

# ORDENAMIENTO DE LA DEFENSA, PODER MILITAR Y REGIMEN CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA

Por ANTONIO PORRAS NADALES

## SUMARIO

1. PODER DE DEFENSA Y SISTEMA CONSTITUCIONAL.—2. EL PROCESO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN.—3. EL PLANO NORMATIVO FRENTE A LA REALIDAD.  
3.1. El mundo occidental: el Ejército al servicio de la política exterior.  
3.2. El Tercer Mundo: el Ejército superpuesto a la política interior.  
4. LA EVOLUCIÓN DEL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA DEFENSA EN ESPAÑA.—4.1. El marco histórico constitucional formal.—4.2. El desfase entre el plano normativo y la realidad.—4.3. La actuación militar: ¿política o suprapolítica?—4.4. El Ejército como grupo social autónomo.—4.5. El Ejército superpuesto al sistema político.—5. EL ORDENAMIENTO DE LA DEFENSA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1978.—5.1. El proceso constituyente.—5.2. El artículo 8.º de la Constitución.—5.3. La Ley Orgánica de 1 de julio de 1980.

### 1. *Poder de defensa y sistema constitucional*

Considerado como la última *ratio* en la instrumentación del poder genérico de coacción, por parte del Estado, el poder de defensa a través del uso de la fuerza armada no debe ser estudiado, sin embargo, al margen de los más genéricos problemas de la teoría del Estado.

Buena prueba histórica de ello puede ser justamente la imbricación que el poder militar adopta en el conjunto de la originaria estructura social de los sistemas del occidente medieval, que constituyen el antecedente histórico de las actuales sociedades desarrolladas: el poder militar, en

la *estructura feudal primitiva*<sup>1</sup>, se concebía como un elemento predeterminante en la conformación del sistema social y político: la defensa armada de un territorio constituye el título inicial en la configuración de la jerarquía social y en la ordenación de la estructura del poder. Es la fuente legítima de atribución de tierras (poder económico) y de integración en el *status* privilegiado de la «gente armada» (los caballeros), detentadores del poder político y jurisdiccional dentro de la estructura dominiar de la Europa del medioevo.

La propia jerarquía social y política del sistema feudal resultaba así configurada en su conjunto sobre la base de un elemento previo y *anterior a toda relación jurídica* o económica: la existencia de un poder legítimo, fundamentado en el uso de las armas, y atribuido a un determinado estamento, que constituye la fuente originaria de toda relación social (vinculaciones feudovasalláticas), económica (dominio señorial de la tierra) y de producción (prestaciones serviles del campesinado).

Durante el largo período de decadencia feudal del *absolutismo*, salvando el fenómeno de la centralización o concentración de circuitos crecientes de poder en manos del monarca, parece que los criterios que regulaban el uso de la fuerza armada continuaban inmersos, en gran medida, en los criterios feudales de la época anterior: el Ejército es un instrumento incontrolado, al servicio del monarca, sin que exista la más mínima separación entre fuerzas militares para la seguridad y defensa exterior, y fuerzas para el orden público interior. Su uso escapa de cualquier control de posibles órganos representativos, incluso en el precoz sistema de la monarquía limitada inglesa, donde el problema de las *Mutiny Acts* significó uno de los más difíciles momentos en el enfrentamiento Parlamento-Monarca.

No existe, por supuesto, la menor regulación legal sobre uso de las fuerzas armadas<sup>2</sup> y, sobre todo, el poder sigue actuando en esta materia

<sup>1</sup> Vid. sobre el tema, entre otros, G. Duby, *Guerreros y campesinos*, ed. Siglo XXI; R. Boutruche, *Señorío y feudalismo*, Siglo XXI; O. Hintze, *Historia de las formas políticas*, «Rev. de Occidente», cap. II.

<sup>2</sup> En la *Enciclopedia* de Diderot, la voz *Pouvoir (Art militaire)*, es la única y breve reseña donde los enciclopedistas se atreven a referirse al poder de mando de los ejércitos del monarca, y ello después de haber desarrollado un amplio estudio técnico (*milice*) y un extenso tratado sobre el arte militar en Roma. Definen lacónicamente el concepto *pouvoir* como: «*titre qu'on donne aux patentes que le roi accorde aux lieutenants-généraux de ses armées... ils ne peuvent pourtant pas servir ni commander en vertu de ces seuls pouvoirs, car quoiqu'ils soient donnés par toute la vie, il leur faut cependant à chaque campagne une lettre du prince, qui s'appelle lettre de servi-*

con ese carácter previo o apriorístico que caracteriza el papel del poder político en la esfera feudal: el concepto de orden público preventivo, característico del antiguo régimen, enfrentado al de orden público represivo nacido con las revoluciones burguesas<sup>3</sup> sirve para ilustrar perfectamente esta diferencia.

Con el advenimiento de la *sociedad capitalista*, en este como en otros puntos, la transformación es en principio absolutamente radical: la consagración del postulado de libre mercado, con todas las premisas jurídico-sociales inherentes (libertad de contratación, de industria y comercio, igualdad jurídica, etc.), permite el triunfo de un mecanismo de autorregulación del sistema absolutamente «neutral» y al margen de todo control político<sup>4</sup>. Ello determina que en principio, y al menos inicialmente, el uso de la fuerza armada quede excluido del interior del sistema y aparezca encuadrado en ese concepto de poder «federativo» de Locke, que remite la actuación del Ejército a los *asuntos exteriores*. El ideal «pacifista» que llevaba implícito esta concepción liberal ha sido destacado por C. J. Friedrich<sup>5</sup>.

Sin embargo, por desgracia, los problemas históricamente eran mucho más complejos: era necesario, en primer lugar, desarticular esa bomba de relojería puesta en manos del monarca y que le permitía un uso libre de las fuerzas armadas: el nacimiento de las *milicias* como organización militar del Estado-comunidad, que comporta la participación directa del ciudadano en la actividad de defensa, suponía la supresión del ejército profesional, controlado por el monarca, e integrado por mercenarios y elementos extraños al Cuerpo social, y el paso hacia el Ejército permanente, democrático, como auténtica «nación armada»: así el servicio obligatorio aparece en Francia durante las medidas de guerra de 1793 con el *Dé-*

---

*ce...*) Refleja claramente el supremo poder de mando jerárquico del ejército por parte del Rey. Sobre el tema v. A. Porras Nadales, «La teoría política en la *Enciclopedia de Diderot*», *Rev. Estudios Políticos*, núm. 1, 1978.

<sup>3</sup> V. P. Cruz Villalón, *El Estado de sitio y la Constitución*, Madrid, 1980, CEC, capítulo I.

<sup>4</sup> «Con el surgimiento de una esfera de intercambios entre particulares... que operan sin la intervención del Estado... la sociedad civil se diferencia del sistema político-económico, lo que implica la despolitización de las relaciones de clase y la anonimización del poder de clase...» J. Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, pág. 37-38.

<sup>5</sup> *Gobierno Constitucional y Democracia*, ed. Instituto de Estudios Políticos, tomo I, página 190.

*cret Barrère* de 23 de agosto y tiende a hacerse permanente en época de normalidad con la Ley Jourdan de 19 fructidor del año VI<sup>6</sup>.

Pero, en segundo lugar, el ideal de la *paz social* que debía regir el nuevo sistema no aparece, ni mucho menos, como una realidad histórica en los difíciles momentos de la Revolución. De ahí que, consagrada la misión de defensa exterior de las Fuerzas Armadas, deba procederse a la organización de una *fuerza de policía* que asegure la *paz interior*: la diferenciación aparece en las constituciones francesas de 1791, y del año III. Sin embargo, y en condiciones de normalidad, la actuación de esta fuerza de orden público se adecua a principios absolutamente nuevos: su sometimiento al ordenamiento jurídico constituido, especialmente al constitucional y al penal, sobre la base de la tipificación del «delito político» y la limitación impuesta por las garantías constitucionales, que venían a impedir una vuelta al tenebroso período de las *lettres de cachet*.

Sin embargo, el sometimiento del poder armado al nuevo principio universal del *rule of law* no discurre por unos cauces tan armónicos como en teoría podría pensarse.

Estaba en primer lugar el problema de la Restauración que, desde un punto de vista teórico, alteraba por completo las líneas de coherencia en la evolución histórica de los sistemas sociales del Occidente civilizado: la cuestión aparece especialmente ilustrada en Spencer o en Saint-Simon, donde el concepto de «Estado militar» característico del período de la Restauración, con sus reminiscencias feudales, aparecía contrapuesto al de «Estado industrial» en el que los elementos armados o «feudales» deberían estar integrados y subordinados a las exigencias sociales y al desarrollo económico<sup>7</sup>.

Pero, en segundo lugar, el poder militar, aun en su sentido contemporáneo de «nación armada» fue desarrollando a lo largo del siglo XIX un papel absolutamente trascendental en el fenómeno de los nacionalismos europeos: su actuación en las guerras de independencia nacional le había situado en una posición histórica privilegiada. De hecho, el Ejército se había convertido en el auténtico artífice de la independencia nacional de varios países, lo que suponía una fuente de legitimación extra-

<sup>6</sup> G. de Vergottini, *Indirizzo politico de la difesa e sistema costituzionale*, Giuffré, 1971, págs. 135 y sigs.

<sup>7</sup> Nos referimos a los *Principios de Sociología*, de Spencer, tomo II. Sobre Saint Simon puede verse, *L'Organisateur, L'Industrie, o Du système industriel*. En sus obras completas de Anthropos. También A. Porras Nadales, «Socialismo y sociedad industrial: Saint-Simon», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 4, 1978.

jurídica que iba a perpetuarse a lo largo del tiempo. No debemos olvidar además que el fenómeno del nacionalismo europeo del XIX va unido al proyecto de *unificación nacional* y está en consecuencia vinculado al apogeo del centralismo administrativo napoleónico: de ahí que la idea de independencia nacional sea inseparable del concepto de unidad que va a presidir a partir de ahora el ideario de los ejércitos europeos. Como afirma de Vergottini, «*la difesa dell'indipendenza... configura lo stato como un ordinamento unitario e compatto*»<sup>8</sup>.

Ambos estratos de legitimación del poder militar (la defensa de la independencia y de la unidad nacional) se van superponiendo —repetimos, en condiciones de normalidad— con el progresivo desarrollo del constitucionalismo occidental y con la tendencia, inherente al desarrollo político y social, al incremento de la esfera de relaciones sociales «juridificadas» —en este caso, constitucionalizadas— en los sistemas de las democracias avanzadas, conforme se consolida la función intervencionista del Estado en la sociedad y, por tanto, la progresiva socialización del Estado. De este modo, el ordenamiento de la defensa sufre un proceso paralelo de ampliación, complicación y transformación de su objetivo y de su sistema o ámbito de actuación. Supone en primer lugar el paso de la defensa de los elementos materiales del Estado (el territorio, la población), a la defensa del órgano u órganos soberanos del mismo, hasta llegar a la defensa de la totalidad de los elementos institucionales del Estado. Pero a la vez implica una superación de la instrumentación inmediata del poder de defensa a través de la fuerza armada, y su progresiva dependencia de ámbitos *diplomáticos* en la esfera internacional<sup>9</sup>; así como en la esfera interior la progresiva constitucionalización de estados de excepcional vigencia de la Constitución, que determinan la actuación de *sectores no militares* (judicatura, autoridades gubernativas), e incluso una política de movilización nacional preventiva a través de la actuación económica y propagandística (de especial vigencia en los llamados regímenes «populistas»). En el ámbito constitucional este nuevo contexto de la defensa se expresa en los conceptos de *Verfassungsschutz*, o *difesa delle istituzioni politiche*, que superan ampliamente la dimensión estrictamente militar del problema.

<sup>8</sup> *Op. cit.*, pág. 54.

<sup>9</sup> V. Vergottini, *op. cit.*, págs. 30 y sigs., en relación con la idea de la doctrina alemana de una sustancial identidad entre poder de defensa (*Wehrhoheit, Wehrgewalt*) y «poder externo» o poder de gestión de las relaciones internacionales (*auswärtige Gewalt*).

## 2. *El proceso de constitucionalización*

Con independencia de las situaciones históricas de excepcionalidad social, este proceso de constitucionalización pretende conducir lógicamente a la sujeción del Cuerpo de las Fuerzas Armadas, a los órganos supremos de dirección política del Estado, lo que exige la integración del poder de *alto commando* en el esquema orgánico de los poderes del Estado. Como señala García Arias, «todas las constituciones de los regímenes democrático-liberales en los distintos países coinciden en dos normas fundamentales: 1.<sup>a</sup>, las Fuerzas Armadas deben estar plenamente subordinadas y prestar una total obediencia al Poder civil, siendo el jefe del Estado el comandante supremo de los Ejércitos; 2.<sup>a</sup>, las Fuerzas Armadas deben ser un cuerpo no deliberante y apolítico»<sup>10</sup>.

La Constitución como suprema norma del ordenamiento jurídico debe cumplir en este punto con dos requisitos mínimos en relación con la ordenación de la defensa y la seguridad del sistema:

- a) La atribución orgánica de la *capacidad de decisión y actuación armada* en supuestos excepcionales.
- b) Intentar garantizar, aun dentro de estos supuestos, la *capacidad de control* por parte de los organismos representativos creadores del Derecho.

El objetivo, en todo caso, debe ser el de la sujeción de la instancia técnico-militar del poder de defensa a la dirección estratégico-política del mismo, que debe quedar encuadrada en el propio texto constitucional.

Desde los mismos orígenes del constitucionalismo occidental esta necesidad se desarrolla, como es lógico, dentro de su esquema organizativo ideal: el mecanismo de *división de poderes*.

Pero en realidad, ni una ni otra cuestión, ni la sujeción del poder militar a la dirección estratégico-política, ni la propia inserción del poder de defensa en el organigrama de la tripartición de poderes —dejando en consecuencia de ser un «poder autónomo» en sentido estricto— tienen por desgracia un desarrollo armónico en los regímenes constitucionales contemporáneos.

<sup>10</sup> «Las Fuerzas Armadas en la Ley Orgánica», REP, núm. 152, pág. 137-8. El autor considerará, sin embargo, que tal doctrina fue «formulada para una situación decimonónica que hoy ha sido alterada sustancialmente».

Como hemos apuntado, en los mismos orígenes del *pensamiento constitucional* moderno, John Locke había situado el ámbito de la defensa en la esfera del «poder federativo» concebido como poder de hacer la guerra y la paz, de realizar tratados y alianzas y, en definitiva, con la responsabilidad de velar por los intereses y asuntos exteriores. Tal concepción, que evidentemente remitía, conforme al clásico esquema inicial de la sociedad civil burguesa, el uso de la fuerza armada hacia el exterior del sistema, suponía la *ausencia de control parlamentario* sobre este poder y respondía en definitiva a la propia realidad política inglesa posterior a 1688, con el abierto protagonismo en política exterior iniciado por Guillermo de Orange.

En un sentido parecido, Montesquieu incluía dentro de su poder ejecutivo las atribuciones que Locke predicaba de su poder federativo: pero, más próximo, al fin, a las graves agitaciones sociales internas de la Francia del *Ancien Régime*, ampliaba sus funciones al establecimiento de la seguridad interior. Configuraba así la imagen clásica del *Poder Ejecutivo* que tendrá su consagración y desarrollo en el constitucionalismo occidental.

La difícil armonización entre los nuevos mecanismos liberales de división de poderes y el principio monárquico originario del antiguo régimen encuentra su mejor botón de muestra en el período de *la monarquía «constitucional» alemana*: aquí el soberano reunía, en una unión personal, las funciones de órgano constitucional de la defensa, como suprema jerarquía del Ejecutivo, y las de máximo órgano de las Fuerzas Armadas, auténtico vértice de la jerarquía militar con mando efectivo. La función del monarca como supremo y efectivo jefe de las Fuerzas Armadas se configuraba como una prerrogativa real de origen consuetudinario, completamente al margen de todo poder jurídico: en cambio, en las materias de defensa inherentes a su posición de jefe del Ejecutivo se produce una curiosa distinción entre cuestiones de tipo administrativo-militar, donde tenía vigencia el principio de refrendo ministerial, y asuntos referentes a la dirección del propio Ejército, donde el refrendo quedaba excluido<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> «Les dispositions concernant les affaires militaires ou les affaires de la marine, dispositions qui émanent de l'Empereur en sa qualité de Président fédéral, doivent être contre-signées par le Chancelier de l'Empire, tandis que les dispositions qui émanent de l'Empereur en sa qualité de chef de la Confédération ne sont pas soumises à cette formalité.» V. P. Laband, *Le Droit Public de l'Empire Allemand*, París, 1903, Giard et Brière, tomo V, págs. 58 y sigs. «... Ce qui importe surtout, c'est de savoir si l'Empereur émet un ordre en vertu de ses pouvoirs présidentiels (*Praesidialgewalt*) ou en vertu de ses pouvoirs de commandement (*Kommandogewalt*).»

En el caso de la *monarquía parlamentaria inglesa* la atribución originaria del poder militar inherente a su peculiar función en política exterior va pasando por sucesivos y difíciles conflictos conforme se extiende el poder de control del Parlamento. En principio, como señala Todd, «*La dépendance absolue et sans restrictions de l'armée vis-à-vis de la Couronne, a toujours été considérée comme le droit incontestable du souverain, qui occupe le trône d'Angleterre*». Sin embargo, era el *Mutiny Act* anual —aprobado en la comisión parlamentaria de finanzas— el que autorizaba la actividad de administración y reglamentaria de la Corona. El *Bill of Rights* declaraba ilegal el mantenimiento de un ejército permanente en tiempo de paz sin consentimiento del Parlamento<sup>12</sup>. Debe destacarse, en todo caso, la especial dificultad del proceso histórico de incremento del control parlamentario y de asunción por el gabinete de competencias arrebatadas a la prerrogativa regia en materia de defensa. Aun cuando a lo largo del siglo XIX se consolidó el control parlamentario en política internacional y en el procedimiento de formación de los tratados, tiende a operarse una distinción entre asuntos internacionales y asuntos militares, que por un principio consuetudinario se consideraban vinculados a la prerrogativa regia.

Este difícil equilibrio entre la sujeción constitucional del principio monárquico y su carácter de instancia de máxima seguridad en situaciones de emergencia viene desarrollado a lo largo de las *constituciones monárquicas decimonónicas*, donde no queda nítidamente manifiesto si la atribución de mando de las Fuerzas Armadas al monarca constituye tan sólo una atribución formal cuyo ejercicio debe corresponder a otros órganos. En Alemania, Mayer pretendía resolver teóricamente el problema a finales de siglo argumentando su noción del «cuarto poder», como esfera de atribución de competencias relativas a la seguridad del Estado (engloban-

---

El derecho prusiano era también, como recuerda Laband, perfectamente unánime en este punto. «En effet, l'art XLIV de l'Acte constitutionnel prussien exige le contre-seing du ministre 'pour tous les actes gouvernementaux'; mais puisque les ordres militaires ne tombent pas sous cette dispositions —ce qui est généralement admis— ils ne doivent pas être considérés comme des actes gouvernementaux, c'est-à-dire que l'on doit distinguer le cas où un ordre royal est promulgué en vertu des pouvoirs gouvernementaux du cas où il est promulgué en vertu des pouvoirs de commandement.»

<sup>12</sup> A. Todd, *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, tomo I, págs. 194 y sigs. y 242 y sigs. Para la responsabilidad de los ministros en esta materia, véanse págs. 253 y sigs. En todo caso, debe aceptarse el principio de que «le parlement a le droit incontestable d'intervenir par l'enquête, la remontrance et la censure, dans tous les cas d'abus, commis par des officiers militaires individuellement ou par les départements exécutifs».

do relaciones diplomáticas, alto mando en caso de guerra, y situaciones de estado de sitio y guerra civil), y por completo al margen de la tríada de poderes clásica. Su argumentación estaba vinculada obviamente a la noción del poder moderador característico de Constant y el liberalismo doctrinario, y a la atribución en consecuencia al monarca de una posición de equilibrio y mediación entre el poder militar y el civil<sup>13</sup>.

El planteamiento del problema en el marco de los *sistemas republicanos* tampoco presenta un panorama nítido: como señalaba Barthélemy, no se puede decir que haya «*une doctrine démocratique qui interdise au chef de l'Etat de prendre directement le commandement des armées, puisque la grande république américaine l'admet*»<sup>14</sup>. Si en la mejor tradición constitucional —y antimonárquica— francesa de la primera mitad del siglo se excluía el mando militar del jefe del Estado (art. 144 Constitución del año III y art. 50 Constitución de 1848), el artículo 3.º de la Ley de 25 de febrero de 1875 determinaba, sin embargo, que el presidente de la República *dispose de la force armée*: no fue aceptada aquí la enmienda Barthe que, siguiendo el espíritu del constitucionalismo francés anterior, y conforme al proyecto de Constitución de Dufaure de marzo de 1873, proponía se añadiera al artículo la limitación *sans pouvoir la commander en personne*<sup>15</sup>. El general Chabaud-Latour, ministro del Interior, había llegado a afirmar en la Asamblea que «*s'il était adoptée une disposition qui empêchât le maréchal de Mac-Mahon de tirer son épée pour défendre son pays, il ne resterait pas vingt-quatre heures à déposer le titre de Président de la République*»<sup>16</sup>.

Sin embargo, el carácter operativo de tal atribución era puesto en duda por la mayor parte de la doctrina. Como afirmaba humorísticamente Barthélemy, podía calificarse esta competencia como una *attribution équestre*, porque sólo podría ser ejercida por *un président cavalier, capable de monter à cheval pour conduire ses troupes*<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> En opinión de Vergottini tal situación de incertidumbre era provocada por la «*tendenza degli organi militari di vertice a sottrarsi al controllo parlamentare... In effetti, si era ben presto instaurata una convenzione in base alla quale il re avrebbe mantenuto un ruolo determinante nella scelta dei ministri da preporre ai dicasteri effetti, si era ben presto instaurata una convenzione in base alla quale il re avrebbe dovuto appartenere alla stessa organizzazione... in tempo di pace, mentre in tempo di guerra gli organi militari... si retenevano svincolati dall'ingerenza governativa —e parlamentare— richiamandosi a una dipendenza diretta del sovrano e facendo rivivere di volta in volta la regia prerogativa di comando...*», op. cit., pág. 188.

<sup>14</sup> J. Barthélemy, *Democratie et politique étrangère*, París, Alcan, pág. 344.

<sup>15</sup>, <sup>16</sup>, <sup>17</sup>, <sup>18</sup> *Democratie et politique étrangère*, París, 1917, Alcan, págs. 344, 338 y siguientes, 339, 340, y 95 y sigs., respectivamente.

En general, las constituciones republicanas de principios de siglo insisten en el reconocimiento al jefe del Estado del mando supremo de las Fuerzas Armadas: así sucede en la de Weimar, artículo 47, la finlandesa de 1919 (art. 30), la checoslovaca de 1920 (art. 16-10), la polaca de 1921 (art. 46), etc. Sin embargo, la concepción dominante interpreta estas atribuciones en la óptica global de los planteamientos de Clausewitz: la concepción de la guerra como fenómeno político y en consecuencia la subordinación del mando militar a los órganos políticos superiores (lo cual no excluía, por cierto, la conveniencia de insertar el comandante en jefe del Ejército en el gabinete ministerial, mecanismo que en el ordenamiento prusiano iba a permitir, por la vinculación directa del Ejército con el soberano, la ausencia de todo control parlamentario y, finalmente, el mismo predominio del estamento militar en la formulación de la política nacional).

La evolución posterior, en todo caso, ha conducido a confirmar la inclusión del poder de defensa en la esfera del Ejecutivo. Puede decirse que el *predominio del legislativo* en el control del poder de defensa se corresponde con la etapa más romántica del constitucionalismo revolucionario francés, donde el objetivo fundamental era la lucha contra el predominio del monarca: aparece en las Constituciones de 1791 (III, III, 1, 3), de 1793, artículo 55, del año III artículo 333, y Constitución de 1848 artículo 53<sup>18</sup>. En contra del predominio legislativo en la dirección del poder de defensa se sitúan la mayoría de los argumentos técnico-jurídicos: la necesaria urgencia y excepcionalidad en la intervención de las Fuerzas Armadas, lo que requiere una mayor agilidad de procedimientos decisivos que no puede encontrarse en un órgano tan numeroso; la necesaria continuidad en el funcionamiento del órgano, y la disposición inmediata de toda una serie de aparatos burocráticos y de ejecución que sólo pueden encontrarse en la esfera del Ejecutivo; así como la conveniencia de guardar secreto y discreción en asuntos internacionales, tratados, etc.; con un carácter absolutamente excepcional la Constitución «kelseniana» austríaca de 1920 atribuía al *Nationalrat* la disposición directa de la fuerza armada, lo que a la postre determinaba el control sobre el Gobierno federal, excluyendo al jefe del Estado. Sin embargo, la Ley constitucional de 7-XII-1929 anuló las competencias del *Nationalrat* atribuyendo el alto mando (*oberbefehl*) al jefe del Estado. Con posterioridad, esta atribución del poder de defensa en el terreno militar a los órganos colegiales sólo subsiste en la Constitución suiza (art. 85) y de una forma un tanto peculiar en el artículo 110 de la Constitución turca de 1961.

El constitucionalismo occidental contemporáneo de corte parlamentario tiende, pues, a englobar el poder de defensa en la órbita del *Poder Ejecutivo*. Su encuadramiento dentro del esquema bicéfalo del Ejecutivo se adaptaría al propio sentido de esta división:

I. La posición del *jefe del Estado* al frente de las Fuerzas Armadas respondería, en primer lugar, a su carácter representativo de la unidad nacional y, en consecuencia, parece simbolizar la alienación de la organización militar del contexto pluralista de los partidos políticos. En tercer lugar (y dentro siempre de los supuestos normales o de no excepcionalidad), la función del jefe del Estado actuaría como una suprema instancia de coordinación entre la actividad de los órganos militares y el resto de los órganos políticos del Estado<sup>19</sup>.

II. El predominio del *Gobierno* dentro del Ejecutivo correspondería a los modelos parlamentarios, donde el papel del jefe del Estado no tiene el predominio presidencial o semipresidencial de USA o de la V República. La mayor o menor importancia del presidente del Gobierno en relación con los ministros, dependerá del régimen de partidos y del sistema de mayoría resultante. Pueden existir igualmente comisiones delegadas (como el *Consiglio Supremo di difesa italiano* o el *Defense Committee* inglés), así como organismos especiales como el *War Cabinet* británico.

En general, la asunción de la dirección de la defensa por el Gobierno plantea, como es lógico, la difícil instrumentación del *control parlamentario*, sobre todo, de la oposición: en situaciones de normalidad es evidente que el Gobierno actúa como portador del *indirizzo politico* de la mayoría, aunque éste sólo se manifieste en la formulación de las grandes líneas estratégico-políticas dejándose una amplia autonomía ejecutiva al Gobierno. El problema se plantea obviamente en los casos de excepcionalidad, previstos o no en la normativa constitucional u ordinaria vigente, donde como máximo, la capacidad de control parlamentario, cuando no excluida, quedará limitada, en todo caso, a una ratificación posterior a través de un *indemnity bill*.

Sin embargo, por encima de los distintos momentos históricos por los que pasa el encuadramiento constitucional de la dirección de la defensa,

<sup>19</sup> «Non è cioè nei poteri del presidente delle Republica di assumere l'effettivo comando delle forze armate, particolarmente in tempo di guerra. Quello che gli spetta é il comando politico, inteso a coordinare l'attività degli organi militari con la restante attività dello Stato e a inquadrare le esigenze puramente tecniche e militari in quelle più vaste dello Stato come unità.» G. Balladore Pallieri, *Diritto Costituzionale*, 11.ª ed., Milán, 1966, Giuffré, pág. 214.

subyacen ciertos *problemas teórico-generales* que condicionan el tema dentro de ciertas constantes. Y es que, por definición, el presupuesto de la defensa suele darse vinculado a supuestos de excepcionalidad en el funcionamiento y objetivos de los mecanismos políticos. De ahí que la posibilidad de una constitucionalización integral aparezca en realidad como un supuesto teórico, ya que un texto normativo creado en el tiempo difícilmente puede contemplar la infinidad de situaciones excepcionales que las circunstancias extraordinarias puedan determinar en el futuro.

Es evidentemente difícil «normalizar» en ciertos presupuestos normativos la actuación de un cuerpo armado cuya intervención debe casi siempre basarse en la existencia de una situación absolutamente excepcional, sea en el plano político o en el social.

La necesidad de reforzar mediante ciertas garantías suplementarias la imposibilidad de actuación autónoma de las Fuerzas Armadas, ha intentado articularse a través de la «desvinculación» del personal militar de la sociedad civil: tratando de garantizar la «apoliticidad» de las Fuerzas Armadas a través de ciertas previsiones, como la prohibición de estar sindicadas, la no afiliación a partidos políticos, etc. Se trata al fin y al cabo de un tendencial fenómeno inducido de *seccionalismo* que tiene su correspondencia en la evolución endógena de los Ejércitos hacia una creciente profesionalización que acentúa su separación social como grupo con intereses propios.

Blondel ha recordado cómo el predominio progresivo del poder civil, en las sociedades liberales del XIX, coincide con un «nivel de profesionalismo relativamente bajo», en las Fuerzas Armadas<sup>20</sup>. El desarrollo de la especialización profesional y la peculiaridad de una función directamente relacionada con la existencia y supervivencia del Estado tienen su traducción, según el mismo autor, en la especial incidencia del fenómeno del *lobbying* castrense, superior en su gravedad al protagonismo seccional burocrático.

La eficacia de este tipo de medidas apolitizadoras o neutralizadoras del Ejército es, pues, bastante dudosa. Recordemos que en países de la órbita socialista, que suelen caracterizarse por el escaso protagonismo autónomo del Ejército, opera un mecanismo inverso: la «penetración» de los partidos —o más bien, del partido único—, en el aparato militar a través de la figura del comisario político u otros procedimientos.

Pero con independencia de esta dificultad *instrumental* en el intento

<sup>20</sup> J. Blondel, *Introducción al estudio comparado de los gobiernos*, Madrid, 1972, ed., «Revista de Occidente», pág. 477, V, en general págs. 469 y sigs.

de asegurar la no actuación de las Fuerzas Armadas, en contra del propio sistema político, a través de su «apolitización», subyace un problema mucho más hondo: el hecho de que, en momentos de crisis, la actuación de los Cuerpos armados debe dirigirse, a menudo, contra elementos internos para garantizar la «paz social». Y esta intervención militar en el interior debe considerarse, sin duda, como algo esencialmente político, como el último recurso en manos del Estado para realizar su capacidad de coacción sobre los sujetos; como decía Fraga Iribarne, en la Comisión Constitucional del Congreso: «Si la palabra 'soberanía' quiere decir algo, es una fuerza, una potencia, un poder, y ese último reducto está en las Fuerzas Armadas.» Dificil contradicción, pues, la de garantizar la apoliticidad de un instrumento cuyo uso aparece como el último y decisivo instrumento de la fuerza política <sup>21</sup>.

### 3. *El plano normativo frente a la realidad*

Por ello, el estudio del poder de defensa, en el marco de los sistemas políticos contemporáneos, no puede limitarse evidentemente al análisis de los supuestos de «normalidad» constitucional: esto nos llevaría ciertamente a un cuadro teórico idílico, en numerosos casos absolutamente desconectado de la realidad; a la construcción de una instancia normativa jurídicamente impecable pero cuya incidencia real no llegaría más allá de la famosa «hoja de papel» de Lasalle.

Es evidente que a lo largo de la historia el Ejército ha intervenido y sigue interviniendo, a menudo, al margen de toda previsión constitucional, y por encima de la voluntad de órganos representativos perfectamente legitimados; y es evidente que este hecho real sólo puede explicarse en base a las contradicciones y antagonismos de intereses que están en

---

<sup>21</sup> La idea de la función esencialmente política del Ejército se ha pretendido interpretar, sin embargo, en parte de la doctrina española del período franquista (García Arias, Guaita, Oheling), como algo situado por encima de las fuerzas políticas representativas, de los partidos políticos. Habría, por tanto, que distinguir «dos términos que se prestan a graves confusiones: política y partidismo», de forma que lo que caracterizaría a los Ejércitos sería «no el apoliticismo sino el apartidismo» (García Arias, artículo cit., REP, pág. 144). Tal idea, mantenida en 1967, resultaría, sin embargo, más difícil de defender cuando los partidos políticos son constitucionalizados como elementos de expresión del pluralismo político, formación y manifestación de la voluntad popular soberana, e instrumento fundamental para la participación política, según el artículo 6.º de nuestra actual Constitución (*v. infra.*).

la base de cualquier sistema social. Como señala Huntington: «*The principal causes of military intervention in politics lie in politics, not in the military*», «*military intervention may occur when the political institutions of society become weak and divided*»<sup>22</sup>. Y en el mismo sentido Headrick, «el militarismo es en gran medida la respuesta a unas fuerzas sociales extrínsecas a la institución militar»<sup>23</sup>. También nos parece suficientemente claro que la evolución del intervencionismo militar por encima de las estructuras políticas podría ordenarse a nivel mundial en dos grandes bloques espaciales bien diferenciados: las tendencias, más o menos, «constitucionalizadoras» que se siguen en los países del mundo occidental, frente a las tendencias de dictaduras salvajes, de tipo militar, en los países del Tercer Mundo, con un constitucionalismo meramente nominal o semántico<sup>24</sup>.

### 3.1. *El mundo occidental: el Ejército al servicio de la política exterior*

Centrándonos, por ahora, en el primer bloque puede afirmarse que la intervención de la Fuerza Armada en el marco de las luchas o conflictos sociales interiores de *los países occidentales* se ha intentado montar en principio sobre la base de la división y especialización de un sector de la Fuerza Armada en misiones de garantía del orden social interior dominante. Esta intervención de las fuerzas de orden público puede considerarse, sin embargo, como el sector más integralmente jurificado y normalizado a través de la tipificación penal de las conductas socialmente peligrosas y la consiguiente atribución del mando de esta fuerza armada a las autoridades constituidas del Gobierno o del Poder Judicial. Sólo en momentos de especial gravedad, con riesgo de potencial movimiento revolucionario, ha llegado a intervenir el Ejército en sentido estricto (el encargado, en principio, de la defensa exterior): son los supuestos de estado de sitio o de guerra interior. Históricamente podrían señalarse dos grandes momentos en que esta necesidad de intervención militar ha llegado a transformar las propias estructuras constitucionales establecidas.

<sup>22</sup> S. P. Huntington, «Civil-military relations», en: *International Encyclopedia of the Social Sciences*.

<sup>23</sup> D. R. Headrick, *Ejército y política en España, 1866-1898*, Madrid, 1981, Tecnos, página 31.

<sup>24</sup> En la clásica clasificación de Karl Loewenstein entre constituciones normativas, nominales y semánticas, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1970, Ariel, páginas 216 y sigs.

1. El primero se situaría en la fase inicial de consolidación de las sociedades capitalistas: cuando los movimientos revolucionarios liberal-populares, violentamente cortados por la Restauración o la reacción, se traducen en un radicalismo popular que conduce a los primeros socialismos. Los fenómenos napoleónicos en Francia serían su mejor reflejo.

2. Un segundo momento se situaría en las primeras décadas del siglo XX, cuando las sociedades capitalistas se enfrentan a su más grave y profunda crisis económica, la de los años 30. En Europa, la situación viene agudizada por las consecuencias de la I Guerra Mundial y por la amenaza inmediata de la experiencia rusa. Su consecuencia sería el militarismo armado de los fascismos<sup>25</sup>.

Sin embargo, en el conjunto de la evolución histórica de las democracias occidentales puede afirmarse que esta intervención interior del Ejército hasta transformar el marco institucional democrático tiene ciertamente un carácter excepcional.

Lo cual no quiere decir, por principio, que el Ejército en sentido estricto, como *fuerza de defensa exterior* desempeñe una actuación abstencionista.

Antes al contrario: si la lógica del mecanismo socioeconómico capitalista conduce a la no intervención del poder material en el interior del sistema, la lógica de la dinámica expansiva de la economía del capital conduce también inexorablemente a la conquista de los mercados exteriores; y en esta actividad imperialista y colonial las potencias occidentales no parecen respetar las reglas del juego impuestas en su propio interior<sup>26</sup>.

Desde las primeras empresas coloniales españolas u holandesas, hasta el apogeo del colonialismo inglés en el siglo XIX, los principios intervencionistas en el exterior de las metrópolis se han basado sistemáticamente en el uso de la fuerza armada, en el interior de los sistemas sociales coloni-

---

<sup>25</sup> Podría apuntarse acaso la posibilidad de una tercera etapa, en la que estaríamos entrando, en que la inestabilidad social se traduce en una violencia subversiva y terrorista que por ahora tan sólo ha conducido a intervenciones concretas y esporádicas del Ejército, recayendo el grueso de la actuación sobre las estructuras de represión institucional y las FOP, dando lugar al nuevo «constitucionalismo disciplinado» que parece desarrollarse en las democracias occidentales. *Vid.*, sobre el tema Vergottini, *op. cit.*, y más recientemente C. von Beyme, «La protección del ordenamiento constitucional y del sistema democrático en la República Federal de Alemania». Ponencia presentada al III Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, Zaragoza, marzo, 1983.

<sup>26</sup> García Arias, artículo citado, REP, pág. 141.

zados<sup>27</sup>. La vinculación entre esta agresividad militar exterior y la dinámica colonial queda patente no sólo en la imperial Inglaterra —la primera nación industrializada del mundo— sino también en la otra gran potencia industrial europea: Alemania. En el caso alemán, el acceso tardío a una fase de desarrollo plenamente industrial se traduce en una importantísima limitación en su capacidad de control sobre los mercados exteriores; en tal caso la expansión siderúrgica alemana sólo pudo originariamente montarse sobre la demanda del sector público que se canalizaría hacia el sector de equipamientos militares. El subsiguiente reforzamiento de la capacidad militar se convertía así en un instrumento al servicio de una política territorial expansiva, en la lucha por el «espacio vital». Esta dinámica territorial expansiva está, incluso, justificada por un jurista tan poco sospechoso como G. Jellinek, cuando considera como uno de los fines esenciales del Estado «no sólo la defensa, sino el aumento de la esfera de poder de los Estados, mediante la conquista o por otro medio de guerra»; el objetivo de la «ampliación» del Estado, escribía Jellinek en los albores de nuestro siglo, que implica una actitud ofensiva, no puede considerarse «como contradictoria con los fines del Estado, dadas las actuales concepciones políticas, económicas y nacionales». Que esta política militarista expansiva respondía a las mismas coordenadas que el colonialismo inglés, es algo que no deja lugar a dudas; por eso, el propio Jellinek habla «del acrecentamiento de los Estados o del aumento de su poder mediante la colonización»<sup>28</sup>.

Parece claro, por tanto, que la dinámica general de utilización de las Fuerzas Armadas en los países del centro desarrollado<sup>29</sup>, responde a las exigencias expansivas del capitalismo industrial<sup>30</sup>: cuando éste encuen-

<sup>27</sup> Esta expansión hacia el exterior de la capacidad de coacción armada puede incluso considerarse como un importante factor en la histórica estabilidad constitucional del régimen político inglés, por la «interdependencia existente entre el crecimiento de la libertad constitucional y la ausencia de un ejército permanente» (C. J. Friedrich, *Gob Cons. y Democracia*, ed. cit., pág. 140), dado que «para la libertad del ciudadano es mucho menos peligrosa una escuadra que un ejército» (*ibíd.*, 139). Y es que, evidentemente, la escuadra naval servía a la Gran Bretaña para asegurar el desarrollo expansivo de su capitalismo industrial hacia el exterior.

<sup>28</sup> *Teoría general del Estado*, ed., Albatros, pág. 190.

<sup>29</sup> Utilizamos la expresión de I. Wallerstein, *El moderno sistema mundial*, ed., Siglo XXI.

<sup>30</sup> Alfred Vagts, en su *A history of Militarism, civilian and Military*, N. York, 1967, pág. 13, habla del «militarismo vuelto hacia afuera» (citado por D. R. Headrick cit. pág. 14), frente al otro tipo de militarismo propio de las naciones débiles que «no pretenden hacer ni ganar la guerra». Como señala el propio Headrick: «En todas las

tra un cauce geográfico de expansión no discutido, como en el caso inglés, la estrategia político-militar queda armonizada y la utilización del Ejército excluida del ámbito interior. Cuando este espacio de expansión colonial está ya copado, la dinámica expansiva debe utilizar el complejo militar como un instrumento de expansión territorial del propio Estado, como sucede en Alemania, colocándose así el Ejército en una situación especialmente preponderante<sup>31</sup>.

En todos estos supuestos la tendencia general a la constitucionalización del poder de defensa, con la consiguiente sujeción de la organización militar a los poderes constituidos, responde justamente a los intereses sociales dominantes; y el reforzamiento del poder militar en determinadas circunstancias históricas constituye, en todo caso, una adaptación del poder militar a las propias necesidades del Estado o, mejor dicho, a los intereses dominantes en él representados. En todos los casos el Ejército actúa como una fuerza subordinada a los superiores órganos de dirección política.

### 3.2 *El Tercer Mundo: el Ejército superpuesto a la política interior*

Pero pasemos, siquiera brevemente, al «otro mundo» de las relaciones poder político-poder militar: el de *los países subdesarrollados* o ex colonias de la periferia. Sin necesidad de detenernos en una especial aportación de datos, es evidente que la dinámica del poder militar en los países del Tercer Mundo discurre por unos caminos claramente diferenciados; por ello, ha podido afirmarse que el Estado de las sociedades subdesarrolladas corresponde a un tipo de estado de excepción permanente e institucionalizado<sup>32</sup>. Esta diferencia radical no puede explicarse obviamente

---

grandes potencias, tanto si los militares intervienen en ellas, como si no, las relaciones internacionales proporcionan a las F.A. un enfoque situado más allá de la política interior. La intervención militar en la política, cuando se da, se justifica como medio para conseguir un mayor poder frente al mundo exterior.» (pág. 21).

<sup>31</sup> Como señala Headrick, en Alemania «Pese a las objeciones planteadas por los burgueses liberales en 1848 y 1880, la monarquía siguió encarnando el poder supremo y el Ejército permaneció fuera del alcance del poder parlamentario. Ello fue posible porque la burguesía alemana aceptó la derrota del liberalismo a cambio de las victorias del Ejército y de los éxitos extraordinarios obtenidos por Bismarck al construir la nación... la política exterior quedó bajo el dominio casi exclusivo de los militares con la colaboración del Kaiser» (págs. 15, 16). Para una visión del ordenamiento constitucional de la defensa en el III Reich, véase De Vergottini, cit., págs. 112 y sigs.

<sup>32</sup> V. H. R. Sonntag: *Hacia una teoría política del capitalismo periférico*, en: Sonntag-Valecillos, eds., *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, Siglo XXI.

por circunstancias contingentes o superficiales, sino que debe buscarse en las peculiaridades estructurales que caracterizan a las sociedades dependientes frente a los países económicamente desarrollados del Occidente. La diferencia, en nuestra opinión, debe buscarse en las mismas raíces del mecanismo de integración y reproducción social que está en la base del sistema; hemos afirmado que el sistema social instaurado en los países occidentales con las revoluciones burguesas, el libre juego del *mercado*, constituye un mecanismo de autorregulación absolutamente neutral, que permite la reproducción del sistema al margen de una intervención inmediata del poder político. Creemos que esta premisa no se cumple en los países del Tercer Mundo de forma rotunda: y no se cumple porque los efectos reproductores del sistema económico no repercuten, con sus efectos beneficiosos, en el interior del sistema, sino que se genera un proceso de acumulación hacia afuera que es el que está en la base de la explotación colonial o semicolonial por parte de las grandes potencias. Esto hace que el mecanismo capitalista del mercado no cumpla en los países del Tercer Mundo con los efectos autorreguladores e integradores, a nivel social, que produce en los países desarrollados.

Esto generaría una doble serie de consecuencias: por una parte, tiende a *dificultar la capacidad de integración social*, entre las propias clases en aquellas sociedades periféricas. En muchos casos esta dificultad de integración social se basa, en gran parte, en la presencia originaria de una estructura tribal cuya evolución ha sido colapsada por la intervención colonial (es el caso de Africa). Pero es, sobre todo, la peculiar estructura económica el factor fundamental de la falta de cohesión social del sistema: una estructura distorsionada<sup>33</sup> o bidireccional<sup>34</sup> que genera una reproducción ampliada de capital en sectores desigualmente desarrollados, con continuas pérdidas de capital; de ahí esa «bidireccionalidad» de las capas sociales dominantes, condicionadas por la participación de las empresas extranjeras y a la vez por el mantenimiento de una economía agro-exportadora dependiente. Y la especial complejidad de las capas sociales medias y bajas donde los sectores marginales desempeñan un papel especialmente importante.

La insuficiencia de los mecanismos de autorregulación del sistema y las quiebras en las líneas fundamentales de integración social determinan finalmente una consecuencia lógica: el necesario *reforzamiento de la ins-*

<sup>33</sup> V. Samir Amin, *El desarrollo desigual. Ensayo sobre las formaciones sociales del capitalismo periférico*, Barcelona, ed. Fontanella, 1974.

<sup>34</sup> Sonntag, cit., en especial págs. 155 y sigs.

*tancia política* que se convierte en un elemento absolutamente decisivo para el mantenimiento del sistema. El reforzamiento de las exigencias de intervención de los instrumentos políticos determina finalmente que, como afirma Sonntag, lo político se convierta en el centro de las luchas de clase, porque él es el centro real de las contradicciones de la estructura general; «en el capitalismo del subdesarrollo le está asignada la dominación a la esfera política en forma permanente, lo político es el nivel decisivo de la estructura social». O en palabras de Huntington, «*Military intervention is encouraged by the absence of constitutional consensus and by intense conflict between classes, regions, and ethnic or communal groups*»<sup>35</sup>.

No podemos detenernos aquí en la dinámica del Estado de las sociedades dependientes como estado de excepción permanente e institucionalizado, en la evolución de sus antagonismos sociales, y en el inexorable impulso hasta el paroxismo de sus formas de violencia social<sup>36</sup>. Nos interesa en esta ocasión preguntarnos cuál es la función que en este marco desempeña el Ejército. En este sentido nos parece interesante recoger las tesis de Hamza Alavi señaladas a propósito de un trabajo sobre Pakistán y Bangla Desh<sup>37</sup>; su punto de partida coincide con el ya apuntado, la existencia de una base social compleja y escasamente integrada, unido a la preexistencia de unos aparatos políticos heredados de la metrópoli y no creados por la propia sociedad. Aparatos políticos que ciertamente no fueron contruidos por esas metrópolis a imagen y semejanza de los sistemas políticos del Occidente europeo, sino precisamente con ese carácter instrumental al servicio de los intereses coloniales metropolitanos que implicaba un reforzamiento de los aparatos de coacción burocrática y militar; un «Estado colonial... provisto de un poderoso aparato burocrático-militar y de mecanismos gubernamentales que, en virtud de operaciones rutinarias, le permiten subordinar a las clases nativas»<sup>38</sup>.

En esta situación, la lógica de una estructura estatal perfectamente consolidada, en el marco de un sistema social escasamente integrado, conduce necesariamente a la «autonomía relativa del aparato estatal». El problema es, sin embargo, que este aparato burocrático-militar relativamente

<sup>35</sup> Huntington, artículo citado, en *Intern. Encyclopedía...*

<sup>36</sup> Entre otras obras, véase sobre el tema: M. P. Roy, *Les regimes politiques du tiers monde*, L. G. D. J.; Herrero de Miñón, *Nacionalismo y constitucionalismo*, Tecnos; H. E. Davis, ed., *Government and Politics in Latin America*, New York, Ronald Press, etc.

<sup>37</sup> En Sonntag-Valecillos, eds. cit.

<sup>38</sup> «El Estado en sociedades poscoloniales: Pakistán y Bangla Desh», en Sonntag-Valecillos, eds., cit., pág. 187.

autónomo, está asentado sobre y controlado por unas *bases sociales* específicas, también diferenciadas y con intereses propios; unas bases sociales —refiriéndonos aquí ya sólo al Ejército— que generalmente han sido creadas y adiestradas por la metrópoli (o por las academias militares USA, en el caso latinoamericano), y cuyo control sobre los aparatos coactivos del Estado les permite asumir la defensa de unos principios de generalidad y unidad nacional, que evidentemente las propias bases sociales, con sus irresolubles antagonismos, no permiten (recordemos, igualmente, que también aquí el Ejército ha asumido un especial protagonismo en las guerras coloniales de independencia, colocándose en una posición histórica privilegiada). La oligarquía burocrático-militar tendería, pues, a asumir, como grupo social diferenciado, un papel autónomo en el que pretende *encarnar los principios unitarios nacionales inexistentes*: es lo que Huntington denomina «*Its identification with society as a whole and its concern with national goals rather than with the parochial interests of class, party, ethnic or communal group*»<sup>39</sup>.

El evidente déficit de legitimación de un sistema político asentado sobre tales presupuestos sólo puede evidentemente ser solventado mediante el recurso sistemático a la violencia como forma de imposición de una legitimidad de hecho<sup>40</sup>.

Destaquemos de esta interpretación el dato de que el predominio de las Fuerzas Armadas se basa precisamente en la relativa *autonomía social* de la oligarquía militar. Esto explicaría entre otras cosas que las dictaduras militares del Tercer Mundo no tengan necesariamente un color político de extrema derecha, aunque éste sea el predominante, pudiéndose llegar desde el fanatismo seudocomunista del régimen de Pol Pot, en Camboya, hasta la «cocainocracia» boliviana. Pero, sobre todo, que esta relativa autonomía social de las Fuerzas Armadas es, en cierto modo, la misma que en muchos casos pretende conseguirse en las democracias occidentales desarrolladas a través de instancias que garanticen el apoliticismo de las Fuerzas Armadas, es decir, la desvinculación social del estamento militar. Ciertamente, el problema de la separación del cuerpo social de las Fuerzas Armadas del resto de la sociedad, y su posible incidencia positiva o negativa sobre el intervencionismo militar es un tema planteado a nivel teórico por los principales estudiosos del tema. Huntington<sup>41</sup> afirma la tesis de que el

<sup>39</sup> En *International Encyclopedia of Social Sciences*, cit.

<sup>40</sup> H. R. Sonntag, cit., pág. 181.

<sup>41</sup> *The soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge Mass., Harvard U. P., 1957.

predominio del poder civil sólo puede montarse sobre un alto grado de diferenciación de las instituciones militares del resto de las instituciones sociales, y la progresiva «profesionalización» del Ejército. En cambio, una posición contraria parece sostener Finer, para quien la profesionalización no previene en absoluto el intervencionismo militar; e incluso cabría, según él, la posibilidad contraria cuando un Ejército profesional tiende a considerarse «*as the servant of the state rather than of the government in power*»<sup>42</sup>.

Por otra parte, el predominio de determinados sectores «violentos», dentro del Ejército en los países del Tercer Mundo, se monta a menudo, precisamente sobre la exclusiva profesionalidad y apoliticidad de sus portavoces. Como señala Hamza Alavi, hay generales del Ejército para quienes los intereses del Ejército adquieren precedencia por sobre otras consideraciones. Es entre ellos donde se ubican los *halcones*: el concepto de «halcones... denota comportamientos enraizados en las condiciones objetivas e intereses del Ejército. Los 'halcones' han demostrado habilidad para explotar los motivos de queja de la tropa y, en consecuencia, poseen una sólida posición en el Ejército. Prosperan en el chauvinismo, ya que sólo en base a una ideología chauvinista agresiva pueden imponer exigencias cada vez mayores a los recursos nacionales en aras de un ejército más grande y mejor equipado (y más privilegiado)»<sup>43</sup>. La vinculación de esta dinámica a la carrera armamentística y especialmente, como es lógico, a los grandes centros mundiales productores de armamento, las multinacionales americanas próximas al famoso «complejo militar-industrial», es más que significativa.

Sobre la base de esta estructura «patológica» de las sociedades subdesarrolladas del Tercer Mundo, es evidente que los textos constitucionales no pueden ir más allá de un reconocimiento o legitimación normativa de los presupuestos reales<sup>44</sup>: así aparece en los ordenamientos constitu-

<sup>42</sup> *The man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, N. Y., 1962, Praeger Publish., también Huntington, art. cit.

<sup>43</sup> En Sonntag-Valecillos, eds., cit., pág. 200.

<sup>44</sup> No hay lugar aquí para desarrollar detenidamente la evolución y peculiaridades del constitucionalismo del tercer mundo. V, entre nosotros Herrero de Miñón, cit., y R. Morodo, *Los partidos políticos en Chile*, «Cuadernos Taurus», V. Nota 35. Recordemos, en todo caso, que, a menudo la elaboración de ciertos textos constitucionales en estos países suelen ser encargados a especialistas y técnicos europeos, cuando no copiados más o menos directamente. Incluso, prestigiosos juristas españoles han participado en esta labor. Aparecen así constituciones formal y técnicamente perfectas pero materialmente desvinculadas del sustrato social sobre el que deben funcionar. Ha sido justamente este desfase el que ha permitido a Loewenstein forjar su famosa clasificación.

cionales la concepción del poder militar como guardián armado de la Constitución, una Constitución que en todo caso y como máximo no hace más que consagrar el precario equilibrio social<sup>45</sup>. Con independencia incluso de las previsiones formales, ha llegado a hablarse de una auténtica «regla constitucional no escrita», que habilitaría a las Fuerzas Armadas a intervenir con fines de conservación del sistema<sup>46</sup>. Esta función de garantía viene a interpretarse en el plano teórico en base a la idea de imparcialidad y neutralidad del poder militar que, como hemos visto, responde a la autonomía relativa de la instancia político-militar frente a un pluralismo no integrador: obsérvese que frente a esta insistencia en el carácter integrador y apartidista del Ejército (defensor de la nación, de la patria, como conceptos militares superiores), el *pluralismo* social es concebido como una realidad negativa y perniciosa para la sociedad<sup>47</sup>. Esto explicaría quizá las tendencias tercermundistas al unipartidismo o el hecho de que el protagonismo militar sea mucho menor en aquellos sistemas políticos en que el pluralismo político formal se traduce realmente en un sistema de partido único dominante (India, Méjico).

#### 4. *La evolución del ordenamiento constitucional de la defensa en España*

Tan extensa introducción para encuadrar el tema en el marco del desarrollo del régimen constitucional en España no ha sido gratuita: visto en una perspectiva global, el proceso histórico de las *civil-military relations* en nuestro país constituye, sin duda, el acontecimiento más decisivo y tormentoso de la inestabilidad constitucional española y de la debilidad de las instituciones democráticas en nuestro país.

En una primera aproximación debemos constatar la dificultad para

<sup>45</sup> Entre otras, v.: Constituciones de Brasil, 1946, artículo 177; Ecuador, 1945, artículo 113; Paraguay, 1940, artículo 18; Perú, 1933, artículo 213; República Dominicana, 1947, artículo 86; Venezuela, 1953, artículo 56, y 1961, artículo 132; Salvador, 1950, artículo 114. También *infra*, pág., 37-38.

<sup>46</sup> Fried, *Comp. Pol. Inst.*, pág. 87, citado por Vergottini, cit., pág. 63, nota 46, bis.

<sup>47</sup> Una gráfica descripción de este carácter patológico del pluralismo político del subdesarrollo, en: F. García Calderón, *Les démocraties latines de l'Amérique*, París, 1914, Flammarion, con prefacio de R. Poincaré, pág. 345. Sobre el tema también P. de Vega, *El problema de las clases sociales en Africa Negra*, UNAM, 1980, I. Wallerstein, «Class, Tribe and Party in West African Politics». En Lipset-Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press, págs. 497 y sigs. Significativas al respecto las declaraciones de Robert Mugabe, en Zimbawe, cuando consideraba el pluralismo como un «lujo» de los países occidentales.

encuadrar el caso español en uno de los dos grandes modelos alternativos apuntados sobre el desarrollo de la cuestión; el de las democracias occidentales frente al de las sociedades subdesarrolladas del Tercer Mundo. Digamos que tan amplio objetivo rebasa los límites de este trabajo, en el que sólo nos limitaremos a señalar algunas líneas indicativas. En todo caso recordemos que frente a los conceptos de centro y periferia, se ha desarrollado también por parte de ciertos teóricos de la dependencia (Wallersteín, Amin, Gunder Frank, etc.), el concepto de semiperiferia, en cuyo ámbito geográfico podría incluirse nuestro país junto a otros de la órbita mediterránea como Portugal, Grecia, en parte, Italia, etc.

Sin ánimo de decidir *a priori* sobre la operatividad de esta inclusión, nos parece, sin embargo, oportuno aclarar que la cuestión de la ordenación del poder de defensa y las relaciones con el orden político-constitucional constituyen ciertamente una manifestación del grado de desarrollo de cualquier sociedad. En palabras de Huntington, «*civil-military relations in any society reflect the over-all nature and level of development of the society and its political system*»<sup>48</sup>.

#### 4.1 *El marco histórico constitucional formal*

En sus líneas generales la evolución del régimen constitucional de España durante el siglo XIX viene siendo interpretada en principio dentro de los grandes vectores de desarrollo histórico-político de la Europa occidental; los momentos revolucionarios de comienzos de siglo responderían a la «ola revolucionaria» francesa y serían a la vez la primera manifestación del movimiento nacionalista europeo; su posterior colapso permitiría el establecimiento de una monarquía constitucional que con mayores o menores incidencias se desarrolla durante todo el período central del siglo, hasta las experiencias del constitucionalismo demoliberal de 1869 y la I República. Frustrada ésta y replanteado todo el sistema de alianzas políticas tras la experiencia cantonal, la Restauración ofrece unos principios de consenso global que se irán degradando irremisiblemente en las primeras décadas del siglo XX hasta forzar la intervención directa a nivel constitucional del poder del Ejército.

En este marco, la situación general del *ordenamiento constitucional* de la defensa adopta una *estructura similar al de los sistemas monárquicos europeos*: la atribución del poder de defensa al Rey. A partir de este punto genérico la concepción y limitaciones del poder de defensa varían

<sup>48</sup> «Civil-military relations», *op. cit.*

según la ideología dominante en cada texto. La competencia general se resume en el «Disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga», que se repite textualmente en los artículos 171.9 de la Constitución de Cádiz, 47.5 de la de 1837, 45.5 de la de 1845, así como en el 52.4 de la *nonnata* de 1856.

El Decreto sobre el Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo de 16 de enero de 1811, que regulaba las competencias del Consejo de Regencia, prohibía a los miembros de éste (cap. VII, art. 4.º), el mando directo sobre las Fuerzas Armadas, por lo que puede entenderse que en los demás supuestos esta competencia era posible, aunque tal punto, como sucede en las constituciones europeas, no quede aclarado.

En los dos textos que constituyen el bloque central del constitucionalismo decimonónico, las *Constituciones de 1837 y 1845*, se exige dentro del título VI (Del Rey) la misma limitación de una ley especial para admitir tropas extranjeras en el Reino<sup>49</sup> y ratificar tratados de alianza ofensiva; así como, siguiendo el planteamiento general inglés de las *Mutiny Acts*, la fijación por las Cortes, todos los años y a propuesta del Rey, de la fuerza militar permanente de mar y tierra (título XIII, «De la fuerza militar»). Es decir, la facultad limitada de cierto *indirizzo político* de la defensa exterior por parte de las Cortes. El resto de la Administración y mando interno del Ejército debería corresponder al monarca.

En cambio, los constituyentes de *Cádiz*, más progresistas en este punto, parecen limitar los poderes reales al reconocer el poder de organización general del Ejército al Legislativo, encuadrando como facultad de las Cortes, en su artículo 131.11, el «Dar ordenanzas al Ejército, armada y milicia nacional en todos los ramos que las constituyen», que aparece como un precepto único en nuestra historia constitucional y cuyo mandato se repite en el artículo 359 (título VIII, «De la fuerza militar nacional»), cuando afirma: «Establecerán las Cortes por medio de las respectivas ordenanzas todo lo relativo a la disciplina, orden de ascenso, sueldos, administración y cuanto corresponda a la buena constitución del Ejército y armada.»

El *Estatuto Real* de 1834 dado su peculiar carácter prescinde por completo de toda regulación sobre el ordenamiento de la defensa (lo que confirmaría la hipótesis de Villarroya, sobre su no inclusión en los modelos típicos de las constituciones otorgadas europeas): puede suponerse quizá

<sup>49</sup> La admisión de tropas extranjeras en el territorio nacional era contemplada por la Constitución francesa de 1791 como una competencia exclusiva del Cuerpo Legislativo (III, 1, 1.º, 8.º).

que su atribución, conforme al principio monárquico, correspondería en exclusividad a la Corona. Sin embargo, el planteamiento implica una visión claramente cuasi absolutista y prueba de ello es que el aperturista *proyecto Istúriz* de julio de 1836 se limitaba a recoger casi textualmente el artículo 14 de la Carta francesa de 1814 (o su equivalente, el 13 de la Carta de 1830); en todos ellos se parte, a la hora de definir el mando de las Fuerzas Armadas del monarca, de la afirmación del «Rey como autoridad suprema del Estado». Es, pues, la concepción clásica de la monarquía constitucional, en la que el mando del Ejército no depende directamente del Ejecutivo, sino del supremo órgano constitucional: el Rey.

Por lo demás, el marco normativo de las *Constituciones de 1869 y 1876* no ofrece grandes novedades, salvo la insistencia de la de la Restauración en la idea del «mando supremo» sobre el Ejército del Rey<sup>50</sup>, mientras la de 1869 se limitaba lacónicamente a reconocer que «El Rey dispone de las fuerzas de mar y tierra, declara la guerra y hace y ratifica la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes» (art. 70) estableciendo a continuación el consabido límite de una autorización por Ley especial para admitir tropas extranjeras en el Reino y ratificar tratados de alianza ofensiva (art. 74,3.º y 4.º).

En todo caso la Constitución de la Restauración de 1876 suele ser incluida a este respecto dentro de la categoría de las constituciones monárquico-liberales del XIX en las que «*rimaneva incerto se l'attribuzione regia di commando mantenesse una portata sostanziale nell'equilibrio dei poteri costituzionali in tema di difesa o dovesse piuttosto qualificarsi come un'attribuzioni meramente formale*»<sup>51</sup>; así sucedería en la francesa de 1830 (art. 13), la belga de 1831 (art. 68), la griega de 1864 (art. 32), la rumana de 1866 (art. 93), etc.

Hasta aquí, el encuadramiento constitucional de la defensa no presenta excesivas novedades, pudiéndose situar en el marco general de los sistemas monárquicos europeos de la época.

<sup>50</sup> Aunque en principio esta atribución no implicaría necesariamente una posición efectiva de mando jerárquico del Rey (véase la opinión de Vergottini aquí, *infra*), su situación debe completarse, sin embargo, con el artículo 4.º de la Ley Constitutiva del Ejército español, de 29 noviembre 1878, según la cual: «El mando supremo del Ejército, así como el de la Armada, y la facultad de disponer de las Fuerzas de Mar y Tierra, corresponde exclusivamente al Rey con arreglo al artículo 52.º de la Constitución de la Monarquía.» Este texto iba a inspirar, sin duda, al Anteproyecto de Constitución de la Monarquía española de 1929, cuyo artículo 70.11 establecía como competencia del Rey, en su calidad de jefe supremo del Poder Ejecutivo: «Ejercer el mando supremo del Ejército y Armada, y disponer de las fuerzas de mar, tierra y aire.»

<sup>51</sup> De Vergottini, *cit.*, pág. 187.

#### 4.2 *El desfase entre el plano normativo y la realidad*

La diferencia estaba evidentemente en *el plano de la realidad interior*. Una realidad en la que el Ejército actuaría doblemente prestigiado por su protagonismo en la Guerra de Independencia y en las sucesivas guerras civiles carlistas.

Como hoy sabemos, tras el estudio del profesor Cruz Villalón<sup>52</sup>, el tema de la protección extraordinaria del Estado, con la previsión de la actuación de cuerpos armados en cuestiones de seguridad interior, tuvo desde el punto de vista histórico una constitucionalización relativamente tardía. Al menos hasta la definitiva superación de los difíciles conflictos sociales de la Restauración europea existe una constante resistencia por parte de las Constituciones a reconocer la propia suspensión de su vigencia. lo cual no quiere decir, por cierto, que el Estado no utilizara todos los medios a su alcance, incluidas las Fuerzas Armadas, para su defensa; sólo que la utilización de éstas se hacía a través de un recurso atípico, *la ley marcial*. En Francia, tal instrumento se articula desde los mismos comienzos de la Revolución con la *loi martiale* de 21 de octubre de 1789; pero la utilización de este instrumento extraordinario está siempre condicionada en el país vecino a un requisito esencial, reconocido en la Constitución de 1791 (arts. 4,8 y 10 del título IV) que la intervención de las Fuerzas Armadas en materia de orden interior se hará siempre a requerimiento de las autoridades civiles<sup>53</sup>. Un sistema semejante opera en Inglaterra donde la intervención del poder militar se podía hacer a instancias de los magistrados en virtud de la *Riot Act*, y siempre bajo control de la autoridad civil<sup>54</sup>.

Por el contrario, en España el débil marco normativo de la «Ley interina para abreviar las causas criminales de los que atentan contra el orden constitucional» de 17 de abril de 1821 sirvió en la práctica para abrir un cauce de actuación fáctica a los cuerpos armados a través del *bando militar*. Como explica Cruz Villalón «La ominosa es la década de las comisiones militares ejecutivas y permanentes, que en el 34 son suprimidas

<sup>52</sup> Ed. cit., CEC, 1980.

<sup>53</sup> *Ibid.*, cap. 2.2. Tan sólo en momentos de máxima emergencia en estado de guerra más o menos abierta se procedería a la generalización ficticia del estado de sitio a partir del Directorio, reservándose en todo caso la declaración previa que correspondería al Ejecutivo.

<sup>54</sup> A. Todd, *Le gouv. parlementaire...*, cit., París, 1900, Giard et Brière, tomo I, págs. 247 y siguientes.

y restablecidas a los pocos días, con el inicio de la guerra en las provincias del norte. Allí aparecen las primeras declaraciones de estado de sitio en las que no hay más *ius certum* que el bando. Pero al año siguiente el estado de sitio abandona el arriscado escenario de la guerra para instalarse sólidamente en la capital y en las ciudades, en los bastiones del liberalismo. Durante treinta y cinco años el estado de sitio vive por sus propios fueros, imponiéndose a cualquier legalidad con su sola presencia»<sup>55</sup>.

Finalmente, la Real Orden de 12 de enero de 1825 venía a consagrar este vacío jurídico al determinar el estado de sitio «con arreglo a lo que se observa en semejantes casos en todas las naciones (*sic.*), y a lo que previenen las leyes y ordenanzas»<sup>56</sup>.

Tan irresistible dinámica no pudo llegar a ser rectificada por el régimen liberal posterior a la gloriosa Revolución de septiembre de 1868. La Ley de Orden Público de 1870 supuso ciertamente la supresión de la arbitrariedad de los bandos militares, pero la posterior Orden de 19 de julio de 1870, «dando instrucciones para el cumplimiento de la LOP», del regente, general Serrano, vino a eliminar la intervención de las Cortes mediante Ley de suspensión de garantías, en la declaración del estado de guerra<sup>57</sup>. La instrucción 3.<sup>a</sup> de la citada orden se limitaba a prescribir a las autoridades militares su obligación de «informar» al Ministerio de la Guerra de las razones de su decisión.

La Restauración borbónica acabó por confirmar este sistema de la Orden de 19 de julio de 1870 suprimiendo toda conexión entre la suspensión de garantías y el «estado de guerra».

El desfase entre la realidad y el plano de atribución constitucional del poder de defensa no podía ser mayor: si en este último nuestra historia constitucional puede ser fácilmente encuadrada en los cauces generales del constitucionalismo monárquico europeo, el ámbito de la realidad fáctica de la intervención autónoma de los capitanes generales responde evidentemente a presupuestos distintos. Que este intervencionismo del poder armado (que se realiza, tanto a favor del orden constituido como en contra del mismo,

<sup>55</sup> V. Cruz Villalón, *op. cit.*, págs. 78 y sigs. También F. Fernández Segado, *El Estado de excepción en el derecho constitucional español*, EDERSA, cap. II.

<sup>56</sup> *Ibid.*, pág. 329. Como decía Moreno Rodríguez en las constituyentes de 1868, la famosa Ley de 1821 tan sólo había servido para que a su sombra se establecieran estados de sitio, que no están consignados en ninguna ley, que sólo deben su origen a la voluntad omnímoda de los capitanes generales...», *Ibid.*, págs. 327.

<sup>57</sup> *Ibid.*, pág. 425 y sigs.

a través del «pronunciamiento») debe estar fundamentado en factores de tipo social es algo que puede ser apuntado; recordemos que el recurso al enjuiciamiento militar era un instrumento originariamente aplicado contra bandidos y salteadores de caminos (señalemos cómo Hobsbawm, en su *Rebeldes Primitivos*<sup>58</sup> interpreta el fenómeno del bandolerismo en ciertos espacios geográficos, como Italia o España durante la época del «despegue» industrial europeo, como un fenómeno de crisis general que vendría condicionado por ese atraso histórico que determinaría fenómenos de desintegración social estructural), luego generalizado a los «facciosos contra el régimen constitucional» y posteriormente a todos los movimientos de tipo progresista. Y, por último, que esta inestabilidad social estructural presentaba el consabido carácter desintegrador es otro punto en nuestra opinión suficientemente aclarado.

El fenómeno *desintegrador* de la dinámica histórico-política española es un dato conocido, con manifestaciones constatables en todos los niveles: en el propio ámbito constitucional con el carácter partidista e inestable de los textos constitucionales; en la ausencia de un mecanismo político de alternancia en el marco de la monarquía constitucional (y condicionado en parte por la propia actuación de la reina Isabel II), que promueve la actuación por la fuerza para alcanzar el poder; en el sistema de partidos políticos con la formación de grupos antisistema excluidos del juego político (carlistas, anarcosindicalistas, etc.).

Igualmente, el fenómeno desintegrador tiene rotundas manifestaciones en el ámbito *territorial*, probablemente el más «peligroso» para la óptica de una institución militar forjada en el eco romántico de la lucha por la independencia y la unidad nacional. No sólo por la conocida dinámica de los derechos históricos de ciertos espacios territoriales; sino sobre todo porque la propia instrumentación de la lucha política a través de los levantamientos sigue un constante curso provincial-periférico, enfrentado al centralismo «madrileño», que se expresa en la dinámica *juntista* como instrumento de actuación «centrífuga», desde la misma guerra de Independencia.

Incluso, no sería arriesgado trazar un paralelismo histórico entre los máximos hitos en la intensidad de la actuación del Ejército y la máxima dinámica desintegradora en el sistema político: crisis del régimen moderado a partir de los años 1860; movimiento cantonalista en la I República; y, sobre todo, crisis del sistema de partidos de la Restauración en las primeras décadas del siglo xx.

<sup>58</sup> Ed. Ariel, Barcelona.

4.3 *La actuación militar: ¿política o suprapolítica?*

Sin embargo, a lo largo de todo este proceso del siglo XIX, *el Ejército* en cuanto cuerpo *no suele actuar como un colectivo unitario* pretendiendo imponer su capacidad de *indirizzo político* sobre el conjunto del ordenamiento constitucional. Su actuación, por el contrario, suele tener un carácter disperso y localizado (aunque hay estados de sitio aplicados a todo el país como el de 1866, tras el levantamiento del general Villacampa), generalmente en casos de disturbios civiles, e incluso excepcionalmente, nada menos que en supuestos de crisis económicas<sup>59</sup>. Una actuación a menudo basado simplemente en las «apetencias personales de algunos jefes militares» más que en los intereses del conjunto del Ejército como cuerpo<sup>60</sup>. Parece, pues, haber más bien una *cierta duplicidad de planos* entre el marco central-constitucional y el nivel de la realidad local o provincial. Cuando los generales pretenden acceder al vértice del poder constituido a través de un «pronunciamiento», lo hacen en virtud de cabezas de un partido y no como mando jerárquico de un solo cuerpo de ejército. Esta confusa interpenetración a nivel estatal entre la estructura orgánica partidista y los más prestigiosos «espadones» venía de hecho fomentada (Artola, Carr) por los propios partidos, que al contar con un prestigioso militar se aseguraban una importante baza, tanto en el llamamiento al Gobierno por la Corona, como en la preparación de un posible golpe<sup>61</sup>. El Ejército, pues, a lo largo de la mayor parte del siglo XIX, no actúa exactamente como un cuerpo unitario exterior a la sociedad, o en todo caso, intenta ser asumido e integrado por las fuerzas políticas dominantes.

<sup>59</sup> V. Headrick, pág. 36, así en Cádiz en 1865 el gobernador militar a instancias de comerciantes y banqueros declaró el estado de sitio y ordenó la suspensión de pagos por parte de los Bancos. En 1866, el capitán general de Cataluña limitó las cantidades que podían retirarse de los bancos, permitiendo sólo a los industriales sacar el suficiente para pagar a los obreros. O en Vascongadas, en la década de los 90, el capitán general declarando el estado de sitio contra la huelga de los mineros y negociando un pacto salarial, a pesar de las protestas de los propietarios de minas.

<sup>60</sup> J. Vicens-Vives, *His. Social y Ec. de España y América*, véase, pág. 344.

<sup>61</sup> Esta cierta interpenetración entre el sistema político y las Fuerzas Armadas podría interpretarse, en la lógica de los planteamientos de Hamza Alavi (en, Sonntag-Valecillos, cit.), precisamente porque en nuestro país no existe, como en las excolonias, un sistema político ya perfectamente creado, que se impone a una sociedad escasamente integrada; sino que aquí el Estado burgués está justamente en gestación y, con mayores o menores influencias exteriores, se desarrolla como un proceso endógeno propio determinado por las contradicciones nacionales.

Cabría señalar, sin embargo, un cierto desfase, evidentemente difícil de cuantificar, entre esta actuación de ciertos elementos del Ejército en el mismo vértice del aparato estatal-constitucional y su actuación en las bases espaciales, en el medio territorial de las capitanías generales que constituyen un *cantonnement territorial* altamente significativo de la función antidesintegradora de las Fuerzas Armadas. Justamente a ese esquema territorial de intervención responde el sistema de las capitanías generales, creadas en 1705, originariamente con poderes no sólo militares sino también de orden político y judicial (competencias que a lo largo del siglo XIX eran reasumidas en casos de estado de sitio o de guerra), dándose así la paradoja señalada por Headrick de que «España, que por su geografía debería haber sido un país marinero, tuvo una pequeña flota y un gran Ejército, estando sus Fuerzas Armadas repartidas por su territorio interior en vez de estar situadas en las costas y en las fronteras»<sup>62</sup>.

Esta vinculación de los altos militares a los avatares de la lucha política explicaría el hecho de que hasta el gran pacto político de la Restauración, las altas capas militares parecen debatirse en dos corrientes antagónicas: los *generales progresistas* o liberales, que en parte han accedido al Ejército durante la Guerra de Independencia, más próximos en su mayoría al liberalismo de corte anglosajón que algunos de ellos han tenido ocasión de conocer durante el exilio, y que suelen vincularse a partidos políticos asentados sobre las capas medias urbanas; frente a los *generales moderados*, más cercanos a la aristocracia y a la corte isabelina, y que practican un conservadurismo de vieja raíz hispana y suelen apoyar los intereses políticos de la oligarquía terrateniente y la burguesía especulativo-financiera de la Corte, de cuyos sectores sociales suelen a menudo proceder<sup>63</sup>.

Tal dinámica comienza, sin embargo, a rectificarse a partir del período de la Restauración: con la aparición del «problema social» y las amenazas de desintegración cantonalista, *el Ejército parece comenzar a adoptar esa unidad de cuerpo*, definitivamente elevada por encima de la sociedad y vinculada precisamente a la tendencia «profesional» entre sus miembros. Se empieza a demostrar con claridad en la Ley Constitutiva del Ejército, de 29 de noviembre de 1878, donde se configura como «pri-

<sup>62</sup> Headrick, *op. cit.*, pág. 35.

<sup>63</sup> Para el análisis de las distintas «generaciones» de generales durante el XIX, V. Headrick, *op. cit.*, págs. 55 y sigs., y F. Fernández Basterreche, *El Ejército español en el siglo XIX*, Madrid, 1978, ed., Siglo XXI, con una buena introducción bibliográfica, en especial cap. 5.

mera y más importante misión» de las Fuerzas Armadas, la de «sostener la independencia de la patria y defenderla de enemigos exteriores e interiores». El propio hecho de la organización unitaria y centralizada del Ejército señala en parte la superación de la dispersa y multiforme vía de hecho del bando militar: el liderazgo político personal de los más prestigiosos generales tiende a desaparecer con el proceso de normalización monárquica impuesto por Cánovas, siendo integrado conforme al esquema tradicional el mando militar en la cartera de Guerra<sup>64</sup>. No es tampoco indiferente a este proceso la relativa mejoría de la situación económica de los oficiales<sup>65</sup>. El fenómeno, en parte, vino también apoyado por el relativo prestigio de las Fuerzas Armadas en los últimos conflictos coloniales. Como señala Carr, si hasta la Restauración de la monarquía en 1874, el instrumento efectivo de protesta y de cambio político había sido el Ejército, este papel parece transformarse con la «desmilitarización» de la vida política impuesta por Cánovas<sup>66</sup>; pero quizá, este intento de desvincular a las Fuerzas Armadas de la vida política concreta iba a resultar a la postre mucho más peligroso para la estabilidad constitucional.

En efecto, la «separación» del Cuerpo militar de los avatares de la vida política concreta dejaba, sin embargo, a salvo los grandes e intocables privilegios en manos del estamento militar: el primero y fundamental, la reserva sacrosanta del presupuesto militar; junto a ella el Ejército contaba indefectiblemente con un vínculo inmediato de participación política a nivel de Estado: su relación directa con el Rey que vino a ser consagrada por la Real Orden de 15 de enero de 1914, en la que el Rey reivindicaba su derecho a comunicarse directa y personalmente con todo oficial, que a su vez quedaba libre de contestarle sin pasar por los canales ministeriales<sup>67</sup>.

¿Significa este cambio de posición del Ejército, en el sistema político

---

<sup>64</sup> Aunque en la práctica, el principio de «autoadministración» del Ejército quedaba parcialmente al margen de los cambios de Gobierno, y al margen, en consecuencia, de los numerosos cambios en el titular de la cartera de Guerra: sobre todo, se demuestra en la relativa autonomía de los *Directores Generales* de cada arma, aquellos «... reyezuelos en sus feudos aislados, pues representaban el verdadero poder efectivo en su arma. Dentro de cada una de ellas correspondía a cada uno de los directores generales adoptar las decisiones más importantes, abarcando incluso hasta el ascenso del último soldado raso», Headrick, cit., págs. 39-40. También F. Bastarache, cit., páginas 33 y sigs.

<sup>65</sup> Headrick, cit., pág. 86.

<sup>66</sup> Como recuerda Fernández Segado: «Durante el reinado de Alfonso XII (1875-1885), son escasas las medidas de tipo excepcional», op. cit., pág. 103.

<sup>67</sup> R. Carr., *España 1808-1936*, Ariel, pág. 538.

español, una transformación radical de las bases sociales de éste? Probablemente no, dado que en sus raíces más primarias el mecanismo político de la Restauración (Tussell, Costa) viene viciado por el fenómeno del caciquismo que implica a nivel social una evidente negación de los presupuestos de libre juego de las fuerzas políticas y sociales: pero, en todo caso, la consolidación del caciquismo y de las Fuerzas Armadas especializadas en orden interior (la Guardia Civil), servía precisamente para eliminar esos supuestos de máxima emergencia interior que requerían la intervención de las Fuerzas Armadas. Prescindiendo, pues, de estos casos de actuación militar el Ejército no tenía más preocupación que sus propios y peculiares intereses corporativos, o como máximo la defensa colonial. Por otra parte, el gran pacto entre las capas dominantes que dio lugar a la Restauración eliminaba las exigencias de captación antagónica de sectores del Ejército por parte de los grandes partidos políticos enfrentados. En definitiva, el único vestigio de peligro real a nivel nacional era el de la desmembración cantonalista y su siniestro trasfondo internacionalista, bien agitado por la prensa conservadora. Frente a él, las Fuerzas Armadas responden coherentemente acentuando su organización unitaria (la Ley Constitutiva del Ejército de 29 de noviembre de 1878 y la Ley adicional a la Constitución del Ejército de 19 de julio de 1889) y preñando de concretas implicaciones ideológicas su ideario fundamental: el mantenimiento de la independencia e integridad de la patria —y no ya del territorio o del Estado— del artículo 1.º de la citada Ley adicional de 1889.

#### 4.4 *El Ejército como grupo social autónomo*

Aparentemente, y con todo el lastre que pudiera arrastrar, tal situación aproximaba los presupuestos «externos» del ordenamiento español de la defensa al marco de los regímenes constitucionales europeos de la época, sentando las bases para la conversión del Ejército en «el gran mudo». Su fracaso debe ser explicado, sobre todo, como un fracaso del propio sistema político de la Restauración<sup>68</sup>, con la reapertura de los grandes conflictos políticos y la degradación del sistema a partir de las primeras décadas de nuestro siglo. Pero en este fracaso coexiste igualmente un fenómeno ya apuntado y que en principio afectaría exclusivamente al ámbito militar: que esa progresiva «profesionalización» del Ejército ha ido acompañada igualmente de una consolidación de la *relativa autonomía social* de sus bases. Como ha señalado Carr, es sorprendente la considerable «mo-

<sup>68</sup> R. Carr., *España...*, cit., pág. 538.

vilidad social» del Ejército español, sin paralelismo en Europa durante el XIX. La impresión general es que el Ejército español era más abierto que muchos Ejércitos europeos<sup>69</sup>. En su exhaustivo análisis estadístico sobre la extracción social del generalato en el siglo XIX, Headrick demuestra que la mayoría de ellos procedía de las clases medias, y sólo un tercio pertenecían a familias aristocráticas o altas capas sociales. Tan variada extracción social no se traducía, sin embargo, en líneas de comportamiento diferenciado, «es curioso observar que los generales de orígenes sociales distintos se comportan de modo parecido...»<sup>70</sup>; y es que el Ejército es, ante todo, una institución y actuaba como tal en defensa de sus intereses institucionales: de ahí la dinámica hacia una progresiva diferenciación y autonomía social de sus bases. Nada menos que de un tercio a la mitad de los generales estudiados por Headrick provenían de familias con tradición militar. Si el fenómeno, originariamente, respondía a un proceso más o menos espontáneo, pronto fue institucionalizándose para facilitar la reproducción autónoma del grupo. Al comienzo fue la Guerra de Independencia la que abrió las puertas de las escuelas militares y de la oficialidad a los hijos de la gente humilde<sup>71</sup>. Pronto, sin embargo, el sistema oficial empezó a favorecer, cada vez más, a los hijos de las familias militares. Como escribe Headrick, en 1860 un real decreto creó becas completas en las academias para los hijos de los militares muertos en acción o por el cólera. En 1875, otro decreto ampliaba dichas becas para huérfanos, y establecía también becas parciales para hijos de oficiales vivos; además, la edad para ingresar era reducida de los dieciséis a los quince años en el caso de los hijos de militares. En las academias, se reservaba cierta proporción de plazas para los huérfanos de militares. El Reglamento de la Academia General Militar (1883-1893) especificaba que la mitad de los aspirantes habían de ser hijos de militares y que los huérfanos de militares caídos en el combate o a consecuencia de heridas recibidas en acción de guerra, serían admitidos automáticamente, sin necesidad de examen de ingreso. Por último, existían algunas academias de preparación para las distintas armas dedicadas a los huérfanos de sus miembros, suministrando estos orfanatos un número crecido de aspirantes a las academias.

<sup>69</sup> Headrick, cit., pág. 60.

<sup>70</sup> Headrick, cit., pág. 66.

<sup>71</sup> Headrick, cit., pág. 77. También S. Agestà, *Historia*, cit., págs. 173 y sigs. Y C. Marichal, *La Revolución liberal y los primeros partidos políticos en España*, ed., Cátedra, págs. 72 y siguientes.

La oficialidad, concluye Headrick, en un tiempo coto cerrado de la nobleza, luego carrera abierta a los talentos ambiciosos, cerraba nuevamente sus puertas para convertirse en *una casta destinada a autorrenovarse*. Los vínculos familiares con gentes de otras profesiones, tan importantes en las relaciones entre la sociedad militar y la civil, se debilitaron durante este proceso. Al final, *los oficiales del Ejército adquirieron conciencia de formar un grupo aparte, separado del resto de la nación*<sup>72</sup>.

Para colmo, el sistema de honorarios de las academias militares por la impartición de las enseñanzas era una auténtica barrera para los muchachos procedentes de las clases media y baja. En la Academia General Militar se pagaba una cuota de matrícula de 25 pesetas, luego unos honorarios mensuales de cinco pesetas y otras tres pesetas diarias en concepto de pensión completa; además, los cadetes estaban obligados a aportar sus uniformes y equipo. En cambio los hijos de las familias de militares disfrutaban de grandes descuentos. El precio de la pensión bajaba a la mitad para los hijos de los generales, a un tercio, cuando se trataba de hijos de oficiales y a la sexta parte en el caso de los hijos de oficiales jubilados. Los huérfanos de militares no pagaban absolutamente nada<sup>73</sup>.

#### 4.5 *El Ejército superpuesto al sistema político*

De este modo el proceso de profesionalización y progresiva separación social del Ejército conducía inevitablemente a su actuación como Cuerpo en defensa de intereses corporativos propios y, en defecto de un sistema político bien integrado, iba a permitir al Ejército su identificación con los valores «nacionales» de la patria.

En la crisis de 1917 el movimiento de las juntas de defensa<sup>74</sup> aparece como una dinámica de ciertos sectores del Ejército, constituidos en grupo de presión para la defensa de sus intereses propios. Su relativo éxito ante la opinión pública vino a confirmar esa peligrosa identificación entre los intereses profesionales del cuerpo militar y los intereses nacionales supra-

<sup>72</sup> Headrick, cit., págs. 77 y sigs. Fernández Bastarreche descubre un porcentaje de autorreclutamiento de 1/3 entre los generales, ascendiendo a la mitad en los cuerpos facultativos.

<sup>73</sup> Headrick, pág. 83.

<sup>74</sup> «Las juntas de oficiales —afirma Carr— no eran como se suele suponer, imitaciones de los sindicatos, sino de las corporaciones profesionales que protegían los intereses de los cuerpos especiales —la artillería y los ingenieros—», op. cit., pág. 484. Sobre el tema S. G. Payne, *Los militares y la política en la España contemporánea*, Ruedo Ibérico, cap. 8.

partidistas. El Ejército estaba «revirtiendo a su papel tradicional como encarnación de la voluntad nacional»<sup>75</sup>. Pero con la grave diferencia de que, en primer lugar, ahora no lo hacía como movimiento de un sector del Ejército a la sombra del más prestigioso general de turno y con el patrocinio más o menos interesado de un partido político, sino como un cuerpo unitario al margen de toda alianza con partidos o fuerzas políticas; y en segundo lugar de que no se trataba ya de situar a ciertos generales en el sistema del poder constituido —asegurando ascensos a los oficiales «amigos»—, sino de invertir por completo el sistema, suspendiendo indefinidamente la vigencia del régimen constitucional (Decreto de 13 de noviembre de 1923) y elevando al Ejército a una plena titularidad del *indirizzo político* general con el Directorio Militar de Primo de Rivera, y el nombramiento de autoridades militares locales<sup>76</sup>.

Resumiendo pues, el ordenamiento constitucional de la defensa en España, a lo largo de todo el siglo XIX presenta, como hemos señalado, en su plasmación constitucional «formal» una estructura más o menos parecida a los sistemas de las monarquías europeas. La diferencia debe buscarse en el desfase entre este marco normativo y la propia realidad interior, donde el poder militar actuaba generalmente por la pura vía de hecho, conforme a un principio de inmediatez, y por encima de toda sujeción al poder civil.

Salvando las distancias, no hay más remedio que señalar cierta similitud<sup>77</sup> con los sistemas constitucionales iberoamericanos del siglo XIX, donde aún no aparece formalmente ninguna atribución directa de competencias al Ejército (la constitucionalización en las repúblicas iberoamericanas del papel del Ejército como guardián de la Constitución se corresponde con una fase bien posterior de su evolución política, especialmente con el período de entreguerras), lo que demuestra también allí el predominio de la vía de hecho y donde, en todo caso, el principio monárquico podría entenderse sustituido por la realidad del caudillismo.

El análisis de las causas sociales y económicas que están en la base de esta realidad supera ciertamente los límites de este trabajo: como he-

<sup>75</sup> Carr, pág. 541.

<sup>76</sup> V. de Vergottini, cit., pág. 118.

<sup>77</sup> «Paralelismos asombrosos» entre el militarismo español y el de Sudamérica es la expresión utilizada por Headrick, pág. 260. Este, junto al de las naciones asiáticas y africanas, tiene una serie de puntos coincidentes con el español: «tendencia nacionalista, actitud antidemocrática y antiparlamentaria y una imagen de sí mismos didáctica y regeneracionista», pág. 262.

mos apuntado, no creemos que en este punto pueda seguirse hablando de inexistencia de una revolución burguesa en España, sobre todo, después de los definitivos trabajos de Bartolomé Clavero<sup>70</sup>. Más bien habría que hablar de fracaso o frustración de la revolución industrial en nuestro país, en el momento histórico en que ésta «debió» producirse, es decir, en la primera mitad del XIX: sobre el tema se han formulado diversas hipótesis, desde la «cuestión agraria» por el latifundismo excesivo resultante de los procesos transformadores de la propiedad (Joaquín Costa o más recientemente A. M. Bernal), hasta el problema del excesivo endeudamiento de la Hacienda Pública, agudizado por la pérdida de las colonias (Tortella Casares, Josep Fontana), pasando por el problema de la penetración del capitalismo extranjero en España, especialmente en la minería y las sociedades financieras del ferrocarril hasta formar lo que Amin denominaría una típica economía «agroexportadora» (Jordi Nadal, etc.).

En principio sólo nos interesa destacar cómo el sistema social resultante presenta esas quiebras estructurales de integración social que caracterizan a las sociedades subdesarrolladas.

Sin embargo, esta línea de desarrollo que está presente a lo largo del siglo XIX parece transformarse con la dictadura de Primo de Rivera: por una parte podría interpretarse como la culminación de la secular dinámica intervencionista militar, en un proceso que sólo transitoriamente resultó atenuado durante la fase «constructiva» de la Restauración; por otra, es evidente, como hemos señalado, que presenta caracteres nuevos: el control inmediato de los supremos órganos de dirección política por un Ejército que actúa como un cuerpo único, aunque liderado personalmente por un capitán general. Novedad, en segundo lugar, por esa ausencia de «color» político de la intervención, sobre todo, en su primera época, y que vendría demostrada por la colaboración de la UGT en materia socio-laboral, lo que serviría para demostrar su carácter auténticamente «nacional» y apartidista.

Sobre las razones globales de este cambio, aparte de las ya apuntadas, podría señalarse también la agudización de las contradicciones y conflictos sociales durante la I Guerra Mundial y sus consecuencias, que a nivel político habría venido a acentuar la disgregación en el espectro partidista, y en el terreno social con la violenta amenaza anarquista. Coexiste igualmente el complejo entramado ideológico de críticas a la democracia liberal que en el contexto europeo estaba ya gestando la explosión de los

---

<sup>70</sup> En especial *Mayorazgo, Propiedad feudal en Castilla, y Estudios sobre la revolución en España*. Ambos, en: ed., Siglo XXI.

fascismos. Y, en conexión con este último punto, la articulación del Ejército en una dinámica territorial expansiva con la nueva empresa colonial de Marruecos que, para el espíritu de las Fuerzas Armadas, debía venir a lavar las heridas del desastre del 98.

Sin embargo, la experiencia jurídico-constitucional de la Dictadura tiene para nosotros la máxima importancia porque vendrá a inspirar la ordenación del tema de las *civil-military relations* en el régimen resultante de la Guerra Civil.

Originariamente y como corresponde a los principios del caudillaje (la palabra «caudillaje», tengámoslo en cuenta, presenta menos similitudes con el concepto de *führerprinzip* que con el de «caudillismo» iberoamericano), la atribución orgánica del poder de defensa se ordenó en las excepcionales circunstancias de la *Guerra Civil* con las Leyes de 30-I-38 y 8 de agosto de 1939, quedando el Ejército bajo la «conducción y suprema dirección, a las órdenes directas del generalísimo de los Ejércitos». Tal atribución no fue modificada ni siquiera en la máxima cota de desarrollo institucional del régimen, la Ley Orgánica de 14-XII-1966, cuya disposición transitoria primera disponía en su párrafo segundo la subsistencia de estas atribuciones hasta tanto se cumplieran las previsiones de la Ley de Sucesión. Semejante perfil de dictadura militar se completaba a nivel orgánico en primer lugar con la integración de los diversos cuerpos del Ejército en el propio Gobierno, creándose los tres Ministerios de Tierra, Mar y Aire, que fueron mantenidos por la Ley de Régimen Jurídico de 26 de julio de 1957. La Junta de Defensa Nacional, como máximo órgano jerárquico de las Fuerzas Armadas, creada por el artículo 5.º de la Ley de 8 de agosto de 1939, era presidida por el propio Jefe del Estado y la integraban los ministros de los tres Ejércitos, sus jefes de Estado Mayor y el general jefe del Alto Estado Mayor; la Ley de Régimen Jurídico atribuyó a esta Junta el carácter de Comisión Delegada del Gobierno.

Esta interpenetración entre las jerarquías del Ejército y los aparatos institucionales del Estado se desarrollaba igualmente en los órganos no ejecutivos o deliberantes; la Ley Orgánica del Estado establecía la participación de mandos superiores de las Fuerzas Armadas en el Consejo de Regencia, en el Consejo del Reino<sup>79</sup>, en las propias Cortes, y, como señala García Arias, «aun cuando no existe una disposición tan expresa para el Consejo Nacional como la citada para las Cortes, sin duda, entre los 'cuarenta consejeros designados por el Caudillo entre personas de reconocidos servi-

<sup>79</sup> Este punto estaba tomado del proyecto de Constitución de 1929.

cios', una parte de ellos estará constituida por altos jefes de las Fuerzas Armadas»<sup>80</sup>.

Esta participación directa del Ejército en los órganos de dirección política viene a consagrarse con la propia «constitucionalización» de las Fuerzas Armadas como *guardián armado de las instituciones* en el art. 37 de la LOE (el precedente inmediato del artículo 8.º de nuestra actual Constitución), al asumir éstas el deber de garantizar la unidad e independencia de la patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional, y la defensa del orden institucional. En la apologética visión de García Arias, «Esta cuádruple misión que les asigna expresamente a las Fuerzas Armadas el artículo 37 de la LOE, responde a la nueva concepción de sus funciones. Los Ejércitos no son sólo el brazo armado de la patria, sino también su columna vertebral, que integra a la nación»<sup>81</sup>. Semejante formulación del ordenamiento de la defensa no debe sorprendernos lógicamente si consideramos que responde a la institucionalización de un régimen nacido del propio Ejército vencedor de una contienda civil. Lo sorprendente es que en la tardía institucionalización (nada menos que treinta años después del inicio de la guerra) de este esquema, se pretenda defender la idea de que responde a una «nueva concepción» (?) de las funciones de las Fuerzas Armadas. En nuestra opinión en tal idea parecen coexistir tres estratos ideológicos diferentes: en primer lugar señalaríamos un *nivel típicamente fascista*, cuya primera formulación histórica puede encontrarse en la Ley italiana de Defensa del Estado de 25 de noviembre de 1926, luego parcialmente incluida en el Código penal de 1930, donde, como señala De Vergottini<sup>82</sup> se constataría una transformación del viejo concepto de *sicurezza dello Stato* concebida como *esigenza di tutela dell'integrità dell'ordenamiento nell'ambito delle relazioni internazionali (sicurezza esterna) e di tutela degli organi costituzionali (esecutivo e legislativo)*, al de *difesa dello Stato* que implica una actitud más activa y beligerante de los aparatos de coacción estatal en el ámbito de la *ideologia politica que caratterizza il regime*, e incluso de *tutto quel complesso di interessi politici fondamentali...*

Este estrato ideológico es perfectamente destacado por García Arias cuando afirma que «Mantener el orden institucional creemos significa, sobre todo, mantener el espíritu informador de la LOE, que no puede

<sup>80</sup> García Arias, *op. cit.*, REP, págs. 149 y 145-146.

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> *Op. cit.*, pág. 71.

ser otro que el que se desprende de los Principios Fundamentales del Movimiento... por su propia naturaleza permanentes e inalterables...»<sup>83</sup>.

En segundo lugar esta «nueva concepción» parece querer referirse vagamente a los conceptos doctrinales de *Verfassungsschutz* o de defensa de la Constitución «en sentido material» de Mortati, entendiendo una idea de defensa institucional en sentido amplio que englobaría *la contestuale e implicita difesa della ideologia*<sup>84</sup>. En este sentido parece como si el derecho público español de la época pretendiera asimilar los instrumentos de defensa ideados por el *constitucionalismo europeo* posterior a la II Guerra Mundial, para defenderse precisamente de la amenaza autoritaria, incorporándolos a un marco normativo que constituye en sí mismo esa «amenaza» que hay que evitar. La contradicción resultante se demuestra en la inevitable «militarización» de este ideal de defensa. Así, inicialmente se entiende que esta misión correspondería «en nuestro orden jurídico-político ante todo al jefe del Estado» (recordemos, suprema y vitalicia máxima jerarquía del Ejército). La actuación del Ejército sería en principio subsidiaria «porque se trata de una obligación para robustecer la acción principal que corresponde al jefe del Estado y al Consejo Nacional». Pero, finalmente, la función de las Fuerzas Armadas viene a quedar configurada como «una función política suprema que podríamos denominar disuasiva, no sólo por ser éstas el último garante del orden institucional español, sino también su custodio». «En definitiva —concluye García Arias— es la función permanente y neta del defensor de la Constitución natural o material de una nación, que atribuye Alvaro D'Ors a las Fuerzas Armadas, pero ya institucionalizada»<sup>85</sup>.

Y por último, tal concepción del ordenamiento de la defensa y del papel de las Fuerzas Armadas se pretende fundamentar en el desarrollo real del *Derecho Constitucional Comparado* en los países que gozan de una Constitución «formal». Y precisamente aquí volvemos a encontrarnos finalmente con esa línea de paralelismo ya apuntada en el desarrollo político-constitucional español:

Los únicos textos constitucionales en que aparece establecido el papel del Ejército como «garante» de la Constitución son los de los países sudamericanos; así:

<sup>83</sup> *Art. cit.*, pág. 148.

<sup>84</sup> Vergottini, *cit.*, pág. 58.

<sup>85</sup> García Arias, *cit.*, pág. 148.

- Constitución de Brasil 1946, artículo 177: «Las Fuerzas Armadas se destinan a la defensa de la patria y a sostener los poderes constitucionales, la ley y el orden.»
- Salvador, 1950, artículo 114: «mantener la integridad del territorio y la soberanía de la República, hacer cumplir la ley, mantener el orden público y garantizar los derechos constitucionales.»
- Ecuador, 1946, artículo 153: «defensa de la República y mantenimiento del orden constitucional.»
- Paraguay, 1940, artículo 18: «la custodia y defensa del orden y de la soberanía, de la integridad territorial y del honor de la República, así como la defensa de esta Constitución.»
- Venezuela, 1961, artículo 132: «Asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución.»

## 5. *El ordenamiento de la defensa y la Constitución de 1978*

La ordenación del sistema constitucional de la defensa en nuestra actual Constitución de 1978, presenta las inevitables contradicciones resultantes del complejo proceso de la transición política en España. No olvidemos que, al haberse desencadenado el proceso de cambio a partir de la actuación de un poder de reforma —poder evidentemente emanado del ordenamiento constituido del régimen anterior—, los instrumentos de garantía del viejo «orden institucional español», y entre ellos el Ejército como supremo garante, no han encontrado razones para dejar de cumplir con la «misión» que tenían encomendada.

Para nosotros, el problema no es sólo ya el de la persistencia, a nivel fáctico, de ciertos poderes reales de «defensa interior» en manos de las Fuerzas Armadas, sino sobre todo, el de la posible incorporación de esta «realidad fáctica» a la propia Constitución.

### 5.1 *El proceso constituyente*

Por lo que se refiere a la discusión del problema en la fase pública del proceso constituyente está claro que la cuestión central se sitúa en torno al artículo 8.º (anteriormente 10.º), que, sin embargo, no llegó a sufrir modificación ninguna tras el texto de la Ponencia. El artículo 54, f) del anteproyecto (luego 62, h)), que atribuía al Rey el mando supremo de las

Fuerzas Armadas, tampoco recibió ninguna enmienda. Escasa discusión suscitó igualmente el artículo 95, (luego 97) del anteproyecto que atribuía el poder de defensa al Gobierno, en la parte orgánica correspondiente. Y, por último, la discusión sobre el artículo 102,1 (luego 104) que atribuía en principio a las Fuerzas de Orden Público la facultad de «defender el ordenamiento constitucional» se resolvió muy pronto en la Comisión del Congreso aceptándose la enmienda núm. 697 del Grupo Parlamentario Comunista, que eliminaba la intervención de estas fuerzas en defensa de la Constitución, completándose con la corrección terminológica propuesta por Sancho Rof (enmienda 713) que venía a sustituir la expresión «Fuerzas de Orden Público» por la de «Fuerzas y Cuerpos de Seguridad».

La discusión crítica sobre el punto central, el artículo 8.º, puede situarse en tres planos distintos; así, podríamos ordenar, en primer lugar, las posturas que defendían su eliminación pura y simple (Letamendía en el Congreso y Bandrés en el Senado), en segundo lugar, las que pretendían su traslado al artículo correspondiente de la parte orgánica dentro del Ejecutivo-Gobierno (Ortí Bordás de UCD, en el Congreso —enmienda 736— y Progresistas y Socialistas Independientes —Satrústegui, Villar Arregui...—, del Senado, en su enmienda núm. 8); y, por fin, posturas que mantenían en términos generales su localización y redacción, presentando enmiendas de tipo parcial, bien intentando aumentar el ámbito de su eficacia (especialmente a la defensa de la «unidad» nacional propuesta por Alianza Popular en el Congreso y Senado, y por algunos senadores militares como el almirante Gamboa —enmienda 172—, o el general Luis Díez Alegría —enmienda 382—), o bien proponiendo redacciones más racionales o restrictivas (Raúl Morodo, Justino de Azcárate).

En un capítulo más bien anecdótico podrían recordarse la propuesta del senador Xirinacs —enmienda 448— directamente inspirada en el artículo 6.º de la Constitución de 1931, «La Confederación española renuncia a la guerra como instrumento de su política general y renuncia también a formar parte de cualquier bloque militar internacional», o la corrección estilística de Camilo José Cela que pretendía sustituir el término «las Fuerzas Armadas» por el más castizo de «La milicia» —enmienda 135.

En todo caso, y a pesar del lastre que debió suponer para los parlamentarios el tomar conciencia de que el artículo estaba «consensuado», hay que resaltar que en su concisión y brevedad la discusión toca con frecuencia en el fondo de la cuestión.

En general, las dos primeras series de enmiendas (supresión y trasla-

do), suelen tener una línea de argumentación similar: razones de lógica constitucional. Ubicar la misión del Ejército en un artículo del título preliminar equivaldría «a situar al Ejército en un rango distinto, superior al de los demás sectores de la Administración» (Letamendía), implicando una evidente adulteración del principio de división de poderes (Bandrés) y supondría localizar a las Fuerzas Armadas en el mismo plano que las llamadas «fuerzas sociales», es decir, los partidos, sindicatos, etc. (Villar Arregui). La inclusión de la «unidad nacional» como concepto a garantizar por las Fuerzas Armadas en el marco de este artículo 8.º responde, en la óptica derechista de Alianza Popular, a su crítica visión de la organización del mapa autonómico, mientras en la voz de los militares senadores (Gamboa, Díez Alegría) tiene las más claras resonancias de la tradición profesional del Ejército: el propio Gamboa alude ante el pleno a su «condición militar».

Por fin, en los argumentos a favor del artículo tal como había sido redactado por la Ponencia acabamos por encontrar los problemas fundamentales que entraña esta concepción de los principios fundamentales del ordenamiento de la defensa y del poder militar. Existen, en primer lugar, indicios suficientes para sospechar que la construcción del texto constitucional en este punto responde, más bien, a la constatación —y constitucionalización— de una realidad preexistente que a la asunción de un auténtico «poder constituyente originario» dotado de esa característica capacidad «transformadora» que debe asumir toda Constitución. Su construcción entrañaría, voluntaria o involuntariamente, una limitación al poder constituyente impuesta por la situación establecida. Así, Herrero de Miñón asegura ser claro que «las Fuerzas Armadas en la España real de hoy... constituyen una pieza clave para el mantenimiento de ese orden»; el presupuesto fáctico es señalado también de forma más directa y a la vez más etérea por Luis Solana cuando dice ante el Pleno de 5 de julio de 1978 «La realidad es que estamos ante un hecho, y en los temas de guerra, en los temas de defensa, los hechos priman sobre cualquier otro planteamiento». Nuestros más significados constituyentes renuncian, pues, implícitamente a enfrentarse con la realidad imponiendo la nueva idea de Derecho de que son portadores, para limitarse en principio a reproducir las líneas maestras de lo que constituía el sistema anterior. «Las Fuerzas Armadas, afirma Herrero de Miñón, no son un elemento más de la Administración del Estado, constituyen, si no la espina dorsal del Estado mismo... si el brazo derecho de ese Estado». La evidente pervivencia de la concepción franquista queda, por supuesto, más descarada en la visión de Fraga

cuando califica a las Fuerzas Armadas como «columna vertebral del Estado, que deben ser consideradas como pieza fundamental del mismo».

Sobre estos presupuestos adquieren escaso crédito los argumentos utilizados por UCD para intentar demostrar la «homologación» de este esquema con el de las democracias constitucionales de nuestro entorno. Como afirmaba Herrero de Miñón, abriendo un argumento que luego volvería a ser tomado por González Seara, en «otras constituciones que en nada pudieran ser sospechosas de proclividad a criterios ajenos al puro Estado de derecho», se atribuye a las Fuerzas Armadas la última garantía del ordenamiento jurídico constitucional del Estado, limitándose, sin embargo, a la única y exigua referencia a la Constitución de Austria. Que el argumento carecía de escaso valor científico es algo que pudo ser destacado en el mismo proceso constituyente cuando el senador Satrústegui llegó a asegurar que «A mí me bastaría que hubiera una sola Constitución europea o de una democracia occidental donde un artículo como éste estuviera en el título preliminar, para que yo no hubiese presentado la enmienda». Y es que efectivamente la Constitución austríaca, la única en el entorno europeo occidental que recoge una idea semejante, sitúa el artículo correspondiente en la parte orgánica (art. 69,2) relativa a la ordenación del Poder Ejecutivo, sujetando la intervención del poder armado al requerimiento de las autoridades civiles.

Evidentemente, el único marco de Derecho Comparado suficientemente próximo a nuestro artículo 8.º es el de las Constituciones latinoamericanas, señaladas más arriba, así como, obviamente, el precedente de la Ley Orgánica del Estado.

## 5.2 *El artículo 8.º de la Constitución*

De este modo, las líneas maestras del ordenamiento constitucional de la defensa en nuestra Constitución, y especialmente de las Fuerzas Armadas, parecen presentar una cierta quiebra en su necesaria integración y coherencia, motivada en gran parte por este artículo 8.º Por una parte, la atribución real del artículo 62, h), aisladamente considerada, no tiene mayor significación que la que presenta la competencia de la Jefatura del Estado en otros ordenamientos parlamentarios. Pero su operatividad real se distorsiona en dos planos distintos, según se considere en relación con el artículo 97 o con el 8.º En el primer caso se reproduce el esquema parlamentario clásico, de tal forma que el mando supremo de las Fuerzas Armadas del Rey no iría más allá del plano formal, simbólico u ho-

norífico, quedando la ordenación y actuación de la defensa en su sede natural del Ejecutivo-Gobierno.

En cambio, si su interpretación se conecta con el artículo 8.º, dotado de esa especial importancia que le supone estar incluido en el título preliminar, parece producirse una cierta separación entre las competencias de ordenación de la defensa del Gobierno y la función garante de las Fuerzas Armadas cuyo último vértice jerárquico —el Rey— estaría obviamente excluido del pluralismo político expresado en los órganos representativos. Esta interpretación no es ciertamente irreal desde el momento en que ha sido subrayada en algunas ocasiones por altos mandos de las Fuerzas Armadas, insistiendo, como única bipolaridad del papel constitucional del Ejército, en su papel de garante de la Constitución y en su sometimiento jerárquico al Rey.

Así pues, la trascendencia del problema creemos que no debe ser disimulada: la principal gravedad radica, en primer lugar, en la *ubicación* del propio artículo en el mismo título preliminar; pero, sobre todo, es evidente que este sector de la Constitución constituye un bloque normativo especialmente reforzado por el artículo 168.

En segundo lugar, la propia *redacción* del texto del artículo 8.º parece todavía inmersa en esa «nueva concepción» de que hablaba García Arias, característica de la Ley Orgánica del Estado, que inflacionaba la misión de las Fuerzas Armadas más allá de su ámbito de defensa tradicional (la población, el territorio, es decir, la soberanía e independencia y la integridad territorial) hasta convertir al Ejército en un auténtico defensor de la Constitución: en pura lógica este marco normativo constitucional supondría situar a las Fuerzas Armadas en una posición de órgano supremo, por encima de la tríada de poderes, y sólo sujetas por un vínculo jerárquico interno, al jefe del Estado.

En la «peligrosa» interpretación de Enrique Múgica en sus discursos en Comisión y en el Pleno, uno de los principales argumentos —si no el único— para aceptar la redacción del artículo tal como había salido de la Ponencia era precisamente la referencia a lo que denomina «la actual doctrina militar (?) enunciada en la última Pascua militar, en presencia del jefe del Estado». Y decimos «peligrosa» interpretación porque, en primer lugar, difícilmente puede considerarse como «doctrina» un solo discurso pronunciado por el jefe del Alto Estado Mayor; y porque, sobre todo, como vemos más abajo, la importancia otorgada a esta «doctrina» se traduce confusamente en aceptar como fundamento de la explicación del voto positivo una cierta idea de autolimitación libre y espontáneamen-

te decidida por las propias Fuerzas Armadas y expresada a través de sus portavoces reglamentarios. Es decir, como si un partido, el Socialista, aceptara «consensuar» este artículo a cambio de las declaraciones «razonables» de los altos mandos del Ejército. Concretamente, y siguiendo las palabras de Múgica, tal doctrina militar parece establecer la idea de «que nuestros ejércitos constituyan un todo con la sociedad y sean defensores de su voluntad soberana, que, por el contrario, no sean monopolio de nadie, para que todos los españoles se sientan identificados con ellas». «Las Fuerzas Armadas —continúa el discurso militar— se subordinan al poder civil, respetándolo como emanación de la voluntad popular, *pero su misión, muy por encima de las opciones políticas en litigio, no puede ser ajena a los problemas de la comunidad objeto de la política del más alto nivel*, que mantiene la esencia de la patria y garantiza la supervivencia del Estado» (sub. mío AP). Como vemos, el discurso citado y entrecomillado por el propio Múgica Herzog, refleja con bastante nitidez los problemas claves de la cuestión de las *civil-military relations*: la triple dimensión entre:

- 1.º La integración de las Fuerzas Armadas en la comunidad.
- 2.º Su sujeción al poder civil.
- 3.º Y, a la vez, la supraordenación del Ejército por encima de las plurales opciones políticas en litigio.

Es decir, el eterno problema de si la integración de las Fuerzas Armadas en la comunidad no debe en definitiva responder, «estar subordinada», al pluralismo político en que se expresa esa comunidad; o a la inversa, si la misión de las Fuerzas Armadas no debe ser ajena «a los problemas de la comunidad objeto de la política del más alto nivel», entonces se está afirmando una participación del Ejército en la política al «más alto nivel», es decir, por encima del pluralismo político, «por encima de las opciones políticas en litigio», lo que supone una posición por encima del «poder civil» que emana precisamente de este pluralismo de opinión que es el que constituye la *mayoría parlamentaria gobernante*.

La contradicción únicamente podría romperse si se considera como «poder civil» sólo a la máxima instancia de la Jefatura del Estado, evidentemente, por encima del pluralismo político, en cuyo caso estamos cayendo de nuevo en los postulados típicos de la monarquía constitucional.

El problema fue adecuadamente apuntado por Solé Tura en su discurso de explicación de voto cuando subraya el hecho de que «hemos apro-

bado hoy no sólo este artículo sino también un artículo que habla de la constitucionalización de los partidos políticos y otro que recoge también el principio de la libertad sindical y de organización profesional», destacando como «enormemente significativo que hoy hayamos resuelto en el plano constitucional temas que durante tantos años se nos han presentado como incompatibles». Pero ¿realmente se había resuelto tal contradicción? Desde un punto de vista estrictamente jurídico-constitucional la verdadera solución debería haber consistido en situar uno de los planos de la balanza en una posición subordinada al otro: en este caso uno en el título preliminar (o en el cap. II, sec. 1.ª, del título I, o en el título II, conforme al artículo 168), y otro en la parte orgánica correspondiente.

O bien, en la lógica del planteamiento del diputado Múgica, que la referida «doctrina militar» se limitara a declarar su defensa y subordinación a la «voluntad soberana» —voluntad emanada de la mayoría— sin predicar veladamente su derecho a intervenir en la «política del más alto nivel», con una misión encaminada a mantener «la esencia de la patria» o a garantizar la «supervivencia del Estado» sin especificarse que se trata de un Estado ordenado constitucionalmente. En todo caso hablábamos de «peligrosa interpretación» precisamente porque el fundamento del sometimiento de las Fuerzas Armadas al poder constituido vendría por la vía de la autosujeción del propio Ejército y no en virtud del mandato imperativo de una norma superior.

A intentar resolver esta peligrosa confusión iban dirigidas precisamente dos de las más importantes enmiendas al artículo 8.º La de Raúl Morodo (en el Congreso) que pretendía añadir el párrafo: «Las Fuerzas Armadas... *como agentes del Estado*, tienen como misión...», establecía evidentemente una línea de coherencia con el artículo 97 que atribuía la dirección de la defensa al Gobierno, y a la vez introducía una mejor racionalización del principio de sujeción de las Fuerzas Armadas a los órganos constituidos. Y la de Justino de Azcárate (Senado) que pretendía pura y simplemente excluir del artículo 8.º la defensa por parte de las Fuerzas Armadas del «ordenamiento constitucional», situando así la noción de defensa en su más estricto marco tradicional.

Por el contrario, con la redacción aprobada en el texto persiste evidentemente el problema de la sujeción de las Fuerzas Armadas a la Constitución y a los propios poderes constituidos, persisten, pues, los graves interrogantes formulados por el senador Bandrés cuando —proféticamente...?— se preguntaba: «¿Quién toma en definitiva la decisión de que las Fuerzas Armadas deben intervenir, porque está en peligro la soberanía o

independencia, porque está en peligro la integridad territorial o el ordenamiento constitucional?... ¿Todas las Fuerzas Armadas, es decir, el jefe del Estado, hoy en día el Rey? Pero ¿solo o con el Gobierno? ¿Lo hace quizá el ministro de la Defensa? Pero ¿lo hace por sí y ante sí él solo o lo hace con el Gobierno y siguiendo órdenes del Gobierno? ¿Lo hace quizá el Consejo Supremo de Justicia Militar...? ¿Lo hacen... los capitanes generales todos juntos? ¿Lo hacen por separado, cada uno dentro de su propia capitanía, o puede hacerlo un gobernador militar en un momento dado, un coronel de un Regimiento u otro mando cualquiera...?».

Y es que, bajo nuestra óptica, en la formulación de los principios constitucionales fundamentales dentro del título preliminar parece subsistir una cierta *duplicidad de estratos* o niveles: la yuxtaposición entre los artículos 6.º y 7.º que constitucionalizan el pluralismo político, como expresión —en el primer caso— de la voluntad popular<sup>86</sup>; y el propio artículo 8.º, versión más o menos disimulada del correspondiente de la Ley Orgánica del Estado, que constitucionaliza un papel «garante» del ordenamiento constitucional de las Fuerzas Armadas situado ciertamente por encima «de las opciones políticas en litigio» según la «doctrina militar». Esta difícil superposición de estratos normativos responde en definitiva a las propias *peculiaridades del cambio democrático* y constituyente en nuestro país, a la repetida dialéctica entre reforma y ruptura, y a la evidente realidad de que el proceso de asunción de un poder constituyente originario viene coartado por el hecho de que la iniciativa del proceso es tomada precisamente por los órganos constituidos del anterior ordenamiento; un ordenamiento, no lo olvidemos, cuya estructura de dictadura militar preside desde el principio al fin todo su desarrollo constitucional<sup>87</sup>.

Sin embargo, hemos pretendido demostrar que esa duplicidad de niveles no puede ser superada en base al mismo tenor de los artículos en

<sup>86</sup> Véase sobre el tema: M. Ramírez, «Participación y pluralismo en la C. de 1978», en: M. Ramírez, ed., *Estudios sobre la C. española de 1978*, Zaragoza, 1979, Pórtico.

<sup>87</sup> Vid. la interpretación del propio G. de Vergottini en el coloquio celebrado en Italia en mayo de 1978, sobre el proyecto de Constitución, luego publicado bajo el título, *La Costituzione Spagnola*, ed., Arnaldo Forni, págs. 197 y sigs., insistiendo en la «natura compromissoria del testo, derivante dall'accordo delle forze politiche che hanno deciso di fissare in una piattaforma pattizia precostituente gli elementi fondamentali della nuova forma di governo». De Vergottini señala como uno de los «elementi di conservazione del precedente ordinamento... il mantenimento del ruolo di garanzia costituzionale delle F. A. che può rappresentare un pericoloso incentivo all'intervento anche diretto delle medesime nella vita politica dello Stato».

También sobre el tema A. Porras Nadales, «Notas sobre la teoría del poder constituyente y la experiencia española», *Rev. de Estudios Políticos*, núm. 24, 1981.

cuestión, que terminarían excluyéndose mutuamente. Por ello, en nuestra opinión, es evidente que el problema sólo podía ser resuelto técnicamente a partir de una interpretación no aislada del precepto o preceptos, sino de una interpretación sistemática en el conjunto del ordenamiento, siguiendo la línea apuntada en el discurso de Solé Tura. Y no se trata solamente de que, como afirmaba el citado parlamentario, «se hayan aprobado también los preceptos que constitucionalizan los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales»<sup>88</sup>, sino sobre todo, y, fundamentalmente, que todos ellos responden a una previa determinación del propio *sujeto titular de la soberanía*, recogido en el artículo 1.º de la Constitución. Es en esta vinculación con el artículo 1.º donde tiene que situarse la concepción del pluralismo político como «expresión de la voluntad popular», es decir, como instrumento —en principio único— de articulación de la soberanía afirmada en el artículo 1.º Ello explicaría quizá los febriles —y afortunadamente fracasados— intentos por parte de Alianza Popular de vincular a las Fuerzas Armadas con ese otro nivel constitucional originario de la «indisoluble unidad de la nación española» del artículo 2.º de la Constitución, tratando de explicitar así el carácter instrumental de Ejército ante un principio constitucional «superior», para de esta manera «neutralizar» al pluralismo político —creador de los poderes gubernamentales constituidos— con un «poder» situado por encima, directamente vinculado y legitimado por el principio de unidad nacional. Solamente en la interpretación del problema a partir del principio de soberanía popular y de que únicamente los partidos son expresión de esa voluntad popular soberana, puede entenderse adecuadamente la sujeción de las Fuerzas Armadas a un poder civil constituido —el Gobierno— emanado de ese pluralismo político. La interpretación contraria —«a la franquista»— sólo sería posible, como hemos apuntado, si el único poder civil al que se someten las Fuerzas Armadas fuera el del Rey: pero esto exigiría la designación del monarca como copartícipe de la soberanía, según el principio monárquico, y sólo sería coherente en un sistema de monarquía constitucional, o bien en un sistema autoritario constituido, como en el anterior régimen. Ambas posibilidades rompen obviamente con la lógica democrática que preside la Constitución desde su artículo 1.º y deben considerarse excluidas de nuestro ordenamiento.

---

<sup>88</sup> A partir de aquí podría también haberse adoptado la solución italiana, artículo 52.4, «La organización de las F. A. se inspira en el espíritu democrático de la República» que representa una traducción al ámbito militar de nuestro «Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos».

De esta manera, esa yuxtaposición de estratos o niveles ideológico-políticos recogida en el título preliminar de nuestra Constitución debe ser interpretada no en base a la idea, sugerida por Solé Tura, del equilibrio paritario entre los dos niveles correspondientes a los artículos 6 y 7 por una parte —la constitucionalización de las fuerzas sociales y políticas como expresión de la voluntad popular— y el artículo 8.º por otra —el papel garante y suprapartidista de las Fuerzas Armadas—, interpretación que conduciría quizá a constitucionalizar esa «separación» entre Ejército y sociedad cuyos orígenes históricos hemos apuntado; sino más bien en relación con el propio principio originario sobre el que se construye la Constitución: el de la soberanía popular del artículo 1.º, principio que opera con un dinamismo propio estableciendo un nuevo orden jurídico que rompe con cualquier posible resquicio o residuo «franquista». De esta manera, la sujeción de las Fuerzas Armadas a la Constitución y a los poderes constituidos no vendría dada por libre y voluntaria autosujeción o autosometimiento (como parecía apuntar la argumentación de Múgica Herzog), sino que sería impuesta jurídicamente por el mismo principio originario del orden constitucional: la soberanía popular, cuya voluntad debe venir instrumentada y expresada a través del pluralismo político.

### 5.3 *La Ley Orgánica de 1 de julio de 1980*

Por último, la elaboración de la Ley Orgánica prevista en el artículo 8.2 de la Constitución parece haber supuesto un cierto avance en el proceso de normalización del ordenamiento constitucional de la defensa.

La Ley Orgánica 6/1980 de 1 de julio, reguladora de los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, ha operado en primer lugar una importante precisión en su artículo 2.º al fijar el concepto y objetivos de la defensa nacional. Precisión realizada gracias fundamentalmente a la enmienda del grupo Socialistas de Cataluña sobre el proyecto gubernamental al establecer como finalidad de la defensa no ya «garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su seguridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la patria» (hasta aquí el texto original del proyecto, al que se añadió un importante punto), «... en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución». La precisión viene a situar explícitamente la competencia gubernamental en materia de Defensa en su órbita natural del Ejecutivo-Gobierno.

Por otra parte, el artículo 10 de la Ley Orgánica ha introducido un importante criterio de ordenación jerárquica en el ejercicio de las funciones de *dirección* de la política de defensa al establecer un principio de prevalencia jerárquica a favor del presidente del Gobierno: éste puede reservarse o ejercitar directamente, o delegar expresamente en un vicepresidente, las funciones de dirección política de la defensa, correspondiendo al ministro las competencias de dirección no asumidas por el presidente, así como las funciones de ordenación y coordinación.

Tal racionalización del proceso de *indirizzo politico* responde coherentemente a la propia concepción de la defensa que inspira el texto legal: un concepto de defensa entendido como un ámbito superior al de la mera política militar; ésta es definida tan sólo como un componente, aunque básico, de la política de defensa, que es la que determina los objetivos de la defensa nacional y distribuye responsabilidades, para su consecución, entre el personal militar y el no militar (véase preámbulo original del anteproyecto).

Aparentemente la Ley Orgánica parecía repetir, sin embargo, los confusos términos de la relación privilegiada entre Rey y Fuerzas Armadas derivada del artículo 8.º de la Constitución. El artículo 5.º de la citada Ley Orgánica de 1 de julio de 1980 reitera y explicita como una de las funciones del Rey en materia de defensa «en especial, el mando supremo de las Fuerzas Armadas». Expresión «mando supremo» que no vuelve a repetirse en el texto. Se produce así una especie de superposición de competencias que abarcaría:

- a) *Dirección de la Administración militar*: competencia del Gobierno (art. 7.º, 2).
- b) *Dirección de la guerra*: competencia del presidente del Gobierno asistido por la Junta de Defensa Nacional (art. 8,2 de la ley).
- c) *Mando supremo de las Fuerzas Armadas*: función del Rey (artículo 5.º).

En apariencia, y, al menos, en el terreno de los principios, interpretando estos preceptos en relación con el artículo 8.º de la Constitución (o su equivalente, el 23,1 de la Ley Orgánica) parecería deducirse una especie de duplicidad de estratos funcionales de las Fuerzas Armadas:

- La *función de guerra*, orientada a la defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial de España, o sea, la *función ex-*

*terior* de las Fuerzas Armadas, correspondería directamente al presidente del Gobierno.

- Residualmente, la función de *mando supremo* del Rey sólo tendría un sector de actuación: la defensa del ordenamiento constitucional. O sea, la esfera de *actuación interna* de las Fuerzas Armadas.

Tal interpretación, deducida de una cierta impresión terminológica presente en la citada Ley Orgánica 6/1980, que nos conduciría de nuevo a los difíciles problemas de integración constitucional señalados más arriba, carece por completo de fundamento, al menos por dos importantes razones.

En primer lugar por la absoluta ausencia de mecanismos internos de articulación jerárquica de esa función de «mando»: en efecto, la propia Ley Orgánica establece en su artículo 11 que el órgano superior de la *cadena de mando militar*, la Junta de Jefes de Estado Mayor, se encuentra encuadrada orgánicamente en el Ministerio de la Defensa y bajo la dependencia del presidente del Gobierno. La cadena de mando, única vía a través de la cual se ejercita la ordenación jerárquica del mando en las Fuerzas Armadas, culmina, pues, finalmente en el presidente del Gobierno, y no engarza orgánicamente con la Jefatura del Estado, cuya función de «mando supremo» sólo podrá operarse a través del artículo 64 de la Constitución, es decir, por la vía del refrendo presidencial de los actos del Rey.

En segundo lugar, porque nuestro ordenamiento constitucional no se limita a una regulación de los *nexos internos* de articulación orgánica del poder de mando militar, sino que ha desarrollado igualmente una previsión de los *supuestos externos*, es decir, de los presupuestos de hecho necesarios para una instrumentación jurídica de las Fuerzas Armadas en el cumplimiento de determinadas funciones: la Ley Orgánica 4/81 de 1 de junio, sobre estados de alarma, excepción y sitio, cuyo artículo 32.1, regulador del supuesto de estado de sitio, constituye precisamente el cauce de desarrollo jurídico de las Fuerzas Armadas en el marco de lo previsto en el artículo 8.º de la Constitución: casos de insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional<sup>89</sup>.

Se trata, pues, del techo máximo de la emergencia, única vía de articulación de las Fuerzas Armadas, para el cual nuestro ordenamiento prevé

<sup>89</sup> Véase P. Cruz Villalón, «El nuevo derecho de excepción», *Rev. Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, 1981.

nada menos que tres niveles normativos que intentan suplementar el máximo de garantías: el de la propia Constitución (art. 116), el de la actuación del Congreso de los Diputados en una resolución de declaración de estado de sitio a propuesta del Gobierno; y el del propio contenido o Estatuto jurídico de la declaración, donde el Congreso podrá determinar el ámbito territorial, duración y condiciones del estado de sitio (art. 32,2 y 3).

La actuación de las Fuerzas Armadas se remite, pues, finalmente, a la dirección del Gobierno, el cual en su instrumentación ejecutiva puede prescindir de los máximos órganos ordinarios en la cadena del mando, para designar libremente a la «autoridad militar que, bajo su dirección, haya de ejecutar las medidas que procedan en el territorio a que el estado de sitio se refiera» (art. 33,2).