

CONSTITUCIÓN Y FUERZAS ARMADAS

Pedro González-Trevijano Sánchez

Rector de la Universidad "Rey Juan Carlos".

Excelentísimo señor almirante general, excelentísimo teniente general y buen amigo, Domingo Marcos Miralles, profesor Juan Antonio Sagardoy, director de la Cátedra "Santa Cruz de Marcenado", excelentísimos e ilustrísimos señores, señoras y señores, queridos amigos. En primer lugar quiero manifestar, y además de forma explícita, la satisfacción de poder participar tan activamente en un foro tan significativo como esta Cátedra "Santa Cruz de Marcenado", y expresar también lo que de alguna manera se decía desde el ámbito de las Fuerzas Armadas, de la Universidad "Rey Juan Carlos": que es una Universidad moderna, dinámica, pero que es una Universidad que, aún siendo moderna, busca desde un primer momento la excelencia, la calidad, y está encantada de auspiciar los mejores retos académicos con un Centro de referencia, y de la investigación también, como es el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN); y, si satisfecho está el CESEDEN de las relaciones con la Universidad, que le conste a mi buen amigo el teniente general Marcos Miralles, igual de satisfecho está este rector y, sobre todo, lo que es más importante, la Universidad "Rey Juan Carlos".

Voy a tratar de señalarles con carácter general cual es a mi juicio, o cuales son, a mi juicio, las líneas que, de una manera u otra, definen el tratamiento de las Fuerzas Armadas en la Constitución española de 1978. Dentro de aproximadamente ocho meses saben ustedes que vamos a conmemorar -si no me equivoco- el vigésimo séptimo aniversario de la Constitución española de 1978. Una Constitución que ha establecido un marco de libertad y de convivencia desconocido a lo largo de una quebrantada historia constitucional; una Constitución de verdad, una Constitución con mayúsculas; una Constitución que de alguna manera consagra esa idea ya auspiciada por los revolucionarios franceses en 1789, cuando en su famosa Declaración de 26 de agosto señalaban, que no hay Constitución si no se reconocen los derechos fundamentales y el principio de separación de poderes. Esta Constitución de 1978 acoge, y además acoge como ustedes saben de una manera muy generosa, el respeto de los derechos de la persona y el principio de separación de poder.

Esta Constitución ha tenido así a lo largo de estos 27 años una influencia enorme en todo lo que ha sido la organización de poderes del Estado y en las distintas Instituciones y Administraciones que se vertebran a su hilo. Cambió el perfil de nuestras Cortes Generales, que pasan a ser por primera vez desde hace muchos años auténticamente representativas, auspicia un Gobierno que dirige desde la perspectiva del Estado de Derecho y Democrático la política interior y exterior del Estado, y posibilita que unos jueces y magistrados puedan administrar justicia. Jueces y magistrados sometidos solamente al imperio de la ley y del derecho, y actuando siempre con independencia. Pues bien, esta enorme influencia de la Constitución, que se vislumbra en los tres poderes clásicos del Estado, el poder Legislativo, el poder Ejecutivo y el poder Judicial, lo hace también de alguna manera en el acercamiento a las Fuerzas Armadas, que es una de las Instituciones, uno de los Institutos a los que nuestra Constitución presta especial atención, como les señalaré posteriormente.

La Constitución española de 1978 recoge pues una idea de alguna manera apuntada en nuestro constitucionalismo, pero auspiciada también por el constitucionalismo más moderno, que es realizar un reconocimiento explícito de la estructura de las funciones y competencias de las Fuerzas Armadas en el propio texto de la Constitución, y no dejar solo al posterior desarrollo legislativo la concreción de sus ámbitos institucionales y de actuación específicos. Esto, de alguna manera, no es, como decíamos, una novedad, porque ya la Constitución de Cádiz de 1812 lo hacía, pero en un sentido moderno si se acerca con una preocupación distinta a tiempos anteriores. A tal efecto la Constitución se encuentra dentro de este contexto de Constituciones que se ocupan, vamos a denominarlo con empatía, el tratamiento de las Fuerzas Armadas. Es el caso por ejemplo, y seguramente el más significativo en un primer instante, de la vigente Constitución austriaca del año 1920, que tiene un importantísimo artículo y de gran influencia en las Constituciones posteriores relativas a las Fuerzas Armadas, que es el artículo 79, donde se nos señalan tres unas ideas importantísimas. La primera de ellas, que las Fuerzas Armadas siempre están sometidas al poder civil. En segundo término, que el sometimiento al poder civil se instrumentaliza en un Estado moderno a través de su sumisión al Gobierno. Y, en tercer lugar, que las Fuerzas Armadas cumplen satisfactoriamente las labores clásicamente encomendadas, y que son, la defensa de la soberanía y de la independencia del Estado y su integridad territorial, pero además algo más respecto de la defensa del orden jurídico y por ende del respeto de las instituciones democráticas. Pues bien, esta Constitución austriaca acogería lo que vendría a ser

después este elenco constitucional posterior auspiciado fundamentalmente por una Constitución tan especial en este ámbito como es la Constitución alemana o como es la Constitución portuguesa. La Constitución alemana, la denominada *Ley Fundamental de Bonn*, que es en realidad su Constitución, y que es del año 1949, tiene un artículo, el artículo 87 apartado a, si no recuerdo mal, en el que se dice que las funciones de las Fuerzas Armadas están encomendadas al Gobierno, que es una competencia de la Federación, en consecuencia no de los *länder* ni de los Estados Federados, mientras que se establece expresamente que las funciones atribuidas a las Fuerzas Armadas tendrán que estar previstas expresamente en la Constitución.

Frente a este régimen, que es el tradicional, y en el que de alguna manera se inspiró, como veremos ahora, el constituyente español de 1978, existía sin embargo de unos años antes un modelo constitucional distinto: el ejemplo del constitucionalismo portugués; de una Constitución, en su momento revolucionaria, la Constitución portuguesa de 1976, que ustedes saben fue la consagración jurídica de la revolución de 25 de octubre. Pues bien esta Constitución en un primer momento, en el año 1976, se acerca a la función de las Fuerzas Armadas con un ánimo manifiestamente revolucionario, hasta el extremo de que, si ustedes leen los artículos 273, 274 y 275 con cierto detalle, verán que en estos preceptos se hace una referencia a dos actividades fuera de lo que es el tratamiento constitucional de las Fuerzas Armadas en los Estados hoy de nuestro entorno. De un lado, se dice que las Fuerzas Armadas son un Instituto o Institución nacional básica del país; y, en segundo término, lo que es más importante, se convierte *de iure* y *de facto* a las Fuerzas Armadas en los valedores y en los responsables últimos del proceso revolucionario portugués. Esto, que pudo tener sentido en un primer momento en aquellos años de 1976 hasta 1979, sería cambiado lógicamente algunos años más tarde, y en la profunda reforma constitucional portuguesa del año 1982 las Fuerzas Armadas pasarán a configurarse ya en la Constitución portuguesa con el perfil semejante al resto de los Estados de su entorno. Las Fuerzas Armadas son hoy una institución relevante, las Fuerzas Armadas están sometidas a los parámetros de actuación dictados por el Gobierno, pero las Fuerzas Armadas no son de ninguna de las maneras el baluarte de las esencias o de los principios políticos del régimen constitucional portugués.

Pues bien, con este contexto constitucional próximo, cuando los constituyentes españoles se acercan a la que sería la futura Constitución de 1978 lo hacen teniendo yo creo como referencia inmediata estas dos ideas: de un lado, el sometimiento de las Fuerzas Armadas a los parámetros del poder civil que se va a canalizar a través de la acción del

Gobierno; y, en segundo término, sin embargo, ante el convencimiento que dado el papel importante destacado por las Fuerzas Armadas en los años de 1975 y 1976 y durante nuestra Transición política, llevó a que de manera no habitual, el artículo que se ocupa prioritariamente de las Fuerzas Armadas en la Constitución no se encuentra, como sucede en las Constituciones de nuestro entorno, dentro de lo que es el Gobierno o la Administración del Estado, si no que se encuentra, ni más ni menos, que en el *Título Preliminar* de la Constitución; lo cual no es, como veremos más adelante, desde luego ninguna casualidad.

En este contexto, les decía, la Constitución española de 1978 se refiere a las Fuerzas Armadas, y a los asuntos que podíamos denominar de índole militar fundamentalmente en seis artículos, de los que hay a mi juicio tres, que son de contenido sustancialmente prioritario. El más importante, por supuesto, es donde se define el sentido, la estructura y las funciones encomendadas a las Fuerzas Armadas: el artículo 8. En este artículo 8 se viene a decir que las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el régimen constitucional. Junto con este artículo 8, que es como les digo y ustedes conocen bien el artículo básico o de referencia, hay otros dos artículos que funcionan de forma complementaria, tanto desde una perspectiva, si me permiten de índole teórica, como desde una perspectiva práctica. En primer término, el artículo 62 letra *h*, que encomienda el mando supremo de las Fuerzas Armadas al Jefe del Estado; y, en segundo lugar, el artículo 97 donde se dice que el Gobierno dirige la política interior y exterior del Estado, y dentro está lógicamente la dirección de las Fuerzas Armadas, pero también se señala que se le encomienda la Administración civil y militar. Y, por lo demás, hay otros tres artículos que tangencialmente tocan también materias de índole vinculadas a las Fuerzas Armadas: Es el caso del artículo 28, donde se establecen restricciones a lo que es la libertad de sindicación y el ejercicio del derecho de huelga por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas; del artículo 29, que restringe de alguna manera la posibilidad de que los miembros de las Fuerzas Armadas puedan interponer o ejercer el derecho de petición; y el artículo 30, donde se consagra el deber y el derecho de defender a España.

Estos serían, a mi juicio, los parámetros materiales que vienen a definir el contenido sustancial que define la Constitución española de 1978. Y partiendo de esta exposición material constitucional que les digo, yo creo que podíamos detenernos, si quiera fuera de forma sucinta, en los siguientes temas que son los que creo tienen mayor relevancia

constitucional. El primero de ellos, porque estimo que es muy significativo, se lo apuntaba con antelación: el porqué de su reconocimiento expreso en el *Título Preliminar* de la Constitución, algo que desde luego no es, les decía antes, una casualidad. Si ustedes se acercasen a los debates constituyentes verían que el hoy artículo 8 de la Constitución fue objeto de diferentes enmiendas tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado. En el Congreso de los Diputados, si no recuerdo mal, siete enmiendas, y, en el Senado, diez. Estas enmiendas afectaban a materias distintas: en primer lugar, a la estructura de las Fuerzas Armadas; en segundo término, a las funciones asignadas; y, finalmente, afectaban también a la discusión que se planteó con cierta intensidad, sobre la conveniencia, o no, de la inclusión de las Fuerzas Armadas en el mentado *Título Preliminar*.

Si nos acercamos, en primer lugar, a los debates constituyentes en el Congreso de los Diputados, se levantarían fundamentalmente dos voces tanto en contra como a favor de la inclusión de las Fuerzas Armadas en el mismo. A favor, que fue la postura que triunfaría, sobre todo, el entonces ponente don Miguel Herrero de Miñón, que justificó la inclusión de las Fuerzas Armadas en varias razones, pero de las que destacaba una de manera principal: porque las Fuerzas Armadas, además de tener asignada la defensa de la soberanía y la defensa de la integridad territorial del Estado, pasaban a ser asimismo consideradas como defensoras del propio régimen constitucional. Lo que hacía a Herrero de Miñón denominar a nuestra Fuerzas Armadas pioneras del ordenamiento constitucional. Frente a este criterio, sin embargo, hubo posiciones contrarias. Así fue el caso, por ejemplo, del Senador de Unión de Centro Democrático señor Ortí Bordás, que entendía que casaba mal la incorporación de las Fuerzas Armadas en el *Título Preliminar*, porque, a pesar de las funciones significativas antes descritas, no eran una institución, las Fuerzas Armadas, que de alguna manera se vinculara bien con las instituciones o con los principios inspiradores que acogía la Constitución española de 1978 en dichos preceptos. Piensen ustedes, para que se hagan una idea de lo referido, que el reiterado *Título Preliminar* se ocupa de aspectos tan nucleares como los que les voy a reseñar. Así, en el artículo 1 se afirman, ni más ni menos, que nuestros valores constitucionales, y verán que se dice que la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria, que la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado y se habla de las ideas de libertad, de justicia, de igualdad y de pluralismo político.

En el artículo 2 de la Constitución se menciona la indisoluble unidad de la Nación española, el reconocimiento del principio de unidad, pero también del principio de

autonomía y de solidaridad. En el artículo 3 se trata del derecho y del deber de conocer el castellano. En el artículo 4 se menciona la bandera. En el artículo 5 se constitucionaliza la capital del Estado. En el artículo 6 se enuncian los partidos políticos. En el artículo 7, lo sabe mejor que yo el profesor Juan A. Sagardoy, se ocupa de los sindicatos y de las asociaciones empresariales. Y en el artículo 9 se habla, ni más ni menos, que del principio de constitucionalidad y de legalidad. Pues bien, dentro de esta parte tan importante, el artículo 8, como les he comentado, se refiere de forma expresa a la estructura y a las competencias asignadas a las Fuerzas Armadas.

Así las cosas, esta discusión llegaría también al Senado, y se reproduciría, más o menos, en términos semejantes. Algunos senadores ilustres, como por ejemplo don Joaquín Satrústegui, siguieron manteniendo que, aunque las Fuerzas Armadas desplegaban una función importante en un Estado moderno, y por ende en su Constitución, no estaba justificada su incorporación en el *Título Preliminar*. Una opinión que sería respondida, ahora, por González Seara, que volvería a reiterar otra vez las argumentaciones establecidas por Herrero de Miñón, que les he dicho y, que en consecuencia, no voy a repetir.

Como ven por tanto ustedes, el tema de la incorporación en el *Título Preliminar* goza de una significación de visualización política bastante importante. Para los constituyentes de 1978, las Fuerzas Armadas tenían asignadas funciones destacadas y relevantes, por eso se decidieron, con mejor o peor técnica jurídica, a incluirlas dentro del *Título Preliminar* de la Constitución. Esta fue, con mucho, la discusión principal, por más que efectivamente hubo otras enmiendas, cuyas principales voy a apuntarles también, por más de la singularidad de alguna de ellas. Por ejemplo, el entonces parlamentario señor Bandrés, argumentó que lo más conveniente era la eliminación de un artículo sobre las Fuerzas Armadas, y dejar su tratamiento a lo que se estableciese en un segundo momento por el legislador ordinario, a través de la ley orgánica correspondiente, tanto de las Fuerzas Armadas como de las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado. O la enmienda auspiciada por parte del señor Xirinacs, que en una concepción un poco estrambótica de la Confederación Republicana Española, esgrimiría la necesidad de que se estableciese, de forma expresa, la necesidad de prescribir en cualquier caso el uso de la fuerza, ya que se decía era absolutamente incompatible con el Preámbulo de la Constitución y, en el ámbito internacional, con la Carta de Naciones Unidas.

Pero, dejando al margen estas dos consideraciones, que son residuales, la gran discusión se suscitó, sobre todo, como les digo, en el tema de la inclusión o no de las Fuerzas Armadas en el *Título Preliminar*. Por lo demás, respecto del artículo 8, no hubo otras grandes discusiones materiales. Es verdad que en un primer momento se pensó en acoger una lectura del apartado segundo del artículo 8, que en la actualidad se remite muy brevemente a lo que se establezca en una Ley Orgánica de desarrollo, con una dicción más compleja; una dicción más compleja, que el final no se establecería, y donde se decía que:

“Una ley Orgánica regulará los principios básicos de la organización militar dentro de la presente Constitución y la composición y funciones de una Junta Superior de la Defensa como órgano asesor del gobierno en los asuntos relativos a la Defensa.”

Y terminaba diciendo, así como:

“De una Junta de Jefes de Estado Mayor como órgano colegiado superior del mando militar de las Fuerzas Armadas.”

Esta redacción sería sustituida posteriormente por una regulación mas sencilla, que es la que ha pasado a la presente Constitución, y en cuyo apartado segundo se dice simplemente que una Ley orgánica regulará las bases de la Organización Militar conforme a los principios de la presente Constitución. Una ley orgánica, que ustedes conocen muchísimo mejor que yo, la ley Orgánica de Defensa, inicialmente aprobada, si no recuerdo mal, el 1 de julio de 1981, y modificada después el 5 de julio de 1984, y que está siendo sometida a una posible reforma, porque hay un anteproyecto que de alguna manera parece que va a auspiciar una nueva redacción al respecto.

El segundo de los aspectos, que yo creo que es importante destacar del tratamiento constitucional en las Fuerzas Armadas, es el sometimiento, como les decía, como en todos los Estados democráticos y de derecho modernos de nuestro entorno, al poder civil. Una supeditación que se encuentra recogida ya a mediados del siglo XVIII en una de las obras clásicas de la ciencia política y de Derecho Constitucional, y que es, *El espíritu de las leyes*, de Montesquieu. Montesquieu, como ustedes saben, hace una construcción, afirmando el principio de separación de poderes, atribuyendo a diferentes poderes, diferentes funciones, y parte de la comprensión de que la función más excelsa del Estado es la que se asigna al Parlamento. El Parlamento despliega la función más relevante, en la medida en que las personas que se asientan en él son, ni más ni menos, que los

representantes de la soberanía popular y, además, éstos representantes de la soberanía popular tienen encomendada la función mas sobresaliente en el Estado moderno: la función de aprobar la ley; la ley es, en la concepción “roussoniana”, la expresión de esta voluntad popular. Pues bien, sometido al Parlamento se encuentra el poder ejecutivo, lo que hoy denominamos, el Gobierno, para afirmarse en la construcción de Montesquieu, que el poder militar viene a ser la ejecución fáctica de las órdenes del poder Ejecutivo, y en consecuencia a disposición del poder Ejecutivo, pero sometido también a las disposiciones del poder Legislativo.

Es verdad que esta construcción de Montesquieu podría ser objeto en la actualidad de algunas matizaciones, pero al menos respecto a lo que se refiere al sometimiento expreso del poder militar al poder civil, viene como les digo auspiciado, ya en un sentido moderno. Y como tal se recogería efusivamente desde un primer momento por las primeras Constituciones revolucionarias francesas: las de 1791, 1793 y 1795. Unas Constituciones que disponen de artículos en los que se expresa de forma clara y tajante el sometimiento del poder militar a las disposiciones del poder civil del Estado.

El tercero de los puntos, que de alguna manera queda, creo que también bastante claro, aunque aquí hay un debate de actualidad que les voy a apuntar también, es cual es la naturaleza de la atribución del mando supremo de las Fuerzas Armadas al Jefe del Estado: como les decía antes, además del artículo 8, y del sometimiento y dirección de la política interior y exterior y de la Administración civil y militar por parte del Gobierno en el artículo 97, había un precepto en la Constitución asimismo relevante, el artículo 62 *h*, donde, dentro de la casuística de listas de competencias que se asignan al Monarca, se dice que el Rey ostenta el mando supremo del Ejército.

Ustedes saben que la vinculación de la monarquía no solamente española, que por supuesto que si, como de todas las monarquías europeas, a lo que ha sido el mando de los ejércitos, es antigua, y además es bastante recurrente no solamente la historia constitucional de estos últimos 150 o 200 años, sino también prácticamente desde lo que ha sido la formación de la Nación española hace mas de 500 años. Una vinculación que era muy directa, tanto de derecho como de hecho, en los tiempos de las monarquías absolutas, es decir, en aquellos momentos en el que el rey intervenía en el poder Legislativo, en el que actuaba en el poder Ejecutivo, ya que designaba o cesaba a su libre arbitrio a los ministros, y también lo hacía designando, directa o indirectamente, los miembros del poder Judicial. Se mantiene, en un segundo momento, en lo que se llaman

hoy monarquías constitucionales o limitadas; en ellas el Rey detenta unas facultades de decisión en el ámbito ejecutivo, facultades de decisión no solamente simbólicas, sino efectivamente reales. En ellas, el Rey, aún habiendo perdido todas sus competencias de ámbito legislativo y judicial, sigue manteniendo residualmente las atribuciones de ámbito ejecutivo, y dentro de esas atribuciones está claramente asignada el mando directo de los ejércitos; para llegar a los que son las monarquías democráticas, las monarquías modernas o parlamentarias, como la que recoge la Constitución española de 1978, donde el poder Ejecutivo, y en este caso el mando sobre las Fuerzas Armadas, corresponde al Gobierno.

Esta es la comprensión, a mi juicio, en que hay que entender y que entiende la mayoría de la literatura publica respecto de esta atribución a las Fuerzas Armadas. El Rey en una monarquía parlamentaria despliega lo que se viene a llamar un poder moderador, un poder neutral. Si ustedes van al artículo que encabeza el *Título Segundo* de la Constitución, el dedicado a regular las funciones del Monarca, verán que se dice que el Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia; una función simbólica, de arbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones, pero esta capacidad de arbitraje y mediación no supone en ningún caso atribución específica ni tácita de mando efectivo de las Fuerzas Armadas. Esto que les digo, con carácter general, se defiende también por parte de la práctica totalidad de los autores, aunque con algunas matizaciones.

El primer autor significativo, que ustedes conocen como mencionaba antes, es don Miguel Herrero de Miñón, quien entiende que es verdad que se puede decir que hay un principio democrático que circunscribe al mando supremo de las Fuerzas Armadas al Gobierno en el artículo 97, pero considera también que hay un residuo todavía de principio monárquico, monarquía tradicional de mando efectivo que se acoge en el artículo 62 *h* de la Constitución. Esta es asimismo, aunque con matizaciones la opinión, o era también la opinión, del profesor Sánchez Agesta, que esgrimía que las competencias literales del artículo 97 asignaban la única potestad al Gobierno, pero que este artículo 62 permitía algún margen residual de atribuciones en determinados supuestos por parte del Jefe del Estado. Y era también este el criterio de un catedrático de Derecho Constitucional insigne, y prematuramente fallecido, el profesor Ignacio de Otto, que postulaba que, de la lectura integrada de los artículos 97 y 62, se podía llegar a la conclusión de que el Rey disfrutaba de potestades de mando, aunque en la práctica carecía de competencias practicas para poder ejecutarlo. Sin embargo, les reitero, que con carácter general, el entendimiento hoy

es que el papel a desplegar por el Jefe del Estado es un papel importantísimo, en lo que se refiere a su connotación simbólica, y en su papel de árbitro y moderador, pero las competencias reales, las competencias fácticas, no pertenecen a la Corona, sino que se asignan al Gobierno de la Nación.

El siguiente de los temas, que me gustaría apuntarles, siquiera fuera rápidamente, es el de la composición de las Fuerzas Armadas. Respecto a la composición, el artículo 8 de la Constitución no deja lugar a dudas: las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército de Tierra, por la Armada y por el Ejército del Aire. No hay más, no cabe una interpretación extensiva al respecto; y es más, si ustedes acudieran otra vez a examinar los debates constituyentes verían que no se puede llegar a otra conclusión. El problema de la composición de las Fuerzas Armadas al hilo del proceso constituyente estuvo de alguna manera vinculado a dar respuesta a dos cuestiones.

La primera de ellas era si, dentro de las Fuerzas Armadas en aquellos años de 1977 y 1978, había que incluir también a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, habiendo al respecto incluso algunas enmiendas como las que le comentaba del diputado señor Bandrés, que entendía que la regulación de las Fuerzas Armadas se debía tratar conjuntamente en una ley orgánica *a posteriori*, pues la Constitución prácticamente no debía auspiciar nada que se aprobaría en un segundo momento; y hubo incluso también un debate de enmienda sobre la conveniencia o no de incorporar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Creo, sin embargo, que, con magnífico criterio, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, aunque eventualmente puedan compartir con las Fuerzas Armadas determinadas competencias, son instituciones estructural y además funcionalmente distintas, y buena prueba de que son diferentes, y de que fue acertada la solución dada por el constituyente, es que mientras que las Fuerzas Armadas están recogidas en el artículo 8, las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado lo están en el artículo 104, en el *Título Cuarto* de la Constitución dedicado al Gobierno y la Administración. Y, es más, las competencias de las Fuerzas Armadas para nada se parecen a las que señalábamos en el artículo 8 respecto a las de las Fuerzas Armadas. Si ustedes van al artículo 104 de la Constitución, que es, decíamos, donde se regulan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, verán que se dice que la misión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado es proteger los derechos y libertades de los ciudadanos y garantizar la seguridad ciudadana; atribuciones, en principio, no solo accidental, sino antológicamente bien distintas a las

asignadas en el artículo 8 para las Fuerzas Armadas; luego al final la solución constituyente fue también muy acertada.

El segundo tema más problemático por razones, sobre todo de carácter histórico, era la inclusión o no de la Guardia Civil dentro de la estructura de las Fuerzas Armadas. Y éste fue un tema también recurrente que levantó alguna discusión durante el debate constituyente; así, a favor de la inclusión de la Guardia Civil dentro de las Fuerzas Armadas, se esgrimían dos razones básicas: la primera de ellas, que en su ley de creación, que creo que es del año 1887, la Guardia Civil tenía una adscripción militar clarísima, y que además algunos años más tarde la Ley Constitutiva del Gobierno de 1889 en la época de la Constitución canonista de la Restauración de 1876, la Guardia Civil estaba también considerada como elemento nuclear de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, y a pesar de este precedente, la verdad es que el resto de nuestros textos legislativos no incorporaba en sentido estricto a la Guardia Civil dentro de las Fuerzas Armadas. Y aún así, había una segunda razón que auspiciaba un posible tratamiento integrador y ustedes conocen, también imagino, mucho mejor que yo, que la Guardia Civil es un Instituto Armado, pero a diferencia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que tienen carácter civil, disfruta de carácter militar; y, en consecuencia, había ciertas razones para poder defender que, aunque estamos ante entidades estructuralmente distintas, la vertiente de ser un Instituto Armado de carácter militar podía posibilitar su tratamiento conjuntamente con las Fuerzas Armadas.

Yo entiendo, no obstante, que las Fuerzas Armadas quedaron finalmente en lo que fue, les comentaba, la Ley Orgánica de Defensa del año 1980, al margen de lo que es el tratamiento de las Fuerzas Armadas. Porque, aunque efectivamente tenga carácter militar, y aunque esté sometida, en tiempos de guerra siempre, declarado el estado de sitio, y en tiempos de paz, respecto de determinadas cuestiones, al Ejército, sin embargo nos encontramos frente a realidades como les digo jurídica y políticamente distintas; y, por último, porque no quiero cansarles más, y llevo hablando 35 minutos, me gustaría apuntarles algo respecto, con algún detalle, de las funciones que se señalan en la Constitución sobre las Fuerzas Armadas.

La Constitución de 1978, como les decía, enumera tres funciones asignadas a nuestras Fuerzas Armadas. La primera de ellas, que es la tradicional, fácil de descubrir en nuestros Textos constitucionales anteriores, es la misión de defender la soberanía de España; esta

idea de defender la soberanía del Estado es clásica si ustedes acuden por ejemplo al *Premio del Arte de la Guerra* de Maquiavelo, donde verán que se dice que:

“De nada valdrían las vanidades de los hombres si no tuviesen un ejército suficiente para preservar la soberanía de sus repúblicas.”

Y, si van más adelante, si llegamos casi a lo que es uno de los grandes auspiciadores del pensamiento liberal, Adam Smith en esa obra clásica de *La Riqueza de las Naciones*, justifica precisamente la existencia del Estado en tres razones. Pues bien, la primera de las razones, y la más importante que se argumenta, es la necesidad de preservar la soberanía y la independencia de los Estados independientes; y, por ponerles un ejemplo antiguo de nuestra historia constitucional, si ustedes van también a la constitución de Cádiz de 1812, verán que hay un artículo en el que se dice expresamente que la función atribuida a los ejércitos de preservar la soberanía de la Nación española es absolutamente trascendental.

La segunda de las funciones, también recurrente, y de alguna manera tradicional, es la función encomendada por el constituyente de defender la integridad territorial. Esta idea estaba acogida asimismo ya en esta Ley Adicional que les decía del Gobierno de 1889 en los tiempos de la Constitución de Cánovas de 1876. Y se refrendaba también, de alguna manera, en una de las Leyes Fundamentales del régimen del General Franco, en la Ley Orgánica del Estado del año 1967, que tenía un precepto, dirigido precisamente a enumerar las funciones de lo que entonces se llamaban las Fuerzas Armadas de la Nación española; y una de las funciones que se encomendaba, de acuerdo con el tratamiento tradicional, era defender su integridad.

Respecto al tratamiento de la defensa de la integridad, el diputado Múgica Herzog señalaba, con buen criterio, y también en la época del poder constituyente, que este artículo tenía dos dimensiones: una *ad extra*, y otra *ad intra*. La función *ad extra* consiste en defender la integridad territorial respecto de posibles intromisiones o ataques por parte de las Fuerzas Armadas de terceros Estados. Pero también, decía el constituyente Múgica Herzog, que las Fuerzas Armadas tienen encomendada constitucionalmente la misión de preservar cualquier movimiento de secesión, o de separación, o de fragmentación del territorio nacional. La mejor prueba de lo que les digo es la vinculación del artículo 8 con el artículo 2 de la Constitución donde, como les comentaba, se afirma con la máxima generosidad el principio de autonomía y el principio de solidaridad, pero al tiempo se afirmaba el principio de unidad indisoluble de la Nación española; y si ustedes

de nuevo van a los debates constituyentes, verán que esta idea que les doy del artículo 2, no es la idea de un académico que se dedica a estudiar lo que opinaban los políticos en aquel momento, sino que en los debates constituyentes no se quiso especificar de forma más directa la relación del artículo 8 con el artículo 2, porque los propios constituyentes entendieron que la dicción del artículo 8 había que entenderla, asimismo, en esta dimensión *ad intra*.

Pero, sin duda, lo más llamativo de nuestro artículo 8 es la incorporación de la defensa del ordenamiento constitucional. En la primera lectura o en la primera dicción del precepto me parece que se hablaba exactamente de preservar el ordenamiento constitucional, y ahora de la defensa del ordenamiento constitucional. Una regulación, es verdad, que se encontraba ya también recogida de alguna manera en la Ley Orgánica del Estado de 1967, pero que disfruta en los tiempos actuales, en que tenemos un ejemplar monarquía parlamentaria, y en la que hemos asentado un régimen constitucional en paz y libertad, al hilo de un Estado de Derecho, y de un Estado Democrático, una significación sustancialmente distinta a lo que seguramente era la comprensión de este precepto normativo en el año de 1967. Una atribución, por lo demás, que en última instancia y sobre todo como comentábamos al principio, es la que justifica la inclusión del artículo 8 de las Fuerzas Armadas, no en el *Capítulo Cuarto* dedicado al Gobierno y a la Administración, sino precisamente en el *Título Preliminar*. Y por eso se puede decir que, aunque las Fuerzas Armadas no tengan atribuida la defensa de la Constitución en el sentido jurídico del término, ya que ésta compete al Tribunal Constitucional, pero de alguna suerte si tienen encomendada una defensa material del régimen constitucional, de suerte que como les comentaba antes, y como señalaba Herrero de Miñón, las Fuerzas Armadas se han convertido en la Constitución española de 1978 en uno de los pioneros de nuestro sistema constitucional.

Estas son las funciones, y voy terminando, que acoge nuestra Constitución. Con posterioridad se ha producido un desarrollo, por lo más habitual, y que yo creo que no empecé desde luego ni lo más mínimo la constitucionalidad del desarrollo normativo *a posteriori* atribuyendo a las Fuerzas Armadas, otras competencias asimismo importantes en otro tipo de ámbitos. Esto sucedió con ocasión de la aprobación de la Ley Civil de 1980 y de la Ley de Seguridad de 1985, donde se recoge la presencia activa de los miembros de las Fuerzas Armadas en los supuestos de catástrofes, calamidades de carácter público, donde ustedes conocen además que tradicionalmente y desde siempre, las Fuerzas Armadas han desplegado una labor ejemplar. Pues bien, este cometido

desarrollado por las Fuerzas Armadas se encuentra recogido en nuestro ordenamiento jurídico positivo.

Y, en cuanto a la segunda de las incorporaciones, quizás la más novedosa de los últimos tiempos, sea la cada vez más continua y más recurrente presencia de las Fuerzas Armadas en gestiones que desbordan el ámbito territorial del Estado. Desde hace años se satisfacen de esta suerte funciones en países con situaciones políticas graves, en situaciones de excepcionalidad política, en situaciones de crisis política, como ha sido la presencia ejemplarísima de España y sus Fuerzas Armadas en Bosnia, en Haití, en Afganistán, etc., desbordando pues lo que lógicamente era pues la comprensión de un Ejército nacional de hace 40 o 50 años, y que lógicamente desplegaban sus actividades prioritarias en el ámbito territorial interno del propio Estado. Y saben también que los últimos años se ha procedido por parte de la Asamblea de Naciones Unidas a ir desarrollando una normativa que auspicie de la mejor manera posible el fundamento y la materialización de estas funciones de defensa humanitarias que hoy pues todas las Fuerzas Armadas, y también nuestras Fuerzas Armadas, despliegan con carácter general.

Y bueno, no quiero cansarles más. No se debe hablar nunca más allá de 50 minutos, que es el tiempo de educación inflexible, que yo entiendo que no se debe superar en ningún caso. Pero sí me gustaría quizás terminar estas breves reflexiones con una palabras de quien, aunque efectivamente no dispone de la *potestas* para ejercer el mando supremo sobre las Fuerzas Armadas, el Jefe del Estado, sí dispone de lo que se llama *autéritas*. Así, con ocasión del importantísimo discurso dado en la Pascua Militar de 5 de enero de 1979, pocos días después de la entrada en vigor de la Constitución, El Rey decía lo siguiente, refiriéndose a las Fuerzas Armadas:

“Mi deseo es que todos sirváis a ese pueblo, al pueblo español como supremo objetivo de lograr la seguridad de la Patria, encerrando también en lo más íntimo de vuestros corazones, los sentimientos y las opiniones políticas generales poniendo todo vuestro entusiasmo y vuestra fe en vuestros valores superiores y en España. ”

Creo que lo mejor que se puede decir de las Fuerzas Armadas Españolas en estos 27 años de feliz régimen constitucional es que han cumplido con creces las palabras auspiciadas por el Jefe del Estado.

Y nada más. Agradecer a los organizadores la gentileza de invitarme a este acto y, por supuesto, a todos ustedes. Les agradezco muy sinceramente su presencia tan generosa a

estas horas para escuchar hablar a un profesor de universidad de algo de lo que ustedes saben muchísimo más que yo: las Fuerzas Armadas.

Muchísimas gracias.