

C E S E D E N .

LA IDEA DE DEFENSA NACIONAL EN LA CONSTITUCION DE 1812

- Por D. Manuel GARCIA CAMPOS,
Coronel de Artillería DEM y
EMACON.
- Secretario General Técnico.

Abril 1988.

BOLETIN DE INFORMACION nº 209-X.

I N D I C E

	<u>Página</u>
<u>INTRODUCCION</u>	1
<u>LA SITUACION EN 1808-1810</u>	2
<u>LA DEFENSA NACIONAL - CONCEPTO</u>	4
<u>LA DEFENSA NACIONAL EN LA CONSTITUCION</u>	5
<u>LAS FUERZAS ARMADAS.- EL CONTROL DE LAS CORTES</u>	8
<u>LAS FACULTADES DEL REY</u>	11
<u>LAS MILICIAS NACIONALES</u>	13
<u>CONCLUSIONES</u>	14

"La Defensa Nacional 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 es pañoles participar en el logro de tal -- fin".

Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, - por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organiza ción militar. Art. 2º.

INTRODUCCION

Las guerras de la Revolución y del Imperio son las primeras guerras totales que conoció y sufrió la humanidad. En el An tigo Régimen la defensa del Estado la asume directamente y perso nalmente en muchos casos -Federico y Gustavo Adolfo mandan sus -- tropas en el campo de batalla e incluso éste último muere en él- el propio Soberano; las guerras las realizan tropas que, más que profesionales, son mercenarias, aunque existen, desde luego, le-- vas forzosas; el esfuerzo de guerra puede repercutir en la econo-- mía y en la industria, pero las consecuencias directas de la gue-- rra solo las padecen las poblaciones inmediatas a los limitados - campos de batalla o las regiones que sufren la invasión. El súbdi to alejado de esas zonas sólo se entera de la guerra por los tri-- butos que tiene que soportar -y no siempre- y en algunas ocasio-- nes porque, como consecuencia de los tratados de paz, pasa a de-- pender de Soberano distinto. Y en la mayoría de los casos esto pa-- ra él supone variaciones mínimas, es el cambio de tejedor...

Con Napoleón se alteró radicalmente el panorama. El Ge-- nio Corso se impuso la misión del Gran Geógrafo de modificar por completo el mapa de Europa y eso exigía ampliar los escenarios, los protagonistas e incluso el público. Esos son precisamente, --

los tres rasgos que definen la guerra total: afecta a la totalidad de los hombres, se emplea la totalidad de los medios y se propone la totalidad de los objetivos, sin moderación en ninguno de ellos. Con este tipo de conflicto, desde luego que sin saberlo, se enfrenta España cuando alguien corta los atalajes de un carruaje de la Casa Real el 2 de mayo de 1808.

Frente a la totalidad de la ofensa, se impone la totalidad de la defensa, pero, situados a comienzos del siglo XIX, queda un largo camino a recorrer hasta llegar al concepto actual de defensa nacional, perfectamente recogido, a mi entender, en el precepto que encabeza este trabajo.

Del mismo modo, aunque tenga una mínima relación con el tema objeto de este estudio, sí vale la pena señalar que si bien el concepto apuntado de guerra total se ha mantenido a lo largo del tiempo, la calidad de esta totalidad ha variado en siglo y medio, al compás, fundamentalmente, de los avances tecnológicos. Es evidente que la cumbre de esta totalidad se alcanza con la escalada nuclear que se abrió en Hiroshima en agosto de 1945.

LA SITUACION EN 1808-1810

España, pues, inicia en 1808 una guerra que ha de durar seis años, en la que, dado su carácter de total, se juega su existencia como Estado soberano. Es posible que los dirigentes, e incluso el pueblo, tuvieran una cierta conciencia de los altos valores que entraban en ese juego, pero es seguro que tuvieron que darse cuenta perfecta de las inmensas dificultades que se les presentaban para llegar al final satisfactorio de un conflicto que les enfrentaba con el coloso francés, vencedor en toda Europa.

Dificultades inmensas porque España se encuentra ante Napoleón en unas condiciones muy distintas, por inferiores, a las que reunían los grandes Estados europeos -Prusia, Austria, y Rusia- que, pese a su potencia, sufren los sucesivos y duros castigos de Austerlitz, Wagram y Jena, por citar los más importantes.

La inferioridad española tiene, por esquematizar, una doble vertiente. Una clara inferioridad puramente militar, con una Armada inexistente en la práctica desde Trafalgar y un Ejército no solo debilitado por la reciente guerra contra la Francia de la Revolución, sino sensiblemente disminuido por la, cuando menos, absurda expedición del Marqués de la Romana, sin contar, además, con la sangría y los problemas ultramarinos.

Pero, con ser grave la situación militar, mucho más lo es el panorama político. Abandonados por sus Reyes, España y el pueblo español ven con asombro como las sucesivas abdicaciones y demás vergüenzas de Bayona, entregan graciosamente la Corona en manos del francés. Hace crisis la institución monárquica -o al menos la dinástica- y a su aire, las grandes instituciones del Estado, el Consejo de Castilla y la Junta de Gobierno como más representativas, se afrancesan y reconocen al pseudo-rey José. El vacío institucional es completo y esto, con un ejército invasor ya en suelo propio, hacen que el desgobierno y la descoordinación sean totales.

En estas condiciones, los grandes remedios que España busca y pone para sus males, han de ser necesariamente atípicos. Atípico es que la declaración formal de guerra corra a cargo del alcalde de un pueblecito de la provincia de Madrid. Atípico es que el pueblo, con todo su casticismo, pero también con todo su patriotismo a cuestas, intente paliar la inferioridad militar -- con la más sorprendente aportación que el carácter hispánico ha dado a la ciencia castrense: la guerrilla.

Y atípico es que el vacío institucional se rellene con el nacimiento espontáneo de las Juntas. Primero las provinciales y luego la Junta Central intentan encauzar y dirigir el clamor popular que como verdadero alzamiento nacional intenta oponerse a la invasión militar y a la imposición política. Y se da un fenómeno trascendental. Ante la dejación que los reyes han hecho de sus poderes soberanos, cada Junta en los primeros momentos de descoordinación y después la Central intentan recoger esos poderes abandonados para dar consistencia a sus potestades, y se proclaman soberanas. Ha surgido, como consecuencia del alzamiento nacional el sentimiento de soberanía nacional que se materializa en las Juntas. No es de extrañar que las Cortes, que se consideran continuación de la Junta Central proclamen también ese principio. En realidad, lo único que se ha hecho ha sido recoger la soberanía abandonada por sus hasta entonces legítimos detentadores.

¿Es todo tan sencillo? No parece que lo sea, porque en las Cortes de Cádiz se da una íntima, curiosa y profunda contradicción. Las Cortes se presentan como la más alta institución -- de una España acéfala, de una monarquía con un Rey cautivo y voluntariamente entregado al invasor. En estas condiciones las Cortes rebasan una pura función legislativa y ejercen efectivamente el poder: organizan el Ejército, equipan Unidades, nombran Generales, etc. Todo ello para conducir la guerra, en defensa de esa soberanía nacional que, desde el primer momento, ellas han proclamado representar. Pero se da la circunstancia de que esa gue-

rra se hace contra el Ejército de un Estado que ha sido, desde - 1789, el descubridor, valedor y primera muestra viva de ese concepto de soberanía nacional que es, para ellas, su razón de existir. Las Cortes de Cádiz dirigen la lucha con las armas contra - lo que afirman con la razón y ello es la consecuencia lógica de que la mayoría de los diputados, de cuyo patriotismo no se puede dudar en absoluto, es, por otro lado, ideológicamente afín y decididamente partidario de las nuevas ideas nacidas en la Francia revolucionaria. No combaten con las armas esas ideas, sino que - intentan defender y salvar un Estado en el que implantarlas. Esa doble tensión a que están sometidas es quizá la mayor cruz y el mayor timbre de gloria de las Cortes gaditanas, y en ella está - la clave de la vieja y mantenida cuestión de las tendencias tradicional y revolucionaria de las mismas.

LA DEFENSA NACIONAL.- CONCEPTO

En 1810, año de la convocatoria de Cortes, faltan cien - to setenta años para que se perfila ese concepto de defensa na-- cional que encabeza este trabajo, que intencionadamente se ha ti - tulado "La idea de defensa nacional en la Constitución de 1812"- y no como en un principio se pensó "El concepto de defensa nacio - nal..." porque difícilmente podían tener los constituyentes de - Cádiz, en los inicios del XIX un concepto claro y depurado de la defensa nacional; podían tener, y es seguro que tenían, una idea poco menos que innata, quizá confusa y sin perfilar, de defensa, idea que fue, al fin y al cabo, la misma que impulsó al pueblo - español a alzarse en armas contra el invasor.

Si se parte del concepto depurado que ahora se tiene - de defensa nacional, y se busca en el texto constitucional de -- 1812 que hay en él que pueda relacionarse con ese concepto, es - posible que se llegue a aprehender cual era la idea de defensa - nacional que entonces se tenía.

Es conveniente e incluso necesario hacer unas conside - raciones sobre este concepto actual de defensa nacional. Conside - raciones, desde luego, sabidas pero que serán los argumentos que van a servir de entrada en el articulado constitucional para en - contrar en él las posibles afinidades o correlaciones.

Según el artículo 2º de la Ley orgánica 6/1980 por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, la defensa nacional es acción pero también disposición e integración, es decir, no solo es ejecución, sino previsión y preparación y además coordinación, lo cual obliga a admitir que es heterogénea en su composición.

En la defensa nacional se integran "todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación"; la Ley no distingue y, por tanto, no hay excepciones, no puede haber sector de actividad ajena a la defensa nacional que, en consecuencia, se considera integrada por una defensa militar y una defensa civil.

La defensa nacional se considera "ante cualquier forma de agresión" y aquí tampoco hay distinción; el Estado debe asegurar su defensa contra enemigos no solo exteriores, sino también interiores. Es clara la correlación con el artículo octavo de la vigente Constitución de 1978.

Por último en la defensa nacional deben participar "todos los españoles", sin excepción, consecuencia inevitable del artículo 30-1 de la Constitución. Nótese que el deber, como tal, genérico de defender a España afecta a todos los españoles; la objeción de conciencia se refiere, exclusivamente a una obligación específica derivada de ese deber, el servicio militar, pero nada más, como bien dice el apartado segundo del mismo artículo constitucional.

Este breve análisis nos devuelve a lo que se dijo al principio: el concepto totalizador de la defensa nacional: todos los hombres, con todos los medios y contra todo tipo de agresión.

LA DEFENSA NACIONAL EN LA CONSTITUCION

Es inútil buscar en el texto de 1812 un concepto siquiera parecido al expuesto y es notorio que ni en él, ni en ninguna de las constituciones que le siguieron, incluida la vigente -con excepción quizá, de la de 1931- se puede encontrar la constitucionalización de la defensa nacional, expresión que ni siquiera aparece una sola vez en la de 1978. La defensa nacional está, desde luego, legalizada, pero no constitucionalizada.

Muy pronto queda aclarada en el texto constitucional de Cádiz la idea de que la defensa afecta a la totalidad de los hombres:

- *Está asimismo obligado todo español a defender la Patria con las armas, cuando sea llamado por la ley. Artículo 9.*

Efectivamente la defensa es obligación de todos los españoles, sin la más mínima excepción. Pero esto sentado, son notables las diferencias con el artículo 30 de la actual Constitución española ("Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España"). La contribución a la defensa se presenta como una obligación y es inútil buscar en toda la Constitución de qué deber se especifica esa obligación; cabría pensar en valores superiores a la simple defensa, pero esos valores superiores solo se alcanzan en el patriotismo o amor a la Patria y en el acatamiento y respeto a la propia Constitución y ambos se encuentran perfilados también como obligaciones, y no como deberes, en los artículos seis y siete respectivamente, junto con la obligación tributaria (art. 8) y la tan ampliamente comentada de ser justos y benéficos (art. 6). Quedan así definidas todas las obligaciones de los españoles (Capítulo II), pero nunca los deberes. Sin embargo, la verdad es que así se mantiene a lo largo de todas las constituciones del siglo XIX, hasta la republicana de 1931 en que desaparece la obligación para convertirse en una prestación personal exigible por el Estado.

Más notable aun es la precisión de que la defensa de la Patria debe hacerse con las armas. Es la negación del carácter totalizador de la defensa, en cuanto a medios se refiere, y no es extraño que así sea, pues la idea que dominaba en el mundo en el siglo XIX era que la defensa era un tema de exclusiva competencia militar. Solo a partir de la Primera Guerra Mundial comenzó a abrirse paso la nueva concepción de la defensa integrada (en la mente de todos está la conocidísima frase de Clemenceau).

En la historia del constitucionalismo español, la Constitución de 1812 marca el inicio de la defensa con las armas y es literalmente seguida por todas las demás hasta la de 1876 incluida; solo la de 1931, ya en pleno siglo XX, introduce la variación de que esa prestación personal a que antes se ha hecho referencia puede ser para servicios civiles o militares. El empleo de la disyuntiva "o" y no de la copulativa "y" puede indicar que unos excluyen a los otros, aunque ambos se complementen como servicios a prestar. Es el primer paso que se da en cuanto a integración civil y militar, si bien el texto no especifica -- que sean servicios para la defensa; ¿puede suponerse?. La verdad es que la Constitución de 1931 se diferencia mucho, como no podía menos de ser, del resto de las constituciones españolas, incluso en el aspecto de la defensa; quizá valiese la pena también un estudio sobre ella.

Antes de abandonar el artículo 9 de la gaditana, hay que hacer una última precisión; la reserva de ley. Es importantísima por dos razones. Desde luego por la garantía legal que supo-

ne, frente a la arbitrariedad o al menos el libre albedrío del Soberano que imperaba en el Antiguo Régimen en que los Ejércitos se movilizaban o licenciaban a voluntad del Rey. Pero también -- porque esta reserva legal es una nueva afirmación de la soberanía nacional frente a la real, ya que no será el Rey sino las Cortes, representantes de esa soberanía y que son las que, al fin y al cabo, elaboran las leyes, las que podrán decidir el llamamiento a ese servicio con las armas. En todo caso es un tema que se va a volver a tratar cuando se haga referencia al Título VIII.

Este noveno artículo, por fin, hace en realidad innecesario el 361 que, al fijar la obligación militar total y la reserva de ley, es verdaderamente una pura repetición de aquél.

Queda visto hasta el momento que la Constitución de 1812 advierte ya que la defensa nacional afecta a todos los hombres, pero solo en el aspecto de defensa militar; parece que todavía se ignora la defensa civil, al menos tal como ahora se concibe y se estructura. Falta el tercer argumento de los anteriormente señalados: contra todo tipo de amenazas.

Es un tema no pacífico, aun en la actualidad. Es evidente que al hablar de todo tipo de amenazas, sin ninguna excepción, se están considerando tanto las procedentes del exterior, como las generadas en el interior del propio Estado. Que la defensa nacional debe garantizar la seguridad frente a ambas amenazas, no se duda pues el Estado en ningún caso puede abdicar de la necesidad de asegurar su propia supervivencia, sea cual sea el enemigo. La controversia radica en la determinación de quién debe hacer frente a esa amenaza interior. Según una teoría tanto el enemigo exterior como el interior deben ser objetivo de las Fuerzas Armadas, mientras otra mantiene que éstas solo deben atender al exterior pues la lucha contra el enemigo interior es atribución exclusiva de las Fuerzas de Seguridad, con el nombre que en cada Estado quiera dárseles. Cabe la teoría intermedia de que las Fuerzas Armadas deben combatir al enemigo interior, solo cuando las Fuerzas de Seguridad, con sus propios y exclusivos medios, han sido superadas y son, por si solas, incapaces de hacer frente a la situación. La polémica se endurece en los tiempos actuales en los que la amenaza interior se incrementa con la subversión y con el moderno concepto de guerra revolucionaria.

No cabe duda de la rotundidad con que las Cortes de Cádiz resuelven el problema:

- *Habrà una fuerza militar nacional permanente de tierra y de mar, para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interno.*

Artículo 356.

Evidentemente los constituyentes de 1812 eran ya conscientes de la totalidad de la amenaza, en la que incluyen tanto la exterior, como la interior. No parece que el tema exija mayor discusión.

En resumen la Constitución española de 1812 perfila -- una idea de defensa exclusivamente militar, que afecta a todos los españoles y que tiene por objetivo la totalidad de la amenaza, tanto externa, como interna. A ciento setenta años de distancia no puede por menos de admitirse que es una idea bastante perfecta aunque no completa.

Un último aspecto hay que tener en cuenta en esta idea apuntada de defensa nacional. Paralelamente al aumento de capacidad de destrucción de los medios y en consecuencia con los horrores vividos por la humanidad, especialmente en las dos últimas guerras mundiales, se ha venido insistiendo cada vez más en la intención puramente defensiva del esfuerzo bélico, al menos formalmente, porque la sinceridad en ese intento, bien es verdad -- que es o ha sido, en muchos casos, al menos discutible. Esa tendencia culminó en el artículo segundo de la Carta de las Naciones Unidas que prohíbe expresamente el recurso a la amenaza y el uso de la fuerza.

Forzoso es reconocer que en 1812, se está muy lejos y no solo en el tiempo, del 26 de junio de 1945, fecha de la Carta, porque la Constitución reconoce expresamente la licitud de las alianzas ofensivas (art. 131-7a), reservando a las Cortes la ratificación de los tratados que las formalicen. Se completa así la idea de defensa con una concepción prioritariamente ofensiva.

LAS FUERZAS ARMADAS - EL CONTROL DE LAS CORTES

El artículo que se acaba de transcribir resuelve también el problema de quien ha de ser el garante de la defensa. En todos los casos, ya sea frente a enemigo exterior, como interior, la defensa corre a cargo de la fuerza militar nacional, como no podía menos de ser, ya que es una consecuencia forzada del carácter exclusivamente militar con que el artículo nueve concibe a la defensa.

El instrumento de la defensa nacional es, pues, la fuerza militar. Para culminar este estudio debe hacerse, en consecuencia, una referencia, siquiera ligera, al tratamiento constitucional de esa fuerza.

La Constitución le dedica el Título VIII, en unión con las milicias nacionales, incluidas en el capítulo II del mismo. - Una primera consideración lleva a señalar la trascendencia del propio tratamiento constitucional que al asignar un Título en exclusiva a las Fuerzas Armadas las coloca al mismo nivel de las más altas instituciones que han merecido un tratamiento semejante: la nación (I); el territorio, la religión, el gobierno, la ciudadanía (II); las Cortes (III); el Rey (IV); los Tribunales y la Administración de justicia (V); la Administración (VI); la Hacienda (VII).

Otras dos consideraciones sobre el Título VIII, en general, pueden ser dignas de tenerse en cuenta. La primera se refiere a su extensión. Uno de los defectos que puede achacarse a la Constitución de 1812, por lo menos a juicio del autor, es su desmesurada extensión. Una Constitución tan larga, forzosamente ha de pecar de rigidez; se fijan muchos conceptos y todos en demasía y queda tan excesivamente limitada la libertad del legislador ordinario que será forzoso recurrir en muchas más ocasiones de lo que fuera deseable a la revisión constitucional con todos los inconvenientes que esto supone. La Constitución ideal es la que fija el marco fundamental dogmático y orgánico del Estado y deja amplia libertad para el desarrollo legislativo, e incluso el reglamentario. Este no es el caso evidentemente, de la Constitución de Cádiz que, para mayor dificultad, es también muy rígida en las previsiones para su propia revisión. Es posible que esto fuera consecuencia de la falta de experiencia y de conocimiento constitucional de los diputados de 1812, pero esta es la realidad.

Así, el prolijo proceso expuesto para las elecciones o para la elaboración de las leyes es más propio de una ley electoral o de un Reglamento de la Cámara, que de una Constitución; -- del mismo modo que el Título V, sobre la Administración de Justicia se corresponde en mucho con una ley de enjuiciamiento.

Pues bien, frente a la excesiva extensión de los citados y otros títulos, puede sorprender la brevedad del dedicado a la Fuerza Militar Nacional. Solo diez artículos (del 356 al 365) y cortos para tratar "de las tropas de continuo servicio" y "de las milicias nacionales". ¿Por qué este tratamiento dual a instituciones que son, todas ellas, básicas para la vida del Estado?. Y la extrañeza puede ser aun mayor si se piensa que la Constitución está elaborada en plena guerra, es decir, en un tiempo en el que había de primar el protagonismo de los ejércitos.

No es admisible pensar que, en esas condiciones precisamente, los diputados pasasen por el tema de las Fuerzas Arma--

das como sobre ascuas, por simple ignorancia; desde luego que no tenían porque ser todos ellos expertos en el arte y la orgánica militar, pero, sin contar con los asesoramientos que pudieran tener, entre ellos había hasta sesenta y seis militares, de las -- más variadas categorías, pues entre ellos se contaban cuatro tenientes generales, cinco mariscales de campo, seis brigadieres, diez coroneles, cinco tenientes coroneles, cinco comandantes, -- nueve capitanes, un teniente, tres subtenientes, un guardia de corps y un capellán militar.

Quizá la explicación pueda encontrarse en la codificación. En Europa comenzaba a vivirse la fiebre codificadora y siguiendo las ideas, la Constitución anuncia en su propio artículo un código civil y criminal y uno de comercio (art. 258) e incluso, en un panorama jurídico nacional en el que el único instrumento material de que se disponía era la abigarrada Novísima Recopilación, la propia Constitución pretende ser un texto codificado, con toda la amplitud y precisión que esto supone, en cada institución a tratar.

Pero cuando se llega a la institución militar quiebra esa necesidad codificadora, porque los constituyentes advierten que los ejércitos, anticipándose en el tiempo, cuentan ya con un texto en el que están codificados los derechos y deberes, las -- obligaciones y las facultades de todos sus miembros. Naturalmente que me estoy refiriendo a las viejas y entrañables Ordenanzas de Carlos III, que aún hemos tenido que aprender de memoria la -- inmensa mayoría de los que actualmente vestimos uniforme. ¿Puede ser esta la explicación?.

La otra consideración a la generalidad del Título VIII se refiere a su propio título: "De la fuerza militar nacional".-- Las Cortes, que no siempre mantuvieron relaciones cordiales con el Ejército (puede consultarse la obra de José Ramón Alonso, "Historia política del Ejército español", Editora Nacional, 1974), -- se preocuparon, desde un principio, de asegurarse el control de -- las Fuerzas Armadas. El enunciado del Título VIII, que fue objeto de discusión, es una nueva afirmación de la soberanía nacional y marca una clara diferencia con las concepciones del Antiguo Régimen, que supone la desaparición de los Ejércitos reales, para convertirse en Ejércitos nacionales y puesto que la soberanía nacional está representada en las Cortes, son estas las que pretenden reservarse el control y dirección de esos Ejércitos. En realidad lo que han hecho las Cortes ha sido constitucionalizar, ya en 1812, la primacía del poder civil sobre el militar (con todo lo que de anómalo tiene el uso del concepto "poder" en este caso), tema tan debatido en la actualidad.

El concepto de los Ejércitos reales se mantiene, solo por tradición, en la redacción de los viejos textos. Recuérdese, por ejemplo, el principio del conocidísimo artículo 12 de las Ordenes Generales para Oficiales de las Ordenanzas de Carlos III: "El Oficial cuyo propio honor y espíritu no le estimulen a obrar siempre bien vale muy poco para mi servicio...". En las actuales Reales Ordenanzas, que entre otros muchos, han tenido el acierto de conservar integro ese artículo, transcrito en el 72, se ha -- substituido el posesivo "mi" por el artículo "el".

Ese control de las Cortes sobre el Ejército, implícito - en el enunciado del Título VIII, se hace explícito en el articulado del Capítulo I del mismo. Son las Cortes las que fijan el número de tropas y el de buques (arts. 357 y 358, en correspondencia con la facultad décima, del art. 131) y las que han de establecer todo lo relativo a disciplina, ascensos, sueldos, administración y "cuanto corresponda a la buena constitución del --- ejército y armada" (art. 359, en correspondencia con la facultad undécima del mismo artículo citado) que es, en realidad, un cajón de sastre del que podrán echar mano siempre que lo consideren necesario.

LAS FACULTADES DEL REY

Sin embargo, el control no es completo, ni perfecto, - fundamentalmente por dos razones. En primer lugar porque la propia Constitución reconoce la posibilidad del veto real a las leyes (art. 144). Bien es verdad que el veto se puede obviar si -- por tercera vez, en tres años sucesivos, el proyecto de ley es - de nuevo aprobado por las Cortes (art. 149), pero forzoso es admitir que en asuntos de defensa nacional, que pueden tener una - cierta urgencia, un retraso de tres años puede tener consecuen-- cias tan negativas, como la propia desaprobación de la ley.

Pero hay en segundo lugar, un inconveniente aún mayor, pa -- ra que el control de las Cortes sobre las Fuerzas Armadas sea -- completo y este inconveniente se deriva del propio concepto que la Constitución establece de la separación de poderes.

El Rey es cabeza efectiva y exclusiva del ejecutivo (arts. 16 y 170), lo que aproxima el sistema estructurado por las Cor-- tes de Cádiz, mucho más al régimen presidencialista que al parla -- mentario que es, al menos a juicio del autor, el ideal para Esta -- dos monárquicos.

El mismo artículo 170, para mayor confirmación de lo dicho, reconoce que la autoridad real "se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior" lo que equivale a decir que las decisiones sobre defensa nacional precisamente, corresponden al Rey.

De acuerdo con la Constitución de Cádiz, el Rey reina y gobierna, con una especial incidencia en la defensa nacional, -- pues entre las facultades del Rey, figuran:

- La potestad reglamentaria (171 - 1a)
- Declarar la guerra y hacer la paz (171 - 3a) sin previa autorización de las Cortes, sino con simple comunicación posterior y solamente oído el Consejo de Estado (236).
- Proveer los empleos civiles y militares (171 - 5a)
- Mandar los ejércitos y armadas y nombrar los generales (171 - 8a).
- Disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como mejor convenga (171 - 9a).
- Dirigir las relaciones diplomáticas (171 - 10a).
- La iniciativa legislativa (171 - 14a).

Y todo ello con total y plena efectividad, como cabeza -- que es del ejecutivo. Es cierto que los artículos 225 y 226 establecen el refrendo, pero esta institución, en el sistema de 1812, se perfila muy distinta de como es en la actualidad en un régimen parlamentario, porque el refrendo que definen las Cortes de Cádiz tiene como único objeto salvar la responsabilidad del Rey, pero no limitar su capacidad de decidir libremente. En esencia, -- en las monarquías parlamentarias actuales, el Jefe del Estado debe necesariamente firmar lo que el ministro refrendante le presenta, pero en la monarquía de 1812 debe el secretario de Estado refrendar lo que el Rey decide y lo debe hacer necesariamente... o cesar, porque también es facultad real nombrar y separar libremente los secretarios de Estado (171 - 16a), y se subraya intencionadamente todo lo que supone el adverbio libremente.

No parece, en consecuencia, muy equivocado afirmar que el control que las Cortes intentan tener sobre la fuerza armada, se vacía, en parte, ante las facultades que la Constitución reconoce al Rey. La realidad es que las Cortes tienen un control inicial o primario, al determinar la cantidad y calidad de los ejér

bitos, pero su posterior disposición y empleo son libremente decididos por el Rey.

Diríase que las Cortes, pese a su afán revolucionario o innovador por ser menos radical, no pudieron llevar adelante todos sus intentos de reforma, muy especialmente en lo que se refiere a defensa y Fuerzas Armadas. No pudieron, no quisieron o no se atrevieron, porque ellas mismas autolimitaron su libertad de acción desde el principio, cuando en el propio preámbulo de la Constitución se colocan bajo la invocación de Dios todopoderoso, supremo legislador, que es una tajante confesión de iusnaturalismo del más puro sabor tomista que mal se aviene con el racionalismo del siglo de las luces y, a renglón seguido, reconocen la posible validez de las "antiguas leyes fundamentales" con solo acompañarlas de las "oportunas providencias y precauciones", tradicionalismo claro, que no se compagina con el espíritu revolucionario y liberal de 1789.

LAS MILICIAS NACIONALES

Tan solo, para terminar con el análisis del Título VIII, unas palabras sobre las milicias nacionales, cuerpos de ámbito provincial (art. 362), a cuya organización y control parecen renunciar las Cortes, aunque bien es verdad que el artículo 363 no aclara debidamente quien debe dictar la "ordenanza particular" a que deben responder.

A diferencia de las tropas regulares, las milicias no son de continuo servicio, pero lo cierto es que, al suponer un poderoso instrumento en manos de las provincias y dadas las agitadas circunstancias en que vivió España en el primer tercio del siglo, las milicias fueron prácticamente permanentes y jugaron un papel importante en las asonadas y cuartelazos de la época.

La absoluta libertad que el Rey tiene para disponer de la fuerza militar como más convenga, quiebra en lo referente a la milicia, pues para emplearla fuera de la provincia necesita la autorización de las Cortes (art. 365) que así, curiosamente consiguen un mayor control sobre ésta que sobre aquella.

Este Capítulo de la Constitución de Cádiz, que tiene un claro antecedente en el artículo I, sección 8, apartados 15 y 16 de la Constitución de los Estados Unidos de América, pudiera serlo a su vez, en parte, de los artículos 13 y 19 de la Constitución de Suiza de 1848.

La institución de la milicia nacional, que se mantiene en la Constitución de 1837, desaparece por completo a partir de la de 1845, y quizá haya que pensar que no es casualidad que esta desaparición coincida con el hecho de que en marzo del mismo año, el Duque de Ahumada creara la Guardia Civil.

CONCLUSIONES

A modo de apretadas conclusiones, para no alargar excesivamente este trabajo, pueden indicarse las que a continuación se expresan.

La idea de defensa nacional en la Constitución de 1812, se aproxima al concepto actual en cuanto que:

- Es obligación de todos los españoles
- Se concibe contra la totalidad de amenazas, tanto exteriores como interiores
- Respetar el principio de legalidad

Por el contrario:

- Solo se plantea como defensa militar y se ignora la defensa civil
- Se admite el carácter ofensivo, sin que se consideren -- alianzas defensivas.

La defensa nacional -militar- corre a cargo de la fuerza militar de continuo servicio -Fuerzas Armadas- y a ello contribuyen siempre las milicias nacionales en su ámbito provincial respectivo y fuera de él cuando las Cortes lo autoricen.

Las Cortes se aseguran el control sobre la formación -reclutamiento y dotación- del ejército y de la armada y sobre su régimen disciplinario y administrativo.

En cambio el mando efectivo de los ejércitos, su dirección y empleo corresponden al Rey como cabeza del ejecutivo.