

La defensa en el proceso constitucional ⁽¹⁾

por el Académico de Número

EXCMO. SR. D. MANUEL DÍEZ ALEGRÍA (*)

En las Juntas de esta Real Academia de los días 24 de febrero y 4 de marzo de 1975, intervine desarrollando, dentro del tema general indicativo de aquel curso «El cambio social», unas exposiciones con el título de «El cambio en el gobierno de la Defensa Nacional» que fueron publicadas como Anexo al núm. 52 de nuestros Anales de aquel año. Tras cuatro de silencio, reanudo hoy la tarea académica que me corresponde, casi como Fray Luis cuando volvía de su ostracismo, con un «decíamos ayer...». El tema general indicativo elegido por la Academia para el período en curso se enuncia «Comentario de la Constitución». Por ello y dada mi procedencia profesional, no me parece inoportuno hablar acerca de cómo, algo tan importante como la Defensa Nacional, va quedando establecido en este proceso constitucional que se ha desarrollado durante mi ausencia de España.

Entre mis comentarios de entonces y los de ahora existe en principio una diferencia fundamental. En aquéllos era yo hasta cierto punto actor en los acontecimientos, aunque lo fuera desde una posición subalterna. Hoy los juzgo exclusivamente por el texto

(*) Disertación en Junta del martes 13-III-1979.

(1) A efectos comparativos, se acompaña como Anexo el Proyecto que se menciona.

escrito que aparece en las publicaciones oficiales, ya que ningún contacto mantuve ni mantengo, ni ninguna noticia me llega, acerca de los propósitos finales de las reformas, ni sobre los proyectos que al asunto se refieren.

Tal vez recuerden ustedes que, de aquellas intervenciones, la primera estuvo dedicada al estudio teórico del asunto, pasando revista a las soluciones adoptadas en los principales países del mundo, para llegar a una conclusión final. La segunda parte, a la luz de lo establecido en la anterior, examinaba el proceso evolutivo que, desde muy antiguo, caracterizaba la forma de gobernar la Defensa en nuestro país. El cual está llegando, por lo menos ahora, a un estadio final y tenemos ya muy adelantado un conjunto de normas que, aún no culminado, nos permite formar un juicio acerca del nuevo sistema establecido. Como continuación de aquello querría hacer algunos comentarios a lo hasta hoy publicado, dejando bien claro que no se va a tratar en ellos de ningún aspecto político, sino exclusivamente de un examen doctrinal en el que traten de valorarse los aciertos, señalando los que a mi juicio no lo sean tanto entre los extremos ya conocidos.

LA CONSTITUCION

Empecemos por el texto constitucional. Siendo este documento producto de un consenso entre partidos políticos diferentes, cuyas opiniones sobre muchos puntos son, no sólo diversas, sino incluso hasta opuestas, no vale la pena de empezar a discutir lo acertado o desacertado de sus artículos, ni la forma en que más correctamente podrían haber sido formulados. Más vale tomarlos como están, puesto que además, como es norma en casi todos los textos constitucionales y ya se señalaba en la segunda de aquellas anejas conferencias («El cambio...», pág. 21), los preceptos que atañen a nuestro asunto son pocos, sólo marcan puntos fundamentales, y lo más importante es, después, su desarrollo. Pasemos, pues, una rápida revista a tales preceptos que nos encuadrarán el camino en el que ha de moverse la labor del legislador, comparándolos cuando proceda y hasta cierto punto, con los que establecían legislaciones fundamentales anteriores.

La Corona.—Como es normal, «corresponde al Rey... el mando supremo de las Fuerzas Armadas» (ar. 62, h). Asimismo le «corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz» (art. 63, 3). También es de su incumbencia «conferir los empleos... militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes» (art. 62, f). Pero no debe perderse de vista que «sus actos estarán siempre refrendados... careciendo de validez sin dicho refrendo» conforme dispone el artículo 56,3. Lo único que entra en las libres atribuciones del Rey es nombrar y relevar los miembros militares de su Casa (art. 65, 2).

Los poderes constitucionales de la Corona, son pues más bien escasos, no comprendiendo, por haber sido rechazada en su momento, ninguna atribución comparable a la que se establecía en el artículo 10.º d) de la Ley Orgánica del Estado de 1967 para adoptar medidas excepcionales en caso de amenaza grave e inmediata a la seguridad exterior, la independencia o la integridad del Reino, previsión que más concisamente se incluía ya para el Presidente de la República en el artículo 76, de la Constitución de 1931 que decía textualmente «ordenar las medidas urgentes que exija la defensa de la integridad o la seguridad de la Nación, dando inmediata cuenta a las Cortes». La omisión de un precepto de este tipo, con todas las garantías deseables, parece aún más peligrosa en la época de las armas nucleares y de las comunicaciones instantáneas.

Defensa Nacional.—Sólo en tres ocasiones figura en la Constitución el concepto Defensa tal como lo estamos considerando, aunque sin definir sus posibles límites (El cambio... págs. 5 y 6). La primera al atribuir al Gobierno la dirección de «la defensa del Estado» (art. 97), que es obvio engloba la Defensa Nacional. La misma expresión se emplea en el artículo 105, b al ocuparse del acceso a los archivos y registros, de que más tarde haremos mención.

Por último, al tratar de las Comunidades Autónomas, enumera en el artículo 149, 1 las materias en que el Estado tiene competencia exclusiva y entre ellas «4.º Defensa y Fuerzas Armadas». En este último aspecto era aún más radical la Constitución de 1931, ya que no sólo consideraba como de la exclusiva competencia del Estado Español la legislación y la ejecución directa, entre otras materias, de «Ejército, Marina de guerra y Defensa Nacio-

nal» (art. 14, 7.^a), sino que como 4.^a en su enumeración dice textualmente: «Defensa de la seguridad pública en los conflictos de carácter suprarregional y extrarregional».

Fuerzas Armadas.—Incluye la vigente Constitución (art. 8, 1), lo mismo que lo hacía la Ley Orgánica del Estado (art. 37) en el régimen anterior, una definición de las misiones de las Fuerzas Armadas; con ligeros matices, a veces muy significativos, una y otra definición son comparables. Se detallan ahora sus misiones, sin considerar imperativamente a aquéllas, como entonces, garantes de ellas. Cierta desconfianza —un tanto desorbitada, conforme se señaló (El cambio..., pág. 22)— suscitó el que esta atribución pudiera constituir las en una especie de instancia suprema, con la capacidad de estimar si todos los demás cumplen y obran en consecuencia. Ello ha llevado ahora a asignarles la función de garantía sólo para la soberanía e independencia de España (no de la Patria, como se decía anteriormente), en las cuales son protagonistas, mientras las hace defensoras de la integridad territorial y del ordenamiento constitucional. Y yo me atrevo a preguntarme, respecto a esto último, que era el punto más polémico, si es más directo el papel del defensor o el solo subsidiario del garante.

Se enumeran en ese artículo los tres Ejércitos que integran las Fuerzas Armadas. Quizás hubiera sido más acertado no hacerlo así, con lo que no se condicionaban futuras posibles apariciones de otros nuevos, correspondientes a las profundas evoluciones de los medios de combate en la época actual.

La nueva Constitución elimina la controvertida inclusión o no entre ellas de las Fuerzas de Orden Público (El cambio..., página 22). La diferenciación de las propiamente militares y las únicamente paramilitares, como son consideradas aquéllas, que en la Ley Orgánica estaba confusa y parecía depender de la omisión de una coma, es en la nueva Constitución terminante. Las Fuerzas Armadas, como acabamos de decir, figuran en el artículo 8, 1 dentro del Título Preliminar, mientras que las de Orden Público, con otras misiones más apropiadas, son llevadas al artículo 104, 1.

Las Cortes Generales, el Gobierno y la Defensa.—Aparte de la función legislativa que les es propia, las Cortes (art. 66) controlan la acción del Gobierno y por tanto cae bajo su jurisdicción todo lo que en materia de defensa se establezca. Al respecto, parte

del caso citado al tratar de la Corona, sólo menciona expresamente la Constitución (art. 94, b y c) los «tratados o convenios de carácter militar» y los «que afecten a la integridad territorial del Estado», los cuales para obligar requieren también una autorización previa de las Cortes Generales.

El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración... militar y la defensa del Estado», dice el artículo 97. Su acción es dirigida por su Presidente, quien debe coordinar las funciones de todos sus miembros, extremo fundamental para un contenido tan amplio como el de la Defensa, tanto más cuanto que, aparte de la colegialidad, cada uno de ellos es competente y responsable directo de su gestión propia (art. 98, 2).

La jurisdicción castrense.—En lo que respecta a la justicia militar la nueva Constitución, reduciendo considerablemente su ámbito anterior indudablemente muy exagerado, establece que «la ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución» (art. 117, 5 *in fine*). Con ello y de acuerdo con el básico de unidad jurisdiccional adoptado, quedaría aquélla limitada a conocer en las infracciones que se produzcan por razón del delito y tal vez en algunos casos por razón del lugar. La abolición de la pena de muerte no se extiende a «lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra» (art. 15 *in fine*).

Dos disposiciones de la Constitución pueden ser interpretadas, a *sensu contrario*, en el sentido de que los Tribunales de honor pueden ser legítimos en el ámbito de la Administración militar (art. 26) y que ésta podría imponer sanciones que impliquen privación de libertad (art. 24, 3).

El servicio militar.—Por lo que se refiere específicamente al servicio militar, el artículo 30 en su número 1 dispone que «los españoles tiene el derecho y el deber de defender a España», y en el 2 que «la ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia, así como las demás causas de exención del servicio militar obligatorio, pudiendo imponer, en su caso, una prestación social sustitutoria». La objeción de conciencia queda tan fuertemente protegida, que es una de las causas de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional» (art. 53, 2 *in fine*).

No se incluye, sin embargo, en la Constitución, una disposición que, si bien no figuraba en la Ley Orgánica del Estado, sí estaba incluida en la Constitución republicana de 1931 (art. 37) y en la monárquica de 1876 (art. 88), estableciendo en ambas, aunque con distinta expresión (el contingente militar o la fuerza militar permanente, respectivamente), que las Cortes debían fijar todos los años los efectivos de las Fuerzas Armadas.

Los militares.—La Constitución establece también algunas limitaciones para los miembros de las Fuerzas Armadas. Como ciudadanos que son, tienen derecho, en virtud del artículo 23, 2 «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes», pero «la ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio» del derecho a sindicarse libremente «a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar» (art. 28, 1). Análogamente «los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar» podrán ejercer el derecho de petición «sólo individualmente con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica» (art. 29, 2). Los militares profesionales no podrán ser Diputados ni Senadores (art. 70, 1, e).

Ninguna de éstas, ni otras, restricciones establecía la Ley Orgánica del Estado, pero análogas a ellas, en cuanto a los derechos de asociación y petición, estaban incluidas en los artículos 35 y 41 de la Constitución de 1931, que permitía, sin embargo, a los militares el ser Diputados a Cortes, aunque les prohibía, incluso si llevaban diez años retirados (art. 80), el acceder a Presidentes del Gobierno, cargo al que nada en la Constitución vigente les impide llegar. Tal vez lo actual sea más eficaz para mantener al Cuerpo de Oficiales alejado de la política partidaria.

Otros extremos conexos.—Algunas otras disposiciones de la Constitución tienen relación con la Defensa. Sin determinar quedan las intervenciones que podrían corresponder a las Fuerzas Armadas al declararse alguno de los estados excepcionales del artículo 116, pero alguna habrá de atribuírseles cuando la legislación complementaria correspondiente se establezca, no sólo por el color militar de la denominación de alguno de ellos, sino también porque en el punto 5 del artículo 117, del que ya nos hemos ocupado, se establece que la jurisdicción militar podrá ser también ejercida en los supuestos de estado de sitio.

En el artículo 105, b, que antes se mencionó, se restringe el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado.

Y por último, una disposición que puede ser verdaderamente trascendental es la del artículo 22, 5 prohibiendo las asociaciones de carácter paramilitar, obviamente no se refiere a los Cuerpos orgánicos del Estado comprendidos por este calificativo.

ANTES DE LA CONSTITUCION Y DESPUES

La reforma en la dirección de la Defensa.—Representa un paso adelante, colosal, la unificación de la Defensa con la desaparición de los Ministerios de Ejército, Marina y Aire, tan difícil y deficientemente coordinados por un Alto Estado Mayor sin capacidad ejecutiva. Como ya dijimos (El cambio..., pág. 20) era esta una situación francamente rechazable, quizás peor aún que la brasileña, la más defectuosa entre las hace cuatro años señaladas (El cambio..., págs. 12 y 13), pero, como demostraron los hechos, era en la práctica inmodificable. El General Franco no deseaba crear un organismo que pudiera ser en manos independientes una sombra a su autocracia, ni prescindir de la herramienta que para la pequeña política representaban las rivalidades interservicios y celos entre los Ministros a los que, por otra parte, dejaba increíble libertad. Estos últimos (o quizás, como ingenuamente dejó escapar uno de los más respetables, los Ministerios) ponían, a veces hasta extremos pueriles, su independencia y libre albedrío por encima de la eficacia.

En el primer Gobierno de la Monarquía se nombró un Vicepresidente encargado de los asuntos de Defensa, pero su actuación resultó anodina, si no contraproducente. A su relevo, empezó abiertamente el trabajo para la reforma, paulatinamente, al principio, con más decisión poco después. Tal vez hubiera resultado preferible, al modo del Reino Unido (El cambio..., pág. 13), comenzar por establecer una autoridad inmediata del Vicepresidente en cuestión sobre los tres Ministerios existentes —incluso creando un Ministerio de Defensa con la simple misión de coordinación en una primera fase—, para comenzar la reforma, integrando servicios y allanando diferencias, hasta que la fusión de todos en

el de Defensa resultase consecuente y sin tropiezos. Así debió intentarse en el comienzo, ya que en 13 de enero y 13 de mayo de 1977 se reorganizan los Ministerios del Ejército (R. D. 241/1977) y del Aire (R. D. 1293/1977).

Pero, sin duda por razones políticas, en el Real Decreto 1558/1977 de 4 de junio (22 días después del último citado) de la Presidencia del Gobierno que reestructura la Administración Central, se crea el Ministerio de Defensa y se suprimen los de Ejército, Marina y Aire. Esta quiebra en el camino que, vista desde fuera, parecía seguirse, puede explicar muchas aparentes desviaciones posteriores. Pero no empaña lo esencial en la culminación del proceso, que no es aventurado juzgar ya irreversible.

Legislación renovadora.—Aún antes de aprobarse la Constitución empezó ya a regularse el cambio de los órganos de gobierno de la Defensa Nacional. Como más importantes pueden considerarse trece disposiciones, que incluyen: una Ley votada en Cortes, cuatro Reales Decretos Leyes, seis Reales Decretos y dos Ordenes Ministeriales que se refieren a extremos importantes en la materia.

A lo largo de este período, y dejando aparte la Ley Orgánica de la Armada y el Decreto que establece las atribuciones del Almirante Jefe de su Estado Mayor, ambas de 1970 y que continúan vigentes en su parte sustancial, se han dictado una disposición en 1976, ocho en 1977, dos en 1978 y dos en 1979.

En cuanto a los organismos a que se refieren, primero, en un período que va desde el 23 de diciembre del 76 al 8 de febrero del 77, se dictaron tres disposiciones que afectaban al Ejército; de la última fecha al 13 de mayo del 77 otras tres análogas se referían al Ejército del Aire. También el 8 de febrero del 77 y más tarde en 27 de marzo del 78 se establece lo concerniente a la Junta de Jefes de Estado Mayor. Por último, desde 4 de julio del 77 hasta 27 de marzo del año actual, cuatro nuevas normas hacen referencia a la organización del Ministerio de Defensa. Cabe destacar que, en lo esencial, las disposiciones que afectan a la Marina han permanecido vigentes, sin duda por el elevado rango de la Ley Orgánica de la Armada que las establecía, por ser indudablemente la más actual y mejor formulada de las que hasta entonces regían los tres Ministerios, sin que deba echarse en olvido el carácter, más bien exclusivo y tradicional, de esta brillan-

te Corporación. Todo culmina, con posterioridad a la aprobación de la Constitución, en la «Ley 83/1978, de 28 de diciembre, por la que se regulan las funciones de distintos Organos superiores del Estado en relación con la Defensa Nacional».

En todo este conjunto se observa una cierta incoherencia en lo que hace referencia al rango legislativo de las diversas disposiciones. Así por ejemplo, las que afectan al Ejército tienen categoría de Real Decreto, mientras las análogas que se refieren al del Aire adoptan la de Real Decreto Ley; este rango tienen también las que atañen a los Consejos Superiores de ambos Ejércitos, mientras que las referentes a Organismo semejante del Ministerio de Defensa son simplemente Ordenes Ministeriales. Las que establecen la Junta de Jefes de Estado Mayor tienen también categoría de Real Decreto Ley, cuando por simple Real Decreto se establece lo que afecta al propio Ministerio. Todo ello es explicable en una época de transición, y puede ser debido a la jerarquía administrativa de las disposiciones a que sustituyen (las cláusulas derogatorias no son específicas, contra lo dispuesto), pero aun así es defectuoso desde un punto de vista orgánico. Además, se emplea abundantemente el Real Decreto Ley —que no es ciertamente la vía más deseable para un régimen puramente democrático y que hasta en el anterior autoritario se procuraba emplear lo menos posible— para cuestiones más bien adjetivas. Ello tiene el inconveniente para el futuro, de que si se tratase de modificar algo tan fundamental como la composición de una Junta habría de recurrirse a una Ley, recargando así las tareas que en un próximo futuro han de ocupar a las Cortes. He sido testigo hace años de la necesidad de aprobar una Ley derogando otra anterior, para hacer posible un pequeño cambio a favor del personal de banda de Infantería de Marina.

La Ley 83/1978, de 28 de diciembre.—Indudablemente de ese rimero de disposiciones la más importante y la que puede ya considerarse complementaria de la Constitución, es la última Ley citada que lleva ese título un tanto barroco, que indudablemente hubiera podido ser con ventaja cambiado por el de «Ley organizando la Defensa Nacional», u otro análogo. Pero tal disposición es parienta próxima de la nonnata y malhadada Ley Orgánica de la Defensa Nacional que quedó dictaminada por las últimas Cortes del anterior régimen en diciembre del año 74. Ya

que consideramos esta intervención académica como una continuación de las realizadas en febrero y marzo del 75, no podremos dejar de establecer alguna referencia a lo allí formulado, para poder juzgar comparativamente los valores de la actual, máxime cuando no parece muy osado suponer que al formularla se haya tenido a la vista el voluminoso expediente resultado de aquel intento.

Aun siendo comparables, resultan algo más cortas las facultades que ahora se atribuyen al Rey (allí al Jefe de Estado). Sin insistir en la falta de poderes para casos urgentes de emergencia a que antes nos hemos referido, lo que realmente es asunto constitucional, tenía en aquel proyecto la facultad de convocar la Junta de Defensa Nacional y presidirla cuando asistiera a sus reuniones. Lo primero no está incluido en la Ley 83/1978 y en cuanto a su presidencia está en ésta claramente más condicionada que en el proyecto anterior.

Las definiciones de Defensa Nacional, política de defensa y política militar, más o menos retocadas, son esencialmente las mismas en el proyecto y en la nueva Ley y tampoco es muy diferente la asignación de funciones al Gobierno y a su Presidente, con tres importantísimas discrepancias: el Ministerio de Defensa; la Junta de Jefes; y los tres de Estado Mayor de los Ejércitos, de las que seguidamente nos ocuparemos con detalle.

Considerablemente mejora la composición de la Junta de Defensa Nacional con relación a la que había petrificado la Ley Orgánica del Estado. La última (art. 38), teniendo en cuenta que los Ministros de Ejército, Marina y Aire eran entonces en la práctica siempre militares, se resolvía en un cuerpo puramente castrense en el que el único civil era el Presidente del Gobierno. La nueva Junta (art. 8.º, 2 L. 83/78) es un organismo político con participación técnica (nueve y cuatro miembros, respectivamente), aunque, para un órgano deliberante que debe ser efectivo, tal vez sea demasiado numerosa y no se ve inconveniente en que al menos tres de los Ministros citados no hubieran sido miembros permanentes. En cambio se echa de menos el que eventualmente puedan ser llamados a sus deliberaciones otros Ministros o expertos, como se permitía en su anterior composición.

Vagamente parece estimarse en esta Ley una mayor preocupación por los problemas de la Defensa durante la paz y en la pre-

paración de las fuerzas, que propiamente son la dirección y conducción de la guerra, suprema razón de ser de los Ejércitos, a la que el dictamen de Ley Orgánica dedicaba un Título entero. Tampoco incluye la vigente, en contraste con el proyecto, directivas generales referentes a extremos de tan vital importancia para la Defensa como la división territorial, la defensa civil o la movilización. Sin duda, correspondiendo a la ligera indeterminación de su enunciado, todo ello ha de ser objeto de disposiciones posteriores.

Ministerio de Defensa.—En el dictamen elaborado finalmente por la comisión correspondiente de las últimas Cortes del régimen anterior, no figuraba para nada el Ministerio de Defensa. Bien sabido es, y ya lo hemos señalado, que éste era un organismo que no gazaba del beneplácito del entonces Jefe del Estado que no quería establecerlo ni para él, ni siquiera para su sucesión. Como se estimaba necesario constituir un sistema ejecutivo para la coordinación, se proponía un subterfugio que simplemente consistió en hacer Ministro de Defensa *de facto* al propio Presidente del Gobierno, dotándole para ello (Dictamen art. 7.º, 2) de una Secretaría especializada y encomendando una actuación decidida en este campo al Alto Estado Mayor. Al Presidente correspondían (Dictamen, art. 7.º, 1) la dirección de la política de defensa y la coordinación de todos los órganos que concurren a ella, funciones que en cualquier caso le serán propias, y, a falta de aquel Ministro, la dirección de la política militar (Dictamen artículo 9.º). Se admitía (Dictamen art. 7.º, 3) la posibilidad de una Vicepresidencia del Gobierno, en cuyo titular pudiera el Presidente delegar funciones de coordinación y dirección. Este personaje se hubiera convertido, cuando ello fuese hacedero, en el Ministro de Defensa.

Pero no debe entenderse que el mero cambio del régimen permitió dar libre paso a la posibilidad de soluciones racionales, pues seguían subsistiendo, y aún perduran, todos los motivos, muchos de ellos pasionales e interesados, que se señalaron en su momento (El cambio..., págs. 23 y 24) como obstáculos para alterar el *statu quo*. Aun después de un proceso de tres años largos, no puede decirse que las dificultades se hayan allanado del todo, ni que se esté ya en una situación aceptada y estable, aun considerándola en evolución.

En la nueva ordenación (Ley 83/78, art. 6.º, 1) el Presidente del Gobierno dirige la política de defensa, pero ejerce sólo aquellas funciones que expresamente se reserve. Únicamente conserva la dirección de la guerra y la Presidencia de la Junta de Defensa Nacional que asume siempre que no asista el Rey a sus reuniones (Ley 83/78, art. 6.º, 4 y 5). Pero, hasta la Junta de Jefes de Estado Mayor, que en su disposición inicial (R. D. L. 11/77, art. 2.º) dependía políticamente del Presidente, depende ahora, por su delegación, del Ministro de Defensa (L. 83/78, art. 6.º, 2). Es pues esta figura la que ejerce por su propia autoridad (L. 83/78, artículo 7.º, 2) todas las funciones de dirección de la política de defensa, excepto aquellas que por un acto volitivo expreso (difícil de concebir en el clima que presidirá el gabinete) se reserve el Presidente y por delegación de éste las relaciones con la Junta de Jefes de Estado Mayor a que acabamos de referirnos. A más de ello es (art. 7.º, 1) el encargado de la ordenación y coordinación de la política de defensa y de la ejecución de la política militar.

Salvo esta última, todas las demás competencias enumeradas pueden proyectarse sobre los Ministros de todos los departamentos interesados en la Defensa Nacional. Es decir, que este Ministro de Defensa tendrá que ser un Vicepresidente del Gobierno, o un superministro al estilo que lo fue en Francia el señor Debré como Ministro de Estado para asuntos de Defensa (El cambio..., página 14), para poder ejercer sobre los demás miembros del Gobierno a quienes corresponda, la autoridad de coordinación que dicha Ley le atribuye. Caso contrario, de ser uno más de los Ministros, sería muy difícil que ejerciera las atribuciones que en propiedad se le atribuyen, ya que para ello no es un delegado del Presidente del Gobierno.

Entre los órganos esenciales del Ministerio, aparte de los de mando y dirección de la cadena militar de los tres Ejércitos —bautizados con la denominación un tanto foránea de Cuartel General de cada uno— que al final mencionaremos, merecen un comentario el Gabinete, la Dirección General de Armamento y Material y el Centro Superior de Información de la Defensa. Este último (R. D. 2723/77, art. 21, 1) procesa todas las noticias interesantes para la defensa, pero excluyendo (art. 21, 4) las específicas correspondientes a la Junta de Jefes de Estado Mayor y a los tres

Ejércitos, es decir, parece, todas las técnicas. Ello y el que asuma en parte las del antiguo Servicio Central de Documentación de la Presidencia del Gobierno —a cuyo establecimiento formal se opuso siempre, en cuanto pudo, el antiguo Alto Estado Mayor— hacen temer un deslizamiento funcional hacia las tareas más bien políticas y personalistas que en el pasado caracterizaron a aquel servicio. El establecimiento de la Dirección General de Armamento y Material (art. 17), de clara ascendencia gala, que se propone centralizar cuanto se refiere a la gestión de una política armamentista (normalización, adquisiciones, fabricación e investigación) sólo merece aplausos, pero su puesta en marcha hasta su efectividad (arts. 18 y 19) ha de ser demorada y difícil. A diferencia de su análoga francesa, es una agencia centralizada (art. 17, 5), que no obra por delegación ministerial. También viene de allende el Pirineo la introducción del Gabinete (art. 2.º, 2) auxiliar del Ministro: dejó mal recuerdo su existencia en la II República, es proclive a aislarle y puede degenerar en camarilla.

Junta de Jefes de Estado Mayor.—Por lo que respecta a la Junta de Jefes de Estado Mayor, institucionalizada (¿quiere decir que se da estado oficial a su existencia *de facto* de la que se habla en «El cambio en el gobierno de la Defensa Nacional en su pág. 30?») en el artículo 1.º del R. D. 11/77, de 8 de febrero, se constituye en la Ley 83/1978 como órgano colegiado superior de la cadena de mando militar de los Ejércitos. Ya se señalaban en 1945 (El cambio..., pág. 12) los inconvenientes que podría representar un mando colegiado (en el que, con los tres Jefes de Estado Mayor estuviera presente en su Presidencia el Jefe de aquel Estado Mayor General de la Defensa) directamente relacionado con el Jefe del Gobierno, que considerábamos esencial hace cuatro años.

Pero es que en la solución adoptada se ha agravado ese problema del mando colegiado al no existir ya de hecho tal Jefe del Estado Mayor General de la Defensa, o como se ha llamado hasta ahora en nuestro país Alto Estado Mayor. El Presidente que se considera para la actual Junta de Jefes de Estado Mayor, es por lo menos un personaje borroso, que, para mí, viene a recordar al Almirante Aznar, cabeza del último Gobierno del Rey Alfonso XIII. Ni siquiera depende directamente del Presidente del Gobierno, puesto que esa dependencia ha de materializarse en rea-

lidad, conforme acabamos de decir, con el Ministro de Defensa. Así, pues, en las deliberaciones de la Junta, frente a los tres poderosos Jefes de Estado Mayor, cada uno con su correspondiente Ejército detrás, su Presidente sólo lleva allí el propio prestigio personal.

El Alto Estado Mayor cuyo Jefe era el otro miembro y Presidente de esa Junta, de acuerdo con lo que establecía el dictamen de la Comisión de Defensa de las últimas Cortes del anterior régimen, si no ha desaparecido formalmente, no figura para nada en la organización que establece la nueva Ley y no creo pecar de suspicaz al decir que, si no se ha legislado ya su desaparición, se debe a que su establecimiento no procedía de la Ley Orgánica del Estado, sino de una de 1940 que no queda abrogada por la Constitución.

El nuevo Estado Mayor Conjunto que ahora se establece (R. D. 836/78, art. 4.º, 1), lo es de la Junta de Jefes de Estado Mayor y el Presidente de la misma, respecto a él, sólo tiene la misión, en nombre de esa Junta, de organizar y dirigir sus trabajos (art. 2.º, 3, cuarto punto). Al presidente de la Junta le competen únicamente misiones burocráticas y de portavoz (art. 2.º, 3) y la única ejecutiva que se le asigna es «tomar decisiones en aquellas materias que se encuentren claramente dentro de las directrices establecidas previamente por la Junta» (último punto del art. 2º, 3).

Por eso ha podido darse el caso de que al dictarse el 24 de Enero de este año (B.O. 24) una Orden Ministerial creando el Consejo de Ministerio del de Defensa, en el que han de tratarse cuestiones muy importantes —como las necesidades de las Fuerzas, temas políticos y administrativos generales de la Defensa, asesoramiento al Ministro en la designación de altos cargos o autoridades superiores del Departamento, coordinación y control de actuaciones de los Miembros del Consejo —se incluían en el *ex officio*, a los tres Jefes de Estado Mayor, pero no se consideraba al Presidente de la Junta como vocal permanente, si no simplemente como uno eventual que podría ser convocado por el Ministro. Tal desacierto hubo de ser rectificado 12 días después (O. M. del 5 de febrero, B. O. 34) considerándole vocal permanente y en lugar destacado.

La nueva organización de la Junta de Jefes y la posible desaparición del Alto Estado Mayor obligarán además al Ministro

de Defensa a entenderse, desde el primer momento sin intermedio, con los tres individuales Jefes de Estado Mayor, llevando también a quebrar el principio de separación de la rama político-administrativa y la cadena de mando militar, puesto que se establece (R. D. 836/78, art. 2.º, 4.º) para el funcionamiento de la Junta que, cuando en sus deliberaciones no se llegue a un acuerdo, los vocales discrepantes podrán someter las divergencias al Ministro o, en su caso, al Presidente del Gobierno, ambos políticos, quedando entretanto en suspenso la eficacia del acuerdo. Es decir que en tal caso podrá corresponder a aquéllos la decisión técnica militar, resultando en cualquiera un sistema que no puede calificarse de expeditivo.

Los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos.—Por lo que respecta a los tres Jefes de Estado Mayor, la razón orgánica de su relativa independencia está en esa separación entre las funciones de gestión y las de mando. Sin embargo, esto dista mucho de ser en la práctica una cosa conseguida. Ya se dijo en el viejo estudio teórico (*El cambio...*, pág. 9) que conseguir una separación aséptica entre ambas funciones es prácticamente imposible, pero debe al menos tenderse a ello, llevándola hasta donde sea hacedero.

Pues bien, en la organización actual, tal como está establecida, los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos (capítulo II del R. D. 2723/77 y disposiciones que en él se declaran mantenidas) no sólo reúnen en sí la facultad de mando sobre todos los organismos puramente militares, sino que también les corresponden otras como la Presidencia de los independientes Consejos Superiores de sus Ejércitos y determinados órganos de personal, instrucción, logística y material, que son, en todo o en parte, propiamente político-administrativos.

Síntesis de lo expuesto.—¿Dónde podríamos, pues, insertar nuestra nueva organización en el cuadro de las mencionadas al examinar los varios tipos mundiales (*El cambio...*, págs. 12 a 15)? Decíamos acerca de la República Argentina que «el Ministro tiene funciones puramente administrativas, asistido por un Estado Mayor debilísimo. En realidad, los que llevan la dirección de las tres Fuerzas Armadas son sus Comandantes en Jefe... que resultan autoridades excesivamente fuertes y autónomas». Sin que sea exactamente igual la organización que se ha adoptado —nuestro Ministro tiene mucho más fuertes atribuciones— no deja de

presentar mayor semejanza con ésta, que con la de los demás países que examinábamos.

Pero, personalmente, aún entiendo que el esquema de nuestra organización puede ser uno singular, totalmente diferente de los estudiados. Se trataría de una figura análoga a la unión personal de Estados en el Derecho Internacional, tres Ministerios, recortados si se quiere pero suficientemente autónomos, teniendo sólo hasta cierto punto la adquisición de material en común, con una misma persona que cubre los tres puestos de Ministros, dotándola de algunos organismos para ello y para cubrir su función como miembro del Gobierno.

No querría que se tome lo hasta aquí dicho como una crítica intransigente, sino más sencillamente como señalamiento de puntos que en mi opinión personal ofrecen deficiencias dentro de una organización muy considerable, que está aún en evolución y que corresponde a una difícil época de transición. Lo mismo que se han señalado varias rectificaciones en disposiciones hasta ahora aparecidas y que existen otras que no se han mencionado, es de suponer, sin mucha fantasía, que seguirá perfeccionándose la organización, hasta llegar a conseguir la que sea perfectamente adecuada a las condiciones actuales de nuestra Patria. Así lo espero y lo deseo sin reservas con todo mi corazón.

Muchas gracias por vuestra atención, prestada en un martes 13, a un tema sobradamente árido y confesadamente abtruso, pero cuya importancia actual es patente.

PROYECTO DE LEY ORGANICA DE LA DEFENSA NACIONAL
propuesto en 1974 por la Ponencia de la Comisión correspondiente
de las Cortes Españolas y retirado por el Gobierno

TITULO PRIMERO

La Defensa Nacional

Artículo 1.º 1. La Defensa Nacional es la integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales que la Nación puede oponer a las acciones de cualquier adversario.

2. Tiene por finalidad garantizar de modo total y permanente, como exigencia suprema de la comunidad nacional: la unidad, independencia y seguridad de la Patria, la integridad de sus territorios, la vida de la población, la soberanía del Estado y sus intereses vitales de todo orden.

Artículo 2.º 1. La Política de Defensa, como parte de la política general, determina los objetivos de la Defensa Nacional y las medidas de todo orden necesarias para conseguirlos.

2. La ejecución y desarrollo de la política de defensa se encomienda a los órganos competentes que se determinan en la presente Ley, los cuales formulan la política militar y regulan la participación de todos los elementos que contribuyen a la Defensa Nacional.

Artículo 3.º La Política Militar evalúa la situación externa e interna en relación con las necesidades de la Defensa y las posibilidades de la Nación y, en consecuencia, regula la organización, preparación y actualización del potencial militar.

Artículo 4.º Las Fuerzas Armadas tienen como misión el cumplimiento de los objetivos señalados por la política militar y los derivados de la estrategia general. Garantizan asimismo el orden institucional.

TITULO SEGUNDO

Dirección de la Defensa Nacional

Artículo 5.º 1. El Jefe del Estado ejerce el poder supremo en materia de defensa y el mando supremo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire por medio de los órganos que determinan la presente Ley. Corresponde especialmente al Jefe del Estado, con asistencia del Consejo del Reino, adoptar las medidas excepcionales que estime necesarias cuando exista una amenaza grave e inmediata para la seguridad exterior, la independencia de la nación, la integridad de su territorio o el sistema institucional del Reino, dando cuenta documentada a las Cortes.

Podrá igualmente convocar a la Junta de Defensa Nacional y presidirla cuando asista a sus reuniones.

2. El Jefe del Estado ostentará el rango de Capitán General de cada uno de los Ejércitos.

Artículo 6.º 1. El Gobierno, asistido por la Junta de Defensa Nacional, determina la política de defensa y asegura su ejecución.

2. La Junta de Defensa Nacional propondrá al Gobierno las líneas generales de ésta. Será competencia de dicha Junta la consideración de los aspectos militares de la política general y de las actividades de todo orden, nacionales e internacionales, relacionadas con la Defensa.

Artículo 7.º 1. La dirección de la política de defensa y la coordinación de todos los órganos que concurren en ella corresponden al Presidente del Gobierno, como responsable de la Defensa Nacional.

2. A estos efectos cuenta, como órgano de trabajo, con el Alto Estado Mayor, Dispondrá en la Presidencia de un Secretario General para los Asuntos de Defensa, en quien podrá delegar las funciones que considere oportuno.

3. Cuando se estime conveniente podrá designarse un Vicepresidente para la Defensa que, actuando por delegación del Presidente del Gobierno, coordine y dirija las funciones de los Departamentos Ministeriales civiles y militares relacionadas con la defensa.

Artículo 8.º La Junta de Defensa Nacional formula la política militar, cuya aprobación corresponde al Gobierno.

Artículo 9.º La dirección de la política militar corresponde al Presidente del Gobierno, asistido por la Junta de Defensa Nacional.

Artículo 10. La ejecución de la política militar corresponde a los Ministros de los Departamentos militares, quienes tienen como función principal la organización, preparación y mantenimiento de las Fuerzas respectivas, como responsables de la participación de las mismas en el cumplimiento y realización de dicha política.

Artículo 11. El Alto Estado Mayor, órgano técnico de la Defensa Nacional, actúa como órgano permanente de trabajo de la Junta de Defensa Nacional.

TITULO TERCERO

Organos militares de la Defensa Nacional

Artículo 12. 1. Para auxiliar al Presidente del Gobierno en la dirección de la política militar, se crea la Junta de Jefes de Estado Mayor presidida por el del Alto Estado Mayor, como Jefe del Estado Mayor de la Defensa, y constituida por los Jefes del Estado Mayor Central del Ejército, del Estado Mayor de la Armada y del Estado Mayor del Aire.

2. La Junta de Jefes de Estado Mayor propondrá los planes militares que desarrollen la política militar y entenderá en la valoración de la estrategia adecuada a cada situación.

Artículo 13. Al Alto Estado Mayor le corresponde fundamentalmente:

a) Como órgano permanente de trabajo de la Junta de Defensa Nacional, estudiar y proponer los objetivos de la política de defensa y elaborar los planes y programas consecuencia de la misma.

b) Como órgano técnico de la Defensa Nacional, proponer las medidas necesarias para armonizar las actividades en materia de política de defensa de los Departamentos civiles y militares.

c) Para coordinar la acción de los Estados Mayores de los tres Ejércitos:

— Proponer las acciones necesarias para el desarrollo conjunto de los planes militares de defensa y para promover una logística común.

— Formular la doctrina conjunta.

— Armonizar la enseñanza militar y la política de personal.

d) Para centralizar la información necesaria para la Defensa Nacional:

— Explotar la procedente de los diversos Departamentos y organismos de la Administración.

— Coordinar la correspondiente a las Fuerzas Armadas y complementarla en cuanto sea necesario.

Artículo 14. 1. El Jefe del Alto Estado Mayor, con el grado de Capitán General, Teniente General o Almirante, será elegido entre los Oficiales Generales de los tres Ejércitos y tendrá el carácter de más antiguo en relación con los Jefes de Estado Mayor de los mismos, mientras desempeñe dicho cargo. Será designado por el Jefe del Estado, a propuesta del Presidente del Gobierno, oída la Junta de Defensa Nacional.

Será responsable ante el Presidente del Gobierno de la actuación de los Estados Mayores en lo que respecta a la acción coordinada y del correcto desempeño de las demás funciones a que se refiere el artículo anterior.

2. En caso de vacante, ausencia o enfermedad del Jefe del Alto Estado Mayor, la responsabilidad de sus funciones recaerá en el Oficial General de mayor jerarquía y antigüedad de los que componen la Junta de Jefes de Estado Mayor.

En ningún caso podrá prolongarse esta interinidad durante más de 60 días.

Artículo 15. Los Jefes de los Estados Mayores de cada uno de los Ejércitos, como autoridad superior de la cadena de mando militar del suyo respectivo, son responsables ante sus Ministros del estado de eficacia de la Fuerza y de su participación en la acción coordinada con los demás.

TITULO CUARTO

Coordinación de las Fuerzas Armadas

Artículo 16. La dirección general de la guerra la ejerce el Gobierno de la Nación, asistido por la Junta de Defensa Nacional.

Artículo 17. La dirección del planeamiento estratégico de la guerra corresponde al Presidente del Gobierno asistido por la Junta de Jefes de Estado Mayor.

Artículo 18. 1. La conducción estratégica general, en tiempo de guerra o cuando el Gobierno lo estime oportuno, corresponde al Jefe del Alto Estado Mayor.

2. El Jefe del Alto Estado Mayor cumplimentará las misiones establecidas por la dirección del planeamiento estratégico de la guerra, coordinándolas durante su ejecución. A este fin, y desde la formulación de dicho planeamiento, desarrolla los planes parciales necesarios, asigna misiones y atribuye fuerzas a los distintos mandos.

3. Para estas funciones, el Jefe del Alto Estado Mayor tendrá como Adjuntos a los Jefes de Estado Mayor de los tres Ejércitos.

Artículo 19. Corresponde a los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, fundamentalmente en acción conjunta, y tanto en paz como en guerra, la misión de asegurar la consecución de los objetivos militares deducidos de la estrategia general, empleando para lograrlo sus medios específicos y formas propias de actuación.

Artículo 20. Para el cumplimiento de las misiones derivadas del planeamiento estratégico de la guerra, el Jefe del Alto Estado Mayor, asistido por sus Adjuntos, propondrá al Presidente del Gobierno la creación de los Mandos operativos adecuados. Según la naturaleza de la misión asignada, los Mandos operativos podrán revestir las modalidades siguientes:

a) Mando unificado: Cuando el cumplimiento de la misión requiera la acción conjunta de fuerzas de más de un Ejército.

b) Mando especificado: Cuando el cumplimiento de la misión corresponda esencialmente a fuerzas de un solo Ejército.

Artículo 21. El mando superior de las fuerzas de cada uno de los tres Ejércitos no asignadas a un Mando operativo de aquellos a que se refiere el artículo anterior, corresponderá al Jefe de Estado Mayor del respectivo Ejército.

Artículo 22. 1. Los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, que constituyen fundamentalmente los medios de defensa contra la acción exterior, en situaciones de emergencia interna actuarán en las misiones que se les asignen.

2. A las fuerzas de Orden Público, además de las misiones que les son propias, podrán asignárseles en tiempo de guerra las misiones militares que se consideren necesarias.

TITULO QUINTO

Organización del territorio

Artículo 23. La organización militar en territorio nacional, atendiendo a las necesidades jurisdiccionales, administrativas, logísticas y de defensa territorial, podrá ser modificada por Decreto.

Artículo 24. Para hacer frente a situaciones de guerra o emergencia, o cuando el Gobierno lo considere oportuno, la organización territorial será susceptible de articularse agrupando o integrando temporalmente distintas regiones o zonas o partes de ellas en zonas de defensa atendiendo a factores estratégicos, políticos y económicos y a la capacidad de sostenerse con carácter autónomo.

Artículo 25. El Mando de la zona de defensa, que tendrá carácter unificado, estará asistido por un Estado Mayor y una Secretaría General de Defensa de la zona, que tendrá a su cargo la coordinación del sector civil del área geográfica que la misma abarque.

TITULO SEXTO

Defensa Civil

Artículo 26. La defensa civil es la participación directa o indirecta en la defensa nacional de todos los recursos no atribuidos a las Fuerzas Armadas.

Artículo 27. Tiene por finalidad, en casos de guerra o situación de emergencia, proteger la vida de la población y la integridad de sus bienes, asegurando la máxima eficacia de los recursos para hacer frente a los riesgos y daños que puedan producirse y atender eventualmente a la rehabilitación de las zonas afectadas.

Artículo 28. Dependiente del Secretario General para los asuntos de Defensa se establecerá un Organismo responsable de la elaboración y control del Plan de Defensa Civil, de acuerdo, en todo lo que afecte a la defensa nacional, con las directrices recibidas del Alto Estado Mayor.

TITULO SEPTIMO

Movilización

Artículo 29. La movilización es la aplicación prevista de los recursos de todas clases a la finalidad de la defensa nacional.

Artículo 30. Comprende el conjunto de acciones dirigidas a la preparación y oportuna utilización de todos los recursos en sus aspectos militar y civil, con el fin de satisfacer las necesidades de la defensa nacional o cuando otras circunstancias excepcionales así lo exijan.

Artículo 31. El Servicio de Movilización de carácter nacional tiene la misión de dirigir cuanto afecta a la movilización, mediante una organización central en el Alto Estado Mayor, con arreglo a lo establecido en las Leyes específicas.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Disposición Transitoria Unica

Mientras no se cumplan las previsiones sucesorias ,el Jefe del Estado mantendrá en materia de Defensa la plenitud de las atribuciones establecidas en la Disposición Transitoria Primera, II, de la Ley Orgánica del Estado.

Disposición Final Unica

1. En el plazo máximo de un año, el Gobierno desarrollará por disposiciones de rango adecuado, lo establecido en la presente Ley y establecerá el cuadro de las disposiciones derogadas y vigentes.

2. A los efectos prevenidos en las normas vigentes, tendrá carácter secreto el desarrollo de las materias contenidas en la presente Ley que el Gobierno determine en cada caso.

3. Las cuestiones que se susciten en relación con las decisiones que adopte el Gobierno, asistido por la Junta de Defensa Nacional, al amparo del artículo 6.º, 1, de la presente Ley, no corresponderán a la jurisdicción contencioso-administrativa.

PROYECTO DE MOCION

Las previsiones acerca de nuestro crecimiento demográfico y la creciente tecnificación de nuestras Fuerzas Armadas, con la modificación que de ella resulta en cuanto a las necesidades de personal de las mismas, autorizan a pensar que en un futuro no muy lejano puede resultar disfuncional la incardiación en las de las distintas unidades de los Ejércitos de la totalidad del contingente anual, aunque sí seguirá siendo necesaria su incorporación a filas para recibir la formación militar precisa a fin de poder estar en condiciones mínimas de incorporarse a unidades militares.

Ante esta perspectiva, parece necesario prever la instauración de algún tipo de servicio complementario del que se presta en las unidades de los Ejércitos que permita aprovechar en beneficio de la comunidad nacional el esfuerzo de quienes se ven privados del honor de servirla con las armas, al mismo tiempo que se garantiza el principio de igualdad que nuestras Leyes Fundamentales consagran.

En consecuencia, la Comisión de Defensa de las Cortes Españolas, en uso de lo dispuesto en el artículo 107, 1.º del vigente Reglamento, ha aprobado la siguiente

MOCION

El Gobierno presentará a las Cortes el oportuno Proyecto de Ley de creación de un Servicio Nacional complementario del Servicio Militar.

En él, previo un período de instrucción elemental que culminará en la jura de bandera, se integrarán necesariamente, con el carácter de militarizados todos aquellos que, durante el período de servicio en filas, y como resultado de sorteo, no sean llamados a incorporarse a unidades de los Ejércitos. Asimismo, quedarán incluidos en el Servicio, en caso de movilización de su reemplazo, los movilizados que resulten excedentes una vez completado los efectivos de las unidades.

Este Servicio asumirá los cometidos no militares que aconseje la Defensa Nacional y aquellos otros de utilidad social que puedan serle encomendados.