

LA DISCIPLINA MILITAR EN LA PRESTACIÓN DE  
SERVICIOS PÚBLICOS CIVILES: CONCILIACIÓN ENTRE  
EL PRINCIPIO DE AUTORIDAD Y LA ACTIVIDAD  
PRESTACIONAL

FELIO JOSÉ BAUZÁ MARTORELL  
Universidad de las Islas Baleares

*Cómo citar/Citation*

Bauzá Martorell, F. J. (2025).

La disciplina militar en la prestación de servicios públicos civiles:  
conciliación entre el principio de autoridad y la actividad prestacional.

*Revista de Administración Pública*, 226, 233-260.

doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.226.10>

**Resumen**

La creciente prestación de servicios civiles por parte de las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil exige un análisis jurídico de los motivos de tal intervención, que no son otros que la profesionalidad basada en el principio de eficacia. La disciplina, a la que el derecho positivo dedica escasa atención, se erige en un bien jurídico que debe ser objeto de estudio, al tiempo que aparecen lagunas y carencias del ordenamiento en cuanto al título habilitante y los efectos de la intervención de la Administración militar, que en el fondo supone la conciliación entre el principio de autoridad y la actividad de prestación de servicios públicos.

**Palabras clave**

Disciplina; autoridad; servicio público; protección civil; unidad militar de emergencias.

**Abstract**

The growing provision of civil services by the Armed Forces and the Civil Guard requires a legal analysis of the reasons for such intervention, which are none other than professionalism based on the principle of effectiveness. The discipline, to which positive law devotes little attention, is established as a legal asset that must be the object of study, while gaps and deficiencies in the system appear in terms of the enabling title and the effects of the intervention of the military Administration. , which basically involves the conciliation between the principle of authority and the activity of providing public services.

**Keywords**

Discipline; authority; public service; civil protection; military emergency unit.

## SUMARIO

---

I. INSUFICIENTE ATENCIÓN DEL DERECHO A LA DISCIPLINA COMO BIEN JURÍDICO. II. DISCIPLINA: CONCEPTO, REGULACIÓN VIGENTE, DERECHO HISTÓRICO Y COMPARADO. III. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. IV. CARACTERES DE LA DISCIPLINA Y SU VINCULACIÓN A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS. V. SERVICIOS PÚBLICOS (CIVILES) PRESTADOS POR LA ADMINISTRACIÓN MILITAR: 1. Disciplina y eficacia en la prestación de servicios públicos: regreso del principio de autoridad. 2. Servicios públicos ordinarios prestados por las FF.AA.: de la defensa nacional a las emergencias: 2.1. *Protección civil*. 2.2. *Unidad Militar de Emergencias*. 3. Servicios públicos extraordinarios: 3.1. *Título habilitante*. 3.2. *Efectos*. VI. VALORACIÓN FINAL: EL PODER A TRAVÉS DE LA AUCTORITAS.

---

## I. INSUFICIENTE ATENCIÓN DEL DERECHO A LA DISCIPLINA COMO BIEN JURÍDICO

La disciplina tiene un encaje limitado en derecho, relegada exclusivamente al régimen sancionador cualificado como consecuencia de la relación de especial sujeción de los servidores públicos. En todo caso, el derecho positivo se refiere a la disciplina urbanística o la deportiva cuando se cometen infracciones en estos sectores. Ninguna de estas consideraciones colma la regulación de la disciplina en cuanto tal, que constituye un bien jurídico en sí mismo.

El derecho asocia la disciplina al ámbito estrictamente castrense e incluso en ese espacio su regulación resulta escasísima, quizá por un cierto temor a incurrir en posicionamientos ideológicamente extremos. Conviene superar esos prejuicios y afrontar la presencia de la disciplina en el ordenamiento, que resulta incuestionable.

No se olvide en este sentido que la Administración civil, cuando nace como tal después de la Revolución Francesa<sup>1</sup>, se inspira en la Administración militar. Prueba de ello es que uno de los principios vertebradores de la organización admi-

---

<sup>1</sup> E. García de Enterría (2011), *Revolución Francesa y Administración contemporánea*. Madrid: Civitas, 4ª edición.

nistrativa sea el de jerarquía, contemplado al más alto nivel en la Constitución española (art. 103). Como también lo es, aunque de manera anecdótica, que la expresión «a tu disposición» que se dirige en muchas ocasiones a un alto cargo civil recuerde a la homónima del ámbito militar «a la orden» o «a sus órdenes».

Pero más allá de la dogmática, es fácil comprobar cómo, en ocasiones de crisis en la prestación de servicios públicos, la Administración civil recurre al Ejército o a la Guardia Civil para garantizar y asegurar tales prestaciones. No me refiero a la gestión de las emergencias (servicios aéreos y marítimos de rescate, incluso espeleología terrestre y submarina), ni tampoco al mantenimiento del orden público<sup>2</sup>, sino a ejemplos de la historia reciente como la sustitución por el Ejército de los controladores aéreos en su huelga salvaje de 2010, o la instalación de infraestructuras hospitalarias con ocasión de la pandemia de 2020.

En estos casos la Administración militar dio una respuesta inmediata en términos de eficacia, que la propia Administración civil no hubiera sido capaz de afrontar, ni con recursos propios ni con medios ajenos. En ninguno de ambos casos el procedimiento administrativo o la tramitación de un contrato de obra o de servicios, aun declarada de emergencia, hubiera permitido afrontar una situación con la urgencia requerida.

La distinción entre la prestación civil y la militar, el valor añadido de esta última respecto de la primera, es la disciplina; de ahí que el derecho público se vea en la necesidad de analizar este concepto, no tanto por el prurito de cubrir una laguna doctrinal cuanto de analizar el alcance de este bien jurídico y su encuadre en el ordenamiento.

En momentos convulsos de las relaciones jurídicas, los conceptos dogmáticos se cuestionan por la vía de los hechos. El panorama internacional arroja con total normalidad la privatización de los ejércitos en los conflictos bélicos (Grupo Wagner, Blackwater...)<sup>3</sup>; un servicio público tan esencial como la defensa nacional, directamente entroncado con la soberanía de los Estados, sin embargo se asume nada menos que por contratistas militares privados que actúan poco menos que como mercenarios que sirven a un poder extranjero por puro interés de estipendio.

De forma paralela, ¿podemos afirmar que en determinados casos existe una sensibilidad hacia la disciplina castrense en la prestación de servicios públicos ordinarios o civiles? La Unidad Militar de Emergencias es un caso prototípico, que se ha normalizado por la vía del derecho positivo y que acredita la extraordinaria utilidad de la disciplina en términos de interés general. El nombramiento de personal militar en la reserva en altos cargos de la Adminis-

<sup>2</sup> M. Ballbé (2020), *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi. , .

<sup>3</sup> F. Rubio Damián (2024), *Guerra S.A. La privatización de los conflictos armados*. Madrid: Espasa.

tración civil es otra muestra de esta sensibilidad<sup>4</sup>. En este sentido, si se admite tal prestación de servicios civiles, ya sea de manera permanente u ocasional, hay que plantearse al amparo de qué fundamento jurídico se decide, a quién le corresponde la atribución de ordenarlo, durante cuánto tiempo, en qué casos puede decidirse, con qué rango de norma, qué efectos tiene y un largo etcétera de consideraciones jurídicas.

## II. DISCIPLINA: CONCEPTO, REGULACIÓN VIGENTE, DERECHO HISTÓRICO Y COMPARADO

Existen diferentes definiciones de la disciplina, si bien referidas todas ellas al sentido de obediencia. Así, el *Diccionario de la Real Academia Española* se refiere a ella en su acepción tercera como «la observancia de las leyes y ordenamientos de la profesión o instituto» en un contexto muy concreto: «especialmente en la milicia y en los estados eclesiásticos secular y regular». El *Diccionario panhispánico del español jurídico* se refiere a la disciplina exclusivamente en el ámbito militar y la define como «factor de cohesión que obliga a mandar con responsabilidad y a obedecer lo mandado». Curiosamente el *Diccionario histórico de la Lengua Española* no contiene esa palabra. En cambio, el *Diccionario de Legislación Militar* de José Muñiz y Terrones<sup>5</sup> sí contempla la voz disciplina y la define como «obediencia ciega, profunda a las leyes militares, y la armonía de funciones que en un Cuerpo de tropa resulta de la subordinación e instrucción».

Las Reales Ordenanzas de Carlos III de 1769<sup>6</sup>, vigentes hasta la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, llevan por título «para el régimen, disciplina, subordinación y servicios de sus Ejércitos».

<sup>4</sup> En algún caso el personal castrense contribuye a la doctrina con monografías y ensayos sobre la disciplina. Véase F. Gan Pampols (2023), *El arte de mandar bien*, 4ª ed., Madrid: Plataforma Editorial. Cuarta edición.

<sup>5</sup> J. Muñiz y Terrones (1877), *Diccionario de Legislación Militar para el Arma de Infantería*. Madrid: Establecimiento Tipográfico de R. Labajos, págs. 289 a 301.

<sup>6</sup> La normativa militar en España se ha venido regulando tradicionalmente a través de Reales Ordenanzas. Las primeras fueron aprobadas por Decreto de los Reyes Católicos de 2 de mayo de 1493, que creaban las Guardias Viejas de Castilla. Desde entonces, diferentes monarcas han aprobado esta clase de normas (Carlos I en 1525, el duque de Alba en 1568, Felipe IV en 1632 y Felipe V en 1701). Las de Carlos III destacan por encima de sus predecesoras no solo por su longevidad, sino especialmente por las innovaciones propias de la Ilustración, concretamente en la articulación de los privilegios en torno a la valía personal y no a la hidalguía. No está de más tener en cuenta que las Reales Ordenanzas de Carlos III estuvieron limitadas por las distintas Constituciones españolas a partir de 1812.

Sin mencionar la disciplina, su Libro I contiene muchas referencias a los deberes del soldado, especialmente en materia de comportamiento, actitud y vestimenta<sup>7</sup>.

Durante la Segunda República el derecho positivo se centraba exclusivamente en la estructura de los cuerpos policiales en materia de defensa y orden público, dando por sabida la disciplina<sup>8</sup>. En todo caso el Tribunal de Garantías Constitucionales se refirió tangencialmente a la disciplina en algunas sentencias que merecen ser citadas<sup>9</sup>. Así, la Sentencia de 6 de junio de 1935<sup>10</sup>, relativa al delito de rebelión militar contra el presidente y consejeros de la Generalidad de Cataluña con ocasión de los sucesos del 6 de octubre de 1934, el Tribunal entiende que «pretender imponer por la violencia aquel régimen federal que la soberanía constituyente rechazara, no incidentalmente y de soslayo, sino después de haberlo considerado de frente, es un delito característico en su significación moral por el valor que en este mismo orden hay que conceder a la repetida voluntad de aquellas Cortes» (FD tercero). Un grupo de sentencias de este Tribunal resuelven recursos de amparo en procesos en los que se han impuesto sanciones por cometer acciones tipificadas primero en la Ley de 21 de octubre de 1931, de Defensa de la República, y más tarde en la Ley de 28 de julio de 1933, de Orden Público, que derogó a la anterior. Así, puede citarse la Sentencia de 13 de noviembre de 1934<sup>11</sup>, relativa a la publicación en un periódico de un montaje de dos fotografías cuya unión provoca animosidad contra el Gobierno y violencia<sup>12</sup>, o la

<sup>7</sup> Sobre la historia de la Administración militar en España, véase E. Orduña Rebollo (2015), *Historia del Estado español*, Madrid: Fundación Alfonso Martín Escudero/Marcial Pons, págs. 399 y ss. véase asimismo R. Gómez Martínez (2010), *Constitución y Fuerza Militar (1808-1978)*, Universidad de Granada/Madoc.

<sup>8</sup> Así, el Reglamento Provisional de la Policía Gubernativa, aprobado por real Decreto de 25 de noviembre de 1930, se refería a las relaciones entre los cuerpos de Vigilancia y de Seguridad. La problemática policial en esa época convulsa de la historia de España acusaba una gran cantidad de cuerpos: Guardia Civil, Mossos d'esquadra, Miqueletes, policía urbana uniformada y no uniformada, policía de tráfico urbano, serenos municipales, vigilantes nocturnos, cuerpo de Carabineros, vigilantes de carreteras, Guardias de Asalto. Véase M. Risques Corbella (2003), «Una reflexión sobre la policía durante la Segunda República» *RCSP* 12, págs. 71 a 86.

<sup>9</sup> M. Bassols Coma (1981), *La Jurisprudencia del tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

<sup>10</sup> *Gaceta de Madrid*, 163, de 12 de junio de 1935, págs. 2123-2131.

<sup>11</sup> *Gaceta de Madrid*, 320, de 16 de noviembre de 1934, págs. 1332-1333.

<sup>12</sup> En concreto, en el número 10.851 del periódico *La Gaceta del Norte*, de Bilbao, correspondiente a la edición de 11 de febrero de 1933, se publicó una fotografía en la que aparece un grupo de personas en actitud pacífica, en las cercanías del Sagrado Corazón de Jesús, junto a otra fotografía de un grupo de Guardias de Seguridad, de caballería, dirigiéndose al citado grupo en actitud de cargar. Las fotografías pertenecían a lugares y momentos distintos.

Sentencia de 18 de enero de 1935<sup>13</sup>, relativa a la publicación en el diario *La Voz* de 6 de junio de 1934 de información que atribuía a fuerzas militares el propósito de secuestrar y sustituir al jefe del Estado. El tribunal señala que «en un estado pasional de irritación de bandos contendientes, nada ha de ser tan eficaz para perturbar la paz social como la atribución a uno de ellos de propósito de cometer violencia tan calificada como la anunciada en el periódico, ni tan ocasionada a provocar reacciones igualmente violentas».

En términos sociológicos se asocia la disciplina no tanto a la obediencia para alcanzar un resultado como al rigor en la aplicación de los medios para conseguir ese resultado. La disciplina es ante todo una actitud, que el sujeto asume con la convicción de que forma parte de su manera de entender la vida. Jurídicamente consiste en una prestación personal de carácter permanente con efectos autovin culantes, una conducta más allá del dato positivo de la ley<sup>14</sup>.

En consecuencia, la obediencia de la disciplina no se proyecta tanto a la orden recibida cuando a la autoexigencia; así, forma parte de la disciplina la puntualidad, la implicación y entrega, el cuidado de la higiene personal, las formas y el trato a los demás... De hecho, en la historia no se concibe una obra arquitectónica (la construcción de una catedral) o el taller de un artista sin disciplina. En la actualidad una organización productiva —articulada en clave de producción fordista<sup>15</sup>— no es posible sin disciplina; como tampoco la cocina de un restaurante. Una vez más en el plano de las anécdotas, no está de más apuntar el motivo por el que un cocinero lleva una chaquetilla: Auguste Escofier (1846-1935), considerado el padre de la restauración moderna, fue cocinero en la guerra franco-prusiana y por ello incorporó esta prenda en la cocina, que permitía uniformidad y distinción del escalafón. De nuevo la influencia militar en la vida civil se lleva a cabo a través de la disciplina.

El derecho positivo vigente dedica una pobre atención a la disciplina. Las referencias son escasas, y —allí donde existen— se limitan a dar por sentado el concepto de disciplina. Así, puede citarse el art. 20.1 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, que contempla que, mediante ley, de acuerdo con la Constitución, deban establecerse las reglas esenciales que definen el comportamiento de los militares, en especial la disciplina, la jerarquía, los límites de la obediencia, así como el ejercicio del mando militar. La Ley Orgánica 5/2005 también menciona la disciplina entre los principios de organización de las FF. AA., junto a la jerarquía, la unidad y la eficacia (exposición de motivos),

<sup>13</sup> *Gaceta de Madrid*, 24, de 24 de enero de 1935, págs. 724 a 725.

<sup>14</sup> Sobre las prestaciones personales de las Fuerzas Armadas, véase L. Martín-Retortillo Baquer (1994), «Reflexiones sobre la situación jurídica del soldado» *Revista de Administración Pública* 134, mayo-agosto, págs. 29 a 61. Sobre las prestaciones personales obligatorias de los particulares, véase F. Garrido Falla (1992), *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. II, Madrid: Tecnos, págs. 166 a 175.

<sup>15</sup> G. Ritzer (1996), *La McDonalización de la sociedad*. Barcelona: Ariel.

atribuciones a los jefes de Estado Mayor (art. 13.3), y entre las reglas esenciales del comportamiento de los militares (art. 20).

Por su parte, el Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, en su art. 8 determina que la disciplina, factor de cohesión que obliga a mandar con responsabilidad y a obedecer lo mandado, será practicada y exigida en las Fuerzas Armadas como norma de actuación. Tiene su expresión colectiva en el acatamiento a la Constitución y su manifestación individual en el cumplimiento de las órdenes recibidas.

Como también se menciona la disciplina en la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, que se limita a reconocer la existencia de un «régimen de disciplina» tanto en las FFAA. (art. 26) como en la Guardia Civil (art. 38). En ningún momento se explica ni define este concepto.

Como se aprecia, no existe una definición legal de la disciplina, siendo esta una laguna importante. De hecho, cuando el art. 5 del Real Decreto 96/2009 citado regula la actuación del militar como servidor público, omite cualquier alusión a este bien jurídico. Le obliga a actuar con arreglo a los principios de objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez y hasta la promoción del entorno cultural y medioambiental.

En cambio, a lo largo de la historia la disciplina ha sido un factor clave; de hecho, en cualquier sucesión en la jefatura del Estado o del Gobierno la disciplina ha estado presente. Piénsese, aunque con una orientación partidista muy concreta<sup>16</sup>, en el *Manifiesto de los Persas*, que constituye una llamada al orden público después de la anarquía. En el último tercio del siglo XIX la disciplina se ha citado en circulares y órdenes relativas a la uniformidad<sup>17</sup>, en la imposibilidad de renunciar o dimitir de los cargos asignados<sup>18</sup>, en la vigilancia en las horas de

<sup>16</sup> Titulado «Representación y manifiesto que algunos diputados á las Cortes Ordinarias firmaron en los mayores apuros de su opresion en Madrid, para que la Magestad del Señor D. Fernando el VII a la entrada en España de vuelta de su cautividad, se penetrase del estado de la nación, del deseo de sus provincias, y del remedio que creían oportuno; todo fue presentado á S.M. en Valencia por uno de dichos diputados, y se imprime en cumplimiento de real orden», el denominado *Manifiesto de los Persas* es un documento que suscribieron 69 diputados de las Cortes de Cádiz el 12 de abril de 1814 en Aranjuez. Encabezados por Bernardo Mozo de Rosales, todos ellos eran de tendencia absolutista y por ello comparan el liberalismo gaditano a la anarquía que existía en la antigua Persia durante cinco días a la muerte de un rey, para generar el ansia de abrazar la coronación del sucesor y reinstaurar el orden. El *Manifiesto de los Persas* sirvió de base para que Fernando VII por Decreto de 4 de mayo de 1814 aboliera la Constitución y reinstaurara la monarquía absoluta.

<sup>17</sup> Circulares del Ministerio de la Guerra núm. 497, de 20 de octubre de 1873; núm. 279, de 29 de abril de 1876.

<sup>18</sup> Orden de 2 de junio de 1875.

descanso<sup>19</sup>, o como instrumento para garantizar y asegurar la pacífica convivencia de los ciudadanos<sup>20</sup>.

Durante el franquismo la regulación de la disciplina se residenció exclusivamente en la justicia penal militar<sup>21</sup>. De hecho, la Ley Orgánica del Estado de 1967 no la menciona en sus arts. 37 a 39, cuando regula las Fuerzas Armadas. En cambio, el Código de Justicia Militar de 17 de julio de 1945 recoge la idea de su antecesor de 1890 para ampliarla: en su Título X, cuando regula los delitos contra la disciplina militar, las extralimitaciones en el ejercicio del mando que en 1890 consistían en el «abuso de autoridad», pasan a convertirse en «abuso de autoridad y uso indebido de atribuciones».

En países de nuestro entorno la regulación de esta materia no conoce mayor fortuna. En Francia el Reglamento de Disciplina de 1966 define la disciplina como «la regla que guía a cada uno en el cumplimiento de un deber difícil y el medio insustituible para fortalecer los caracteres, acostumar los espíritus a la abnegación y preparar a los hombres para la acción en tiempo de guerra así como para el tiempo de paz»<sup>22</sup>. Entre los deberes de los militares, cita el de observar la disciplina y reglamentos. La República de Italia dispone de unas FF. AA. que comprenden el *Esercito italiano*, la *Marina Militare*, la *Aeronautica Militare*, el *Arma dei Carabinieri* y la *Guarda di Finanza*, cuyo mando supremo ejerce el presidente de la República (art. 87 de la Constitución de 21 de diciembre de 1947). Desde el más alto nivel jerárquico en el ordenamiento jurídico y recogiendo el espíritu de la legislación decimonónica<sup>23</sup>, la disciplina se infiere cuando el art. 52 de la Constitución define la defensa de la patria como «un deber sagrado del ciudadano» y se extiende más allá de la función estrictamente defensiva para albergar un componente educativo y de convivencia social<sup>24</sup>. En Alemania la *Bundeswehr* presenta un sesgo característico, pues, si bien la disciplina forma parte de la organización y funcionamiento castrense, no es menos cierto que la República Federal quiso establecer una ruptura respecto al régimen anterior, que precisamente ensalzó la disciplina hasta sus extremos a través de los *Strafbataillon* o Batallones

<sup>19</sup> Orden de 7 de octubre de 1873.

<sup>20</sup> Real Decreto de 3 de enero de 1867, Real Orden de 10 de septiembre de 1870 y Orden de 12 de junio de 1875.

<sup>21</sup> J. López Sánchez (2008), *Protección penal de la disciplina militar*. Madrid: Dykinson, págs. 47 a 110.

<sup>22</sup> F. Donati (1979), «Los Reglamentos de Disciplina en el Mundo: Francia». *Rivista Militare* núm. 1/75. Traducido por E. Bonelli Otero en el *CESEDEN. Boletín de Información* núm. 125-1.

<sup>23</sup> Ministero delle armi (1849), *Leggi e regolamenti criminali e di disciplina militari*, Roma: Tip. di Clemente Puccinelli.

<sup>24</sup> Nota informativa (1958), «Las relaciones públicas en las Fuerzas Armadas italianas», *Documentación Administrativa*, 3. Madrid.

de Castigo, que durante el régimen nazi servían para enrolar forzosamente a personas socialmente conflictivas y a los que se enviaba a misiones de alto riesgo<sup>25</sup>.

### III. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Tampoco aparece la disciplina de manera expresa en la Carta Magna, si bien no es posible desconocer un fundamento constitucional evidente, aun por la vía indirecta.

En el capítulo de ausencias, no podemos dejar de citar el fundamento constitucional de las Fuerzas Armadas en el art. 8 CE, a quien encomienda —desde el título preliminar, con la carga simbólica que esta ubicación sistemática entraña— la garantía de la soberanía e independencia de España, la defensa de su integridad territorial y el ordenamiento constitucional. En este sentido, el ámbito castrense —históricamente alejado del derecho y sujeto a la organización interna del departamento denominado de la Guerra— pasa a insertarse sin ningún género de duda en el ordenamiento constitucional, de manera que la caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas, con un régimen jurídico de derechos y obligaciones, se convierte en ineludible en el Estado de derecho que consagra la Carta Magna<sup>26</sup>.

En materia de competencias, el art. 149.1.4 CE reserva en exclusiva al Estado la Defensa y las Fuerzas Armadas, bloqueando así —y en coherencia con las funciones del art. 8— la posibilidad de que existan ejércitos territoriales.

Sin embargo, el precepto constitucional que ofrece mayor análisis es el art. 97, que distingue la Administración civil de la militar. Hoy en día la Administración militar evoca una suerte de Administración sectorial, como puede ser la educativa, la sanitaria, la de justicia... Sin embargo, estas últimas son sectores de la Administración civil, porque —para el legislador constituyente— la Administración civil y la militar son las dos clases en que se divide la Administración del Estado<sup>27</sup>. Y la disciplina se acomoda a los principios constitucionales dentro de la especialidad de la Administración militar: una jurisdicción especial, la limita-

---

<sup>25</sup> U. Baumann, M. Bryant, S. Hammer, A. Kirschner, H. P. Klausch y M. Koch (2008), *Was damals Recht war ...: Soldaten und Zivilisten vor Gerichten der Wehrmacht*, Berlin: Bebra Verlag.

<sup>26</sup> F. López Ramón (1987), *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

<sup>27</sup> A. Guaita Martorell, «Los derechos fundamentales de los militares», en R. Gómez-Ferrer Morant (coord.), *Libro homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*. Madrid: Civitas, 1989, pág. 579. El autor recuerda la doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 1969 cuando indica que «dentro de la Administración del Estado no pueden considerarse la civil y la militar como dos compartimentos estancos e incommunicables, sino como dos esferas diversificadas de una misma administración, y la actividad de las Fuerzas Armadas está integrada en la administrativa general».

ción de los derechos fundamentales, unidad y jerarquía<sup>28</sup>. En este sentido y al objeto de nuestro análisis, la prestación de servicios públicos civiles por el Ejército y la Guardia Civil supone destinar efectivos de una clase de Administración a la otra.

Estos fundamentos constitucionales se proyectan esencialmente en dos leyes orgánicas: la citada Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, dedica su título IV a las reglas esenciales del comportamiento de los militares, que pasan en esencia por la disciplina, la jerarquía, los límites de la obediencia, así como el ejercicio del mando militar (art. 20.1). El incumplimiento de tales reglas genera —sin perjuicio de responsabilidad penal o civil— la responsabilidad disciplinaria que contempla la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, cuyos arts. 6 a 8 enumera los tipos infractores en función de su calificación leve (35 conductas), grave (41 acciones) o muy grave (17 conductas). Esta Ley Orgánica tiene presente la disciplina y, de hecho, en su objeto (art. 1) expresamente señala que su finalidad consiste en garantizar la observancia de las reglas de comportamiento de los militares, en particular la disciplina, junto a la jerarquía y la unidad porque «constituyen el código de conducta de los miembros de las Fuerzas Armadas». Por tanto, para el legislador la disciplina forma parte (y en primer término, antes que la jerarquía y la unidad) del código de conducta del militar.

La Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, enumera en su art. 6 las reglas del comportamiento del militar; la octava consiste en la disciplina, calificada como «factor de cohesión que obliga a mandar con responsabilidad y a obedecer lo mandado, será practicada y exigida en las Fuerzas Armadas como norma de actuación. Tiene su expresión colectiva en el acatamiento a la Constitución y su manifestación individual en el cumplimiento de las órdenes recibidas». Entre los deberes de carácter general (capítulo I del título II), guardan relación con la disciplina la disponibilidad del art. 22.1 («los militares estarán en disponibilidad permanente para el servicio. Las exigencias de esa disponibilidad se adaptarán a las características propias del destino y a las circunstancias de la situación») y la uniformidad del art. 24 (deber de usar el uniforme durante el servicio).

Por último, las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas —aprobadas por Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero— son la norma que se refieren a la

---

<sup>28</sup> Así lo reconoce el Tribunal Constitucional en Sentencia de 29 de julio de 1985: «Para evitar contiendas y disensiones entre los miembros de las FF. AA., las cuales necesitan imperiosamente, para el logro de los altos fines que el art. 8.1 de la Constitución les asigna, una especial e idónea configuración, de donde surge, entre otras singularidades, el reconocimiento constitucional de una jurisdicción castrense, [...] la imprescindible organización profundamente jerarquizada del Ejército, en la que la unidad y la disciplina desempeñan un papel crucial para alcanzar aquellos fines [...] deben entenderse como valor preferente [...] el mantenimiento de la disciplina en el Ejército». En el mismo sentido, SSTC de 19 de diciembre de 1985 y 24 de julio de 1986.

disciplina (Título III), aunque —como venimos diciendo— no la definen como tal. Con carácter previo, entre las disposiciones generales, no es posible obviar la mención del real decreto a la actuación del militar como servidor público (art. 5 citado) o las características del comportamiento militar (el art. 7 le obliga a ajustar su comportamiento a las características de las Fuerzas Armadas de disciplina, jerarquía y unidad, indispensables para conseguir la máxima eficacia en su acción).

El Título II de las Reales Ordenanzas lleva por rúbrica «De la disciplina». Su art. 44, relativo concretamente a esta característica, entiende que la disciplina constituye un conjunto de reglas para mantener el orden y la subordinación entre los miembros de las FF. AA. y que es virtud fundamental del militar que obliga a todos por igual. La adhesión racional del militar a sus reglas —según el legislador— garantiza la rectitud de conducta individual y colectiva y asegura el cumplimiento riguroso del deber. Por último, el precepto identifica en deber y responsabilidad del militar practicar, exigir y fortalecer la disciplina. Como puede apreciarse, esta norma sería el lugar idóneo para definir la disciplina, cuando en cambio se limita a resaltar alguna característica, si bien no afronta su concepto.

A continuación el art. 45 se refiere al cumplimiento de órdenes, obligando al militar a obedecer las órdenes, que son los mandatos relativos al servicio que un militar da a un subordinado, en forma adecuada y dentro de las atribuciones que le correspondan, para que lleve a cabo u omita una actuación concreta. También establece el deber de atender los requerimientos que reciba de un militar de empleo superior referentes a las disposiciones y normas generales de orden y comportamiento. Por consiguiente, una primera proyección de la disciplina consiste en cumplir las órdenes de los superiores jerárquicos, que se extiende al cumplimiento de las instrucciones y órdenes de autoridades y superiores civiles de los que dependa jerárquicamente en las organizaciones nacionales o internacionales en las que preste servicio (art. 46).

Otra manifestación de la disciplina consiste en la responsabilidad en la obediencia, de manera que en el cumplimiento de las órdenes el militar debe esforzarse en ser fiel a los propósitos del mando, con responsabilidad y espíritu de iniciativa (art. 47). La responsabilidad le obliga a tomar, ante lo imprevisto, una decisión coherente con aquellos propósitos y con la unidad de doctrina.

La obediencia no es total ni ciega, sino que se encuentra sujeta a límites. En este sentido, si las órdenes entrañan la ejecución de actos constitutivos de delito, en particular contra la Constitución y contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, el militar no estará obligado a obedecerlas, asumiendo la grave responsabilidad de su acción u omisión (art. 48).

El legislador tiene en cuenta la objeción de conciencia del art. 30.2 CE y no en vano el art. 49 de las Reales Ordenanzas contempla que, en el supuesto de que considere su deber presentar alguna objeción a la orden recibida, deberá formularla ante quien se la hubiera dado; y si su incumplimiento perjudicase a la misión encomendada, se reservará la objeción hasta haberla cumplido.

Otra proyección de la disciplina consiste en la actitud ante el personal de servicio, que consiste en el deber de todo militar, cualquiera que sea su empleo, de atender las indicaciones o instrucciones de otro que, aun siendo de empleo inferior al suyo, se encuentre de servicio y actúe en virtud de órdenes o consignas que esté encargado de hacer cumplir (art. 50).

La forma de corregir también se incardina en la disciplina, de manera que, cuando el militar aprecie una falta la corregirá y, si procede, impondrá la sanción que corresponda o informará de ella a quien tenga la potestad sancionadora; en presencia de un superior no debe corregir las faltas o defectos que observe cuando corresponda a aquel hacerlo; en beneficio de la disciplina tampoco corregirá ni llamará la atención a nadie ante otros de inferior empleo, excepto en los casos en que la falta se haya cometido en presencia de estos o que, de no hacerlo, se origine perjuicio para el servicio (art. 51).

Por último, el art. 52 se refiere a los signos externos de disciplina, cortesía militar y policía, obligando al militar a poner gran cuidado en observar y exigir los signos externos de disciplina, cortesía militar y policía, muestras de su formación militar; esforzarse en poner de manifiesto la atención y respeto a otras personas, sean militares o civiles, en destacar por la corrección y energía en el saludo y por vestir el uniforme con orgullo y propiedad; y tener presente que el saludo militar constituye expresión de respeto mutuo, disciplina y unión entre todos los miembros de las FF. AA.

#### IV. CARACTERES DE LA DISCIPLINA Y SU VINCULACIÓN A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

A pesar de la falta de una definición legal y aunque las leyes se limiten a dar por sentado el concepto de la disciplina, de la mención que hacen los textos legales pueden inferirse algunas características definitorias de esta institución.

El Real Decreto 96/2009 atribuye a la disciplina la nota de «factor de cohesión», que evoca la unidad; es decir, por mor de la disciplina los efectivos organizados en torno a un escuadrón, una tropa, una división... ejecutan la orden que reciben, como también el conjunto de efectivos armados presentan una uniformidad en la vestimenta, en el trato entre compañeros y a los ciudadanos. Se construye así una suerte de eficacia indiferente entre los miembros del grupo, porque todos ellos actúan con unidad de mando, de actividad y de persecución del mismo fin; la actuación de cada uno de ellos se imputa al conjunto, recordando la tesis de la imputación de la teoría del órgano<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Véase J. A. Santamaría Pastor (1984), «La teoría del órgano en el Derecho Administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 40-41, págs. 43 a 86.

A continuación el art. 8 del Real Decreto citado desdobra la disciplina en la cadena de mando: en sentido descendente incluye en la disciplina el «mandar con responsabilidad», mientras que en sentido inverso comprende «obedecer lo mandado». No obstante, tengo para mí que la disciplina supera esta idea de saber mandar y tener que obedecer. La disciplina se asocia más a la rectitud, al cumplimiento del deber, no porque sea objeto de una orden concreta, sino porque ese deber se encuentra en el ordenamiento jurídico; incluso me atrevería a decir que —aunque no estuviera en él— se cumple como consecuencia de una conciencia de vinculación elemental. Así, la autodisciplina es la exigencia a uno mismo de hacer las cosas bien y mejor; la disciplina es lo contrario a la ociosidad, a la holgazanería; una persona disciplinada es alguien constante en su trabajo, en sus horarios. La equiparación del Real Decreto 96/2009 al mando y obediencia no es exacta: las órdenes se dan desde la responsabilidad, no tanto de la disciplina; como también es posible obedecer sin ser disciplinado. Esta asociación no es universal.

A continuación, el precepto indica que la disciplina es practicada y exigida a las FF. AA. como norma de actuación. Por tanto, los miembros de las FF. AA. tienen el deber de actuar con disciplina, de manera que su incumplimiento («es exigida») conlleva responsabilidad disciplinaria y hasta penal, según el caso.

Por último, este precepto vuelve a desdoblar la disciplina en dos tipos de manifestaciones: la colectiva, en el acatamiento de la Constitución, y la individual, en la obediencia. No puede pasar desapercibido el expreso sometimiento de la disciplina al ordenamiento constitucional; el uso de la fuerza, incluso con armas, debe estar juridificado en un Estado de derecho<sup>30</sup>, e incluso el Ejército —que se ha sublevado contra el poder establecido históricamente en España y en cualquier país— debe velar por el contenido de la Constitución.

## V. SERVICIOS PÚBLICOS (CIVILES) PRESTADOS POR LA ADMINISTRACIÓN MILITAR

### 1. DISCIPLINA Y EFICACIA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: REGRESO DEL PRINCIPIO DE AUTORIDAD

La prestación de servicios públicos por parte de la Administración, en sus distintas modalidades de gestión (art. 85 LBRL), se articula en torno a razones de eficacia<sup>31</sup>. Existen otros principios vertebradores (el de legalidad indiscutible-

<sup>30</sup> Sobre la juridificación de la fuerza, véase mi monografía (2019), *El uso de la fuerza en Derecho Administrativo*, Madrid: Iustel, págs. 38 a 44.

<sup>31</sup> Nos vamos a referir a la eficacia como principio de funcionamiento. Muñoz Machado hace notar cómo este principio también es organizativo, porque «sin una organización adecuada es imposible hacer efectivos aquellos valores» (fundamenta su afirmación en la STS de 6 de

mente, pero también la eficiencia o la accesibilidad, entre otros), si bien el de eficacia se encuentra en un primer nivel.

El principal problema de la eficacia consiste en su concreción<sup>32</sup>. Afirmar que la eficacia consiste en la consecución de un objetivo aporta más bien poco; sin embargo, cualquier ciudadano es capaz de apreciar si la prestación de un servicio público supera un juicio de eficacia, porque los cánones de la eficacia se encuentran en el ideario colectivo hasta el punto de que existe una suerte de «eficacia esperada». El legislador pretende perfilar —con escasa fortuna— este principio organizativo cuando el principio de eficacia del art. 29 LPA y 3.1 LRJPAC pasa a convivir con el de «servicio efectivo a los ciudadanos» ya desde la LOFAGE (art. 3.2.a y f), que continúa en la LRJSP (art. 3.1.h y a)<sup>33</sup>. Eficacia y servicio efectivo a los ciudadanos se erigen así en dos principios legalmente distintos, cuando en la práctica sus contornos son muy imprecisos<sup>34</sup>.

Hay que tener presente, por otro lado, que la eficacia no puede informar de manera aislada la prestación de un servicio, esto es, al margen del resto de principios<sup>35</sup>. Así, respecto al de legalidad, como decimos, no se admiten fisuras<sup>36</sup>; como también la eficacia ha de cohonestarse con la igualdad y la proporcionalidad<sup>37</sup>.

---

marzo de 2007). S. Muñoz Machado (2015), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Tomo X. La Administración del Estado. Madrid: BOE, pág. 61.

<sup>32</sup> L. Parejo Alfonso (1995), *Eficacia y Administración. Tres estudios*. Madrid: INAP. Del mismo autor (1991), *Crisis y renovación del Derecho Público*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Y también (1989), «La eficacia como principio jurídico de la Administración Pública» *Documentación Administrativa*, 218. Madrid: INAP. , .

<sup>33</sup> C. Ramió Matas (2017), «Principios de actuación de las Administraciones Públicas: análisis desde la ciencia política y de la Administración», en E. Gamero Casado, (dir.) «Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público». Tomo I. Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 382.

<sup>34</sup> En este contexto, Garrido Falla advierte de la escasa virtualidad práctica de constitucionalizar este principio en el art. 103.1 CE, siendo más bien «un buen deseo» y ello porque no existe consecuencia jurídica ante la actuación administrativa ineficaz. F. Garrido Falla (2001), «Comentario al art. 103 CE», en F. Garrido Falla (dir.), *Comentarios a la Constitución*, 3ª ed., Madrid: Civitas, pág. 1600.

<sup>35</sup> M. Vaquer Caballería «Los principios constitucionales de funcionamiento de las Administraciones Públicas», en E. Gamero Casado (2017), (dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*. Tomo I. Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 299.

<sup>36</sup> Para el Tribunal Constitucional, el art. 103 reconoce como uno de los principios a los que la Administración pública ha de atenerse el de eficacia «con sometimiento pleno de la Ley y al Derecho», significa ello una remisión a la decisión del legislador ordinario respecto de aquellas normas, medios e instrumentos en que se concrete la consagración de la eficacia (FJ 4 de la STC 22/1984, de 17 de febrero [rec. 59/1983]).

<sup>37</sup> El voto particular que formulan los magistrados Gloria Begué Cantón, Luis Díez Picazo, Francisco Tomás y Valiente, Rafael Gómez-Ferrer Morant y Antonio Truyol Serra a la

Sin embargo, en cuanto a la eficiencia, algún caso concreto puede exigir que la eficacia justifique que la actuación administrativa no sea la más eficiente entre las posibles para alcanzar un pretendido fin<sup>38</sup>.

Esta problemática conceptual se acrecienta si se tiene en cuenta que la eficacia se mide en términos de consecución de fines de interés general, y que este último vuelve a ser un concepto relativo, fruto de la ideología de la mayoría parlamentaria y de los intereses de los grupos sociales organizados<sup>39</sup>; a mayor abundamiento, la obtención total del fin no siempre es posible, ni los resultados deseados de la acción administrativa son siempre los mismos<sup>40</sup>.

En cualquier caso, y de cara al análisis que nos ocupa, la disciplina militar con la que se prestan determinados servicios concretos en situaciones de crisis se erige en un medio para alcanzar la eficacia, que a su vez es un modo de satisfacer un fin de interés general. Y lo que hay que valorar en este punto es el regreso del principio de autoridad.

En efecto, la historia de las actividades administrativas consiste en la evolución del principio de autoridad al principio social o prestacional<sup>41</sup>. El Estado liberal de Derecho, previo al período de entre guerras, ordenaba la vida de los ciudadanos en términos de orden público, siendo claramente abstencionista en cualquier otro ámbito de los ciudadanos. En cambio, el Estado Social de Derecho —muy influido por la teoría del servicio público de Léon Duguit— se convierte en prestador material de servicios<sup>42</sup>. La eficacia, que en el Estado liberal se ampa-

---

STC 75/1983, de 3 de agosto, sostiene que «no puede buscarse la eficacia de la Administración con medidas legislativas que atenten contra la igualdad de los ciudadanos y que no guarden la necesaria proporcionalidad entre los fines que se trata de obtener y la lesión del derecho a la igualdad que producen».

<sup>38</sup> Sobre el principio de eficiencia, véase M. Vaquer Caballería (2011), «El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo» *Revista de Administración Pública*, 186. Madrid, págs. 91 a 135.

<sup>39</sup> F. J. Bauzá Martorell (2022), «El derecho administrativo como límite a la intervención regulatoria, subvencional y prestacional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 223, págs. 73 a 118.

<sup>40</sup> I. Cortázar Neira (2015), «Análisis del principio de eficacia administrativa: especial consideración de la sanidad», *Gabilex*, 4, pág. 38.

<sup>41</sup> El Tribunal Constitucional no es ajeno a esta evolución y, de hecho, la Sentencia 18/1984, de 7 de febrero, define la articulación del Estado social de derecho como la culminación de una «evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-Sociedad, que difumina la dicotomía Derecho público-privado y agudiza la dificultad tanto de calificar determinados entes, cuando no existe una calificación legal, como de valorar la incidencia de una nueva regulación sobre su naturaleza jurídica».

<sup>42</sup> Sobre la evolución de la actividad de autoridad a la prestacional o de intermediación social, véase L. Ortega (1994), «El reto dogmático del principio de eficacia», *Revista de Administración Pública*, 133, pág. 11.

raba en la idea de la autoridad para imponer mandatos y prohibiciones, se muta en el Estado social para acentuar su vertiente prestacional, en la que se incorpora la participación misma de los ciudadanos, entre otras cosas porque la eficacia —volviendo a la Escuela de Burdeos— se convierte en una fuente de legitimación de la Administración pública<sup>43</sup>. En este sentido, si la Administración presta servicios en clara competencia con el sector privado, su legitimidad deja de ser meramente formal para pasar a justificarse por la eficacia de sus actuaciones. Y este es el contexto que se invierte radicalmente con la prestación por las FF. AA. de determinados servicios públicos, en el que regresa el principio de autoridad y desplaza al prestacional.

No se olvide en este sentido que en situaciones de crisis se ven impedidos derechos fundamentales de los ciudadanos, que precisan del concurso de la Administración para el mantenimiento no ya de su plenitud, sino de su misma vigencia<sup>44</sup>. Otra cosa es que las prerrogativas que el ordenamiento atribuye a la Administración para asegurar el interés general (la decisión ejecutoria, las potestades sancionadora, expropiatoria o tributaria, entre otras<sup>45</sup>) no sea suficiente en determinados casos y haya que acudir al Ejército o a la Guardia Civil para prestar servicios de utilidad social.

## 2. SERVICIOS PÚBLICOS ORDINARIOS PRESTADOS POR LAS FF. AA.: DE LA DEFENSA NACIONAL A LAS EMERGENCIAS

La atribución a las FF. AA. de la gestión de emergencias sólo puede valorarse en términos altamente positivos: en primer lugar, por su alto grado de especialización en la materia; pero también porque desde la caída del muro de Berlín y consiguiente fin de la guerra fría, los ejércitos nacionales veían muy disminuida su función defensiva de las fronteras. De ahí que la deriva hacia una función crucial como las emergencias se concibió como una proyección de la actividad militar. Otra cosa es que en Europa la guerra entre Rusia y Ucrania —con la implicación de la OTAN— haya resucitado la existencia de dos bloques políticos y haya llamado la atención sobre la necesidad de preservar la función netamente defensiva.

En nuestro país la Ley Orgánica de Defensa Nacional atribuye a las FF. AA. la misión —siempre en el marco del art. 8.1 CE— de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional. En el plano internacional las FF. AA. contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizacio-

<sup>43</sup> J. M. Rodríguez de Santiago (1997), *La Administración del Estado Social*. Barcelona: Marcial Pons, pág. 22.

<sup>44</sup> L. Martín Rebollo (1990), *Constitución, Derecho administrativo y Estado autonómico*. Santander: Asamblea Regional de Cantabria.

<sup>45</sup> La STC 238/1992, de 17 de diciembre de 1992 (rec. 1445/1987), vincula los poderes y prerrogativas de la Administración al principio constitucional de eficacia.

nes internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria.

De manera indirecta o complementaria, junto a la misión estrictamente militar, las FF. AA., junto con las instituciones del Estado y las Administraciones públicas, tienen el deber de preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente y en torno a lo que se denominan situaciones de necesidad<sup>46</sup>.

Por último, también esta norma les encomienda la posibilidad de llevar a cabo misiones de evacuación de los residentes españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses.

Por consiguiente, las funciones de las FF. AA. se desdoblán en una misión propia, ejercida en exclusiva, de defender la soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, y una función complementaria, de colaboración con las instituciones estatales o autonómicas en supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas.

Esta función secundaria de las FF. AA., aunque no por ello menos importante de cara al interés general, no es una atribución de naturaleza propia, sino en clave de colaboración con las Administraciones competentes en materia de prevención y gestión de riesgos. Por su importancia, se trata de competencias concurrentes o indistintas, en las que cualquier Administración puede colaborar, si bien se encuentran atribuidas a una Administración concreta<sup>47</sup>.

En este sentido, el ordenamiento positivo contempla dos funciones de las FF. AA. en materia de gestión de riesgos: la protección civil, en clara colaboración interadministrativa e intersocial a través del voluntariado, y de manera más específica, la gestión de las emergencias a través de la UME.

### 2.1. Protección civil

Con antecedentes históricos en el Decreto 398/1968, de 29 de febrero, sobre estructura y competencia de la Subdirección General de Protección Civil<sup>48</sup>,

<sup>46</sup> V. Álvarez García (1996), *El concepto de necesidad en Derecho Público*. Madrid: Civitas.

<sup>47</sup> P. Brufao Curiel (2022), «Las competencias administrativas en el ejercicio de la protección civil», en J. A. Pavón Pérez y J. Ortiz García, *La protección civil y la gestión de emergencias en las entidades locales*. Prólogo de José Eugenio Soriano. Las Rozas: El Consultor, págs. 163 a 180.

<sup>48</sup> Según su artículo primero, «Constituye la «Protección Civil» el conjunto de acciones encaminadas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por los ataques realizados con toda clase de medios de agresión en la guerra y, también, por los elementos naturales o extraordinarios en tiempo de paz. Cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hacen alcanzar el carácter de calamidad pública. Tanto en paz como en guerra habrá

la primera norma constitucional que regula y define la protección civil es la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil.

Esta norma, hoy derogada por la vigente Ley 17/2015, presenta dos características importantes: la primera es su fundamento constitucional, que encuadra básicamente en el derecho a la vida (art. 15 CE), los principios de unidad nacional y solidaridad territorial (art. 2 CE) y en la eficacia y coordinación administrativa (art. 103 CE)<sup>49</sup>. La segunda es que la intervención de las FF. AA. se contempla desde la mera colaboración; no en vano su art. 2 determina que, en tiempo de paz, cuando la gravedad de la situación de emergencia lo exija, las Fuerzas Armadas, a solicitud de las autoridades competentes, colaborarán en la protección civil, dando cumplimiento a las misiones que se les asignen. Es más, esta colaboración de las Fuerzas Armadas, que actuarán, en todo caso, encuadradas y dirigidas por sus mandos naturales, debe solicitarse de la autoridad militar que corresponda.

El avance que supone la Ley 17/2015 consiste en que las FF. AA. superan la mera colaboración con otras entidades para convertirse por derecho propio en servicios públicos de intervención y asistencia en emergencias de protección civil, junto a otros agentes<sup>50</sup>. Adicionalmente, la Ley distingue la actuación genérica de las FF. AA. y la específica de la UME (art. 37), que tiene como misión intervenir

---

misiones que cumplir para la “Protección Civil”; su actuación es, pues, continua y permanente. Misiones que comprenderán lo mismo el estudio y la prevención de los peligros y perjuicios posibles como la lucha contra éstos, con el apoyo y colaboración de la Guardia Civil, ya que por imperativo de sus Reglamentos es misión permanente de las fuerzas de este Cuerpo».

<sup>49</sup> El carácter escueto de su exposición de motivos no impide la claridad de su planteamiento: «Identificada doctrinalmente como protección física de las personas y de los bienes, en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente, la protección civil constituye la afirmación de una amplia política de seguridad, que encuentra actualmente su fundamento jurídico, dentro de la Constitución, en la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, como primero y más importante de todos los derechos fundamentales –art. 15– en los principios de unidad nacional y solidaridad territorial –art. 2– y en las exigencias esenciales de eficacia y coordinación administrativa –art. 103». Sobre esta materia, véase L. Chano Regaña, «Fundamentos constitucionales de la protección civil», en J. A. Pavón Pérez y J. Ortiz García, *La protección civil y la gestión... op. cit.*, págs. 109 a 161.

<sup>50</sup> El art. 17.1 de la Ley 17/2015 atribuye la condición de servicios públicos de intervención y asistencia en emergencias de protección civil a los Servicios Técnicos de Protección Civil y Emergencias de todas las Administraciones públicas, los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, y de Prevención y Extinción de Incendios Forestales, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los Servicios de Atención Sanitaria de Emergencia, las Fuerzas Armadas y, específicamente, la Unidad Militar de Emergencias, los órganos competentes de coordinación de emergencias de las comunidades autónomas, los técnicos forestales y los agentes medioambientales, los Servicios de Rescate, los equipos multidisciplinares de

en cualquier lugar del territorio nacional para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, con la finalidad de cumplir los objetivos propios de la Protección Civil en los supuestos que por su gravedad se estime necesario, junto con las instituciones del Estado y las Administraciones públicas, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, en la propia ley y en el resto de la normativa aplicable.

Por consiguiente, en materia de protección civil resulta indiscutible la intervención de las FF. AA., ya sea de manera general o específica a través de la UME, y en cualquier caso la disciplina se convierte en un elemento nuclear para la prestación de este servicio público.

## 2.2. *Unidad Militar de Emergencias*

La actuación de la Unidad Militar de Emergencias (en adelante, UME) se encuentra netamente inspirada en la disciplina; no sólo porque la UME constituye una unidad integrante de las FF. AA. (art. 2 de la Orden DEF/160/2019, de 21 de febrero, por la que se regula la organización y funcionamiento de la Unidad Militar de Emergencias), sino porque además cuenta con un ideario de diez puntos: el tercero es precisamente la disciplina, «que funde a los individuos en un solo cuerpo, en una sola voluntad, que se manifiesta entonces como invencible»<sup>51</sup>.

En efecto, la UME consiste en una fuerza conjunta que se constituye de forma permanente, bajo la dependencia del ministro de Defensa, como Mando de Emergencias para cumplir la misión asignada a las FF. AA. de intervenir en cualquier lugar del territorio nacional y en el exterior, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas. Asimismo participa en el cumplimiento de las operaciones militares que se determinen.

No obstante lo anterior, la UME presenta una doble dependencia porque en materia de protección civil depende del ministro del Interior. En este sentido, la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, otorga a la UME la consideración de servicio público de intervención y asistencia en emergencias, en relación con lo dispuesto por la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Además, la Ley 17/2015 constituye la UME como la principal estructura de colaboración de las Fuerzas Armadas con otras Administraciones en materia de Protección Civil, y ordena que, en caso de emergencia de interés nacional, asuma la Dirección Operativa de la misma, actuando bajo la dirección del ministro del Interior.

La disciplina, por consiguiente, forma parte del ADN de la UME, cuyos miembros la interiorizan desde el primer momento de su formación militar. El

---

identificación de víctimas, las personas de contacto con las víctimas y sus familiares, y todos aquellos que dependiendo de las Administraciones públicas tengan este fin.

<sup>51</sup> <https://www.defensa.gob.es/ume/ideario/> Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2024.

problema se plantea a la hora de confirmar si la UME puede intervenir en una emergencia en cualquier comunidad autónoma sin necesidad de que esta última recabe su intervención. Esta cuestión, tan chocante en términos de razonabilidad, es una realidad en un Estado con serios problemas de interpretación de las competencias<sup>52</sup>; de hecho, ya se ha comprobado cómo en muchas ocasiones el Estado es literalmente incapaz de llevar a cabo proyectos de interés general como un cementerio nuclear o un trasvase de agua entre cuencas fluviales ante la negativa de las comunidades autónomas afectadas<sup>53</sup>; como también se ha confirmado una dramática dificultad a la hora de juntar medios estatales y autonómicos en la catastrófica dana de octubre de 2024 en Valencia.

En este sentido, la UME constituye una fuerza conjunta, bajo la dependencia del ministro de Defensa, «para cumplir la misión asignada a las FAS de intervenir en cualquier lugar del territorio nacional y en el exterior, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas» (art. 2 de la Orden DEF/160/2019, de 21 de febrero). Por tanto, en una primera aproximación, la UME despliega su ámbito de actuación en todo el territorio nacional.

Ahora bien, en cuanto a sus actuaciones operativas, el art. 4.2 de la Orden advierte que «la UME sólo realizará las labores de prevención necesarias para hacer frente a una emergencia declarada. Sin perjuicio de lo anterior, podrá llevar a cabo las acciones oportunas en situaciones de alerta o preemergencia, a fin de minimizar la gravedad de una emergencia con carácter previo a su declaración o garantizar la eficacia de la actuación». Asimismo el punto tercero de este precepto permite al jefe de la UME, «en situaciones de estado de necesidad, causas sobrevenidas, imprevistas o de extrema gravedad», ordenar la intervención de sus Unidades, dando cuenta de ello al titular del Departamento.

Como se aprecia, la UME puede desplegar sus operativos no solo en casos de emergencias previamente declaradas, sino también en situaciones de alerta o preemergencia, estado de necesidad... y en ningún momento resulta necesario ni una solicitud ni muchos menos una autorización de la comunidad autónoma en que ocurre la catástrofe. Y no está de más recordar que la declaración de emergencia corresponde al ministro del Interior, por iniciativa propia o a solicitud de una comunidad autónoma o de un delegado del Gobierno (art. 29 de la Ley 17/2015).

Ahora bien, esta atribución espacial de funciones a la UME debe coherencia con la distribución de competencias y con la categoría concreta de emergencia. La Ley 17/2015 ciertamente permite al Estado desplegar sus recursos ante emergencias de carácter nacional (arts. 28 a 30). Sin embargo, no toda catástrofe es jurídicamente una emergencia nacional. No en vano, existen

---

<sup>52</sup> S. Muñoz Machado (2012), *Informe sobre España*. Barcelona: Crítica.

<sup>53</sup> F. Sosa Wagner y M. Fuertes (2011), *El Estado sin territorio: cuatro relatos de la España autonómica*. Madrid: Marcial Pons.

planes autonómicos y locales de protección civil, que son aprobados por sus respectivas Administraciones (art. 15.2). En tales casos, cuando la emergencia no es nacional, la disponibilidad de los recursos del Estado es restringida. El art. 19 se limita a reconocer una mera colaboración del Estado con las Comunidades autónomas y con las entidades locales, «facilitando los recursos humanos y materiales disponibles en caso de emergencias que no hayan sido declaradas de interés nacional, en los términos que se acuerden en el Consejo Nacional de Protección Civil». Por tanto es a este órgano —presidido por el ministro del Interior y del que forman parte las comunidades y ciudades autónomas y la FEMP— a quien corresponde determinar el grado de intervención de los recursos estatales (la UME y las FCS).

A mayor abundamiento, en su punto segundo, este mismo precepto determina que los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o de las Fuerzas Armadas que intervengan en tales emergencias «actuarán encuadrados y a las órdenes de sus mandos naturales y dirigidos por la autoridad designada en el plan de protección civil que corresponda». Obsérvese que la redacción de este precepto responde a términos más de equilibrio territorial (también de consenso político) que a razones de eficacia: las órdenes propias de la disciplina militar las emiten únicamente los mandos armados y/o policiales, pero la dirección corresponderá a la autoridad indicada en el plan, que será generalmente autonómica o local.

La conclusión de todo lo anterior es que el derecho positivo no resuelve el régimen competencial entre Administraciones en una materia tan delicada como las emergencias. Quizá sea este el motivo por el que haya tenido lugar una intolerable descoordinación en la dana de Valencia de octubre de 2024. La gestión de emergencias debiera ser una competencia concurrente entre todas las Administraciones implicadas, y en cambio la Ley 17/2015 no deja claro si —ante una emergencia que no es nacional— cualquier Administración no solo puede, sino que debe intervenir, y ello sin que otra Administración territorial deba solicitar la incorporación de medios personales, materiales y presupuestarios de las otras.

Adicionalmente, el título de intervención del Estado no puede reducirse a un ámbito espacial de la emergencia: aunque la catástrofe se circunscriba a un territorio, la intensidad de aquella debe exigir la intervención del Estado con sus medios, y no dejar solo ante una emergencia a un territorio con sus recursos limitados. Ciertamente la legislación presenta aquí una carencia significativa porque no define qué condicionantes son los que determinan el carácter nacional de la emergencia, que no puede ser meramente una dimensión extraterritorial. El Estado no puede ver amputada su capacidad de intervención por una cuestión meramente territorial; su título de intervención debe abarcar otras circunstancias propias del casuismo por razones elementales de eficacia ante daños personales y materiales.

### 3. SERVICIOS PÚBLICOS EXTRAORDINARIOS

No solo la seguridad nacional o las necesidades de la defensa son bienes jurídicos que las FF. AA. pueden garantizar, también participan de manera activa en servicios esenciales ante situaciones extraordinarias.

#### 3.1. *Título habilitante*

El problema se plantea en relación con el título habilitante que permite a las FF. AA. prestar servicios civiles, siendo así que —de acuerdo con el principio de competencia y la atribución de funciones en los decretos de estructura orgánica básica de los distintos departamentos administrativos— un mando militar no puede conferir órdenes a personal funcionario o laboral civil, como tampoco puede dictar actos administrativos sobre materias de otros departamentos so pena de incurrir en un vicio de invalidez (nulidad *ex art.* 47.1.b LPAC porque la incompetencia es manifiesta por razón de la materia). De ahí que resulte imprescindible fundamentar esta atribución extraordinaria de funciones a las FF. AA.

En el caso de la huelga de controladores aéreos el título habilitante fue el Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre, por el que se encomienda transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control de tránsito aéreo atribuidos a la entidad pública empresarial AENA. Según su artículo único, el Ministerio de Defensa pasa a ejercer la dirección del control de la circulación aérea general en todo el territorio nacional hasta tanto existan garantías de que se recupera la normalidad en la prestación de sus servicios por los controladores aéreos civiles.

El jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire adoptará todas las decisiones que procedan para la organización, planificación, supervisión y control de los controladores de tránsito aéreo al servicio de la entidad pública AENA. A tal efecto activará los recursos de control de tráfico aéreo del Ministerio de Defensa y exigirá la presencia en sus puestos de trabajo de los controladores civiles ausentes.

Aparentemente existía una duda sobre la legalidad de esta norma por su rango reglamentario, cuando la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea atribuye las competencias de los órganos de la Administración General del Estado en materia de aviación civil. Sin embargo, el art. 4.4.a LSA —en su redacción vigente en aquel momento, antes de su reforma por la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia— atribuía al Ministerio de Defensa siempre el control de la circulación aérea operativa y, en tiempos de conflicto armado, el control de la circulación aérea general; asimismo le atribuía el control de la circulación aérea general cuando el presidente del Gobierno decidiera que esta competencia fuera ejercida por el Ministerio de Defensa, por concurrir circunstancias extraordinarias que así lo aconsejen, o bien cuando se den situaciones de emergencia, declaradas por el Ministerio de Defensa.

Por consiguiente, en este caso el título habilitante resultó relativamente sencillo porque existía una ley que operaba una deslegalización y permitía que el presidente del Gobierno decidiera la atribución al Ministerio de Defensa, que es lo que sucedió y de hecho el real decreto se encuentra firmado en la Embajada de España en Buenos Aires, donde se encontraba el presidente del Gobierno. Sin embargo, al día siguiente, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo.

Curiosamente este real decreto no hace referencia en su exposición de motivos al Real Decreto 1611/2010, sino que parte de la libre circulación de todos los españoles por todo el territorio nacional (art. 19 CE), reconoce que han «fracasado todos los intentos para poner fin a la situación de catástrofe pública existente», y por ello persigue «recuperar la normalidad en la prestación del citado servicio público y restablecer los derechos fundamentales de los ciudadanos, hoy menoscabados», para lo cual reconoce indispensable proceder «a la declaración del Estado de Alarma en orden a eliminar los obstáculos que impiden su segura y continuada prestación».

La principal novedad del Real Decreto 1673/2010 es que otorga a todos los controladores de tránsito aéreo de AENA la consideración de personal militar a los efectos de lo previsto en el art. 10.1 de la Ley Orgánica 4/1981, y en consecuencia, quedan sometidos no solo a las órdenes directas de la autoridad delegada del Gobierno (el jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire y las autoridades militares que designe, art. 6), sino también a las leyes penales y disciplinarias militares, de conformidad con lo dispuesto en el art. 8.5 de la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre (art. 3).

En el caso de la pandemia ocasionada por el virus Covid-19 es directamente la declaración del estado de alarma la que convierte en autoridad competente delegada (respecto del presidente del Gobierno) a la ministra de Defensa (art. 4.2.a del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo)<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> De acuerdo con tal habilitación, la ministra de Defensa aprobó la Instrucción de 15 de marzo de 2020, por la que se establecen medidas para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en el ámbito del Ministerio de Defensa, y el JEMAD aprobó la Directiva Inicial Militar 05/20, de 16 de marzo de 2020, para la colaboración de las Fuerzas Armadas en apoyo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, que desarrolló las responsabilidades en el ámbito de sus competencias y fijó las directrices para la preparación de la Fuerza Conjunta. El Plan de Operaciones que rigió la operación militar se denominó Balmis, en honor al médico militar español Francisco Javier de Balmis Berenguer, responsable de la Real Expedición Filantrópica de la Vacuna, que llevó la vacuna de la viruela a América y Filipinas, primera expedición mundial con fines sanitarios. Véase M. Izquierdo Carrasco «La Operación Balmis: un análisis jurídico», en V. Álvarez García y E. Moradiellos García (dirs.), *Las Fuerzas Armadas... op. cit.*, págs. 309 a 354.

En consecuencia, el título habilitante que en el ordenamiento jurídico ha permitido a las FF. AA. actuar más allá de sus funciones atribuidas por la Constitución y su normativa especial es la declaración del estado de alarma. Dicho de otra forma, resulta imprescindible la declaración de un estado excepcional del art. 116 CE para poder atribuir al Ejército un título habilitante para ordenar a personal civil o prestar directamente servicios públicos civiles. Sin la declaración del estado excepcional, las FF. AA. no pueden inmiscuirse en asuntos civiles so pena de incurrir en nulidad radical.

Otra cosa es que ni la Constitución ni las leyes emanadas de las Cortes Generales contemplan la intervención del Ejército en el estado de alarma. Así, el art. 116 CE omite cualquier referencia a las FF. AA., mientras que la Ley Orgánica 4/1981 únicamente prevé su intervención en el estado de sitio, que tiene su lógica por la necesidad de defender la soberanía española, incluso con el uso de la fuerza. Esto significa que el Gobierno atribuye a las FF. AA. —consciente de la aportación de la disciplina en la prestación de servicios públicos que se resienten en situaciones de crisis— un título habilitante con un instrumento *ad hoc* y al margen de cualquier fundamento constitucional ni legal previo<sup>55</sup>.

Sin embargo, no podemos olvidar que determinadas circunstancias —al margen de un estado de alarma— justifican la intervención del Ejército. Piénsese por ejemplo en las ciberamenazas y los ciberataques: el Centro Criptológico Nacional, adscrito orgánicamente al Centro Nacional de Inteligencia, constituye el centro de alerta y de respuesta ante este tipo de actuaciones, y no solo interviene en casos de la Administración, sino también de empresas privadas<sup>56</sup>; el avistamiento de un objeto volador no identificado en el espacio se traduce en la incautación de imágenes por parte del Ejército del Aire<sup>57</sup>. En estos casos la intervención del Ministerio de Defensa no supone una militarización de actividades de particulares, un concepto poco analizado en la doctrina científica; y, aunque lo fuera, estaría justificado en razones nuevamente de eficacia y de garantía del interés general.

En efecto, el art. 30.4 CE remite a una norma con rango de ley la regulación de los deberes de los ciudadanos en caso de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública. Y precisamente la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, dedica su título IV a la contribución de recursos a la seguridad nacio-

<sup>55</sup> V. Álvarez García (2020), «Las facultades de intervención de las Fuerzas Armadas españolas ante las situaciones de crisis», en V. Álvarez García y E. Moradiellos García (dirs.), *Las Fuerzas Armadas ante las situaciones de crisis (Estudios históricos y jurídicos)*. Madrid: Iustel, págs. 120 y ss., no está de más recordar que los reales decretos de declaración de estado de alarma tengan rango de ley (SSTC 83/2016, 148/2021 o 183/2021).

<sup>56</sup> Véase M. Fuertes (2022), *Metamorfosis del Estado. Maremoto digital y ciberseguridad*. Madrid: Marcial Pons.

<sup>57</sup> G. J. Duberti (2013), «Sobre la militarización y la seguridad del espacio ultraterrestre», *Revista Española de Derecho Militar*, 100, págs. 339 a 368.

nal. Esta aportación de recursos humanos y materiales afecta al sector privado (art. 27.5), y se lleva a cabo en términos de contribución gradual y proporcionalidad a través de la confección de un catálogo de recursos (art. 28) y un procedimiento de declaración de recursos para la seguridad nacional.

El concepto de seguridad nacional es más amplio que el defensivo; de acuerdo con su definición legal (art. 3 de la Ley 36/2015), comprende la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, pero también la protección de la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, así como la contribución a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos. Y es en este contexto de movilización de recursos para este bien protegido donde es posible la intervención de las FF. AA. Este concepto de contribución de recursos privados a la seguridad nacional, que recuerda a la problemática jurídica en torno a la coacción directa en relación con el orden público<sup>58</sup>, se ampara en un título habilitante *ex lege*, si bien se concreta en actos discrecionales, que deberán someterse a un control judicial a través de la atribución competencial y los principios generales del derecho<sup>59</sup>. La línea que separa la discrecionalidad de la arbitrariedad es muy difusa y la validez del acto exige motivación y justificación objetiva<sup>60</sup>.

### 3.2. Efectos

Las declaraciones del estado de alarma son las que especifican los efectos del nombramiento del personal militar como autoridades delegadas. Así, en el supuesto de la paralización del transporte aéreo, el art. 6 del Real Decreto 1673/2010 permitía al jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire (y a las autoridades militares que designara) adoptar las decisiones pertinentes, como también el art. 4 del mismo texto legal sometía a los controladores civiles de tránsito aéreo al servicio de AENA a ejercer sus atribuciones bajo la organización y supervisión del Ejército del Aire.

En el caso de la pandemia, el Real Decreto 463/2020 habilitaba a la ministra de Defensa para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, fueran necesarios para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, mediante la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el artículo once de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio.

<sup>58</sup> J. L. Carro Fernández-Valmayor (1977), «Los problemas de la coacción directa y el concepto de orden público», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 15, págs. 605 a 628.

<sup>59</sup> E. García de Enterría (1962), «La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)» *Revista de Administración Pública*, 38, págs. 159 a 208. Y Madrid: Civitas, 2016.

<sup>60</sup> T. R. Fernández (2008), *De la arbitrariedad de la Administración*, 5ª ed. Thomson Civitas, pág. 81.

Asimismo, los actos, disposiciones y medidas referidos podían adoptarse de oficio o a solicitud motivada de las autoridades autonómicas y locales competentes, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso, debiendo prestar atención a las personas vulnerables, sin que para ello fuera precisa la tramitación de procedimiento administrativo alguno.

Por último, un dato que no resulta baladí consiste en la declaración del carácter de agente de la autoridad de los miembros de las FF. AA. en el estado de alarma (disposición adicional quinta), con lo que ello entraña en sede administrativa (presunción de validez de los actos administrativos) y en sede penal (delito de atentado a la autoridad).

## VI. VALORACIÓN FINAL: EL PODER A TRAVÉS DE LA AUCTORITAS

El análisis que precede confirma que la disciplina genera *ab initio* reticencias y, sin embargo, es valorada socialmente y hasta demandada en la prestación de servicios públicos. Y esta consideración como bien jurídico contrasta con la escasa atención que le dedica el ordenamiento jurídico.

La disciplina militar, propia de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil, supone la incorporación del principio de autoridad a la prestación de servicios, que ya no tiene por qué encuadrarse en la actividad de servicio público como distinta a la de policía; es evidente que ambas actividades pueden ser coincidentes, además, la disciplina es un concepto netamente administrativo, que se proyecta en el seno de determinadas entidades y órganos, completamente al margen de las coyunturas políticas. Ese es quizá su gran valor y el motivo de su pervivencia.

El problema de la disciplina es que —quizá nuevamente por condicionantes y prejuicios ideológicos— se encuentra muy ladeada y únicamente es posible su implantación con la declaración del estado de alarma: por su valor reconocido y contrastado, no puede ser tan excepcional la aplicación de la disciplina (cuatro estados de alarma en cuarenta y seis años, desde 1978). Por ello resulta recomendable una habilitación normativa para hacer acopio de la disciplina militar en casos concretos y sin necesidad de la declaración de un estado excepcional.

A mayor abundamiento, en materia de emergencias no resulta clara —me temo que deliberadamente— la posibilidad de proyectar la disciplina, a través de las FF. AA. y la Guardia Civil, en emergencias que no tienen la condición de nacionales. Resulta muy sencilla la reforma de la Ley 17/2015 para calificar las emergencias —ya sean nacionales, autonómicas o locales— de competencia concurrente, que determine que todas las Administraciones pueden actuar ante una catástrofe sin necesidad de trámites formales, que el jurista persa nunca entendería ni un elemental juicio de razonabilidad admitiría<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Utilizando un juego de palabras, la doctrina se ha referido al equilibrio entre la razón de las armas frente a las armas de la razón jurídica. D. Blanquer (1996), *Ciudadano y soldado. La Constitución y el servicio militar*, Madrid: Civitas.

En cualquier caso, la intervención de las FF. AA. en la prestación de servicios civiles se ampara en una idea de profesionalidad, que en el derecho administrativo consiste en la eficacia como principio de funcionamiento de las Administraciones públicas. Ciertamente constituye una forma de ejercer el poder, pero no un poder caprichoso o vacío, sino un poder justificado objetivamente en asegurar la prestación efectiva del servicio<sup>62</sup>. Visto así, la intervención de las FF. AA. no puede generar prejuicios negativos, porque es la *auctoritas* la que explica y demanda su participación activa en asuntos civiles, a partir del crédito y la confianza que ofrece para asegurar que el servicio se sigue prestando<sup>63</sup>. Y la *auctoritas* se ha forjado a partir de la disciplina, el bien jurídico que habrá que reconocer, respetar y proteger.

---

<sup>62</sup> Sobre el poder, véase B. Jouvenel (2011), *Sobre el poder: Historia natural de su crecimiento*, Madrid: La Antorcha.

<sup>63</sup> Para García Pelayo «La auctoritas se basa en el crédito que ofrece una persona o una institución por sus pasados logros, y, por tanto, tiene como supuesto la confianza; el poder, en cambio, tiene como supuesto la desconfianza, la fiscalización, el control y la disposición de medios capaces de allanar la contraria disposición ajena», M. García Pelayo (1998), *Auctoritas*, Madrid: Fundación Manuel García Pelayo, pág. 11.