
AUTONOMIA DEL EJERCITO Y ORGANOS SUPERIORES DE LA DEFENSA NACIONAL EN LA TRANSICION

Joaquín Lleixá

1. ORGANOS DE LA DEFENSA Y CAMBIO CONSTITUCIONAL

En la copiosa legislación relacionada con la defensa y el aparato militar en los años de la reciente transición en España, ha habido, casi desde el principio, un conjunto de textos relacionados con la estructura orgánica de la defensa, o, según la expresión usual en Francia, «l'organisation centrale de la défense nationale». Desde 1978, se ha consagrado entre nosotros una nueva expresión para designar un contenido análogo: los «órganos superiores de la defensa nacional». ¿Qué órganos reciben esta calificación? Según la Ley Orgánica en vigor que los regula son éstos: el Rey, las Cortes Generales, el Gobierno, el Presidente del Gobierno, la Junta de Defensa Nacional, el Ministro de Defensa, la Junta de Jefes de Estado Mayor, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, los Jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire y los Ministros de ciertos Departamentos.

Configuran estos órganos un verdadero sistema, con sus interdependencias y equilibrios internos. De un lado, los órganos constitucionales del Estado con competencias en el ámbito de la defensa. De otro lado, los órganos superiores de carácter técnico-militar y otros. Ambos tipos de órganos, constitucionales o no, pueden ser tratados en su unidad. Por lo demás, diversos analistas atribuyen la posibilidad, y hasta la necesidad, de este tratamiento uni-

tario del sistema de órganos superiores de la defensa nacional a la existencia de nuevas formas en los conflictos bélicos. Los problemas de la defensa interior y exterior, militar y extramilitar..., se habían vaciado en un molde único. Y, como consecuencia, único debería ser, también, el sistema de instituciones y órganos estatales dispuesto para afrontarlos. De este modo, la trayectoria institucional de los últimos decenios, sobre todo después de la II Guerra Mundial, se habría caracterizado, para decirlo con palabras de Laubadère, por

«(...) l'insertion des autorités militaires dans un appareil gouvernemental plus large et qui fait une place essentielle aux autorités politiques les plus élevées, l'imbrication étroite, à tous les niveaux, des compétences civiles et militaires, le développement, en complément de la défense proprement extérieure, d'organes chargés des actions de défense "intérieure" (défense opérationnelle du territoire, défense civile) et la liaison plus étroite entre les compétences de défense nationale et les compétences de maintien de l'ordre intérieur (...)»¹.

En fin, Motzo, Chantebout, De Vergottini..., analistas y constitucionalistas diversos que se han ocupado de esa problemática, han sostenido, con una u otra eficacia, que ésta ha sufrido una intensa evolución en el siglo xx como consecuencia de las nuevas características de los conflictos, la panoplia armamentista disponible y la diversificación de las formas de la guerra actual².

Las reformas del sistema de órganos de la defensa nacional realizadas en la España de los últimos años —en el período de la transición— han sido presentadas con frecuencia, también aquí, como exigencias derivadas de las nuevas realidades bélicas. Precisamente los dos Ministros de Defensa que han desplegado una política de reformas militares más incisiva en los años de la transición —el Teniente General Gutiérrez Mellado y Narcís Serra— han presentado reiteradamente sus propuestas como requerimientos de un impulso técnico necesario para encarar las formas de la guerra en la actualidad³. En

¹ Cfr. André DE LAUBADERE, *Traité de Droit Administratif*, vol. III: *Les grandes services publics administratifs*, París, 4 vols., Libr. Générale de Droit et de Jurisprudence, 3.ª ed. (1.ª ed., 1966), 1978, pp. 112 y ss.

² Cfr. Giovanni MOTZO, «Comando Forze Armate», en *Enciclopedia del Diritto*, vol. VII, Milán, Giuffrè, 1960, p. 709. Asimismo, LAUBADERE, *Traité*, op. cit., pp. 105-106 y 121-122; Bernard CHANTEBOUT, *L'Organisation Générale de la défense nationale en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale* (prefacio de André Mathiot), París, Libr. Générale de Droit et Jurisprudence, 1967, pp. 6-18 y 26-29, y, también, Giuseppe DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milán, Giuffrè, 1971, pp. 29-46.

³ Cfr. teniente general Manuel GUTIÉRREZ MELLADO, *Al servicio de la Corona. Palabras de un militar*, Madrid, Ibérico-Europea de Ediciones, 1981; Narcís SERRA, intervención en el Senado el 22 de diciembre de 1983 en defensa del proyecto de Ley Orgánica de Reforma de 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, en *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado*, II Legislatura, núm. 43, de 22 diciembre 1983, pp. 2113-2217.

particular, la creación y robustecimiento del Ministerio de Defensa, un Ministerio articulador de unos Ejércitos, los tres Ejércitos, que con anterioridad no siempre se coordinaban entre sí o con otros ámbitos y entes públicos, ha sido justificada ante todo desde esa perspectiva de la nueva problemática suscitada por la guerra moderna. La relación entre las nuevas realidades bélicas, con el subsiguiente concepto de defensa, y el sistema de órganos superiores de la misma, se establece incluso en la propia Ley que regula éstos, la Ley Orgánica de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y Organización Militar. En el frontispicio de la misma, antes de adentrarse en la concreta regulación de los órganos superiores de la defensa nacional, topamos con una definición material de lo que será ésta, que, por cierto, coincide con la que contenía el proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 1974⁴:

«La defensa nacional —reza el artículo 2.º de dicha Ley Orgánica— es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la patria, en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución.»

A mi juicio, sin embargo, los cambios que ha experimentado el sistema de órganos de la defensa nacional en España —y, seguramente, también en otros países— no han tenido como causa principal la guerra y sus formas. Los elementos determinantes en tales cambios han sido, señaladamente, los distintos principios jurídico-políticos que ha conocido cada ordenamiento; los perfiles de los regímenes políticos creados a lo largo de la vida de éstos.

Y se comprende. Acaso la función de defensa haya evolucionado intensamente —sobre todo tras la Gran Guerra—, y con ella el sistema orgánico para atenderla. Pero tal función y este sistema orgánico se concretan en el seno de una forma dada de Estado y de gobierno del Estado. De modo que la mutación sustantiva de este marco jurídico-político basta por sí misma para inducir un cambio importante en los órganos de la defensa. La conclusión a la que llega Chantebout, tras examinar detenidamente el sistema de órganos de la defensa en Francia desde el término de la II Guerra Mundial hasta los años sesenta, es harto ilustrativo a ese respecto. La renovación de tales órganos tuvo su origen principal en factores de orden político. Cosa, por lo demás, particularmente notable porque el período analizado por Chantebout

⁴ Véanse artículos 1 y 2 del proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 1340, de 23 abril 1974, pp. 32614-32619.

conoció una eclosión de nuevas formas bélicas —en buena parte asociadas a la condición colonial de Francia en aquellos años— y la disponibilidad de instrumental bélico y armamentístico novísimo⁵.

Pero este autor francés analiza un período histórico en el que no se produjo un vuelco en la forma del Estado francés. Este siguió siendo, en todo caso, un Estado liberal-democrático, a pesar de los cambios políticos y el paso, en particular, de la IV a la V República. En la España de los últimos decenios, por el contrario, los cambios políticos han suscitado a veces verdaderas mutaciones en la forma de Estado.

En efecto, en la Restauración y el franquismo —aunque las diferencias existentes al respecto entre ambos regímenes no sean precisamente marginales—, el nexo establecido, o reestablecido, entre el Jefe del Estado y las Fuerzas Armadas fue fundamental para la existencia y configuración del Estado. Desde luego, lo fue para su defensa; pero también para su unidad y para la virtualidad política de una institución tan medular como la Jefatura del Estado. En la II República y en la Monarquía liberal-democrática actual, por el contrario, tal nexo Jefe del Estado-Fuerzas Armadas ha variado cualitativamente. Tales Fuerzas limitan su función principal al ámbito defensivo. Y en cuanto al Jefe del Estado, se reduce a un órgano de éste, a un órgano constitucional, más concretamente.

Para decirlo sin circunloquio, parece claro que la temática de los órganos superiores de la defensa, que ha venido suscitándose a lo largo de la pasada transición del franquismo al régimen actual, encierra, sobre todo, un proceso de encaje del Jefe del Estado y el aparato militar provenientes del franquismo en el orden definido en la Constitución española de 1978. Que la encajadura del primero en este orden no haya sido verdaderamente problemática, antes al contrario, pone de manifiesto uno de los rasgos característicos de la transición aludida. Que sí lo haya sido, como es claro, la de las Fuerzas Armadas, pone de relieve la existencia de una compleja realidad diferencial cuyo examen debe acometerse sin dilaciones. Esto último —la problematicidad de la acomodación de las Fuerzas Armadas en el nuevo régimen— viene a sugerir la conveniencia de adoptar como principal hilo conductor de una exposición como la presente las relaciones entre el aparato militar y los órganos constitucionales del Estado —en particular, la Corona, las Cortes y el Gobierno.

Puestas así las cosas, conviene formular algunas consideraciones preliminares acerca de la posición constitucional de las FF AA⁶. A pesar del artículo 8.1 de la Constitución, en el cual se otorga a éstas una «relevancia constitucional» singular y destacada, no puede albergarse ninguna reserva, so pena

⁵ Cfr. CHANTEBOUT, *op. cit.*, pp. 237-238.

⁶ Cfr., en general, Diego LÓPEZ GARRIDO, «La posición constitucional de las Fuerzas Armadas», en *Revista de Administración Pública*, Madrid, CEC, núms. 100-102, enero-diciembre 1983, vol. II, pp. 949-971. Asimismo, Pablo CASADO BURDANO, *Iniciación al Derecho Constitucional militar*, Madrid, Edersa, 1986; en particular, caps. 1 y 3.

de desconocimiento de los criterios de interpretación del texto constitucional más elementales y obvios, acerca de la plena subordinación del «poder militar» al «poder civil». Vistas las cosas desde la óptica política, esa notoriedad o «relevancia constitucional» otorgada a los Ejércitos no es sino el trasunto, en el plano normativo, de la influencia política de éstos y de determinadas fuerzas políticas en los años de la transición. Con lo cual surgieron puntos de vista que creían advertir en ese tratamiento constitucional de las FF AA no se sabe qué licencia de intervención *motu proprio* en la escena política. Pero no hay ni puede haber, a mi juicio, ninguna fisura interpretativa que ponga en duda aquella subordinación, los diversos corolarios que de ella se infieren, en el marco de una forma de Estado liberal-democrática y de una forma de gobierno monárquico-parlamentarista⁷.

Carece también de fundamento constitucional, en mi opinión, aquella corriente del pensamiento, acaso con fuerte arraigo en los años centrales de la transición, que relacionaba, entre otras cosas, el artículo 8.º de la Constitución —y en particular la «misión» encomendada a las FF AA en lo que respecta a la defensa de «la integridad territorial y al ordenamiento constitucional»— con el «mando supremo» militar atribuido al Rey en la propia ley constitucional. Tal mando supremo, venía a sostenerse, cobraría el mayor contenido político precisamente en situaciones de crisis, o de necesidad.

Estas y otras concepciones políticas, que buscaban su fundamentación en interpretaciones asistemáticas y erróneas de la ley constitucional, han sido, en cierto modo, superadas por el curso histórico reciente. Han perdido en buena parte su actualidad. De modo que el centro de atención de los constitucionalistas acaso deba desplazarse ya hacia la esfera del desarrollo constitucional. El cambio de coyuntura producido en el pasado reciente sugiere un cambio de problemática; quizá, también, de perspectiva analítica en lo que respecta a las Fuerzas Armadas y la Constitución. Acaso el marco general exigido por tal evolución esté implícito en un determinado precepto constitucional, a saber: regular «las bases de la organización militar conforme a los principios» de la Constitución.

Desde esta perspectiva, no hay duda que la adecuación de los órganos técnico-militares de la defensa nacional a lo preceptuado en la ley constitucional es un asunto relevante. Relevante y sensible a la evolución política de los años.

En efecto, los órganos de carácter técnico-militar no gozaron de un particular predicamento en el franquismo. Lo importante en la dirección de cada uno de los tres Ejércitos era el Ministro correspondiente, no el Estado Mayor. No existió, por otra parte, verdadero Estado Mayor Conjunto; el Alto Estado Mayor no fue en ningún momento tal cosa. Y, «last but not least», el Jefe

⁷ Cfr. Jean DE SOTO, «Pouvoir civil et pouvoir militaire», en *La Défense nationale*, París, PUF, 1958, pp. 87-131.

del Estado gozaba de unas prerrogativas de mando militar por todos conocidas, o por lo menos intuitas⁸. En los inicios de la transición, y siguiendo una pauta prevista ya en el frustrado proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 1974, se inició una disociación y una dialéctica importante entre los cargos político-administrativos y los cargos de carácter técnico-militar. Por una parte, los Ministros de los Ejércitos —más tarde, tras la creación del Ministerio de Defensa en 1977, el Ministerio de Defensa— y, por otra parte, los órganos técnico-militares superiores del aparato militar, a saber: los Jefes de Estado Mayor de cada uno de los tres Ejércitos y la Junta de Jefes de Estado Mayor. Tales Jefes tenían atribuido (y tienen) el ejercicio del «mando militar» del Ejército correspondiente. Y esa Junta, por su parte, era considerada como «el órgano colegiado superior de la cadena de mando militar de los tres Ejércitos».

La dialéctica creada entre unos y otros órganos, entre los órganos de carácter político-militar y los de carácter técnico-militar, sufriría una acomodación relevante con la promulgación de la Constitución en las postrimerías de 1978. Pero, en sustancia, tal esquema orgánico subsistiría. 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 (en lo que sigue la citaré como LODENOM de 1980), una ley que venía a desarrollar el artículo 8.2 de la Constitución, hizo suyo aquel esquema orgánico perfilado en los primeros tiempos de la transición. Con ello se puso de relieve el arraigo del sistema de órganos de la defensa nacional creado en los años precedentes, su adecuación a la realidad del poder estatal en lo tocante al ámbito militar y defensivo.

Sin embargo, la configuración del sistema de órganos de la defensa ha variado, a mi juicio cualitativamente, con la promulgación de la Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero (que citaré como LODENOM de 1984), de reforma de 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. La reforma introducida en 1984 no ha afectado a la totalidad de la Ley Orgánica de 1980. Ni mucho menos. La modificación ha recaído esencialmente en el Título I, esto es, el título relativo a los órganos superiores de la defensa nacional.

A mi juicio, y con ello anticipo el sentido de buena parte del comentario que sigue, la LODENOM de 1984 ha modificado de tal manera las relaciones precedentes entre los órganos político-administrativos, por una parte, que las efectivas atribuciones de los órganos constitucionales del Estado en materia de defensa militar son ahora más congruentes que antaño con los grandes principios que inspiran la Constitución.

¿Los «órganos constitucionales» del Estado? Me referiré a tres de ellos,

⁸ Cfr. Luis GARCÍA ARIAS, «Las Fuerzas Armadas en la Ley Orgánica del Estado», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 152, marzo-abril 1967, pp. 149-155.

fundamentalmente: la Corona, los órganos de la esfera gubernamental y las Cortes Generales.

2. LOS ACTUALES ORGANOS SUPERIORES DE LA DEFENSA NACIONAL

2.1. *El Rey*

La relación entre el Rey y las actuales FF AA españolas ofrece diversos aspectos al análisis. Pero nos interesa aquí partir de la polémica posición constitucional del monarca en relación con los Ejércitos, y concretamente del artículo 62.b) de la Constitución, en virtud del cual corresponde al Rey —está escrito con verdadero laconismo— el «mando supremo de las Fuerzas Armadas». Y bien, ¿cómo cabe interpretar, desde la óptica jurídica y desde la óptica política, estas palabras? ⁹.

De uno u otro modo, y con uno u otro matiz, la mayor parte de las Constituciones contemporáneas confieren ese mando supremo de los Ejércitos al jefe del Estado ¹⁰; la actual Constitución española lo hace de un modo genérico, sin ninguna especificación ulterior, en particular sin distinguir entre tiempos de paz y tiempos de guerra. Pero nos ceñiremos en lo que sigue a los Estados gobernados parlamentariamente. Prescindiremos aquí, por consiguiente, de la consideración de la forma de gobierno presidencialista —y, por tanto, de EE UU y de tantos otros países— en la que el jefe del Estado, que lo es, a su vez, del Gobierno, tiene atribuida la dirección política efectiva en materia de defensa, aunque no el mando de los Ejércitos en el sentido técnico-operativo.

También en los regímenes parlamentarios actuales cabe excluir, por lo pronto, que el mando supremo del jefe del Estado sobre las FF AA suponga una dimensión técnico-operativa. Claro que no es preciso retrotraerse mucho en el tiempo para advertir cómo los monarcas ejercieron personalmente un mando militar directo. Basta con retroceder simplemente hasta la Monarquía constitucional pura, la Monarquía preparlamentaria, para comprobarlo. Y así, para referirme al caso español, la Ley Constitutiva del Ejército, de 29 de noviembre de 1878, y la Ley Adicional a ésta, de 19 de julio de 1889, además de preceptuar que el «mando supremo» militar y la «facultad de disponer» de los Ejércitos correspondían «exclusivamente» al Rey, prevenían tam-

⁹ Cfr., entre otros, Jorge DE ESTEBAN y Luis LÓPEZ GUERRA (con la colaboración de Eduardo Espín y Joaquín García Morillo), *El régimen constitucional español*, II, Barcelona, Labor, 1982, pp. 32-34 y 268-269. También, Luis SÁNCHEZ AGESTA, *Sistema político de la Constitución española de 1978. Ensayo de un sistema*, Madrid, Ed. Nacional, 1980, pp. 197-199.

¹⁰ Véase MOTZO, *art. cit.*, p. 712.

bién el supuesto que éste tomase «personalmente el mando de un Ejército o de cualquier fuerza armada». Es verdad que en una Monarquía parlamentaria, o en una República parlamentaria, no cabe, en absoluto, ese género de mando técnico-operativo por parte del Jefe del Estado¹¹. Pero ¿tiene cabida, sin embargo, un mando «político»? Y, en caso afirmativo, ¿es «nominal» o «efectivo» dicho mando político-militar?¹²

La noción de mando supremo —o «alto mando»— sobre los Ejércitos y su atribución al Rey surgió en el curso del proceso que llevó de las monarquías absolutas a las parlamentarias. Surgió, recuerda De Vergottini: «(...) strettamente collegata al differenziarsi del ruolo costituzionale del Capo dello Stato da quello del Governo nel quadro del progressivo dissolversi del principio di concentrazione delle attribuzione di indirizzo nel sovrano»¹³. En efecto, en el curso de ese proceso histórico, los Gobiernos de las monarquías constitucionales europeas fueron estableciendo una relación de responsabilidad política con sus respectivos Parlamentos —frecuentemente por la vía de las simples convenciones constitucionales, sin alterar, por tanto, el tenor literal de las Constituciones—. Arraigó, al propio tiempo, la práctica del refrendo de los actos del Jefe del Estado, con lo que se limitaba su capacidad decisoria y se conseguía, además, que la responsabilidad de los mismos recayese por completo en el refrendante, a quien sí cabía exigir dicha responsabilidad. Por otra parte, y ello constituyó un procedimiento distinto del anterior, el dualismo Rey-Gobierno en el seno del poder ejecutivo fue desequilibrándose en favor de este último. Así, andando el tiempo, el Gobierno ejercería en plenitud tal poder, apoyándose en una mayoría parlamentaria y respondiendo de su política únicamente ante el Parlamento. La Corona, por su parte, iría ocupando la posición de órgano constitucional en el marco de una forma de gobierno dada: la parlamentaria¹⁴.

Poder y sujeción a responsabilidad política, como consecuencia de su ejercicio, constituyen dos magnitudes que corrieron en paralelo en el curso de esa evolución de las formas de gobierno. Como consecuencia de ello, el poder o poderes de decisión en manos de la Corona se redujeron en gran medida (quedaron reducidos a un eventual «poder de reserva», dispuesto para intervenir, a través de las vías jurídicas previstas, en ciertos casos de funcionamiento defectuoso del sistema parlamentario). Se redujeron tales poderes, pero,

¹¹ Cfr. Giuseppe DE VERGOTTINI, «Art. 87, IX comma», en *Il Presidente della Repubblica. Art. 83-87* (comp. de la Constitución dirigida por G. Branca), Roma-Bolonia, Zanichelli/Foro Italiano, 1978, pp. 242-244.

¹² Cfr. Carlo ESPOSITO, «Capo dello Stato», en *Enciclopedia del Diritto*, Milán, Giuffrè, vol. VI, 1960, p. 243.

¹³ Véase VERGOTTINI, «Art. 87», *op. cit.*, pp. 240 y ss. Asimismo, Massimo BONANNI, «Tecnoestructura militar y control político hoy», en DE BENEDETTI *et al.*: *El poder militar en Italia* (prólogo de Enzo Forcilla), Barcelona, Fontanella, 1973, pp. 82 y ss.

¹⁴ Cfr. Costantino MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padua, Cedam, 1973, pp. 143-156.

y ésta es la otra cara mostrada por la Corona en un sistema de gobierno de este tipo, permaneció en medida variable su influencia política, su *auctoritas*, ejercida a través del consejo, la consulta, la advertencia... Ni que decir tiene que tal influencia político-moral, dependiente de la concreta situación de las cosas, ha podido ser enorme en ciertos casos¹⁵. Pero uno de los diques que acertaron a levantar algunos poderes tradicionales en esa evolución histórica tan sumariamente esbozada consistió en reservar al soberano, a menudo en nombre de la prerrogativa regia, una esfera de competencia relativa a la dirección política en materia de relaciones exteriores y de seguridad interior del Estado. Se creó así, en ciertos casos, una suerte de *dominio reservado* en el que la Corona, a pesar de no estar sujeta a responsabilidad política, ejercía un poder militar y de política exterior. Lo cual, claro está, debilitaba la posición del Gobierno y, sobre todo, sustraía este orden de cuestiones al control político parlamentario¹⁶. Acaso el Estado donde tal estado de cosas se organizó del modo más radical en la historia contemporánea fue el del II Reich alemán. Salvando las distancias, también la Monarquía de Sagunto erigió aquí aquella suerte de dominio reservado en favor de la Corona. Aunque, claro está, la estructura militarista de ello resultante, una estructura que formaba parte de un militarismo proyectado hacia el interior, no tendría la trascendencia histórica que caracterizó la del II Reich, en el que se aunaron una dimensión militarista interior... y otra exterior.

El proceso de parlamentarización de las monarquías tendería, luego, a superar tal estado de cosas. Y en algunos casos —como en las actuales monarquías japonesa y sueca— la Constitución respectiva ni siquiera atribuye ya el mando supremo militar a la Corona. La Corona española actual se sitúa en el punto de llegada del proceso histórico arriba referido. El Rey personifica aquí una Corona definida como órgano constitucional del Estado en el marco de una forma de gobierno parlamentaria. Y esto último constituye el primer y fundamental referente de una interpretación jurídico-política de aquella atribución del mando militar supremo. Un referente que, por lo demás, debe considerarse en relación con las restantes atribuciones y normas contenidas en la propia Constitución y en las leyes ordinarias, orgánicas o no. Como consecuencia de todo ello, la facultad de disponer de las Fuerzas Armadas no está en manos de la Corona. Así, en la declaración de guerra y la conclusión de la paz o en la declaración de estado de sitio, la participación del Rey es la propia de un *acto constitucionalmente debido*. Por otra parte, la orientación, determinación y ejecución de la política de defensa y militar es competencia legalmente fijada de las Cortes Generales y del Gobierno. El Rey

¹⁵ Cfr. Ignacio DE OTTO Y PARDO, «La posición constitucional del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, núm. 188, octubre-diciembre 1980, pp. 139-181, *passim*. Asimismo, Manuel ARAGÓN REYES, «Corona» y «Monarquía parlamentaria», en *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Astral, 1984, pp. 161-169 y, en particular, 515-522.

¹⁶ Cfr. VERGOTTINI, *Indirizzo politico*, op. cit., pp. 110-124.

ni participa en la *dirección política* de la defensa, ni participa en la dirección política en otros ámbitos. Su mando militar supremo tiene, así, un carácter simbólico, eminente. Esto desde el punto de vista jurídico-político. Desde el punto de vista político, sin embargo, ejerce una influencia notoria. Y, como es sabido, tratándose de las cuestiones de orden defensivo y militar, esta influencia ha sido, y es, verdaderamente notable¹⁷.

En efecto, el acomodo del «Ejército político» legado por el régimen franquista en la reforma liberal-democrática de los últimos años, ha sido harto problemático. La posición del Rey, el Rey de una Monarquía limitada como la prevista en la Ley Orgánica del Estado de 1967, que tenía atribuido un mando supremo militar con carácter real y efectivo, aunque limitado, no podía ser sino relevante. Y no tanto, ni principalmente, porque este mando supremo estuviese legalmente establecido, sino porque la Corona era, venía siendo desde muchos decenios antes, el nexo fundamental de los Ejércitos con el conjunto del Estado; porque la relación establecida entre la Corona y las Fuerzas Armadas venía siendo basilar para la existencia y configuración concreta del poder estatal en España. Ideas, sentimientos, estructuras, prácticas diversas... estrechaban la relación entre el Rey y... sus Ejércitos. Por tanto, ya en curso la transición política reciente, ¿cómo sorprenderse del protagonismo de éste en la configuración de los equilibrios en la esfera militar o en el control de las contradicciones surgidas en la misma?¹⁸

Sin embargo, el influjo político del monarca en los Ejércitos, un influjo tan notable como el que se puso de manifiesto el 23 de febrero de 1981, no es cabalmente incompatible, a pesar de su singularidad, con los principios de una forma parlamentaria de gobierno. Por lo demás, el alcance de dicho influjo depende de la situación de las cosas, de las concretas exigencias y características de cada coyuntura¹⁹. Y no parece que la tendencia en curso acreciente esa funcionalidad de la *auctoritas* militar del Rey, sino todo lo contrario.

En todo caso, no parece aceptable la opinión sostenida por una corriente de pensamiento que asimila la Corona a una magistratura de la crisis. Me refiero al punto de vista sostenido, entre otros, por Herrero de Miñón. Discrepando de la concepción expuesta en las páginas precedentes, establece Herrero que corresponde al monarca un mando personal sobre los Ejércitos, un mando que debe actualizarse en situación de crisis. Siendo el monarca el «comandante en jefe de los Ejércitos» —y de ahí su empleo de capitán general—, siendo, además, «responsable institucional del ordenamiento constitucional», le corresponde asumir «la garantía política última de la Constitución», que es

¹⁷ Cfr. Antonio TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional*, II, Madrid, Atomo Eds., 1986, pp. 29-56.

¹⁸ Cfr. Federico TRILLO-FIGUEROA, «Las Fuerzas Armadas en la Constitución española», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 12, noviembre-diciembre 1979, p. 123.

¹⁹ Cfr. LÓPEZ GARRIDO, *art. cit.*, p. 971.

precisamente la garantía militar. Subyace aquí una concepción de la Monarquía que, entre otras cosas, lleva a Herrero a conceptuar la defensa como «una competencia compartida entre el Rey y el Gobierno»²⁰. Es ésta una concepción que no comparto, pero no parece oportuno aportar en estas páginas una consideración crítica de la misma.

Por lo demás, la evolución reciente del sistema integrado por los órganos superiores de la defensa nacional es concordante con la línea de interpretación que he expuesto en las páginas precedentes. En particular, la redefinición de la Junta de Defensa Nacional aportada por LODENOM de 1984 es congruente con la posición del monarca antes referida. Detengámonos brevemente en este punto. Una Junta, integrada al tiempo por el Presidente y Vicepresidente del Gobierno y los Ministros relacionados con la defensa, por una parte, y, por otra parte, por los cuatro cargos superiores de los Ejércitos, siendo eventualmente presidida por el Jefe del Estado, merece una atención específica; se ha dicho, a veces, que constituía el marco donde prácticamente transcurría la elaboración de la política de defensa²¹. Acaso su redefinición reciente sea sintomática de alguna tendencia relativa al conjunto del sistema de órganos de la defensa nacional.

El Rey puede participar *motu proprio* en las reuniones de la Junta de Defensa Nacional, en cuyo caso las preside. Pero no es éste un órgano de dirección política, sino de carácter asesor y consultivo. De modo que el Rey no participa, tampoco aquí, en el ejercicio de una competencia de dirección política. Ciertamente, nuestro caso no es equivalente al del Consiglio Supremo di Difesa italiano, que «*determina i criteri e fissa le direttive*» en materia de defensa, razón por la cual es un órgano de orientación política²². Pero conviene reparar en el cambio sutil efectuado al respecto por la LODENOM de 1984.

La LODENOM de 1980, que a este respecto reprodujo prácticamente los términos de la Ley 8/1978, de 28 de diciembre, por la que se habían regulado las funciones de los órganos superiores del Estado en lo que respecta a la defensa nacional, encomendaba a aquella Junta las siguientes funciones:

«a) *Proponer al Gobierno* las líneas generales concernientes a la defensa nacional.

b) *Formular y proponer al Gobierno* la política militar y las directrices en que ha de basarse la aportación del potencial no militar al conjunto de la defensa nacional.»

²⁰ Cfr. Miguel HERRERO y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, «El Rey y las Fuerzas Armadas», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, UNED, núm. 7, otoño 1980, p. 52. En contra de la opinión de Herrero, cfr., entre otros, TORRES DEL MORAL, *Principios*, op. cit., pp. 50-54.

²¹ Véase Federico SÁNCHEZ DE VELASCO, *La ordenación jurídica de la defensa nacional* (tesis doctoral), Sevilla, 1981, p. 232.

²² Véase VERGOTTINI, «Art. 87», op. cit., pp. 256-265.

La rectificación introducida en 1984 sustituye estas funciones por las siguientes:

«2. La Junta de Defensa Nacional emitirá *informe* en cuantos asuntos *somete a su consulta el Gobierno* en todo lo que concierna a la defensa nacional, e *informará las grandes directrices* de la política militar elaborada *por el Ministro de Defensa*.

3. Asimismo, estudiará y elevará al Gobierno las propuestas que estime oportunas en aquellos asuntos relacionados con la Defensa Nacional que, afectando a varios Ministerios, exijan una propuesta conjunta.»

Todo ello sugiere que el *centro de gravedad* en el proceso de elaboración de la política de defensa militar ha sufrido, a partir de 1984, un *desplazamiento* desde el ámbito de la Junta de Defensa hasta el ámbito propiamente gubernamental. Más en particular, la iniciativa en ese proceso de elaboración parece estar en manos del Gobierno, el Presidente del mismo y el Ministro de Defensa. Esto por un lado. Por otro lado, y en lo que respecta a lo que parece el núcleo de la cuestión, la política militar, la Junta ya no formula y propone, sino que se limita a informar las grandes directrices.

Otro tanto cabe decir en materia de política de defensa en general, aunque en este punto la discrecionalidad del Gobierno parece aún más notable.

En fin, la Junta del período 1978-1983 podía suscitar dudas en tanto que órgano de carácter verdaderamente asesor y consultivo. Pero su configuración a partir de 1984 parece disiparlas. Por lo demás, esta configuración reciente parece más concordante con el carácter simbólico del mando supremo militar que corresponde al Rey, que la preside cuando asiste a sus reuniones. Por otra parte, quizá constituye este órgano un marco idóneo para que el monarca ejerza su influencia política sobre los cualificados miembros que lo integran. Pero esto es precisamente lo que le corresponde y está en su mano en una forma de gobierno parlamentaria.

2.2. *Los órganos gubernamentales*

Acaso una de las tendencias más visibles en lo tocante a la dirección de la política de defensa sea su centralización en manos de los órganos políticos nucleadores de los Estados contemporáneos. Es ésta una tendencia, advierte De Vergottini, que viene imponiéndose independientemente de las formas estatales, y, a decir verdad, expresa de modo específico una de las trazas históricas que ha desembocado en la configuración del Estado moderno, el Estado «tout court». La evolución política de los países organizados de acuerdo con la forma federal es particularmente ilustrativa de esa centralización del control

ejercido por los órganos nucleadores del Estado sobre el aparato militar y defensivo²³. En lo que respecta a España, y sobre el telón de fondo de un pasado de centralismo extremo, la Constitución vigente reconoce «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones»; pero, posteriormente, en el momento de especificar el alcance de tal derecho en relación con el tema que nos ocupa, el texto constitucional no ofrece ningún matiz o resquicio innovador: los órganos centrales del Estado, reza su artículo 149.1.4.^a, tienen «competencia exclusiva» sobre... «Defensa y Fuerzas Armadas».

Sin embargo, es otra la línea de tendencia que querría destacar aquí. En efecto, el predominio del poder legislativo, en lo que se refiere a la dirección del aparato militar, es algo relativamente transitorio, y, excepción hecha de alguna Constitución como la austríaca de 1920, parece ser, allí donde se da, un fenómeno característico del primer constitucionalismo liberal y de la fase de ruptura revolucionaria que acompañó a éste. La historia contemporánea española ha conocido un ejemplo destacado a este respecto: la Constitución de Cádiz, informada en este punto por la preocupación tendente a contrarrestar las competencias militares reconocidas al monarca²⁴. Pero lo característico de los Estados modernos contemporáneos ha sido, por el contrario, la concentración del «poder de defensa» en manos del ejecutivo. Precisamente en esto consiste la tendencia sobre la que quería llamar la atención en estas líneas. O mejor dicho, en esto consiste un primer aspecto de la misma, porque otra de sus caras igualmente significativa es aquella que se manifiesta como una rigurosa propensión a concentrar la dirección de la defensa en el seno del propio ejecutivo, a poner ésta en manos de órganos restringidos y con frecuencia monocráticos²⁵.

La formulación del artículo 97 de la Constitución española, con su explicitación de que el Gobierno dirige la política, pone de relieve, es claro, la necesaria subordinación del «poder militar» al «poder civil». Pero revela también, inmediatamente, que el caso español forma parte integrante de aquella tendencia, arriba notada, a la preponderancia del ejecutivo. En efecto, la «función de defensa» —ha escrito Sánchez Agesta a este respecto, presentándolo como una «conclusión muy importante»— «(...) es un contenido central de la *función de gobierno*», de modo que «corresponde al órgano de esta función, al Gobierno, dirigir la política de defensa y las Fuerzas Armadas (...)»²⁶.

Es ésta una conclusión que, a la vista de la literatura publicada sobre la materia, suscitaría seguramente un amplio acuerdo. Sin embargo, cabe desta-

²³ Cfr. VERGOTTINI, *Indirizzo politico*, op. cit., pp. 225-236.

²⁴ Cfr. Antonio PORRAS NADALES, «Ordenamiento de la defensa, poder militar y régimen constitucional en España», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 35, septiembre-octubre 1983, pp. 205-207.

²⁵ Cfr. VERGOTTINI, *Indirizzo politico*, op. cit., pp. 287-300.

²⁶ Véase SÁNCHEZ AGESTA, *Sistema político*, op. cit., p. 250.

car también otra realidad jurídica y política que ha venido emergiendo enérgicamente, a saber: el Presidente del Gobierno concentra en sus manos, a su vez, un abultado conjunto de competencias y atribuciones en materia de defensa, y, más en particular, en lo tocante a los Ejércitos. El Presidente del Gobierno parece ser, jurídica y políticamente, el verdadero centro de gravedad del sistema de fuerzas que actúan sobre la política de defensa y sobre la Administración militar. Lo cual ilustra y especifica el segundo de los aspectos de la tendencia arriba referida, el relativo a la concentración de competencia sobre la defensa en el seno del propio ejecutivo.

Desde el punto de vista normativo, el artículo 98.2 de la Constitución ofrece el marco general de este último fenómeno. «El Presidente —reza tal artículo— dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, (...)» Al propio tiempo, la LODENOM de 1984 ha acarreado, a mi juicio, un cambio sustantivo en lo que respecta a la concreta atribución de competencias en favor del Presidente del Gobierno. Sin menoscabo de la entidad de tal cambio en favor de la posición del Presidente del Gobierno, esta Ley Orgánica ha acrecido, también de modo harto notable, las atribuciones del Ministro de Defensa y, en general, del Gobierno.

El cambio en cuestión se ha operado mediante una reasignación de competencias, competencias precisas y relevantes, en materia de política militar y de Administración militar en favor de los órganos precitados. La titularidad de estas competencias la ostentaban, en el sistema vigente hasta esa Ley de 1984, los órganos superiores de la defensa de más acusado carácter técnico-militar. Me refiero a la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM) y a los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire; y, desde luego, aunque en otro plano, a la propia Junta de Defensa Nacional.

La Junta de Jefes de Estado Mayor estaba configurada hasta 1984 como «el órgano colegiado superior de la cadena de *mando* militar de los tres Ejércitos». En calidad de tal, era responsable del grado de «eficacia operativa conjunta» de tales Ejércitos. Pero, tras la reforma aludida, ha cambiado su naturaleza orgánica. Ahora es un órgano de *asesoramiento*, asesoramiento del Presidente del Gobierno y del Ministro de Defensa. Ya no es responsable de la eficacia operativa referida. Por lo demás, ha perdido una parte sustantiva de sus competencias técnico-militares. Venía siendo competencia suya la *formulación y proposición al Gobierno* del Plan Estratégico Conjunto y la *determinación*, en el marco de éste, del Objetivo de Fuerza Conjunto; y, también, la subsiguiente conducción de dicho Plan. Su cometido actual en este orden de cuestiones es, por el contrario, de carácter asesor.

Por otra parte, ha decaído una importante atribución de la JUJEM en lo que respecta a la Junta de Defensa Nacional, a saber: el asesoramiento técnico a ésta en la elaboración de la política militar. Y es que hasta 1984 era competencia de dicha Junta de Defensa la *formulación* de tal política al Gobier-

no. Hoy en día, por el contrario, la elaboración de la política militar es cosa del Ministro de Defensa, aunque éste debe someter luego a información de la Junta las grandes líneas de la misma.

También ha sufrido una modificación sensible la posición relativa de los Jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire. Siguen ejerciendo el mando de sus respectivos Ejércitos, pero se refuerza su «directa dependencia» del Ministro de Defensa. Ya no son propiamente los «responsables» del grado de capacidad operativa de éstos. En este orden, lo suyo es «asesorar e informar» al Ministro de Defensa.

La contrapartida buscada mediante el conjunto de modificaciones orgánicas referidas no ofrece dudas. Para decirlo con palabras contenidas en la *Memoria de la Legislatura (1982-1986)*, publicada recientemente por el Ministerio de Defensa, con todo ello, «(...) las figuras del Presidente y el Ministro (de Defensa) adquieren un papel preponderante en la dirección de la política de defensa»²⁷. En realidad —maticemos estas palabras—, la política en cuestión no parece ser tanto la de defensa genéricamente considerada cuanto la política militar *strictu sensu*.

Ciertamente, la posición relativa del Presidente del Gobierno se fortalece de modo indudable a partir de la LODENOM de 1984. En el modelo vigente hasta 1984 se reiteraba —sin mayores especificaciones y con los términos de la propia ley constitucional— su función de dirección y coordinación del Gobierno en materia de defensa, tanto en situación de paz como en situación de guerra. Sin embargo, en virtud del artículo 8.º de esa Ley Orgánica de 1984, dicha posición constitucional del Presidente del Gobierno se especifica mediante las siguientes atribuciones:

- 1.ª Ejerce su autoridad el Presidente del Gobierno «(...) para ordenar, coordinar y dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas».
- 2.ª Le corresponde, además de la dirección de la guerra —cosa que ya venía reconociéndosele con anterioridad—, «(...) la formulación de las directivas para las negociaciones exteriores y la definición de los grandes planteamientos, tanto estratégicos como de la política militar».
- 3.ª Y, por último, un haz de atribuciones destinado seguramente a subrayar su posición en las fases de planeamiento, programación y presupuestación, fases todas ellas integrantes del Ciclo de Política de Defensa: «(...) el Presidente del Gobierno define los grandes objetivos estratégicos, aprueba los planes que se derivan de esta definición, la distribución general de las Fuerzas Armadas y las medidas destinadas a proveer las necesidades de los Ejércitos».

²⁷ Véase Ministerio de Defensa, *Memoria de la legislatura (1982-1986)*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1986, p. 47.

Y de la personalización de la política de defensa y militar en el Presidente del Gobierno a la personalización de ésta, también, en el Ministro de Defensa. Por lo pronto, y por delegación del Presidente del Gobierno, corresponde a este Ministro no sólo la dirección de la política de defensa, sino también «ordenar, coordinar y dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas». Congruentemente, tiene la facultad de supervisar el grado de adiestramiento y la eficacia operativa de los Ejércitos, así como el ejercicio de las facultades reglamentarias y disciplinarias pertinentes. Hasta 1984 se le atribuía tan sólo «la ejecución» de la política militar, contando para ello, entre otras cosas, con aquellos órganos administrativos... «no encuadrados en la cadena de mando militar». Desde 1984, por el contrario, la posición del Ministro de Defensa en este orden de cuestiones ha variado de modo cualitativo. A él compete «determinar» —y no sólo ejecutar— la política con respecto a los tres Ejércitos. Le compete, de modo específico, la formulación del Plan Estratégico Conjunto y, lo que es esencial desde la óptica de la política militar, la determinación del Objetivo de Fuerza Conjunto en el marco de tal Plan; todo ello, claro está, con vistas a su elevación al Gobierno. En esta redefinición de la figura del Ministro cobran gran significación práctica, seguramente, facultades como la consistente en «dirigir, coordinar y controlar la política de personal», y en general la dirección —por delegación del Gobierno— sobre el conjunto de la Administración militar.

El nuevo equilibrio creado con el cambio de naturaleza de la JUJEM y la redefinición de las posiciones del Presidente del Gobierno y del Ministro de Defensa se completa con la creación de un nuevo órgano, a saber: el Jefe del Estado Mayor de la Defensa. Su *status* y cometido vienen a prolongar los perfiles prefigurados en las glosas precedentes. En efecto, se trata de un «colaborador», el principal, del Ministro de Defensa, y su campo de actuación es el relativo al «planteamiento y ejecución de los aspectos *operativos* de la política militar». En tiempos de guerra, recuérdese que la JUJEM ya no es un órgano de mando militar, sino de asesoramiento, el Gobierno podrá nombrar a este colaborador del Ministro como «General Jefe del Mando Operativo de las Fuerzas Armadas», a fin de que conduzca las operaciones militares.

Todavía en la esfera gubernamental, cabría examinar también la significación de los Ministros de los distintos Departamentos afectados por la ejecución de la política de defensa. Pero de acuerdo con el enfoque adoptado en la presente exposición, interesada por la dimensión militar de la defensa, podemos prescindir de ello.

2.3. *Las Cortes Generales*

La participación de las Cortes en la política de defensa se produce, como es sabido, en el marco de la forma de gobierno parlamentario. Esta partici-

pación se canaliza, señaladamente, a través del ejercicio de su potestad legislativa general cuando afecta a materias relacionadas con la política en cuestión mediante la aprobación de los créditos presupuestarios correspondientes, y mediante el control de la acción del Gobierno y de la Administración militar. Por lo demás, las Cortes intervienen de un modo específico en una serie de actos de índole político-defensiva singularizados expresamente en la propia Constitución española y que hacen referencia en la mayor parte de los casos al uso del aparato militar. Me refiero, entre otras, a la declaración de la guerra y la conclusión de la paz (art. 63.3), a la autorización previa para la celebración de tratados o convenios de carácter militar (art. 94.b) y a la declaración (por el Congreso) del estado de sitio (art. 116.b).

La participación de las Cortes en la política defensiva adoptada por el Gobierno tiene a su disposición el conjunto de expedientes de control político ordinario, esto es, la formulación de preguntas, interpelaciones, comisiones de encuesta... Sin embargo, no parece que el uso de tales resortes de control venga siendo particularmente intenso²⁸. Lo cual constituye uno de tantos hechos que pone sobre la pista de una realidad notoria, tanto aquí como en otros países. Me refiero a la escasa influencia política de los Parlamentos contemporáneos en materia de defensa, y más concretamente en lo que respecta a la política militar. La tendencia, ya aludida, a la concentración en el Ejecutivo de la dirección política de la defensa, así como al acentuado protagonismo en el seno de éste de órganos de carácter restringido y con frecuencia unipersonales que acumulan competencias sobre este género de cuestiones, acarrea una pérdida de peso político de ese órgano constitucional de los Estados liberal-democráticos, que por este solo hecho ven disminuido el contenido de tal adjetivación. En nuestro caso, además, a las dificultades compartidas con otros países para el ejercicio del control político parlamentario en materia de defensa, hay que añadir las derivadas de la singularidad histórica del Estado español, y específicamente las suscitadas por la modalidad de transición entre el franquismo y el régimen liberal-democrático del presente.

Sin embargo, y vistas las cosas desde otro ángulo, la reforma operada mediante la LODENOM de 1984 ofrece, en principio, una mayor virtualidad al ejercicio del control político parlamentario. Y es que la política de defensa y la política militar gravitan ahora en mayor medida que en los años precedentes sobre el Gobierno, el Presidente de éste y el Ministro de Defensa. Esto es, están en mayor medida en manos de quienes *sí son responsables* ante las Cortes Generales.

²⁸ Véase Diego LÓPEZ GARRIDO, *Algunos datos sobre el control de la política de defensa y la Administración militar en el Congreso de los Diputados, 1977-1985*, comunicación presentada al I Congreso Iberoamericano de Sociología Militar, Madrid, 16-19 septiembre 1985.