

CESEDEN

COMITE DE JEFES DE ESTADO MAYOR Y CONSEJO
DE LAS FUERZAS ARMADAS.

-Por el Capitán de Navío Luciano Bolognesi
Coronel a.t. S.G. Armando Gaiazzo.-

De la "Rivista Maritima" Septiembre, 1977
Traducción del Comandante PLANELLS BO-
NED.



Noviembre-Diciembre 1977

BOLETIN DE INFORMACION NUM. 114 - I

Se vuelve a hablar del Comité de Jefes de Estado Mayor y del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas. Se empezó a hablar de ellos inmediatamente después de la institución del "máximo órgano consultivo del Ministro de la Defensa", tal como la Ley del 8 de Marzo de 1968 definía al Comité de Jefes de Estado Mayor y se ha continuado hablando de ellos largamente en las páginas de las revistas militares.

El argumento parecía sin embargo circunscrito a la literatura militar y no se tenía la impresión de que fuera a suscitar interés alguno fuera de las Fuerzas Armadas. Y no ha sido así ya que ahora se discute sobre ellos incluso en el Parlamento, donde un grupo de diputados, enterados de que existen, dentro de la organización militar, dos órganos que tienen las mismas atribuciones, ha invitado al Gobierno a volver sobre los estudios efectuados y sobre las iniciativas tomadas para eliminar esta "duplicidad" que determina una mezcla de funciones y poca claridad en el consecuente funcionamiento.

La cosa no ha sorprendido mucho. Evidentemente, alguno de los que sostienen la tesis de la "superposición de funciones" al no haber conseguido hallar muchos seguidores en el interior de las Fuerzas Armadas, ha intentado hacer venir "de arriba" una disposición que aclare la materia y que "discipline" las actividades de los dos órganos.

La iniciativa parlamentaria tiene, sin embargo, su propia validez, dado que acabará estableciendo, de una vez por todas, si existe verdaderamente la supuesta superposición de funciones y si es o no necesario -- "disciplinar" de manera unívoca las actividades de los dos órganos.

Nosotros también hemos querido profundizar en la cuestión y, para ello, nos hemos referido a la legislación en vigor: la ley del 9 de Ene-

ro de 1951, núm. 167, relativa a la institución del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas; la ley del 8 de Marzo, núm. 200 sobre la institución del Comité de Jefes de Estado Mayor; el D. P. R. (1) del 13 de Octubre de 1972, núm. 781 sobre la organización y las modalidades de funcionamiento del Comité de Jefes de Estado Mayor y el D. P. R. del 18 de Noviembre de 1965, núm. 1477 sobre la organización del Estado Mayor de la Defensa y de los Estados Mayores del Ejército, de la Marina y de la Aeronáutica.

Origen de los dos órganos y actividades de los mismos.

Comenzamos ante todo examinando cuándo fueron instituidos los dos órganos y que finalidades esperaba alcanzar el legislador con su creación. En seguida observamos que, a pesar de haber sido creados a diecisiete años de distancia uno de otro, los dos entes vieron la luz en el marco de una sola corriente de pensamiento que se había ido afirmando en la inmediata posguerra y que ha ido consolidándose después con mayor fuerza: la unificación, lo más íntimamente posible, de las tres Fuerzas Armadas.

En este marco el Consejo Superior de las Fuerzas Armadas resultó el heredero natural de los tres pre-existentes Consejos (Consejo del Ejército, instituido con el R. D. L. del 6 de Febrero de 1927, núm. 69, - Consejo Superior de la Marina, creado con el R. D. de 30 de Diciembre de 1866, núm. 3482 y reorganizado con el D. L. Lgt. del 1º de Febrero de 1945, núm. 123 y el Consejo Superior de la Aeronáutica, instituido por el D. L. del 14 de Abril de 1948, núm. 1011). Las misiones del nuevo Consejo resultaban en la práctica la suma de los cometidos de los tres Consejos del que aquel derivaba y se respetó la posibilidad de examinar las cuestiones referentes a una sola Fuerza Armada con la subdivisión del Consejo en tres Secciones.

La ley por la cual se creaba el Consejo Superior de las Fuerzas Armadas precisó también, en sus pormenores, los asuntos sobre los cuales es obligatoria la petición del parecer, de manera que no quedaran dudas a este respecto, y dejó naturalmente la posibilidad, al Ministro, de solicitar consejo sobre cualquier otra cuestión.

El Comité de Jefes de Estado Mayor vió la luz diecisiete años después y desde luego no porque se hubieran notado deficiencias en las actividades del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas, sino con finalidades

(1) D.P.R. Decreto de la Presidencia de la República (N. del T.)

completamente diferentes, En la marcha hacia la unificación, lo más estrecha posible, de las Fuerzas Armadas, había ido madurando con fuerza el concepto de "vértice colegiado" que, aún cuando salvaguardaba las funciones del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, como máximo exponente militar, sancionaba lo ya establecido por los "decretos delegados" de 1965, es decir que dicho Jefe de EM. debía "oir" colegiadamente a los tres Jefes de Estado Mayor de Fuerza Armada y al Secretario General antes de presentar al Ministro sus propuestas. Quedaba por consiguiente establecido que la sede de dichas consultas colegiadas sería la del Comité de Jefes de Estado Mayor.

Una nueva prueba de que no había ninguna voluntad "polémica" en lo que concierne al Consejo Superior de las Fuerzas Armadas y que no se intentaba en ningún modo contraponer al mismo otro órgano con funciones iguales, la proporciona el hecho de que la institución del Comité se produjo sin violencia de ninguna clase, como variante de la vigente ley de ascensos, incluida en un conjunto de otras normas, desligadas entre sí, que tendían a cubrir algunos vacíos o faltas que se habían puesto de manifiesto en los últimos años.

Y en realidad, en casi una década de funcionamiento paralelo de los dos organismos, si se excluyen algunos "olvidos" -por otra parte no reparados por el legislador- no se han presentado nunca casos "sonados" de conflictividad entre los dos entes.

Sin embargo, aún en ausencia de una específica voluntad al respecto, podría haber ocurrido que, en la práctica, los dos organismos hubieran sido investidos, por la ley, de las mismas funciones.

A continuación examinamos detalladamente los puntos característicos de los dos órganos, es decir sus competencias, las materias a que se refieren éstas, y su composición, y consideramos los posibles puntos de contactos que podrían exigir la verificación como norma.

Competencias, materias que tratan y composición del Consejo Superior y del Comité.

Si examinamos atentamente las leyes, nos daremos cuenta que los dos órganos son en sí mismos elementos "consultivos" del Ministro de la Defensa pero con una profunda diferencia. En tanto que el primero, real

mente, es de modo "exclusivo" un órgano consultivo que debe ser oído en algunos asuntos recogidos detalladamente en una lista y "puede" ser consultado en algunas otras cuestiones, el segundo tiene por el contrario la doble fisionomía de "máximo órgano consultivo" del Ministro, el cual, por otro lado, no viene nunca obligado, por ley, a consultarlo, y de órgano en cuyo seno se tratan los problemas militares de mayor importancia. Muchos de estos últimos no se someten siquiera a las decisiones del Ministro de la Defensa, porque entran dentro de las atribuciones de los propios miembros del Comité.

En esencia, pues, el Ministro "debe" en algunos casos, que vienen determinados por la ley, consultar al Consejo Superior de las Fuerzas Armadas y "puede" cuando lo estime oportuno, consultar uno u otro órgano o ambos a la vez.

Si nos referimos a los asuntos sobre los que deben pronunciarse los dos entes, notaremos que aquéllos vienen relacionados detalladamente para el Consejo mientras que se indican de un modo genérico para el Comité.

Pero prescindiendo de la obligatoriedad de la solicitud del parecer, es necesario observar que la función "consultiva" en los dos órganos es marcadamente diferente: en el caso del Consejo se manifiesta en la "formulación de pareceres" mientras que en el caso del Comité se evidencia en la "presentación de propuestas".

Realmente, mientras el Consejo Superior se reúnen para facilitar su parecer sobre disposiciones ya propuestas, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, como portavoz natural del Comité, somete "propuestas" al Ministro.

En este sentido el último párrafo del artículo 1 de la ley de 8 de Marzo de 1968, núm. 200, parece la continuación natural del D. P. R. del 18 de Noviembre de 1965, núm. 1477. Dicho D. P. R., en efecto, en el art. 2, establece cometidos precisos para el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, el cual "oídos colegiadamente los Jefes de Estado Mayor de las tres Fuerzas Armadas, propone al Ministro.....".

El Comité es por tanto el marco dentro del cual el Jefe de Estado Mayor de la Defensa escucha colegiadamente a los tres Jefes de Estado Mayor de Fuerza Armada para la formulación de propuestas.

El Comité puede sin embargo ser también activado para proponer pareceres. Pero esto ocurre casi exclusivamente para los asuntos - que tienen su origen en el exterior de las Fuerzas Armadas: disposiciones relativas a otros ministerios pero que tienen relación con la Defensa o en el caso de iniciativas de carácter político o parlamentario. Pero también en esos casos ocurre raramente y solo para disposiciones que impliquen una amplia reforma de la estructura que el Ministro pida el aperecer del Comité. Normalmente el responsable del Ministerio prefiere el canal consolidado LEGGIDIFE (2)-Estado Mayor de Defensa- Estado Mayor de Fuerza Armada que, si bien proporciona el mismo parecer desde el vértice, permite una formulación más meditada del pensamiento oficial de las Fuerzas Armadas.

Pasamos ahora a considerar la composición de los dos órganos. Observamos enseguida que la misma "refleja el carácter del parecer", por lo cual el parecer del Comité de Jefes de Estado Mayor resulta de la opinión de los órganos en el vértice mientras que el del Consejo tiene una base más amplia que se extiende a los Mandos periféricos.

Puede provocar cierta perplejidad el hecho de que los Jefes de Estado Mayor de Fuerza Armada constituyan o formen entre sí los dos entes que se analizan y puedan por consiguiente influir, con su presencia, sobre el parecer del Consejo. Se podría por tanto meditar sobre la oportunidad de evitar la presencia simultánea de dichos miembros en los dos órganos, en el caso de que no se considerase suficiente garantía la mecánica de las votaciones en el seno del Consejo Superior en el que se procede a expresar la opinión comenzando por el más moderno hasta terminar con el más antiguo.

Una posible modificación en este sentido no hace desaparecer - sin embargo la validez de la diversificación de las funciones consultativas de los dos órganos. Dicha diversificación, de hecho, aparece como la más alta expresión del carácter democrático de las Fuerzas Armadas, ya que cualquier proposición emanada del "vértice" (Comité) se filtra por la "base" (Consejo) antes de ser presentada al Parlamento.

(2) Canal de legislación de Defensa (N. del T.)

Modificaciones propuestas.

Las modificaciones que algunas corrientes de pensamiento han propuesto, en marcos y en épocas diferentes, pueden todas reducirse al principio de la subdivisión de los asuntos y materias a tratar entre el Consejo y el Comité. Se parte en general de la presuposición de que el Ministro "ha de consultar" bien al Consejo bien al Comité y se busca definir la mayor -- competencia de uno o de otro órgano para tratar un asunto antes que otro.

Una de las propuestas más acreditadas es la de asignar para su tratamiento por el Comité aquellas cuestiones que tienen una característica interfuerzas reservando al Consejo, también en virtud de su subdivisión en Secciones, la competencia para exponer su parecer en asuntos relativos a una Fuerza Armada.

En la práctica sería necesario:

- hacer obligatorio también, por ley, el parecer del Comité;
- revisar la lista del artículo 11 de la ley de 9 de Enero de 1951, núm. 167, subdividiendo las materias entre Consejo y Comité;
- instaurar el principio de que las cuestiones interfuerzas deben ser tratadas por el Comité y los asuntos relativos a cada Fuerza Armada por el Consejo.

La aceptación de dichas propuestas modificaría de forma sustancial la fisionomía del Comité y las razones por las que, en su tiempo, fue constituido. En otros términos, se vería exaltada la función consultiva "pasiva" de dicho órgano en detrimento de la "activa" que era entonces la que el legislador pretendía, de un modo específico, atribuirle.

Hay que preguntarse, en este punto, si de ello habrán de derivarse algunas ventajas o si, por el contrario, lejos de disciplinar de un modo unívoco la materia, se crearán confusiones, obstáculos para satisfacer el mando y el debilitamiento de funciones.

En este marco es útil considerar que el Comité de Jefes de Estado Mayor está constituido por los máximos exponentes de las Fuerzas Armadas, cada uno de los cuales se ve gravado por una suma de otras funcio

nes que dejan poco tiempo para una profundización meticulosa de los problemas precisos que de vez en cuando se les plantean.

El propio Comité, que hoy en día se reúne sobre todo para examinar problemas que llegan desde abajo, se vería obligado a reunirse mucho más frecuentemente para ocuparse en la mayoría de los casos de problemas planteados desde arriba. De ello saldrían juicios poco serenos, a causa del apresuramiento y faltos de meditación, y se dispondría de escaso tiempo para las demás funciones, todas de extrema importancia: en especial para la "propulsora" ya sea en relación con las Fuerzas Armadas o bien respecto del órgano político.

Sería necesario entonces seleccionar preventivamente los problemas que deberían someterse a la atención del Consejo y del Comité. ¿Y como se puede determinar, de hecho, que un problema es preferentemente de Fuerza Armada en tanto que otro es interfuerzas? ¿Existen hoy en día problemas "exclusivamente" de Fuerza Armada sin ningún nexo o "enganche" interfuerzas? . Esta cuestión es de por sí de tal envergadura que constituye ya un problema de discusión. De ello nacerán sin duda confusiones, conflictos de competencia, y superposición de funciones, es decir, precisamente aquello que se querría evitar y que de hecho en la actualidad existe.

Hoy en día, prácticamente las atribuciones de los dos órganos garantizan:

- en el plano "político", las más amplias posibilidades de consultas de gran base, siendo obligatorio el parecer del Consejo Superior y sin quedar excluida la posibilidad de requerir la propia consulta al Comité.
- en el plano práctico, un limitado peligro de interferencias - siendo obligatoria la única consulta del Consejo Superior.

Las actuales atribuciones de los dos órganos permiten además al Ministro una cierta "elasticidad" en la petición de pareceres sin condicionamientos precisos de orden legal.

Conclusiones.

A la luz de las consideraciones expuestas en los párrafos anteriores, el problema de la coexistencia del Comité de Jefes de Estado Ma -

yor y del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas, como órganos consultivos del Ministro de la Defensa, parece mucho menos importante de lo que en un primer examen, podía parecer.

Nosotros somos, por consiguiente, del parecer que no se puede ni se debe cambiar el marco general en el que se han situado los dos órganos con la plenitud de sus atribuciones.

Consideramos sin embargo que la iniciativa parlamentaria ofrece la ocasión para aportar modificaciones a la composición del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas, no siendo modificable la del Comité de Jefes de Estado Mayor, por la misma naturaleza de dichos órganos, recogiendo y desarrollando con mayor profundidad las propuestas y los estudios que se han hecho en muchas partes. De esta manera, se podrán introducir solamente algunos "retoques", o bien será posible llegar a una reforma sustancial de la estructura que haga al Consejo más adecuado a los tiempos y a la evolución del pensamiento militar.

Entre los "retoques" se incluye, de un modo indefectible, la necesidad, ya puesta de manifiesto, de la eliminación de la pertenencia, a ambos órganos de los Jefes de Estado Mayor de Fuerza Armada.

Entre las reformas de una trascendencia más amplia se podrá por el contrario estudiar la posibilidad, deseada por la mayoría, de ampliar la función consultiva del Consejo, más que en relación con el Ministro, en lo que se refiere a los Jefes de Estado Mayor de Fuerza Armada y en este sentido el Consejo funcionará, evidentemente, por Secciones. En la práctica vendría restaurado y extendido a las otras dos Fuerzas Armadas, lo que en un tiempo fue el "Consejo de los Almirantes".

Finalmente, podrá estudiarse lo que a nosotros nos parece la más convincente transformación del Consejo Superior y que acentuaría el carácter "democrático" de dicho ente. Nos referimos a la inclusión en dicho órgano de Oficiales Generales y Almirantes de la Reserva que, aun cuando han alcanzado el máximo grado de la jerarquía militar, no han desempeñado el cargo de Jefe de Estado Mayor.

El Consejo Superior de las Fuerzas Armadas se transformaría de este modo en un auténtico y verdadero "Senado Militar" en el que conviviría la parte más viva y activa de las Fuerzas Armadas, es decir, la que ofrece cada día lo mejor de sí misma y que está al corriente de los problemas de mayor actualidad, con la sabiduría de la experiencia de unos hom-

bres que, después de haber vivido una vida entera de uniforme, se han reintegrado ya en la vida civil y pueden por consiguiente mantener cada vez más "anclada" a la Institución militar dentro de la realidad del País.
