

C E S E D E N .

LA DEFENSA NACIONAL EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

- Por el TCOL. de Artillería DEM y
EMACON,

D. Manuel GARCIA CAMPOS.

Mayo 1985

BOLETIN DE INFORMACION n° 183-VIII

LA DEFENSA NACIONAL EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

DELIMITACION

Cuando se pretende entrar en el estudio conceptual de la Defensa Nacional es inevitable hacerlo con base en la legislación que la ordena. Los conceptos están contenidos en normas jurídicas y su estructura orgánica, así como el desarrollo de sus órganos, también obedecen al mismo criterio.

Ahora bien, el prolífico desarrollo de cualquier ordenamiento jurídico, característica de la que no escapa el español -el profesor Rodríguez Devesa ha calificado a los últimos -- años de la realidad española, como de "diarrea legislativa"--, -- obliga a una delimitación previa. De no hacerlo, en el caso de la Defensa Nacional, se llegaría al análisis de órdenes administrativos o de reglamentos que llevaría tan lejos como se quiera, -- pues, llevada a su extremo, no cabe duda que también el Pelotón de fusileros es órgano de la Defensa Nacional.

Específicamente dedicadas a la Defensa Nacional son las Leyes Orgánicas 6/1980 y 1/1984, de las que lógicamente debe derivar todo el desarrollo legal y reglamentario sobre el tema. Pero ambas Leyes Orgánicas tienen su origen en el mandato constitucional.

El análisis debe, pues, iniciarse por el estudio de la Constitución y del tratamiento que en ella se da a la Defensa Nacional. El tema es de por sí suficientemente-y quizá excesivamente-amplio para este trabajo; quede pues para mejor ocasión la continuación, con el estudio de desarrollos legales y reglamentarios, en el triple aspecto -militar, económico y civil- en que se considera dividida la Defensa Nacional.

También habría sido conveniente, e incluso necesario, el haber realizado un estudio previo de Derecho comparado, centrado en las Constituciones de, al menos, los Estados más semejantes al nuestro y, sobre todo, de los antecedentes integrados por el constitucionalismo histórico español. Aunque para la confección de este trabajo, se ha efectuado realmente este estudio, se ha suprimido en el momento de la publicación, en aras de una inexcusable brevedad.

Generalidades

La Constitución es ley de leyes, norma suprema cabeza del ordenamiento jurídico español, vértice de la pirámide normativa y, sin embargo, no es perfecta, como no podría menos de suceder, pues es obra humana.

Vaya por delante, como afirmación indeclinable de -- principio, que a la Constitución se la acepta, respeta y acata, pero no pueden dejar de señalarse sus defectos, precisamente por la transcendencia que pueden tener; defectos debidos, en muchas ocasiones, a la difícilísima política de consenso que presidió - la redacción del texto constitucional y también, justo es reconocerlo, al afán perfeccionista de los constituyentes que les llevó, a veces, a perfilar y ajustar en demasía los preceptos y las relaciones entre ellos, lo que, en definitiva, produjo un texto complicado y de difícil desarrollo y plasmación práctica; el célebre Título VIII es un buen ejemplo de ello.

La Defensa Nacional es uno de los deberes primordiales del Estado y la propia Constitución viene implícitamente a reconocerlo, como más adelante se verá, al incluir a las Fuerzas Armadas en su título preliminar.

Y sin embargo, ni una sola vez en los ciento sesenta y nueve artículos, cuatro disposiciones adicionales, nueve transitorias, una derogatoria y una final, que componen el total del texto constitucional, ni una sola vez en todos ellos aparece la expresión "Defensa Nacional".

Desde luego que se citan en dos ocasiones conceptos asimilables. En el artículo 97, se dice que "El Gobierno dirige. .. la defensa (con minúscula) del Estado" y el apartado 1 del artículo 149 determina en su párrafo 4º que es competencia exclusiva del Estado la "Defensa y Fuerzas Armadas", aquí sí con mayúscula, porque es principio de párrafo.

En verdad que no costaba ningún trabajo haber dicho en uno de estos casos, o en los dos, "Defensa Nacional; en las deliberaciones de la Comisión Constitucional quizá pueda encontrarse la razón de la omisión. Pero no cabe duda que es un paso atrás, puesto que la Constitución republicana de 1931 sí constitucionalizaba expresamente la Defensa Nacional. Pero además, la omisión, sobre todo en el artículo 8, da lugar a un vacío que luego tiene un inevitable reflejo en la incongruencia que acusa la Ley Orgánica 6/1980.

Sí son varios, en cambio, los artículos que citan expresamente a las Fuerzas Armadas o tienen relación con ella. Algunos se refieren a preceptos constitucionales clásicos (servicio militar obligatorio, declaración de guerra y firma de la paz,...), otros son institucionales, (Mando supremo, misión de las Fuerzas Armadas,..), otros jurisdiccionales (jurisdicción militar, Tribunales de honor, derecho de petición,..), otros orgánicos (organización, empleos militares, Casa Real,..), otros, en fin, responden a nuevos conceptos aparecidos en la propia Constitución (objeción de conciencia, servicio civil sustitutorio, derecho de sindicación, derecho de huelga,..). Entre todos ellos, los más importantes, en cuanto a relación con la Defensa Nacional son los artículos 8, 62-h y 97.

Las Fuerzas Armadas en la Constitución

El artículo 8 es básico y, en realidad, es la gran ocasión desaprovechada para constitucionalizar la Defensa Nacional.

El apartado 1 de dicho artículo dice:

"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 ordenamiento constitucional".

El apartado tiene dos partes perfectamente diferenciados. La primera determina la composición de las Fuerzas Armadas y no es necesario ningún comentario sobre él. Desde luego -- que cabría entrar en la discusión, que efectivamente se planteó en el Congreso y en el Senado, sobre las razones en pro o en contra de la exclusión de las Fuerzas de Seguridad que incluía el 37 de la Ley Orgánica del Estado. Pero la Constitución ha establecido una clara diferencia de misiones y naturaleza de Fuerzas Armadas y de Seguridad y ha señalado una inequívoca distribución de competencias; así es y así está refrendada, sancionada y promulgada, no hay ocasión de discutirla.

La segunda parte del apartado 1 del artículo 8 tiene un altísimo interés, no sólo para las Fuerzas Armadas, sino para el concepto de Defensa Nacional, porque si se comparan las misiones que la Constitución asigna a las Fuerzas Armadas con el artículo 2 de la Ley Orgánica 6/1980, resulta que esas misiones son prácticamente idénticas a la finalidad que, según esa Ley Orgánica, tiene la Defensa Nacional. Nada habría sido más sencillo que terminar ese apartado con la frase "...que son la finalidad de la Defensa Nacional", o algo similar, con lo que se habría constitucionalizado la Defensa Nacional y se habría evitado la incongruencia entre Constitución y Ley Orgánica de la que ya se ha hecho mención y que luego se explicará. Sin embargo no se hizo así.

Las misiones que la Constitución asigna a las Fuerzas Armadas responden al criterio tradicional de que competen a los Ejércitos la seguridad interior y exterior del Estado.

El aspecto externo viene señalado por la Defensa de la soberanía e independencia de España. Pero la Constitución tiene una matización importante, porque no dice "defender" la soberanía e independencia, sino "garantizar". La palabra garantía supone, mejor que defensa, una actividad de preparación y vigilancia que llevan, primariamente a la idea de disuasión y sólo después a la de defensa, como reacción a una agresión. Con ello, -- además, la Constitución se sitúa en el marco de la Carta de las Naciones Unidas, que en su artículo 2 prohíbe el recurso a la fuerza.

El aspecto interno viene dado por la defensa de la integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

Desde luego la integridad territorial tiene un doble aspecto que se proyecta también hacia el exterior, además de hacia el interior, pero un ataque exterior a la integridad territorial del Estado, supone, desde luego y ante todo, un ataque a su soberanía y en su garantía ya señalada, está comprendido el aspecto exterior de la defensa de la integridad territorial.

En su aspecto interior, la defensa de la integridad territorial supone la defensa de la unidad de la Patria contra tendencias disgregadoras e intentos separatistas. En este sentido, varias enmiendas, tanto en el Congreso de los Diputados (Sr. Fraga), como en el Senado (Teniente General Diez-Alegría y Almirante Gamboa) intentaron que se introdujese expresamente en el texto constitucional la defensa de la unidad de España, que era, además, aspiración generalizada de las Fuerzas Armadas. No se siguió la inclusión y, quizá, con cierta lógica, pues no sólo el concepto unidad está incluido, como se ha razonado, en el más amplio de integridad territorial, sino que, al fijar además como misión de las Fuerzas Armadas la defensa del orden constitucional, también en este concepto queda incluida la unidad ya que la Constitución parte de ella: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación Española" (art.2)

Es evidente que esta defensa del ordenamiento constitucional debe, desde luego, entenderse en el sentido de defensa de los principios e instituciones constitucionales, nunca como defensa de la simple letra de la Constitución. Por otro lado no es misión nueva; ya la incluía, en su artículo 1º, la Ley de 1º de julio de 1889, adicional a la Constitutiva del Ejército y la Ley Orgánica del Estado y también la incluyen, prácticamente, todas las Constituciones españolas, desde la de 1812.

Queda así constitucionalizada la función de los Ejércitos de defensa del orden interno, pero hay que señalar que aquí la Constitución sí emplea la palabra "defender", no "garantizar" como ocurría con el aspecto exterior de la defensa. Es evidente que en el interior, la función disuasiva se consigue con la sola presencia de las Fuerzas Armadas; el asegurar el mantenimiento del orden interno es misión de las Fuerzas de Seguridad y, en todo caso, de la Justicia y la intervención de las Fuerzas Armadas debe concebirse sólo con carácter excepcional y en último extremo (una auténtica "última ratio regis" o quizá "última ratio legis"), cuando se sufra ya una agresión real y de tal entidad que se haga inevitable esa intervención, con carácter de auténtica defensa activa.

Surge entonces un nuevo problema que es saber cuando se da esa situación, es decir, cuando y en que condiciones han de intervenir los Ejércitos en el orden interno. La intervención debe ser constitucional, o sea, sólo en los supuestos taxativamente previstos por la propia Constitución pueden las Fuerzas Armadas intervenir, como tales, en defensa del orden interno.

Ello lleva a otro precepto constitucional: el artículo 116, que establece los estados excepcionales que corresponden

a situaciones de anormalidad. Dentro de ellos, el estado de sitio, verdadero estado de guerra ficticia, es la única situación que supondría una violación del ordenamiento constitucional y --justifica, en relación con el artículo 117-5; la intervención de las Fuerzas Armadas.

Pero como quiera que, de acuerdo con el propio artículo 116-5; el estado de sitio sólo puede declararlo "el Congreso de los Diputados a propuesta exclusiva del Gobierno" resulta claro que, en último extremo, la intervención de las Fuerzas Armadas es de la decisión exclusiva del Gobierno. Como no podía menos de suceder, pues al fin y al cabo, es la materialización de la tan comentada subordinación del poder militar al poder civil, con el pésimo empleo que supone usar aquí el concepto de "poder".

Hasta aquí, las dos partes que con claridad se distinguen en el apartado 1 del artículo 8 de la Constitución. Pero hay algo más y quizá tanto o más importante: la propia situación del artículo 8, en el conjunto del texto constitucional.

Se considera que uno de los elementos de interpretación legal es el sistemático que atiende a la organización y estructura interna de la propia norma que se analiza e interpreta. En el ordenamiento español este sistema de interpretación tiene rango legal, pues "las normas se interpretarán... en relación --con el contexto..." (artículo 3-1, del Código Civil).

Pues bien, en este sentido es indudable la trascendencia que tiene el haber situado la normación de las Fuerzas Armadas en el artículo 8, dentro del Título Preliminar, de la Constitución. Si su inclusión en la Constitución suponía, como no podía menos de ser, la constitucionalización de las Fuerzas Armadas, su inclusión en el Título Preliminar supone su institucionalización al más alto grado posible, al lado de solamente otras dos instituciones que han merecido tan alto tratamiento y cuya importancia es notoria: los partidos políticos y los sindicatos y todo ello dentro de un Título que define el Estado social y democrático de derecho; fija los valores superiores del ordenamiento jurídico en los de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político (artículo 1-1); determina la Monarquía parlamentaria como forma política del Estado (artículo 1-3); radica la soberanía en el pueblo (artículo 1-2); fundamenta a la propia Constitución en la indisoluble unidad de España (artículo 2); constitucionaliza el idioma (artículo 3) y la bandera (artículo 4) y establece radicalmente el principio de legalidad (artículo 9).

Desde luego que la importancia del Título Preliminar es tal que es la base de todo el texto posterior y sin él, no sería ni siquiera concebible la Constitución en su conjunto.

Es sabido que la inclusión de las Fuerzas Armadas en este Título Preliminar fue causa de serias discusiones en el seno de la comisión constitucional con base en los argumentos contrarios que las consideraban como simples integrantes de la Administración o como algo que trascendía no sólo a la Administración, sino al propio poder gubernativo, tema que se tratará más adelante. Incluso se trataban en los artículos 23 y 24, fuera, - por consiguiente del citado Título Preliminar y su inclusión - - en él supuso la extracción del concepto de las Fuerzas de Seguridad.

Sin embargo, al final se impuso la institucionalización y así fue aprobado, refrendado, sancionado y promulgado.

Esta importancia que el texto constitucional otorga al tratamiento de las Fuerzas Armadas, viene reforzado en el apartado siguiente del propio artículo 8:

"Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución".

Es necesario resaltar en toda su trascendencia que - es ésta la primera reserva de ley orgánica que establece taxativamente la Constitución. Ni los partidos políticos, ni los sindicatos, pese a que sistemáticamente son anteriores en su tratamiento constitucional (artículos 6 y 7), han merecido tan alta previsión. Cabría pensar para ellos una implícita reserva de ley, por la redacción ("su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley"), idéntico a este respecto para ambos artículos, pero, en todo caso, se trataría de ley ordinaria, no ley orgánica.

La reserva de ley, sea del tipo que sea, supone el control parlamentario, pero, además la reserva de ley orgánica remite a la competencia exclusiva del Estado, puesto que la ley orgánica está excluida de la competencia y atribuciones de las comunidades autónomas. Quedan ahora apuntados estos dos temas, - que se tratarán posteriormente.

Sin embargo, fijada previamente la importancia de ser las Fuerzas Armadas las que han merecido la primera reserva de ley orgánica que establece explícitamente la Constitución, no puede dejar de señalarse la poco afortunada redacción de la norma.

Las Leyes de Bases, son leyes formales, específicamente previstas en la propia Constitución, mediante las que puede

otorgarse una delegación legislativa al Gobierno para la formación de textos articulados (artículo 82-2) y que tienen una estructura también constitucionalmente fijada pues "delimitarán -- con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio" (artículo 82-4).

Es evidente que el concepto de delegación legislativa que esencialmente lleva consigo una Ley de Bases es contradictorio con el rango que corresponde a una ley orgánica. Así lo entendieron Gobierno y Cortes al redactar la Ley Orgánica 6/1980, en cuyo enunciado se hizo desaparecer la palabra "bases", pero -- lo deseable hubiese sido que tampoco hubiese aparecido en la Constitución.

No es esto lo peor. Ya se ha apuntado antes la incongruencia que supone la expresada Ley Orgánica 6/1980. Según el -- texto legal, esta ley "regula los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar". Por fin aparece el concepto Defensa Nacional, pero ¿cómo aparece?. Sencillamente, dando cumplimiento a un precepto constitucional que establece una -- reserva de ley orgánica que ha de regular las bases de la organización militar, pero que no habla para nada de regular criterios de la Defensa Nacional. ¿Qué fundamento constitucional puede tener, en consecuencia, esta Ley Orgánica?. Es un salto legislativo en el vacío peligrosísimo, pues deja la puerta abierta para que la Ley Orgánica 6/1980 pueda ser tachada, si no de anticonstitucional, sí al menos de inconstitucional, siquiera formalmente y los defectos de forma, no debe olvidarse, también tienen su parte y peso en la seguridad jurídica que debe presidir todo ordenamiento.

Todo podría haberse evitado si los constituyentes hubiesen introducido el concepto de Defensa Nacional en el propio artículo 8-2, ¿por qué no se hizo?. Si fue falta de previsión, -- es más grave todavía.

Sin embargo la Ley Orgánica 6/1980 superó todos los trámites, fue sancionada, promulgada y publicada y, aunque modificada, está vigente.

El propio artículo 8-2 establece un límite o más bien una condición a la norma, al exigir su conformidad a los principios constitucionales. En realidad es casi una reiteración puesto que si es misión de las Fuerzas Armadas la defensa del orden constitucional, se sigue lógicamente que deben ser las primeras en respetarlo y conformarse a sus principios, aunque quizá la -- reiteración no sea innecesaria, pues es posible que algunos de estos principios exijan cierta especialidad en su aplicación a -- los Ejércitos.

¿Cuales son estos principios a los que debe conformarse la regulación básica de las Fuerzas Armadas?. Habría que entresacarlos de todo el texto constitucional, pero la verdad es que pueden reducirse a algunos fundamentales, que, desde luego, habría que buscar en el propio Título Preliminar.

Así, en el artículo 1 se propugnan como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Es cierto que la libertad y la igualdad son la base del orden democrático, pero en su aplicación a las Fuerzas Armadas, el principio democrático debe ser entendido más en el sentido de respeto a la dignidad de la persona que como exigencia radical del mantenimiento, dentro de ellas, de los métodos y procedimientos democráticos, que son en gran medida incompatibles con la vida, la actividad y los fines de las propias Fuerzas Armadas. Una cosa es el respeto al principio democrático y otra la imposibilidad de aplicar formas democráticas a la estructura y organización militar. Y quede constancia que esta es opinión general en todos los tratadistas occidentales de Derecho político.

También el pluralismo político es de aplicación especial a las Fuerzas Armadas, que no pueden tomar partido por ninguna opción política (artículo 182 de las Reales Ordenanzas). Las Fuerzas Armadas respetan y garantizan el pluralismo político precisamente por su apartidismo que las sitúa por encima de las opiniones políticas en litigio. Sin embargo el apartidismo no debe interpretarse como un aislamiento de las Fuerzas Armadas en relación a los problemas de la comunidad a los que no pueden ser ajenas, ni puede conducir o coartar la libertad individual de pensamiento de sus componentes.

Además de los citados, podrían considerarse principios constitucionales puros los contenidos en el apartado 3 del artículo 9. Son tales principios el de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad, y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Basta con reseñarlos, pues son conceptos jurídicos - que el ordenamiento -y, por tanto la ley orgánica a que se está haciendo referencia- debe respetar, pero que se salen del marco de un estudio sobre Defensa Nacional. No obstante, no puede dejarse de señalarse que, por los motivos que antes se han señalado, la propia Ley Orgánica 6/1980 ha supuesto una cierta quiebra del principio de legalidad, lo que inevitablemente, se traduce en una determinada inseguridad jurídica.

Por último, las Fuerzas Armadas en cuanto Administración militar están sometidas también a los principios de actuación de la Administración, que marca el artículo 103. Es este un problema realmente difícil y arduo, que será tratado más adelante.

El deber de defensa y las obligaciones derivadas.

Al menos dos artículos más deben citarse, como relacionados, de manera general, con la Defensa Nacional.

El artículo 30, en su apartado 1, expresa:

"Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España".

Todas las Constituciones españolas contienen un precepto parecido, pero con alguna diferencia.

Casi todas ellas fijan la contribución de los españoles a la defensa como una obligación. En este sentido, es más acertado el texto actual al hablar de deber. El deber es un concepto genérico que se concreta en una o varias obligaciones, y, así, el deber de defender a España se concretará en las obligaciones a que hace referencia el apartado 2, del mismo artículo.

También las anteriores Constituciones fijaban esa obligación en defender a España con las armas. Era un concepto puro de defensa militar que ha sido acertadamente sustituido por el actual más amplio de defender a España. Es posible que se pensase en la objeción de conciencia, pero si se iba a constitucionalizar, tal como se hizo, esta objeción, al menos hay que considerar como muy acertada la redacción constitucional que permite incluir en el deber de defensa, sin más, a los objetores, aunque los excluye de la defensa militar.

La excepción de determinar la obligación de defender a España con las armas la constituye la Constitución republicana de 1931 que ni siquiera fija el deber, sino una simple prestación de los ciudadanos.

También en este sentido es más acertada la Constitución de 1978, no sólo por la mayor vinculación que supone el deber, frente al mero concepto administrativo de la prestación, sino porque al establecerlo para los españoles, en lugar de para los ciudadanos, se fundamenta en la nacionalidad y no en la condición y calidad de goce de ciertos derechos de ciudadanía.

Posiblemente pensando también en la objeción de conciencia desapareció la consideración del servicio con las armas como un honor, que reconocía el Fuero de los Españoles.

El apartado 2, del mismo artículo determina:

"La ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia, así como las demás causas de exención del Servicio Militar obligatorio, pudiendo imponer, en su caso, una prestación sustitutoria".

Desde luego, no es la ocasión de acometer el estudio, la crítica, la defensa o la negación de la objeción de conciencia. Eso debe ser motivo para un trabajo específico.

Hay que señalar, no obstante, que al hablar de las "demás" causas de exención del Servicio Militar, se está indicando con claridad que la objeción también es una causa de exención sólo del Servicio Militar, de la "obligación" militar, pero no del "deber" de defensa, con lo que se confirma lo expresado anteriormente.

Las obligaciones militares son consecuencia de ese "deber" genérico establecido en el apartado 1 y tanto para ellas como para la objeción se establece una nueva reserva de ley, desde luego, ordinaria. Supone ello un nuevo control parlamentario. Pero tiene una inmensa ventaja sobre la posibilidad de que esas obligaciones se hubieran fijado expresamente en la Constitución: la flexibilidad. La ley podrá ser más o menos rígida, pero siempre ofrecerá más facilidades para la adaptación a tiempos y circunstancias que la rigidez constitucional.

En general y como resumen de este artículo puede afirmarse que, sin entrar en la discusión de la objeción de conciencia, es muy acertado en cuanto al concepto global de defensa que supone y en la clara especificación de que la objeción no supone exclusión del deber de defensa, sino sólo de la obligación militar.

Por último, el artículo 149 dice:

"El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

...

4.- Defensa y Fuerzas Armadas.

..."

Ya se señaló la conveniencia de que expresamente se hubiese indicado "Defensa Nacional". La defensa es siempre defensa de algo o contra algo, el concepto debe especificarse, para evitar torcidas interpretaciones. ¿Por qué no puede pensarse que se refiera a la defensa de la cultura, o a la defensa contra incendios, o...?

Desde luego que la siguiente alusión a las Fuerzas Armadas ayudan a la interpretación correcta, pero en un texto -- constitucional podía abrigarse la esperanza de un mayor rigor, -- siguiera terminológico.

Por lo demás, el artículo incluido en el problemático Título VIII, responde al criterio universalmente mantenido de reservar al Estado la absoluta competencia en materia de Defensa Nacional. Incluso en los Estados Federales se mantiene este criterio. El precepto será analizado más adelante.

El Rey.

"Corresponde al Rey:

...

h) El mando supremo de las Fuerzas Armadas.

...".

(Artículo 62)

Es tradicional en España y en la mayoría de los Estados, que el mando supremo de las Fuerzas Armadas corresponda al Jefe del Estado. La tradición procede de la más remota antigüedad, de los reyes caudillos y jefes guerreros.

Pero el significado actual es completamente distinto y en la Constitución española esta diferenciación es muy acentuada.

Según el artículo 56-1, "el Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, ... y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes". Es importante señalar que el Rey es símbolo, pero únicamente símbolo, pues de acuerdo con la concepción de la Monarquía parlamentaria que es la forma política del Estado español (artículo 1-3), que es Estado social y democrático de derecho (artículo 1-1), el Rey ni personifica la soberanía, que corresponde al pueblo, ni la representa, pues es el propio pueblo el que libremente elige a sus representantes.

Por otro lado el limitar sus funciones a las "expresamente" atribuidas por la Constitución y las leyes, aleja a la Institución Real del concepto germánico que atribuye al Rey los poderes que no corresponden expresamente a otros órganos. Sus atribuciones son rígidamente tasadas.

El panorama se completa con la irresponsabilidad del Rey (artículo 56-3), lo cual trae como consecuencia inmediata la institución del refrendo. Todos los actos del Rey deben ir refrendados por la persona que sea verdaderamente responsable de ellos. Entiéndase bien que se dice "todos los actos", no se trata, por tanto, sólo de la firma de actos importantes sino que cualquier acto que se salga del ámbito puramente doméstico, debe ser refrendado, así un discurso, una visita, la asistencia a una inauguración, etc..

La consecuencia es que pocas Constituciones, por no decir ninguna, de las actualmente vigentes limitan los poderes del Jefe del Estado tanto como la española. En realidad, el Rey sólo es libre para:

- Administrar sus propios caudales en ejercicio de la potestad doméstica.
- Nombrar los miembros de sus Cuartos militar y civil.

Todos los demás actos del Rey son rigurosamente reglados y sometidos a refrendo.

Cabría la duda de si el Rey puede negar su firma o asentimiento al acto que le presenta la autoridad refrendante. - Pues bien, el Rey podrá hacer constar su desacuerdo o su opinión contraria pero, constitucionalmente, está obligado a firmar. ¿Y si a pesar de ello se niega?. Lo más que puede ocurrir es que el Gobierno plantee una cuestión de confianza que puede acabar en crisis gubernamental. Nada más y todo ello es perfectamente constitucional; este es el juego.

Aplicado todo ello al artículo 62-h que se analiza, la conclusión es clara: el mando supremo de las Fuerzas Armadas atribuido al Rey es puramente tradicional, simbólico, honorífico y formal. Y ello lo confirman el artículo 97 de la propia Constitución y las Leyes Orgánicas 6/80 y 1/84.

Y sin embargo, la carga de poder que comporta la palabra "mando" ha sido motivo de algunas interpretaciones que se orientan hacia una tendencia neopresidencialista, que podría atribuir al Rey efectivos poderes en casos de grave anomalía en la -

vida del Estado. Estas interpretaciones, que podrían encontrar - algún amparo en la sola letra del artículo 62-h, no resisten, no obstante, la confrontación con el conjunto orgánico de la Constitución, que tiene previstas soluciones constitucionales para esos estados anómalos, en el artículo 116, al que ya se ha hecho referencia.

Por otro lado, también relacionado con la Defensa Nacional:

"Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes, declarar la guerra y hacer la paz".

(Artículo 63-3)

Es también un precepto contenido en las anteriores - Constituciones, pero no exactamente igual. Nótese que en las -- Constituciones monárquicas se decía que el Rey declaraba la guerra y hacía la paz "dando después cuenta documentada a las Cortes". No había pues la taxativa exigencia de previa autorización que - determina la actual Constitución. Está claro que la decisión de declarar la guerra y hacer la paz corresponde a las Cortes, no al Rey, que se limita al acto formal y protocolario, que deberá ser refrendado, además, por el Presidente del Gobierno.

Las Cortes.

Desde que Locke y Montesquieu formularon su célebre teoría de la división de poderes, ésta ha sido una de las notas características del Estado de derecho. Pese a los continuos intentos para conseguir la igualdad de los tres poderes, la realidad es que, puesto que la función del ejecutivo y el judicial suponen una ley ya existente, el legislativo, que es el que hace la ley, siempre tendrá una cierta prioridad sobre los otros dos.

El Estado social de derecho y el régimen parlamentario intentaron corregir esa primacía a base, fundamentalmente, - de un sistema de mútuos controles, que tienden a equilibrar y a interdependizar ejecutivo y legislativo. Sigue, sin embargo siendo inevitable que los parlamentos discutan y hagan las leyes.

La Constitución sigue este esquema y, aún cuando en los controles mútuos prima, en general, el ejecutivo, la discusión de las leyes favorece al legislativo.

En directa relación con la Defensa Nacional, el artículo 94 expresa:

"La prestación del consentimiento del Estado para -- obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales en los siguientes casos:

....

b) Tratados o convenios de carácter militar.

....

Es éste un precepto que también está recogido en todas las Constituciones españolas históricas, aunque con las lógicas variaciones de redacción o terminológicas. Actualmente no es el Rey el que se obliga internacionalmente, sino el Estado, y el Rey, en razón del carácter simbólico de su función se limita a manifestar el consentimiento del Estado, de conformidad con la Constitución y las leyes (artículo 63-2).

El término tradicional de "alianza", mantenido en el Derecho histórico, ha sido sustituido por el de tratado o convenio de carácter militar", lo que supone una mayor amplitud en la intervención parlamentaria, puesto que la alianza suponía solamente la integración en pactos que pudieran denominarse "operativos", mientras que la redacción actual da cabida a acuerdos de intercambio y colaboración tecnológica, industrial, económica, etc., incluso de inteligencia.

Desde luego que la "alianza ofensiva" tal como la adjetivan las pasadas Constituciones, ya no es posible, desde que la Carta de las Naciones Unidas prohibió las guerras, pero la alianza defensiva es de una imperiosa actualidad y, en este sentido, no puede negarse la trascendencia de la intervención de las Cortes.

Y esta trascendencia es tanto mayor si se tiene en cuenta que en rango normativo los tratados internacionales sólo son inferiores a la propia Constitución, por encima incluso de las leyes orgánicas.

Ningún otro artículo relaciona directamente a las Cortes con la Defensa Nacional, pues no puede considerarse tal al 70-1 d), que determina la inelegibilidad de los militares profesionales para miembros de las Cámaras.

Pero el control legislativo es prácticamente continuo. Existe un control inicial que ha estado representado por la intervención de las Cortes en la gestación, en cumplimiento de la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 8-2, ya estudiada, de la Ley Orgánica 6/80, que ha vuelto a funcionar en su modificación por la Ley Orgánica 1/84 y que volverá a hacerlo, necesariamente, cada vez que haya que modificar la legislación original básica.

Existe un control periódico anual, representado por la discusión de la Ley del Presupuesto. Los presupuestos tienen una indudable influencia en la Defensa Nacional y son las Cortes las que, en último extremo, determinan los presupuestos del Estado cada año.

Existe también un control aperiódico y múltiple, cada vez que una norma relacionada con la Defensa Nacional tenga o deba tener rango de ley y deba, por tanto, ser discutida en Cortes. Los ejemplos se suceden en la realidad práctica: Ley de Reclutamiento, Ley de Plantillas, Ley de Movilización, etc.

Existirá en su momento un control extraordinario de último extremo, previsto en el artículo 116-3 que sujeta la declaración del estado de sitio a la previa autorización del Congreso de los Diputados.

Este artículo en cuanto a estados de anormalidad y el 63-3, ya estudiado al tratar de la Corona, en cuanto a situación de guerra, pone en todo caso la última fase de la decisión en las Cortes. No es pequeño, pues, el papel reservado a las Cámaras en relación con la Defensa Nacional.

Y todo ello sin contar, además, con el continuo control que, fuera de la función legislativa, pueden ejercer las Cortes sobre la actividad del Gobierno que, partiendo de las preguntas, interpelaciones, y mociones, pueden llegar al voto de censura.

El Gobierno y la Administración Militar.

El primer artículo del Título IV ("Del Gobierno y de la Administración") es quizá uno de los artículos básicos y más polémicos de la Constitución española:

"El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, de acuerdo con la Constitución y las leyes"

(Artículo 97)

No existe en el constitucionalismo histórico español ningún artículo que pueda considerarse verdadero precedente de éste. Los antecedentes habría que buscarlos espigando en varios artículos de cada Constitución para reunir preceptos distintos. Quizá, con innegables diferencias, el único que se le aproxima un poco, fuese el apartado II del artículo 13 de la Ley Orgánica del Estado de 1967 y tampoco puede pretenderse una identificación entre ambos, sobre todo por los distintos conceptos que en ambos textos fundamentales se tiene de la Jefatura del Estado y del Gobierno.

Ni puede entrarse, ni tiene objeto entrar en los múltiples problemas que plantea este artículo, entre ellos la diferenciación, siempre vidriosa e imprecisa, entre política y Administración, la atribución del poder ejecutivo, los límites entre Gobierno y Administración y, como consecuencia, los actos políticos del Gobierno y la potestad reglamentaria, el principio de legalidad, etc. Todos ellos y más se salen de los límites y fines de este trabajo.

Pero si deben fijarse los puntos concretos que afectan a la Defensa Nacional.

Ante todo debe resaltarse que el artículo se refiere al Gobierno, sin más precisión, aunque ya es bastante. No cabe más interpretación que la lógica de considerar al Gobierno como lo que es, el órgano colegiado compuesto, en su conjunto, por el Presidente, los Vicepresidentes, en su caso, los Ministros y los demás miembros que establezca la ley (artículo 98-1).

Pues bien, según el artículo 97, todo este conjunto constitucionalmente integrado, es el que "dirige" la política y la Administración; no se puede distinguir donde la ley no distingue. Pero según el artículo 98-2, el Presidente dirige la acción del Gobierno. Luego en interpretación sistemática de ambos artículos resultaría que el Presidente dirige la dirección de la política y la Administración. Es demasiado retorcido y más aún por lo que se refiere a las Fuerzas Armadas.

Prescindiendo, de momento, del problema Fuerzas Armadas -Administración militar, que después se tratará, el hablar

de "dirección" encaja mal con los temas militares. Al estudiar la Corona se ha apuntado el peso que tiene la palabra "mando". - Aquí es lo contrario, la vaguedad que tiene el concepto de "dirección". Entre ambos hay un abismo, que era necesario salvar - con un nuevo salto en el vacío constitucional, a cargo, otra vez de las dos leyes Orgánicas 6/1980 y 1/1984 que verdaderamente -- (¿pero constitucionalmente?) fijan atribuciones concretas a personas también concretas en materia de Defensa. De nuevo surge el problema de la ambigüedad. La normativa constitucional tiene que ser necesariamente amplia, genérica, para permitir desarrollos legales precisos y específicos, pero nunca ambigua e inconcreta. No se discute la constitucionalidad de ambas Leyes Orgánicas, pero desde luego, hubiese sido preferible una concreción que evita se dudas interpretativas.

De todas formas, el problema más espinoso es el planteado por el concepto de Administración militar. Si la Constitución se hubiese limitado a tratar las Fuerzas Armadas en este Título IV ("Del Gobierno y de la Administración"), como hace, por ejemplo, con las Fuerzas de Seguridad del Estado, el problema no habría surgido y las Fuerzas Armadas estarían integradas, sin duda, en la Administración.

Pero ya se ha visto que las Fuerzas Armadas están prioritariamente tratadas en el Título Preliminar (artículo 8), lo que les confiere la categoría de institución básica del Estado.

¿Como pueden compaginarse estas ideas?. En la base de todo ello está, precisamente, el concepto de Defensa Nacional que es el que, en realidad, justifica este tratamiento dual. Hay que intentar explicarlo y comprenderlo.

Que existe una Administración militar, como rama especializada de la Administración pública es evidente. El primer problema es determinar el alcance de esa Administración militar.

Las interpretaciones restrictivas afirman que la Administración militar no comprende a las Fuerzas Armadas, sino que desempeña una mera función auxiliar para asegurar el funcionamiento de las unidades y servicios y dotarles de medios de acción. - El asegurar el funcionamiento, no quiere decir que esas unidades y servicios estén dentro de la Administración. En esta postura es clarísimo el ejemplo de Forthoff, cuando afirma que "poca duda puede haber de que la esfera del mundo militar se halla fuera de la Administración.. Las exigencias de los ejércitos modernos, tanto en la paz como en la guerra, exigen, en cambio, que a su lado figuren grandes cuerpos administrativos, cuyo cometido es atender a las múltiples necesidades de las unidades". Nótese bien

que al decir "a su lado" queda claro que podrán estar próximas, pero son cosas distintas esos ejércitos y esos grandes cuerpos administrativos.

A lo sumo se llega a considerar a la Administración militar como la infraestructura de las Fuerzas Armadas, quedando entonces la Administración como la organización estática de las Fuerzas Armadas y los Ejércitos, propiamente dichos, como su organización dinámica. Los problemas que surgirían en la aplicación real de esta teoría son evidentes. ¿Quién se atrevería a fijar - con exactitud la frontera efectiva entre Administración y Ejércitos? ¿Qué es Administración y qué son Ejércitos?

La realidad es muy otra. La realidad es que las Fuerzas Armadas son la Administración militar. Las Fuerzas Armadas son una organización estatal (para qué, luego se verá) y desde el punto de vista organizativo Administración militar y Fuerzas Armadas se identifican; ni son distintas, ni son una más que otra, son, simplemente, la misma cosa. Quizá todos los errores vengan de una equivocada interpretación, muy extendida y no menos pobre que reduce a la Administración a una actividad meramente doméstica y económica. Pero la Administración es mucho más que eso y la propia Constitución lo reconoce al afirmar que "sirve con objetividad los intereses generales" (artículo 103).

Es preciso abandonar ese concepto peyorativo de la Administración pública y debe considerarse que, por poner ejemplos de elevadísimas organizaciones e instituciones, también son Administración - y no pese a su altísima función, sino precisamente por ello- la diplomacia, la universidad y la judicatura.

Al igual que se acaba de decir de las Fuerzas Armadas, a puro nivel organizativo, la diplomacia, la universidad y la judicatura son, se identifican con la Administración. Consecuencia de ello es que, a ese nivel, todas ellas se encuadran en órganos de la Administración del Estado -Ministerios de Asuntos Exteriores, Educación y Ciencia y Justicia, respectivamente- y tanto diplomáticos, como catedráticos y jueces son efectivamente, funcionarios del Estado.

Pero en cuanto se pasa de ese nivel organizativo, al nivel funcional, esa altísima función que tienen asignada, hace que esas organizaciones, administrativas en cuanto tales, adquieran un régimen especial que rebasa a la Administración. Y así, - las relaciones diplomáticas vienen regladas por tratados y convenios internacionales -que ya se ha dicho, recuérdese, que tienen rango superior incluso a ley orgánica-; la universidad tiene reconocido un régimen de autonomía, aunque su normación legal pueda

estar, de momento, más o menos controvertida y la administración de justicia está regulada por Ley Orgánica del Poder Judicial y sus propias leyes especiales, ajenas a la Administración. Quizá sea necesario, en este último caso, prevenir contra el juego de palabras que puede inducir a error; la administración de justicia es la propia función judicial, es decir, es el aplicar justicia en ejercicio de la jurisdicción y nada tiene que ver con la Administración judicial, que es el régimen administrativo de la carrera judicial.

El caso de las Fuerzas Armadas es idéntico. En cuanto organización del Estado, son pura Administración pública, especializada en la rama de Administración militar y, como tal, se encuadran administrativamente en el Ministerio de Defensa, los militares son funcionarios del Estado y, si se piensa con detenimiento, no puede negarse que los principios de actuación que la Constitución (artículo 103) marca para la Administración pública -eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación,- son de exacta aplicación, y algunos de ellos con específica caracterización e incidencia, a los Ejércitos.

Pero cuando se considera la función de las Fuerzas Armadas, varía todo el conjunto y se rebasa con amplitud el marco administrativo, porque esa función es la defensa del Estado. Los propios redactores de la Constitución se dieron cuenta de que la función de las Fuerzas Armadas era tan importante que trascendía a la política y a la Administración y, por ello, la incluyeron en el artículo 97, con carácter diferenciado, sin que ese especial tratamiento lo mereciese ninguna otra actividad del Estado: "El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado".

Y por ello también, dada la importancia de su función se situaron a las Fuerzas Armadas en el Título Preliminar junto a los valores superiores del ordenamiento y las instituciones básicas del Estado, como una más de ellas.

¿Pero cual es la razón de esa importancia tan alta de su función, que ha colocado a las Fuerzas Armadas en lugar tan preeminente, con relación a otras instituciones que también son fundamentales para la vida del Estado, como pudieran ser, por ejemplo, la administración de justicia o la Hacienda Pública?. Lo cierto es que esa razón es la esencia del tema que ha motivado todo este estudio: es el concepto que de Defensa Nacional se tiene en un Estado democrático de derecho como es España.

El Estado tiene el derecho y el deber de defenderse y este derecho y este deber los ejerce el Estado en uso legítimo

que al decir "a su lado" queda claro que podrán estar próximas, pero son cosas distintas esos ejércitos y esos grandes cuerpos administrativos.

A lo sumo se llega a considerar a la Administración militar como la infraestructura de las Fuerzas Armadas, quedando entonces la Administración como la organización estática de las Fuerzas Armadas y los Ejércitos, propiamente dichos, como su organización dinámica. Los problemas que surgirían en la aplicación real de esta teoría son evidentes. ¿Quién se atrevería a fijar - con exactitud la frontera efectiva entre Administración y Ejércitos? ¿Qué es Administración y qué son Ejércitos?

La realidad es muy otra. La realidad es que las Fuerzas Armadas son la Administración militar. Las Fuerzas Armadas son una organización estatal (para qué, luego se verá) y desde el punto de vista organizativo Administración militar y Fuerzas Armadas se identifican; ni son distintas, ni son una más que otra, son, simplemente, la misma cosa. Quizá todos los errores vengan de una equivocada interpretación, muy extendida y no menos pobre que reduce a la Administración a una actividad meramente doméstica y económica. Pero la Administración es mucho más que eso y la propia Constitución lo reconoce al afirmar que "sirve con objetividad los intereses generales" (artículo 103).

Es preciso abandonar ese concepto peyorativo de la Administración pública y debe considerarse que, por poner ejemplos de elevadísimas organizaciones e instituciones, también son Administración - y no pese a su altísima función, sino precisamente por ello- la diplomacia, la universidad y la judicatura.

Al igual que se acaba de decir de las Fuerzas Armadas, a puro nivel organizativo, la diplomacia, la universidad y la judicatura son, se identifican con la Administración. Consecuencia de ello es que, a ese nivel, todas ellas se encuadran en órganos de la Administración del Estado -Ministerios de Asuntos Exteriores, Educación y Ciencia y Justicia, respectivamente- y tanto diplomáticos, como catedráticos y jueces son efectivamente, funcionarios del Estado.

Pero en cuanto se pasa de ese nivel organizativo, al nivel funcional, esa altísima función que tienen asignada, hace que esas organizaciones, administrativas en cuanto tales, adquieran un régimen especial que rebasa a la Administración. Y así, - las relaciones diplomáticas vienen regladas por tratados y convenios internacionales -que ya se ha dicho, recuérdese, que tienen rango superior incluso a ley orgánica-; la universidad tiene reconocido un régimen de autonomía, aunque su normación legal pueda

estar, de momento, más o menos controvertida y la administración de justicia está regulada por Ley Orgánica del Poder Judicial y sus propias leyes especiales, ajenas a la Administración. Quizá sea necesario, en este último caso, prevenir contra el juego de palabras que puede inducir a error; la administración de justicia es la propia función judicial, es decir, es el aplicar justicia en ejercicio de la jurisdicción y nada tiene que ver con la Administración judicial, que es el régimen administrativo de la carrera judicial.

El caso de las Fuerzas Armadas es idéntico. En cuanto organización del Estado, son pura Administración pública, especializada en la rama de Administración militar y, como tal, se encuadran administrativamente en el Ministerio de Defensa, los militares son funcionarios del Estado y, si se piensa con detenimiento, no puede negarse que los principios de actuación que la Constitución (artículo 103) marca para la Administración pública -eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación,- son de exacta aplicación, y algunos de ellos con específica caracterización e incidencia, a los Ejércitos.

Pero cuando se considera la función de las Fuerzas Armadas, varía todo el conjunto y se rebasa con amplitud el marco administrativo, porque esa función es la defensa del Estado. Los propios redactores de la Constitución se dieron cuenta de que la función de las Fuerzas Armadas era tan importante que trascendía a la política y a la Administración y, por ello, la incluyeron en el artículo 97, con carácter diferenciado, sin que ese especial tratamiento lo mereciese ninguna otra actividad del Estado: "El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado".

Y por ello también, dada la importancia de su función se situaron a las Fuerzas Armadas en el Título Preliminar junto a los valores superiores del ordenamiento y las instituciones básicas del Estado, como una más de ellas.

¿Pero cual es la razón de esa importancia tan alta de su función, que ha colocado a las Fuerzas Armadas en lugar tan preeminente, con relación a otras instituciones que también son fundamentales para la vida del Estado, como pudieran ser, por ejemplo, la administración de justicia o la Hacienda Pública?. - Lo cierto es que esa razón es la esencia del tema que ha motivado todo este estudio: es el concepto que de Defensa Nacional se tiene en un Estado democrático de derecho como es España.

El Estado tiene el derecho y el deber de defenderse y este derecho y este deber los ejerce el Estado en uso legítimo

de su poder soberano. Es decir, la Defensa Nacional es consecuencia obligada de la soberanía del Estado. Pero la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado (artículo 1-2). Luego es el pueblo el que pone en ejecución y el que legitima ese poder soberano de defender al Estado.

La consecuencia es inmediata y necesaria. Puesto que las Fuerzas Armadas son el instrumento de ese poder soberano, en el concepto de Defensa Nacional se identifican pueblo y Fuerzas Armadas y es un concepto totalizador que integra en la defensa a todo el pueblo, puesto que la soberanía reside en él como totalidad, y las Fuerzas Armadas forman parte de ese pueblo, del que proceden y se nutren.

Este es el concepto de Defensa Nacional y esta es la verdadera naturaleza de las Fuerzas Armadas en un Estado democrático de derecho, naturaleza que se fue gestando a lo largo de todo el siglo XIX, en sustitución de los Ejércitos de las Monarquías absolutas.

Pero hay algo más y fundamental. Que las Fuerzas Armadas se identifiquen con el pueblo, del que proceden, no debe llevar a caer en el fácil y peligrosísimo error de los Ejércitos populares, de las Fuerzas Armadas como pueblo en armas. Son dos cosas completamente distintas, una es la concepción democrática y la otra es la marxista.

Las Fuerzas Armadas no son el pueblo en armas, sino la nación en armas y la diferencia es notable. El pueblo es un concepto político y como tal y en uso de su soberanía podrá adoptar el tipo de Estado que desee y elegir la forma de Gobierno que decida. Pero la nación es un concepto jurídico y no debe olvidarse que sólo es el Derecho, el ius, el que legitima el uso de la coacción e incluso de la fuerza, hasta el punto de que sin fuerza, sin coacción física no existe el Derecho; podrá existir la ética, la moral, los buenos usos o como quiera llamársele, pero no el Derecho al que es consustancial y esencial la coacción. Por tanto, sólo el pueblo jurídicamente organizado es el que legítimamente puede recurrir al uso de la fuerza, lo demás es barbarie. Queda entonces claro que las Fuerzas Armadas son el pueblo en armas, pero en tanto que jurídicamente organizado, es decir, son la nación en armas.

De modo que como resumen y final puede decirse que el concepto, quizá complicado pero real de la Defensa Nacional en un Estado democrático de derecho es el siguiente: el pueblo soberano, jurídicamente organizado como nación, pone sus Fuerzas Armadas

bajo la dirección del Gobierno para atender a la defensa del Estado, incluso por la fuerza cuando el propio pueblo lo decida, - mediante decisión política adoptada por sus representantes libremente elegidos; por eso la autorización para declarar la guerra se reserva al Congreso de los Diputados, aunque el acto formal - corresponda al Rey.

La Defensa Nacional y las Comunidades Autónomas.

No puede cerrarse un estudio del concepto constitucional de la Defensa Nacional sin hacer una referencia, aunque sea ligera, a la influencia que sobre ese concepto ha de tener la organización territorial del Estado concebida por la propia Constitución.

Se dice que la referencia ha de ser ligera, en primer lugar porque el tema, por sí solo, es tan amplio que daría lugar y justificaría un estudio independiente, exclusivamente dedicado a él y en segundo lugar, porque todavía están por ver los resultados finales de la configuración política y administrativa del Estado, tal y como lo ha diseñado la Constitución. No se han desarrollado por completo los Estatutos de autonomía e incluso la Constitución está todavía falta de desarrollo, no se ha realizado por completo tampoco la asignación de atribuciones y, en este estado de cosas, es prácticamente imposible predecir como quedarán y como funcionarán finalmente las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Pero también se dice que la referencia era inevitable y necesaria, pues si, a lo largo de todo el análisis realizado, se ha puesto un énfasis especial en señalar la importancia y la trascendencia que tenía el hecho de que el tratamiento de las Fuerzas Armadas se incluyese en el Título Preliminar, no es menos cierto que es el artículo 2, del mismo Título, el que reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española.

En principio, habría que admitir que no deben darse problemas competenciales, ni conflictos de atribuciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa Nacional:

"1.- El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

....

4ª.- Defensa y Fuerzas Armadas.

...."

(Artículo 149)

El precepto es lo suficientemente claro, preciso y concreto como para no admitir interpretaciones extrañas. Por lo demás la Constitución no ha hecho más que seguir el modelo de todos los Estados que se organizan con un mayor o menor grado de descentralización, desde el simple regionalismo de autonomía administrativa limitada, al máximo autonomismo que supone el Estado-federal, que siempre y en cualquier caso reservan al poder central las competencias de la Defensa Nacional.

Pero el problema no es tan sencillo como parece. Ya se ha aludido a la excesiva complejidad de algunos pasajes del texto constitucional y, sobre todo, del Título VIII en que está incluido este artículo 149. En los inicios de los Estados descentralizados lo normal era que la distribución de competencias se hiciera de forma ciertamente radical, mediante la atribución plena y exclusiva de ciertas materias al poder central y de otras a las entidades autónomas. El progreso de la ciencia política ha llevado a un perfeccionamiento del sistema que ha supuesto la quiebra generalizada de este criterio de exclusividad, sustituido por la técnica de las competencias compartidas o concurrentes, según la cual, sobre una misma materia correspondería al poder central la regulación básica o principal, mediante las leyes de bases y las leyes-marco, mientras que a las regiones autónomas se concede su desarrollo por vía legislativa ordinaria o simplemente su ejecución.

La Constitución española sigue esta regla general de las competencias compartidas y sólo excepcionalmente establece ámbitos materiales separados y exclusivos. No debe inducir a error el artículo 149, que teóricamente establece la competencia exclusiva del Estado sobre treinta y dos materias distintas. El análisis de este artículo debe hacerse conjuntamente con el 148, que determina las materias sobre las que pueden asumir competencias las Comunidades Autónomas, y con el apartado 3 del propio artículo 149, que, al establecer una doble cláusula residual de atribución de competencias, complica extraordinariamente todo el conjunto.

Desde luego que no va a entrarse en este análisis, por demás prolijo, pero sí puede decirse que, por lo que se refiere al poder central únicamente siete materias, de las que enumera el artículo 149.1, pueden considerarse bajo su competencia plena y exclusiva. Las Fuerzas Armadas constituyen una de estas siete ma

terias de competencia exclusiva y excluyente del Estado. Sólo a título de curiosidad, se añade que las otras seis son: relaciones internacionales en sus diversos aspectos; administración de justicia; sistema monetario; marina mercante y aviación civil; correos y telecomunicaciones y, finalmente, determinación de la hora oficial.

Aunque el artículo 149.1-4a, que se comenta, incluya "Defensa y Fuerzas Armadas", sólomente las Fuerzas Armadas, según se ha dicho, son de competencia exclusiva del Estado. Y no podía ser menos; el concepto global y totalizador de la Defensa Nacional hace que sobre él incida, necesariamente, el criterio de competencias compartidas, pues si se atribuyen al Estado, en exclusiva, todas las materias, absolutamente todas, que pudiesen tener relación con la Defensa, se produciría un vaciamiento prácticamente total del ámbito competencial de las comunidades Autónomas. A este respecto, basta repasar el artículo 148 para comprobar que la mayoría de las materias que señala, sobre las que pueden asumir competencias las Comunidades Autónomas, tienen cierta incidencia, algunas incluso muy marcadas, en la Defensa.

Y aún hay más; pese a que en teoría se reconozca que las Fuerzas Armadas son de la competencia exclusiva del Estado, la realidad práctica está demostrando que incluso esta intención constitucional puede quebrar. Son innegables, por ejemplo, los esfuerzos de algunas Comunidades Autónomas, por conseguir el reclutamiento regional y estos esfuerzos vienen favorecidos por el hecho de que los órganos administrativos no militares que intervienen en las labores del reclutamiento, concretamente los Ayuntamientos, caen dentro de la Administración autonómica.

Planteado así el problema, la solución satisfactoria sólo puede esperarse para cuando se haya completado el desarrollo constitucional. Entre tanto sólo cabe confiar y desear un estricto control constitucional no sólo de la labor legislativa de las Comunidades Autónomas, sino incluso de sus propios Estatutos de Autonomía, lo cual ha de suponer un exceso de trabajo que no se sabe si el Tribunal Constitucional será capaz de absorber. - Aunque, en realidad, lo deseable sería que las altas autoridades e instituciones, tanto centrales como autonómicas, tuvieran la altitud de miras necesarias para anteponer a intereses parciales los supremos intereses de España, Patria común e indivisible de todos los españoles (artículo 2).

Conclusiones.

Del estudio de los preceptos que en la Constitución tienen alguna relación con la Defensa Nacional podrían deducirse muchas conclusiones, pero quizá los más importantes sean las que se extractan a continuación.

En ningún pasaje del constitucional se cita expresamente la Defensa Nacional. Hubiera sido deseable, aunque se considere un simple purismo formalista, que la expresión hubiese quedado constitucionalizada.

El artículo 8, en cambio, no sólo constitucionaliza a las Fuerzas Armadas, sino que viene a reconocer su carácter institucional del más alto nivel.

Las misiones que en ese artículo se marcan a las Fuerzas Armadas coinciden con la finalidad que, en el desarrollo legislativo, tiene la Defensa Nacional. Implícitamente viene reconocido el carácter integrador de la Defensa Nacional como defensa interior y exterior.

El propio artículo establece una reserva de ley orgánica para la organización militar, aunque la realidad es que la ley orgánica ha rebasado ampliamente el marco que la propia Constitución le había señalado.

El deber de defender a España afecta absolutamente a todos los españoles, incluso a los objetores de conciencia que están exentos, no de ese deber, sino sólo de las obligaciones militares que de él se derivan.

Al Rey corresponde el mando supremo de las Fuerzas Armadas, pero la realidad constitucional hace que este mando sea simbólico, honorífico, tradicional y formal. El propio desarrollo legislativo ha venido a demostrarlo.

Las Cortes Generales y, sobre todo, el Congreso de los Diputados tienen amplias facultades de control sobre la Defensa Nacional, aunque en el texto constitucional no se citen expresamente.

Según el artículo 97, el Gobierno dirige, entre otras cosas, la Administración militar y la defensa del Estado. El artículo es ambiguo y, como tal, se presta a múltiples interpretaciones, algunas de las cuales pueden ser torcidas o falsas. Son las leyes de desarrollo las que deben fijar, precisar, determi-

nar y aclarar conceptos. Deben atribuirse funciones y facultades concretas a órganos también concretos y debe especificarse la diferencia entre Administración militar, como conjunto orgánico de las Fuerzas Armadas, y defensa del Estado, como misión genérica de ese conjunto organizativo que, así considerado y sólo así, re basa el ámbito de la Administración.

Por último, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, diseñada en los artículos 148 y 149, forzosamente ha de tener incidencia en la Defensa Nacional, pese a que el propio artículo 149 determina como materia de exclusiva competencia del Estado la defensa y las Fuerzas Armadas. No pasa de ser una declaración de buena voluntad, pues las Autonomías prácticamente se vaciarían de contenido si el precepto se llevase, rígidamente, a sus últimos extremos. En todo caso es pronto para saber cual será el resultado final; es el propio desarrollo autonómico, todavía en formación, el que dará la solu ción final.