casi todos producidos por incitación de los partidos o de frustrados dirigentes civiles.¹³⁷”

4.2.2 Regulación de la obediencia debida

Otra cuestión relativa a los derechos y deberes del personal militar que dio pie a grandes debates parlamentarios guarda relación con la obediencia debida. Se discutirá como debe regularse en el Ejército, y cuáles deben ser sus límites para garantizar una defensa efectiva de la Constitución frente a pronunciamientos militares.

Las comisiones defenderán en ambas Cámaras la importancia de la obediencia debida y el hecho de que el Ejército debe ser ajeno a los partidos políticos para poder garantizar su independencia y estabilidad. Estas claves se encuentran íntimamente relacionadas con las cuestiones tratadas *supra*, dado que a esta imparcialidad responde la prohibición de derecho de asociación política de los militares (“debe ser completamente ajeno a las luchas políticas, (...) para que así suceda se prohíbe el que sus individuos

¹³⁶ DSC Leg. 1878. Núm. 120, de 7 de noviembre de 1878, pp. 3364-3365.

¹³⁷ Serrano Villafañe, E. (1975). “La función política del Ejército en España de 1700 a 1931”. En *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 200-201, p. 277.

asistan ni tomen parte en las reuniones que tengan tal objeto”¹³⁸), y la subordinación directa del Ejército al Rey y no al Consejo de Ministros¹³⁹, para lograr que presente un carácter apolítico.

Salamanca defenderá en el Congreso que los militares deben intervenir en cuestiones políticas porque, precisamente así, se podrá actuar frente a partidos ilegales y defender la Constitución cuando se requiera. Alude en su discurso a la Ley Constitutiva del Ejército de 1821, en la que se consideraba delito de traición, entre otros, el no desobedecer a un superior que atentara contra los principios constitucionales.¹⁴⁰ A esto responderá Los Arcos, alegando que la obediencia debida es una de las características básicas del Ejército y que no resulta viable establecer que cada soldado deba interpretar lo que es o no constitucional. Así, se refiere también a la Ley de 1821 alegando que el artículo en cuestión supone uno de los escasos puntos criticables de la Ley, únicamente justificable atendiendo al momento en el que ésta fue creada y las fuertes amenazas absolutistas con las que pretendía lidiar¹⁴¹.

En efecto, el delito de traición descrito en el Artículo 7 condenaba todo abuso de la fuerza armada que se utilizara para ofender al Rey o, especialmente, pudiera dificultar el normal funcionamiento de las Cortes, lo que resultaba muy comprensible teniendo en cuenta la situación del Trienio Liberal. Sin embargo, calificar de traidor al soldado que no desobedeciera una orden, debiendo este interpretar si su superior estaba llevando a cabo un abuso de fuerza armada, supone un punto mucho más comprometido. (“Fue significativo el intenso debate sobre el concepto de obediencia debida (...), a juicio de sus detractores, permitía a las tropas la interpretación de las órdenes e intenciones de los superiores, con deterioro grave de la disciplina”¹⁴²).

A lo largo de una serie de debates que continuarán buscando un punto medio óptimo para la regulación de la obediencia debida, Salamanca afirmará que debe haber obediencia debida pero no ciega; dado que, si no se permite al militar actuar de forma

¹³⁸ Dictamen de la Comisión, Ap. 3 al DSS Leg. 1878. Núm. 45, de 10 de mayo de 1878.

¹³⁹ Así lo establece Los Arcos en el DSC Leg. 1878. Núm. 116, de 2 de noviembre de 1878, p. 3259.

¹⁴⁰ Ley Constitutiva del Ejército de 1821. Art. 8: “ningún militar obedecerá al superior que abuse de la Fuerza Armada en los casos expresados en el artículo anterior, bajo las penas que las leyes prefijaren”; en relación con el 7, que regulaba las causas del delito de traición.

¹⁴¹ DSC Leg. 1878. Núm. 116, de 2 de noviembre de 1878, pp. 3255-3267.

¹⁴² Gómez Martínez, R. *Ob. cit.*, p. 84.

contraria a las órdenes ilícitas que le son dictadas por su superior, y luego se le condena por ellas, la regulación lo está asesinando¹⁴³. Los Arcos establece, en la argumentación que finaliza convenciendo al Congreso, que la solución razonable consiste en mantener la obediencia debida y establecer graves penas para los superiores que dicten órdenes ilegales; puesto que abrir la puerta de la desobediencia puede llevar a una inestabilidad y problemas mucho mayores (“Lo que yo quiero es que el militar sepa que para desobedecer ha de tener causas tan poderosas que todo el mundo, a priori, ha de estar convencido de ellas, puesto que solo así podría librarse de los severos castigos que en otro caso se le impondrían”)¹⁴⁴.

Esta clave, expuesta por Los Arcos en el Congreso, sería la que finalmente se reflejara en la Ley Constitutiva de 1878. No se condenaría la no desobediencia frente a una orden, como se establecía en 1821, pero los soldados podían defender el orden constitucional ante abusos de autoridad inequívocamente flagrantes. Puell de la Villa expresa este deber de apreciación por su parte: “Por ley constitutiva, el Ejército recibió la misión de defender el orden constitucional, pero la ley no estableció qué instancia de poder debía tomar la iniciativa para que interviniera, y los militares asumieron esta responsabilidad”¹⁴⁵.

Además, cabe añadir que el concepto de obediencia debida estaba ya regulado en el Código Penal de 1848¹⁴⁶ con anterioridad a la tramitación de esta Ley, y el análisis llevado a cabo por Sáinz Guerra del mismo expresa una idea similar a las conclusiones de Los Arcos en el Congreso: “se permite la desobediencia sólo en los casos evidentes que saltan a la vista de todo el mundo”¹⁴⁷. De forma similar, Hernández Suárez-Llanos afirma:

“La nueva fórmula del Código Penal de 1848 *obrar en virtud de obediencia debida* supuso, en mi opinión, un importante impulso a la teoría de la apariencia. Toda persona constituida en autoridad goza de una presunción de que obra dentro de los límites de la Ley por lo que solo se permite la desobediencia en

¹⁴³ DSC Leg. 1878. Núm. 116, de 2 de noviembre de 1878, p. 3267.

¹⁴⁴ DSC Leg. 1878. Núm. 117, de 4 de noviembre de 1878, p. 3286.

¹⁴⁵ Puell de la villa, F. (2005). *Ob. cit.*, p. 106.

¹⁴⁶ Artículo 8.12. del Código Penal de 1848: “Están exentos de responsabilidad criminal: el que obra en virtud de obediencia debida”.

¹⁴⁷ Sainz Guerra, J. (2004). *La evolución del Derecho penal en España*. Jaén: Universidad de Jaén. p. 116.

los casos evidentes en los que la antijuridicidad resulta manifiesta al ejecutor obediente”¹⁴⁸.

4.3. Organización territorial del Ejército

La tercera cuestión en la que me gustaría profundizar guarda relación con la organización territorial del Ejército. Pese a tratarse en las deliberaciones diversas materias técnicas militares, considero que el ámbito territorial presenta una especial relevancia frente a otros asuntos, como pueden ser la jerarquía del Ejército o la instrucción de sus miembros¹⁴⁹, dadas las importantes polémicas constitucionales que suelen acompañarlo. (“En España hubo desde el siglo XVIII elementos de nacionalismo, preocupaciones nacionales, lenguajes patrióticos (...) la construcción de un Estado moderno y centralizado no fue tan inmediata (...) un proceso que ocupó todo el siglo XIX y que se prolongó en el XX.”¹⁵⁰).

Es conveniente resaltar que la determinación de los territorios militares no es totalmente coincidente con la distribución política del Estado. Además, las zonas establecidas pueden variarse mediante la aprobación de leyes, que a su vez suelen verse influidas por las circunstancias militares del momento (“No fue hasta 1705, cuando se establece la división de España en 12 Capitanías Generales, correspondientes a los antiguos Reinos”¹⁵¹); y es muy posible que las regiones en que se divide el territorio vayan a su vez cambiando de denominación y naturaleza (“En 1893, las Capitanías toman la estructura de Cuerpos de Ejército (...) hasta 1907, año en el que se reestructuran las Capitanías Generales, recibiendo el nombre de Regiones Militares”¹⁵²).

¹⁴⁸ Hernández Suárez-Llanos, F. J. (2011). *La exención por obediencia jerárquica en el Derecho penal español, comparado e internacional*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, pp. 33-34

¹⁴⁹ Ambas cuestiones son tratadas de forma reiterada y exhaustiva en la legislación militar. La Ley Constitutiva de 1821 dedicaba sus primeros cinco Capítulos a describir la estructura del Ejército y la instrucción de los soldados. Por su parte, en las sesiones parlamentarias de la Ley de 1878 se debatió sobre las Academias Militares, y en 1889 se aprobará la Ley adicional a la Constitutiva del Ejército que desarrollará en gran medida las materias de ascensos y recompensas.

¹⁵⁰ Fusi Aizpurua, J.P. (20-29 de noviembre de 1990). *La organización territorial del Estado Español (1833-1978)*. Cursos Universitarios Fundación Juan March, p. 32.

¹⁵¹ Dirección de Acuartelamiento del Ejército, “Historia de la Capitanía General” [consulta: 17 de marzo de 2023]. Ministerio de Defensa. Disponible en Web:

<https://ejercito.defensa.gob.es/unidades/Madrid/diacu/Historial/index.html>

¹⁵² *Id.*

Una vez analizadas la relevancia y complejidad de la cuestión, conviene exponer por qué resulta apropiada la regulación llevada a cabo en la Ley Constitutiva del Ejército de 1878, puesto que, a priori, podría parecer que simplemente “mantiene la ya vigente - organización militar- de catorce distritos para Península e Islas y tres distritos coloniales”¹⁵³. Sin duda, debemos comenzar admitiendo que la Ley Constitutiva no introduce cambios sustanciales en la disposición territorial militar (“En lo territorial, la unidad básica fue la Capitanía General. El número de capitanías, bastante estable, llegó a ser de 14 con la ley de 1878”¹⁵⁴), que algunos consideraban realmente necesarias (“Las Capitanías generales hoy existentes no responden a razón alguna estratégica (...) Tampoco está bien hecha su distribución geográfica, y no podemos contar con ellas para el ataque ni para la defensa”¹⁵⁵).

De hecho, será esa la crítica más reiterada que se haga a las Capitanías Generales: dado que se crearon teniendo en cuenta las bases de la Administración Civil, los elementos geográficos y estratégicos no son respetados en la división planteada. (“la crítica más recurrente que se realizaba a esta organización territorial del Ejército era su condicionamiento por la organización administrativa civil”¹⁵⁶). Por otro lado, Salamanca y Orozco también alegarán en la discusión del Congreso que no resulta lógico plantear distintas distribuciones del Ejército para tiempos de paz y guerra, como se establece en el artículo 11¹⁵⁷ del Proyecto de Ley. (“disponiéndose en un artículo de este Proyecto de ley que en tiempo de guerra el Ejército ha de organizarse entre cuerpos de Ejército, divisiones, brigadas y medias brigadas, ¿por qué no empezar hoy que felizmente estamos en paz, a darle esa distribución?”¹⁵⁸)

Será Cánovas quien defienda magistralmente el mantenimiento de las Capitanías Generales en la Ley Constitutiva, alegando varias claves que sintetizan la acertada aproximación que realiza la Ley a esta cuestión. En primer lugar, se recordó el fuerte

¹⁵³ Gómez Martínez, R. *Ob. cit.*, p. 108.

¹⁵⁴ Escudero, J.A. *Ob. cit.*, p. 980.

¹⁵⁵ DSC Leg. 1878. Núm. 118, de 5 de noviembre de 1878, p. 3318.

¹⁵⁶ Domínguez Nafría, J.C.; Gallego Rodríguez, P.; Pérez Fernández-Turégano, C. (2018).

Legislación Militar Hispánica: Ejércitos, Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Navarra: Aranzadi Editorial, p. 360

¹⁵⁷ Artículo 11 del Proyecto de Ley Constitutiva de 1878: En casos de guerra, preparación para ella, y cuando crea que las circunstancias lo exijan, el Gobierno podrá organizar la fuerza armada en medias brigadas, brigadas, divisiones y cuerpos de Ejército.

¹⁵⁸ DSC Leg. 1878. Núm. 118 de 5 de noviembre de 1878 p. 3317.

arraigo que tenían las Capitanías Generales en España (“Las Capitanías Generales tienen una historia larguísima: llevan este nombre más de 300 años”¹⁵⁹) y la dificultad que había conllevado intentar cambiar el modelo (“únicamente se ha suprimido este título por las Cortes en el año 1821, y también en el 41, cambiándolo por el de distritos militares; pero al poco tiempo volvieron a tomar el de Capitanías Generales”¹⁶⁰).

A este respecto, Palencia Pulido relata otro intento de modificación territorial militar que se intentó llevar a cabo durante la Primera República (“el Ministro de Guerra Nicolás Estévanez creó una Comisión para estudiar la reorganización del Ejército en 1873”¹⁶¹), pero que también encontró diversas dificultades que impidieron realizarlo finalmente (“La nueva organización territorial propuesta debía romper con las trabas de las demarcaciones administrativas civiles. El proyecto, que pecaba de ambicioso, nunca fue llevado a la práctica”¹⁶²). De nuevo, la inspiración que las Capitanías Generales tomaron de la Administración Civil constituyó una de las cuestiones más criticadas y a la vez difíciles de modificar.

Por otra parte, Cánovas también aludió a la naturaleza y fin perseguido por la Ley Constitutiva, que como se ha expuesto en otras secciones del Trabajo no pretendía llevar a cabo una reforma estructural de todo el sistema establecido, sino crear una ley básica que organizara las cuestiones militares generales y se remitiera de forma ordenada a otras disposiciones de desarrollo para tratar el resto de materias. Precisamente por ello, y atendiendo a las dificultades que conlleva modificar las Capitanías Generales, considera que esa labor no debe ser realizada en este momento (“deben conservarse desempeñando las Capitanías Generales hasta que con el tiempo y con el estudio necesario, y no de la manera que aquí se suelen presentar las cosas, se examine este asunto de la división territorial, como por su importancia merece”¹⁶³).

Finalmente, Cánovas también resalta que las Capitanías Generales son compatibles con la creación de cuerpos y brigadas, por lo que su mantenimiento en la Ley Constitutiva no supondrá ningún problema. (“Hay que convenir en que la conservación

¹⁵⁹ DSC Leg. 1878. Núm. 119 de 6 de noviembre de 1878 p. 3334.

¹⁶⁰ *Id.*

¹⁶¹ Domínguez Nafría, J.C.; Gallego Rodríguez, P. y Pérez Fernández-Turégano, C. (2018). *Ob. cit.*, p. 360.

¹⁶² *Ibid.*, p. 361.

¹⁶³ DSC Leg. 1878. Núm. 119, de 6 de noviembre de 1878, p. 3339.

de las Capitanías Generales en nada se opone a la organización del Ejército en cuerpos de Ejército, divisiones y brigadas”¹⁶⁴.) A este respecto, Salamanca realizará una serie de alegaciones, criticando fervientemente el régimen de las Capitanías Generales y abogando por su supresión en el texto legal (“Resulta, pues, que las Capitanías Generales y gobiernos militares no nos han servido absolutamente para nada, que lo que nos ha servido han sido las divisiones y brigadas; es decir, que hemos estado manteniendo un personal excesivo y una división territorial para tenerla que duplicar en la guerra”¹⁶⁵).

Cánovas responderá que, además de mantener el sistema actual para debatir más pausadamente una posible modificación de la división territorial, los cuerpos y brigadas deben crearse atendiendo a las circunstancias propias del momento y necesidades militares territoriales, sin que resulte apropiado establecer un régimen general de estas características para tiempos de paz (“he dicho que no es oportuna la creación por ahora de más cuerpos de Ejército y divisiones, porque ya los tenemos donde hacen falta, esto es, en casi todo el Norte, desde Cataluña hasta Santander. De manera que cuando hagan falta en otra parte, entonces se crearán”¹⁶⁶). En efecto, este era el sistema utilizado, y que se mantuvo en vigor tras la aprobación de la Ley Constitutiva (“En tiempos de guerra se creaban brigadas, bajo el mando de un general de brigada, constituidas por dos regimientos. Podían existir también en tiempos de guerra unidades de mayor categoría, pero estas desaparecían cuando las circunstancias cambiaban.”¹⁶⁷).

5. CONCLUSIONES

Tras la realización del Trabajo, es posible obtener una serie de conclusiones sobre la relevancia y el impacto que tuvo la Ley Constitutiva del Ejército de 1878. En primer lugar, a pesar de ser una cuestión muy discutida durante las sesiones parlamentarias, una reforma estructural de este nivel era realmente necesaria en la regulación de la institución, dada la complejidad normativa que conllevaba la organización mediante ordenanzas independientes. Además, si se tienen en cuenta los intereses de la Restauración y la importancia de las personalidades militares de la época, la elaboración de este texto resultaba aún más fundamental y prometía despertar profundos y apasionantes debates.

¹⁶⁴ DSC Leg. 1878. Núm. 119 de 6 de noviembre de 1878 p. 3334.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 3337.

¹⁶⁶ *Id.*

¹⁶⁷ Domínguez Nafría, J.C.; Gallego Rodríguez, P.; Pérez Fernández-Turégano, C. *Ob. cit.*, p. 360.

En el presente Trabajo se ha llevado a cabo una exposición más detallada de las tres cuestiones constitucionales más relevantes que se discutieron en las sesiones, y cuya resolución acabó influyendo notablemente, no solo en el último tercio del siglo XIX, sino en toda la Historia de España desde su aprobación. Así, encontramos una aproximación al difícil vínculo existente entre Monarca y Ejército, que teme volver al régimen absoluto del que había huido a principios de siglo (y que intrépidamente se combatió mediante la Ley Constitutiva del Ejército anterior en 1821), pero que no quiere despojar al Rey de toda responsabilidad en tiempo de guerra, porque constitucionalmente ostenta el mando supremo de las Fuerzas Armadas. En 1878 se deja abierta una pequeña ventana a esta responsabilidad, pero es cerrada en 1889, con la Ley Adicional Constitutiva del Ejército, que hace responsable a un General en campaña por los actos militares que dicte el Monarca. En consecuencia, desde este momento no se darán situaciones en las que el Ejército deba responder ante el poder Real.

Es destacable cómo, durante la discusión de este complejo asunto en ambas Cámaras, las críticas realizadas a las Comisiones apuntan en direcciones muy distintas. Encontramos opiniones más conservadoras en el Senado, cuya mayor preocupación será la falta de poder y responsabilidad del Rey, quien se verá despojado en la práctica del mando del Ejército; mientras que, en el Congreso, se alzarán voces de alarma que acusen a los impulsores de pretender regresar al Absolutismo. El equilibrio alcanzado entre ambas realidades, teniendo en cuenta las tensiones y circunstancias de este siglo, y la capacidad de argumentación, respeto y elocuencia demostrada por los integrantes de las dos Cámaras suponen ejemplos asombrosos del funcionamiento de las Cortes en este periodo.

En relación con los derechos del personal militar, la Ley también logra alcanzar un equilibrio magnífico que refleja a la par el orden racional y las motivaciones encubiertas de la Restauración. La única restricción que se establece a los militares, además del derecho de petición que ya había sido limitado en la Constitución de 1876, guarda relación con la participación política. Esta medida había sido establecida comúnmente en ordenanzas anteriores, pero ahora quedaba cristalizada en la Ley Constitutiva del Ejército, lo que abriría las puertas a una lenta desmilitarización de las instituciones, perseguida por Cánovas desde el inicio de este periodo.

Por su parte, la regulación de la obediencia debida también experimenta una magnífica evolución, puesto que se perpetúa la búsqueda de una férrea defensa del ordenamiento constitucional por parte del Ejército, pero sin admitir las polémicas y radicales medidas establecidas en 1821, que condenaban la no desobediencia ante abusos de la fuerza armada e inducían a una arriesgada posibilidad de interpretación por parte de los soldados. En este momento se consagra en la Ley Constitutiva una obediencia debida que solo podrá ser eludida ante casos flagrantemente contrarios al sistema constitucional establecido, en la línea propuesta por la interpretación del concepto recogido en el Código Penal de 1848.

La organización territorial militar supone la última de las cuestiones analizadas y es posiblemente la única que no realiza cambios significativos frente a la regulación anterior. Sin embargo, el mantenimiento de ese modelo y su consolidación en la Ley Constitutiva demostró ser precisamente la vía más acertada de actuación, puesto que permitió la aprobación del texto y su perduración en el tiempo, además de dotar al sistema de gran flexibilidad para adoptar medidas especiales en tiempos de guerra, adaptándose a la naturaleza e impacto territorial de las amenazas que pudieren acontecer. Si se evocan las propuestas que trataron sin éxito de modificar el régimen de Capitanías Generales en el pasado, y se atiende a la necesidad y finalidad perseguida por esta Ley Constitutiva, parece innegable que la solución planteada resultó eficaz y conveniente.

A modo de conclusión, es posible afirmar que la Ley Constitutiva del Ejército ha sido poco estudiada y reconocida pese a las importantes consecuencias a las que dio lugar. Considero que esta norma supone la culminación del largo proceso de transformación que experimentó el Ejército a lo largo del siglo XIX, por el que finalmente se alejó del poder Real y se convirtió en guardián del régimen constitucional. Aunque este proceso fue iniciado, con mucha mayor decisión y arrojo, en el Trienio Liberal con la Ley de 1821, se vio luego interrumpido por la vuelta al Absolutismo de Fernando VII en la Década Ominosa. Las cuestiones políticas y militares continuarán inextricablemente entrelazadas durante el transcurso del siglo XIX, y no será hasta este momento, en 1878, cuando la nueva Ley Constitutiva del Ejército cristalice en su articulado la separación del Ejército y el Monarca, puesto que, aunque este continúe teniendo el mando supremo, no podrá

ejercerlo en la práctica sin refrendo ministerial con la única excepción del mando en tiempo de guerra, que será también suprimida en la Ley Adicional de 1889.

A raíz de todo lo expuesto, me gustaría abogar por que la Ley Constitutiva del Ejército de 1878, además de ser recordada como una norma que reorganizó el régimen militar a todos los niveles y dio pie al proceso de desmilitarización parlamentaria, ocupe el puesto que merece como la Ley que, mediante su regulación de la vinculación con el Monarca y la obediencia debida, culminó la transformación del Ejército ilustrado al liberal que perdura en nuestros días.

6. BIBLIOGRAFÍA

6.1. Fuentes documentales

6.1.1. Diarios de Sesiones del Senado

Legislatura 1877:

Núm. 10, de 5 de mayo de 1877; Núm. 13, de 9 de mayo de 1877; Núm. 15, de 12 de mayo de 1877.

Legislatura 1878:

Núm. 12, de 13 de marzo de 1878; Núm. 18, de 20 de marzo de 1878; Núm. 45, de 10 de mayo de 1878; Núm. 46, de 16 de mayo de 1878; Núm. 47, de 17 de mayo de 1878; Núm. 48, de 18 de mayo de 1878; Núm. 49, de 20 de mayo de 1878; Núm. 50, de 21 de mayo de 1878; Núm. 51, de 22 de mayo de 1878; Núm. 52, de 23 de mayo de 1878; Núm. 53, de 24 de mayo de 1878; Núm. 54, de 25 de mayo de 1878; Núm. 55, de 27 de mayo de 1878; Núm. 57, de 1 de junio de 1878; Núm. 87, de 12 de noviembre de 1878; Núm. 89, de 18 de noviembre de 1878; Núm. 90, de 20 de noviembre de 1878; Núm. 92, de 25 de noviembre de 1878; Núm. 106, de 16 de diciembre de 1878.

6.1.2. Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados

Legislatura 1878:

Núm. 76, de 1 de junio de 1878; Núm. 77, de 3 de junio de 1878; Núm. 83, de 10 de junio de 1878; Núm. 85, de 12 de junio de 1878; Núm. 89, de 17 de junio de 1878; Núm. 104, de 13 de julio de 1878; Núm. 115, de 31 de octubre de 1878; Núm. 116, de 2 de noviembre de 1878; Núm. 117, de 4 de noviembre de 1878; Núm. 118, de 5 de noviembre de 1878; Núm. 119, de 6 de noviembre de 1878; Núm. 120, de 7 de noviembre de 1878; Núm. 121, de 8 de noviembre de 1878; Núm. 130, de 20 de noviembre de 1878; Núm. 134, de 25 de noviembre de 1878.

6.1.3. Constituciones, leyes y ordenanzas

Constitución del 19 de marzo de 1812, Política de la Monarquía Española.

Constitución del 18 de junio de 1837, de la Monarquía Española. Madrid: Imprenta Nacional.

Constitución del 23 de mayo de 1845, de la Monarquía Española. Madrid: Imprenta Nacional.

Constitución del 5 de junio de 1869, de la Monarquía Española. Madrid: Imprenta Nacional.

Constitución del 30 de junio de 1876, de la Monarquía Española (Gaceta de Madrid núm. 184, de 2 de julio de 1876, páginas 9 a 12).

Constitución del 9 de diciembre de 1931, de la República Española (Gaceta de Madrid núm. 344, de 10 de diciembre de 1931, páginas 1578 a 1588).

Constitución Española del 29 de diciembre de 1978 (BOE núm. 311, de 29/12/1978).

Ley del 9 de junio de 1821, Constitutiva del Ejército (modificada más tarde en 1828). Madrid: Imprenta Nacional.

Ley del 27 de diciembre de 1821, Orgánica de la Armada. Madrid: Imprenta Nacional.

Ley del 21 de julio de 1876, Abolitoria de los Fueros Vascos. Madrid: Imprenta Nacional.

Ley del 10 de enero de 1877, sobre Organización y Reemplazos en el Ejército. Madrid: Imprenta Nacional.

Ley del 29 de noviembre de 1878, Constitutiva del Ejército (Gaceta de Madrid núm. 334, de 30 de noviembre de 1878, páginas 601 a 602).

Ley del 19 de julio de 1889, Adicional a la Constitutiva del Ejército (Gaceta de Madrid núm. 201, de 20 de julio de 1889, páginas 193 a 194).

Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre, del Código Penal Militar. (BOE núm. 247, de 15 de octubre de 2015, páginas 95715 a 95746).

Reales Ordenanzas de Carlos III de 1768 para el régimen, disciplina sanción y servicio de sus ejércitos. Madrid: Imprenta Nacional.

Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. (BOE núm. 33, de 7 de febrero de 2009, páginas 13008 a 13028).

6.2. Fuentes bibliográficas

Arranz Guzmán, A. (2017). “Las raíces de las ordenanzas militares en la Castilla medieval” en *Revista de historia militar*. Núm. 112, pp. 15-59.

Busquets Bragulat, J. (1984). *El militar de carrera en España*. Madrid: Ariel.

Busquets Bragulat, J. (1985). “Los militares en el legislativo español. (1810-1979)”. En *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 5, pp. 7-34.

Canal, J. (2012). *Guerras Civiles: una clave para entender Europa en los siglos XIX y XX*. Madrid: Casa de Velázquez.

Canal, J. (2004). “La Contrarrevolución en Movimiento: Carlismo y violencia política en España”, 1876-1939. En *Prohistoria, historia, políticas de la historia*, Núm. 8, pp. 87-116.

Cazorla Prieto, L.M. (2015). *Las Semillas de Annual*. Córdoba: Almuzara.

Domínguez Nafría, J.C. (2011). “Recopilación y codificación del derecho militar en el siglo XVIII: la colección general de ordenanzas militares de José Antonio Portugués.” En *El Ejército y la Armada en el Noroeste de América: Nootka y su Tiempo*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, pp. 211- 253.

Domínguez Nafría, J.C.; Gallego Rodríguez, P. y Pérez Fernández-Turégano, C. (2018). *Legislación Militar Hispánica: Ejércitos, Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*. Cizur Menor: Aranzadi Editorial

Escudero, J.A. (2012). *Curso de Historia del Derecho*. Madrid: Talleres Solana e Hijos.

Fernández Bastarreche, F. (1978). *El Ejército español en el siglo XIX*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Fernández Sirvent, F. (2010). De “Rey soldado” a “pacificador”. Representaciones simbólicas de Alfonso XII de Borbón en *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, Núm. 11, pp. 47-75.

Font Rius, J.M. (1950). *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Barcelona: Seix.

Fusi Aizpurua, J.P. (20-29 de noviembre de 1990). *La organización territorial del Estado Español (1833-1978)*. Cursos Universitarios Fundación Juan March.

García-Mercadal y García-Loygorri, F. y Ruiz Diez del Corral, J. (2021). *Milicia y Derecho: origen y evolución histórica del Cuerpo Jurídico Militar*. Madrid: CIS Boletín Oficial del Estado.

Gómez Martínez, R. (2008). *El Estatuto jurídico-constitucional del militar de carrera en España. Antecedentes, fundamento y situación actual*. Universidad de Granada. Departamento de Derecho Constitucional.

Hernández Suárez-Llanos, F. J. (2011). *La exención por obediencia jerárquica en el Derecho penal español, comparado e internacional*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Justicia Militar. Madrid: Ministerio de Defensa-Secretaría General técnica, 1996.

Lleixa Chavarría, J. (1984). “Funciones políticas del Ejército en la última centuria”. En *Revista de estudios políticos (Nueva Época)*, Núm. 42, noviembre-diciembre de 1984, pp. 189-210.

Mohorte Medina, A. (2021). *La España colonial en África en el siglo XIX*. Museo Histórico Militar de Valencia.

O'Donnell y Duque de Estrada, H. y García Hernán, E. (2020). *Historia Militar de España*. Madrid: Ministerio de Defensa-Secretaría General Técnica.

Puell de la Villa, F. (1999). *El soldado desconocido: de la leva a la “mili”*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Puell de la Villa, F. (2005). *Historia del Ejército en España*. Madrid: Alianza Editorial.

Rivilla Marugán, G. (2017) “El fin de las aspiraciones abolicionistas: la ley de 1877”. En Martínez Peñas L. (editor). *El Tributo de Sangre: legislación sobre reclutamiento y debate político-social (1800-1912)*. Valladolid: Omnia Mutantur S.L. pp. 457-482.

Sainz Guerra, J. (2004). *La evolución del Derecho penal en España*. Jaén: Universidad de Jaén.

Serrano Villafañe, E. (1975). “La función política del Ejército en España de 1700 a 1931”. En *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 200-201, pp. 267-282.

6.3. Páginas web consultadas

Congreso de los Diputados (<https://www.congreso.es/es/>)

Gazeta: Colección Histórica (https://www.boe.es/diario_gazeta/)

Ministerio de Defensa (<https://www.defensa.gob.es/>)

Real Academia de la Historia (<https://www.rah.es/>)

Senado (<https://www.senado.es/web/index.html>)