

## LA EVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA DE LA DEFENSA NACIONAL\*

Fernando López Ramón  
*Catedrático de Derecho Administrativo*  
*Universidad de Zaragoza*

### SUMARIO

1.- Significado general de las sucesivas leyes de la defensa nacional. 2.- La ampliación del ámbito de la defensa nacional. 3.- Las incógnitas en materia de movilización nacional. 4.- Las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas. 5.- La organización política de la defensa nacional. 6.- El control parlamentario en materia de defensa nacional. 7.- La problemática continuidad de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas.

El objeto de este trabajo consiste en identificar los cambios experimentados en la regulación de la defensa nacional en España bajo el sistema constitucional de 1978, a fin de permitir una mejor comprensión del régimen vigente en la materia. Fuentes del estudio son los textos legales, los debates parlamentarios y la doctrina jurídica.

A tal fin, interesa, en primer lugar, poner de relieve el contexto y significado general de las normas sucedidas en el tiempo, como punto de partida para la identificación de las cuestiones que parecen más problemáticas en materia de defensa nacional; en segundo término, relacionar los datos que demuestran la ampliación del ámbito de la defensa nacional a lo largo de este período; tercero, un especial estudio sobre la delicada cues-

---

\* Premio «José Francisco de Querol y Lombardero» 2006.

tión de la viabilidad del sistema de movilización nacional a la luz de los parámetros constitucionales; en cuarto lugar, analizar el alcance de las nuevas funciones de las Fuerzas Armadas; quinto, comparar los diversos modelos de organización política de la defensa nacional generados en el período propuesto; en sexto lugar, identificar el alcance de los mecanismos de control parlamentario en materia de defensa nacional; y, por último, en séptimo lugar, exponer los problemas que suscita la vigencia de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas. Comenzamos.

## 1. SIGNIFICADO GENERAL DE LAS SUCESIVAS LEYES DE LA DEFENSA NACIONAL

Tres regulaciones ha merecido la defensa nacional después de la Constitución de 1978. La primera se contuvo en la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, que ha de ubicarse entre las iniciales reformas democráticas de la organización militar. La segunda se produjo por la Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero, que reformó los preceptos de la Ley anterior referidos a la organización política y militar de la defensa a fin de reforzar el control del ejecutivo sobre las Fuerzas Armadas. La tercera se ha llevado a cabo en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, que deroga completamente las anteriores y establece un nuevo régimen de la materia, incorporando la realización de nuevas funciones por las Fuerzas Armadas.

En realidad, ha de resaltarse que los contenidos de esas tres leyes no difieren excesivamente entre sí, observándose una clara continuidad normativa. Afortunadamente, pues todas las políticas públicas, incluida la de defensa, resisten mal los cambios radicales de sus fundamentos. Al igual que sucede en los grandes edificios, cualquier intervención sobre los cimientos y pilares se muestra problemática. Las novedades de la reforma de 1984 y de la Ley de 2005 continúan, así, las líneas maestras de la Ley de 1980, introduciendo modificaciones que en ningún caso alteran las bases del sistema democrático de la defensa nacional iniciado por la Constitución de 1978.

La defensa nacional es objeto de un acabado diseño constitucional, a través de una serie de principios que pueden ser identificados partiendo de las referencias a las Fuerzas Armadas, metodología justificada por el esencial papel que a éstas corresponde en la defensa nacional. El punto de partida lógico se encuentra en el principio del ejército permanente esta-

tal, concebido como una organización necesaria vinculada al monopolio estatal de la violencia, según demuestran los artículos 8.1 y 149.1.4.<sup>a</sup> de la Constitución. Después, el principio de separación entre las autoridades civiles y militares propugna la distinción entre la organización civil y la militar, como cabe deducir de los artículos 8.2 y 97 de la Constitución. En inmediata conexión, surge el principio de subordinación de la autoridad militar a la civil, reflejado en el citado artículo 97 de la Constitución y cuya más acabada recepción se encuentra en la caracterización de las Fuerzas Armadas como parte de la Administración del Estado. Sobre la base firme que representan los anteriores principios para la identificación de un verdadero Estado de Derecho, se desarrollan en la misma Constitución el principio de dependencia del ejecutivo (artículos 62.h y 97), el principio defensivo (artículo 8.1), el principio de juridicidad (artículos 8.2 y 117.5) y el principio de la estricta disciplina militar (artículos 25.3, 26, 28.1 y 29.2), que completan la arquitectura constitucional de la defensa nacional (1).

Dentro, pues, de esa permanencia de los principios constitucionales y aun de bastantes fórmulas legales, cabe identificar, decimos, las diferencias entre las tres regulaciones de la defensa nacional de 1980, 1984 y 2005. A continuación, se expondrán los contextos normativos, problemas reales y comportamientos políticos que han acompañado a cada una de las tres leyes citadas.

La primera Ley de Defensa Nacional se situó al final de las iniciales reformas militares de la democracia impulsadas por el Presidente Suárez (centrista). En 1977, antes de aprobarse la Constitución, en plena transición política, se consideró preciso, entre otras medidas, establecer el régimen de actividades políticas y sindicales de los militares, crear la Junta de Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y constituir el Ministerio de Defensa (2). En 1978, al mismo tiempo que se elaboraba el texto constitucional,

---

(1) Para un desarrollo del fundamento y contenido de estos principios, me permito remitir a Fernando LÓPEZ RAMÓN, «Principios de la ordenación constitucional de las Fuerzas Armadas», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991, tomo III, páginas 2547-2597. Con referencia comparada a los Estados de Derecho, véanse también las especificaciones del principio de subordinación del poder militar al poder civil que establece Giuseppe DE VERGOTTINI, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983, páginas 293-301.

(2) Véanse los cinco Reales Decretos-Leyes 7 a 11/1977, de 8 de febrero, sobre distintos aspectos de la organización y el régimen militar y el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, de reestructuración ministerial. Sobre estas reformas, véase en la doctrina el estudio de Miguel DOMÍNGUEZ-BERRUETA y otros, *Constitución, Policía y Fuerzas Armadas*, Madrid, Pons, 1997, páginas 33 y siguientes.

hubieron de aprobarse la Ley reguladora de las funciones de los órganos superiores del Estado en relación con la defensa nacional (Ley 83/1978, de 28 de diciembre) y las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas (Ley 85/1978, de 28 de diciembre) (3). La primera de estas dos leyes constituye antecedente directo de buena parte de los contenidos de la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 1980, en cuya elaboración y tramitación parlamentaria dominó el espíritu de consenso, que venía de la transición política y que tanto peso tuvo en la forja del texto constitucional (4). La Ley continuó, así, las reformas militares, aunque sin llegar a culminarlas, pues diversas cuestiones quedaron pendientes de nuevas regulaciones (5).

La segunda redacción de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional se produjo como consecuencia de las modificaciones introducidas en la misma en 1984, durante el primer Gobierno socialista. La reforma se situaba en un contexto político que cabría calificar de relativamente armonioso, aunque por razones diferentes de las que habían determinado el consenso constitucional. Sobre las conductas políticas pesaba el recuerdo de la cercana rebelión militar del 23 de febrero de 1981, cuya completa sanción penal hubo de asumir en vía de casación la Sala Segunda del Tribunal Supremo (Sentencia de 22 de abril de 1983). No es de extrañar, por tanto, que se buscara reforzar los poderes militares del ejecutivo y acen-

---

(3) Véase Domínguez-Berrueta y otros, obra citada, página 48.

(4) En la votación final de conjunto en el Congreso, el proyecto de la Ley Orgánica 6/1980 obtuvo nada menos que 291 votos a favor, de un total de 295 votos emitidos (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, número 79, sesión plenaria de 10 de abril de 1980, página 5368). Entre las diversas muestras de satisfacción por la conducta política seguida en los debates parlamentarios, cabe citar el reconocimiento por el portavoz comunista (Sánchez Montero) de que el trabajo había sido «grande y positivo», destacando «el espíritu abierto de diálogo, tanto del Gobierno como de UCD» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, número 77, sesión plenaria de 27 de marzo de 1980, página 5206).

(5) Conforme a las remisiones contenidas en la Ley Orgánica 6/1980, se preveían nuevas regulaciones en las siguientes materias: movilización nacional (artículo 14), industrias de interés para la defensa (artículo 17), estados de excepción (artículo 20), protección civil (artículo 22), enseñanza militar (artículo 27), organización territorial militar (artículo 32), servicio militar y objeción de conciencia (artículo 37), organización de la Guardia Civil (artículo 38) y Jurisdicción Militar (artículo 40).

El propio Ministro de Defensa (Rodríguez Sahagún) aseguró en los debates parlamentarios que «tras esta ley orgánica vendrán a esta cámara otra serie de leyes contenidas y enumeradas en este texto y otras que, aunque aquí no aparecen, han sido ya anunciadas por el Gobierno» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, número 79, sesión plenaria de 10 de abril de 1980, página 5377).

Sin embargo, dentro de la I Legislatura constitucional, únicamente fue posible aprobar una reforma parcial, aunque importante, de la justicia militar (Ley Orgánica 9/1980, de 6 de diciembre) y el régimen de los estados de alarma, excepción o sitio (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio).

tuar los medios de coordinación de los tres ejércitos (6). Y tampoco produce sorpresa que la reforma obtuviera un amplio respaldo parlamentario, lejos, no obstante, de la casi unanimidad que se había logrado cuatro años antes (7). En todo caso, la nueva regulación de la defensa nacional marcó el inicio de las reformas militares promovidas por el Presidente González, que sirvieron especialmente para reestructurar por completo la justicia militar (8).

La Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 1980-1984 pudo ser aplicada sin mayores problemas ni tensiones, no solo durante las legislaturas de dominio socialista, sino también a lo largo de buena parte de las legislaturas de mayoría popular. No obstante, a raíz de la importante decisión

---

(6) En la presentación de la reforma de la Ley, el Ministro de Defensa (Serra) aseguraba que «la estructura de los órganos superiores de la defensa en España dista mucho de garantizar la eficacia en la programación y la unidad de actuación que han logrado ya las democracias occidentales», puesto que «la unidad de esfuerzo en materia de defensa no se logra por la superposición de los órganos que la pretenden, sino por su conjunción, y esta conjunción no se alcanza sin la creación de un Ministerio de Defensa potente y sin garantizar la perfecta articulación con las decisiones del Gobierno» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, número 79, sesión plenaria de 29 de noviembre de 1983, página 3826).

(7) En la votación final de conjunto en el Congreso, el proyecto de la Ley Orgánica 1/1984 obtuvo 205 votos a favor, de un total de 280 votos emitidos (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, número 80, sesión plenaria de 30 de noviembre de 1983, página 3879). Se opuso al proyecto de ley el Grupo Popular, mostrando, así, sus discrepancias con la tramitación por procedimiento de urgencia del proyecto de ley y otras cuestiones, según puso de relieve su portavoz (Manglano de Mas) en el turno de explicación de voto (*Diario*, páginas 3879-3880). No obstante, el portavoz socialista (Muñoz García) destacó «el notable esfuerzo de explicación, comprensión y cooperación habido entre todos los grupos parlamentarios en el transcurso de los trabajos del debate de este proyecto de Ley, sobre todo en Ponencia» (*Diario*, página 3880).

(8) En la II Legislatura constitucional se aprobó el nuevo régimen sancionador militar, integrado por el Código Penal Militar (Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre) y la primera Ley de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas (Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre); en esta Legislatura también se aprobaron las Leyes reguladoras de la objeción de conciencia (Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre y Ley 48/1984, de 26 de diciembre). En la III Legislatura, persistiendo la mayoría parlamentaria socialista, se aprobó el régimen orgánico y procesal militar, mediante la Ley de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar (Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio), la Ley de Planta y Organización Territorial de la Jurisdicción Militar (Ley 44/1988, de 15 de diciembre) y la Ley Procesal Militar (Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril). Por fin, en la IV Legislatura, asimismo con mayoría socialista, se aprobó la Ley de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil (Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio), completándose, de esta forma, la derogación del Código de Justicia Militar de 1945; también se aprobó una nueva regulación completa del servicio militar (Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre). El proceso está bien descrito por Antonio MILLÁN GARRIDO, «La reforma de la justicia militar en el Derecho español», en la recopilación legislativa por el mismo dirigida, *Justicia militar*, 3.<sup>a</sup> edición, Barcelona, Ariel, 2003, páginas 19-80.

de profesionalizar al personal militar, se encomendó al Gobierno la elaboración de «los proyectos de ley necesarios para adaptar el ordenamiento legal de la defensa nacional y el régimen de derechos y deberes de los militares al modelo de Fuerzas Armadas profesionales» (disposición final séptima de la Ley 17/1999) (9).

Acontecimientos posteriores incidieron, sin duda, tanto en la oportunidad de cumplir ese encargo, como en el alcance que habría de darse al mismo. En efecto, el atentado contra las torres gemelas de Nueva York (11 de septiembre de 2001) modificó de manera significativa la política de seguridad de los Estados Unidos y, después, la de los restantes países desarrollados, incluida España. Las alarmas se dispararon, poniéndose de relieve las carencias de los sistemas de seguridad nacionales, europeo e internacional. Fruto de esas inquietudes fue la elaboración por el último Gobierno del Presidente Aznar de la Revisión Estratégica de la Defensa (2003), donde se planteaba la existencia de importantes problemas interrelacionados de seguridad interior y exterior y la aparición de nuevas amenazas, proponiendo, a fin de afrontar todo ello, la aprobación de otra Ley de Defensa Nacional, entre diversas medidas que contaron con amplio respaldo parlamentario (10). La natural evolución del proceso fue impedida por las fuertes tensiones políticas derivadas de la implicación de nuestro país en la invasión de Irak (20 de marzo de 2003), así como por la reacción de la opinión pública en contra del Gobierno tras el atentado de la estación de Atocha en Madrid (11 de marzo de 2004), en vísperas de las elecciones generales.

Como consecuencia de esas graves tensiones políticas, la tercera Ley de la Defensa Nacional (Ley Orgánica 5/2005), promovida por el Gobier-

---

(9) En la VI Legislatura, de ejecutivo popular, se aprobaron la nueva Ley de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas (Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, que derogó la Ley Orgánica 12/1985), la Ley de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas (Ley 17/1999, de 18 de mayo) y la Ley de Régimen del Personal de la Guardia Civil (Ley 42/1999, de 25 de noviembre).

Ya en la VII Legislatura, con mayoría parlamentaria popular, se aprobaron el Libro Blanco de la Defensa (2000) y la Directiva de Defensa Nacional del Presidente del Gobierno 1/2000, de 1 de diciembre, documentos en los que se preveían las consecuencias del sistema de ejército profesional.

(10) Véanse: MINISTERIO DE DEFENSA, *Revisión Estratégica de la Defensa*, Madrid, 2002, en especial el anejo G, «Consecuencias normativas y organizativas», en páginas 323-343 y MINISTERIO DE DEFENSA, *Revisión Estratégica de la Defensa. Comparecencia del Ministro de Defensa Federico Trillo-Figueroa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados (18 de diciembre de 2002)*, Madrid, 2003. Entre los fundamentos doctrinales de estos documentos, cabe citar los estudios reunidos en MINISTERIO DE DEFENSA, *Revisión de la defensa nacional*, Madrid, 2002.

no del Presidente Rodríguez Zapatero (socialista), no puede considerarse fruto del consenso, aunque sus puntos de partida no contengan variantes significativas con respecto a las iniciativas anteriores (11). El cuadro político general de enfrentamientos constantes y descalificaciones absolutas ha quedado sobradamente reflejado en los correspondientes debates parlamentarios (12).

No dejan de existir diferencias, por supuesto, en cuestiones que no cabe considerar menores, entre las diversas versiones normativas de la defensa nacional. Los epígrafes siguientes van encaminados precisamente a poner de relieve las novedades introducidas, con especial atención a las que parecen más problemáticas. Dada esta óptica del estudio, conviene insistir aquí, nuevamente, en la continuidad de las regulaciones que, más allá de los concretos enfrentamientos políticos del momento, obedecen a una común visión democrática de la defensa nacional.

Una última cuestión general: la relativa al carácter y a la denominación de las leyes que estudiamos. Se trata de leyes orgánicas, aunque no todo su contenido puede considerarse incluido en la reserva constitucional de ley orgánica implicada, que es la relativa a «las bases de la organización militar» (Constitución: artículo 8.2). La organización militar, en realidad, es una parte del régimen jurídico de la defensa nacional, por lo cual, única-

---

(11) La permanencia de los planteamientos generales se comprueba en la Directiva de Defensa Nacional del Presidente del Gobierno 1/2004, de 30 de diciembre, donde se propone la elaboración de una nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional sin que se modifiquen las pautas establecidas sobre la misma en la Revisión Estratégica de la Defensa de 2002.

(12) En la votación final de conjunto en el Congreso de los Diputados, el proyecto de la Ley Orgánica 5/2005 arrojó 183 votos a favor, 135 en contra y 11 abstenciones (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, número 110, sesión plenaria de 15 de septiembre de 2005, página 5547).

En esa sesión, el Ministro de Defensa (Bono Martínez) había empezado dirigiendo a la oposición popular «la petición de que se sumen al consenso» (página 5522). Propuesta que fue rechazada por el portavoz popular (López-Amor), a pesar de «entender la necesidad de una nueva ley», por considerar el proyecto «acarreo de artículos inconexos, que no tiene un corpus doctrinal y que no responde más que al deseo de satisfacer a un sector de las Fuerzas Armadas» (página 5531), advirtiendo que su grupo «cuando se den las condiciones hará otra ley de defensa» (página 5532) y acusando al Gobierno de haber «roto el consenso de veinticinco años democráticos en materia de seguridad y defensa» (página 5533). A continuación, el portavoz de los convergentes catalanes (Maldonado i Gili) se lamentó de «la ausencia de consenso político unánime», haciendo una llamada a los populares «para que se suban al carro del sí» (página 5534). Tono conciliador que fue abandonado por el portavoz socialista (Cuadrado Bausela), cuando empezó su intervención preguntándose «¿qué le pasa al Partido Popular que nadie le entiende?», para, a continuación, reprochar a la oposición que no hubiera «acertado a señalar ni un solo artículo para explicar que es una mala ley» (página 5535), suponiendo que le molesta «que el Partido Socialista sea capaz de llegar a acuerdos con todos» (página 5536).

mente los contenidos legales que pudieran considerarse bases de la organización militar habrían de incluirse en la reserva de ley orgánica. No obstante, es ciertamente difícil establecer una nítida diferenciación entre ambas materias. Así, en la inicial redacción de 1980, el mismo título de la norma manifestaba la amplitud de su contenido, al hacer referencia a «los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar», si bien el texto de la ley no precisaba qué preceptos se correspondían con la reserva de ley orgánica. La última regulación, en cambio, aunque va exclusivamente rotulada como Ley de la Defensa Nacional, asume su carácter de ley parcialmente orgánica, incluyendo la identificación legal de los preceptos que, por considerarse bases de la organización militar, se comprenden en la reserva de ley orgánica (Ley 5/2005: disposición final 2.<sup>a</sup>2).

## 2. LA AMPLIACIÓN DEL ÁMBITO DE LA DEFENSA NACIONAL

El ámbito de la defensa nacional ha experimentado un notable incremento, como consecuencia del impulso procedente de las nuevas necesidades, que reclaman una mayor implicación entre las diversas facetas de la seguridad, tendiéndose a superar la tradicional rígida división entre seguridad interior y exterior (13). Curiosamente, sin embargo, la ampliación del ámbito de la defensa nacional no se corresponde con un mayor detalle en el tratamiento normativo de las cuestiones conceptuales. Al contrario, se ha pasado de una completa exposición en la Ley de 1980, que comprendía el concepto de la defensa nacional, su finalidad, características, componentes y efectos (aspectos que no fueron alterados en la reforma de 1984), a una referencia más breve en la Ley de 2005, limitada a expresar la finalidad de la defensa nacional.

En la Ley de 1980, el tratamiento general de la defensa nacional resultaba, en efecto, bastante completo. Comenzaba definiéndose ésta, en términos muy amplios, como «la disposición, integración y acción coordina-

---

(13) En ese sentido, reclama contemplar la seguridad desde una perspectiva unitaria Luis ORTEGA, «Hacia un concepto integral de seguridad europea», en el volumen dirigido por el mismo, *La seguridad integral europea*, Valladolid, Lex Nova, 2005, página 28, afirmando que «lo determinante es asegurar que la seguridad concreta de cada ciudadano no se ve afectada por intervenciones externas indeseables y a tal efecto y desde tal perspectiva es irrelevante que la amenaza se produzca en el seno de la Unión Europea o que esté originada más allá de sus fronteras, o si esta amenaza está provocada por el terrorismo, por la delincuencia organizada o por el riesgo ambiental o sanitario». Bajo la óptica de la seguridad nacional, véanse el conjunto de estudios reunidos en MINISTERIO DE DEFENSA, *La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes*, Madrid, 2001.

da de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación, ante cualquier forma de agresión» (artículo 2). En el mismo precepto, se establecía la finalidad de tal función pública, empleando para ello la lista de misiones encomendadas a las Fuerzas Armadas en el artículo 8.1 de la Constitución con algún aditamento («garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria, en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución»). A continuación, la defensa nacional era caracterizada como «un conjunto armónico» en todas sus fases («tanto en su preparación y organización como en su ejecución»), que había de proporcionar «una efectiva seguridad nacional» (artículo 3). Por fin, se diferenciaba la general política de defensa, que «determina los objetivos de la defensa nacional y los recursos y acciones necesarios para obtenerlos», de la estricta política militar, que, dentro de la anterior, «determina la organización, preparación y actualización del potencial militar» (artículo 4) (14).

La Ley de 2005, en cambio, es mucho más parca en relación con las cuestiones conceptuales. No se encuentra en ella una directa definición de la defensa nacional ni de sus componentes, a pesar de la insistencia parlamentaria de la oposición por incluir tales conceptos (15). Solo se contiene una larga referencia a la «finalidad de la política de defensa», introducida en el debate parlamentario de la norma (16). Se trata del artículo 2 de Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005:

«La política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del

---

(14) Una parte significativa de estas definiciones legales procedía de la Ley reguladora de las funciones de los órganos superiores del Estado en relación con la defensa nacional (Ley 83/1978, de 28 de diciembre: artículos 2, 3.1 y 4.1).

(15) Véase la defensa de las enmiendas del Grupo Popular en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados por parte del diputado Atencia Robledo, reclamando «la necesidad de recoger en el articulado de la ley la definición de lo que representa la defensa nacional, porque este proyecto de ley ni siquiera la define» y pretendiendo incluir «la finalidad fundamental de la política de seguridad y defensa», así como consolidar el «nuevo concepto de seguridad y defensa» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones*, número 332, sesión de la Comisión de Defensa de 28 de junio de 2005, página 15).

(16) La modificación del proyecto de Ley en este punto se produjo en la Ponencia, a partir de la enmienda número 4 del Grupo de Izquierda Unida (*Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, serie A, número 31-5, de 18 de mayo de 2005, página 18), que dio lugar a una enmienda transaccional aceptada por la Ponencia (*Boletín*, número 31-7, de 28 de junio de 2005, página 108),

Estado Social y Democrático de Derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España.»

Aunque la enumeración de fines resulta en buena medida coincidente con la anterior regulación de 1980, no deja de llamar la atención la prioridad concedida a los valores constitucionales, reiteradamente aludidos en la Ley de 2005. Las diferencias parecen ser no solo de tipo conceptual o sistemático, pues pudieran llegar a afectar al mismo alcance del sistema de la defensa nacional, como veremos en el epígrafe siguiente en relación con la problemática de la movilización nacional.

En todo caso, la nueva Ley refleja la clara voluntad de expandir el ámbito de la defensa nacional. Así lo prueba la enfática referencia legal al objetivo de «contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales». Ése es justamente el elemento que ha cambiado de 1980 a 2005, como se dice en el preámbulo de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005:

«El escenario estratégico ha visto desaparecer la política de bloques que protagonizó la guerra fría y emerger la globalización y un nuevo marco en las relaciones internacionales. Al mismo tiempo, junto a los riesgos y amenazas tradicionales para la paz, la estabilidad y la seguridad, surgen otros como el terrorismo transnacional con disposición y capacidad de infligir daño indiscriminadamente.

Disminuyen las guerras de tipo convencional, pero proliferan conflictos armados que, tanto por sus causas como por sus efectos, tienen implicaciones notables más allá del lugar en donde se producen.

En el ámbito de la seguridad y la defensa, la interdependencia entre los Estados es considerable, por lo que éstos se agrupan en organizaciones que fomentan, desarrollan e incrementan los niveles de estabilidad, como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea. Desde 1980 España se ha incorporado a la Organización del Tratado del Atlántico Norte y a la Unión Europea Occidental. Además, la Constitución Europea, ratificada recientemente en referéndum por nuestro país, establece las bases para construir una auténtica política de seguridad y defensa común en el marco de la Unión Europea. Nuestra estrate-

gia debe fundamentarse en un sistema multilateral de acciones e iniciativas, basado en el reconocimiento de que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad fundamental en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.»

El largo párrafo que acaba de transcribirse es notablemente expresivo de la modificación de circunstancias acaecida. Variación que ha afectado no solo a los elementos exteriores, sino también a las propias condiciones políticas del país. Recuérdese en tal sentido el complicado proceso seguido para llegar a la plena integración de España en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (17). Ni el mundo ni el país de 2005 son los de 1980.

Sin embargo, no parece adecuado considerar que el cambio de condiciones es de tal magnitud que sea preciso dudar de la pertinencia de seguir refiriendo el ámbito básico de la defensa a lo nacional y lo militar. En términos legales, la continuidad de la política de defensa vinculada a los intereses nacionales y articulada fundamentalmente a través de la política militar resulta algo obvio, a la vista del contenido de las sucesivas leyes de defensa nacional. En la última de ellas, permanece tal carácter nacional y armado de la defensa, y aunque ésta se amplía, incluyendo el objetivo de preservación de la paz y seguridad internacionales, ello es únicamente «en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España» (Ley Orgánica 5/2005: artículo 2) y manteniendo a las Fuerzas Armadas como «el elemento esencial de la defensa» (Ley Orgánica 5/2005: artículo 10.1). Adicionalmente, conviene tener en cuenta que ninguno de los compromisos internacionales de carácter militar afecta a la subsistencia de las políticas estatales de defensa nacional (18).

---

(17) La integración de España en la OTAN fue acordada en 1981, tras ser incluida en el programa de gobierno del Presidente Calvo Sotelo (centrista). Fue suspendida al año siguiente por el ejecutivo del Presidente González (socialista), que en 1986 sometió a referéndum la permanencia en la Organización. Hasta 1996, con el Presidente Aznar (popular), no se produjo la autorización parlamentaria para negociar el ingreso de España en la estructura militar de dicha Organización, cuya efectiva incorporación tuvo lugar en 1999. Sobre el proceso, véase Fernando RODRIGO, «La inserción de España en la política de seguridad occidental», en Richard GILLESPIE y otros (editores), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza, 1999, páginas 77-103.

(18) Se confirma este aspecto incluso en relación con los servicios de inteligencia, como demuestra la experiencia europea, al preferir los mecanismos tendentes a compartir la información generada por los servicios estatales, en lugar de centralizar su producción en un servicio europeo, según indica Nuria GARRIDO CUENCA, «Seguridad y servicios de inteligencia en Europa», en Luis ORTEGA (director), *La seguridad integral europea*, Valladolid, Lex Nova, 2005, páginas 150-151.

La existencia de múltiples facetas de los problemas de seguridad, que pueden tener orígenes y efectos ambientales, sanitarios, económicos o sociales, no justificaría la integración de las correspondientes políticas públicas en la defensa nacional. Como explica Chantebout, una significación tan amplia de la defensa nacional privaría de operatividad al concepto: «si la defensa nacional está por todas partes, corre el riesgo de no estar en ninguna»; la noción amplia resulta inservible, pues se confunde con la política general del Gobierno y, además, resulta peligrosa para las libertades públicas; de ahí que el autor proponga una noción restringida, conforme a la cual la defensa nacional sería «el conjunto de actividades que tienen por objeto principal el aumento de la potencia militar de una nación o de su capacidad de resistencia a una acción armada dirigida contra ella»; teniendo por objeto la organización de la defensa nacional, desde tal concepción, determinar los órganos políticos y administrativos encargados de llevar a cabo los fines de la acción militar (19).

### 3. LAS INCÓGNITAS EN MATERIA DE MOVILIZACIÓN NACIONAL

Una de las cuestiones más importantes que plantean los sistemas de defensa nacional es el grado de militarización de la sociedad que se prevé en los mismos. La experiencia española, como es sabido, resulta fuertemente traumática en este sentido, al presentar una amplia acogida histórica de diversas manifestaciones de militarismo (20). Entre ellas, interesa ahora referirse a la denominada movilización nacional, objeto de una por-

---

(19) Cabe remitir ampliamente al gran estudio de Bernard CHANTEBOUT, *L'organisation générale de la défense nationale en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale*, Paris, Librairie Générale de Droit et Législation, 1967, páginas 6-28 (en página 28 está la definición de la defensa nacional). Sobre el peligro para las libertades públicas de todas las diversas formas de guerra aceptadas comúnmente (guerra psicológica, guerra económica, etc.), escribe el autor en página 26: «si la producción industrial es una necesidad de defensa nacional, el ejercicio del derecho de huelga perjudica a los intereses vitales del país y la actividad sindical introduce en la empresa un estado de espíritu perjudicial para la producción; incluso, si se admite que la cohesión nacional es uno de los factores de nuestra defensa, se estará tentado de limitar los medios de expresión de los que dispone la oposición no oficial».

(20) Entre la literatura referida al militarismo español, pueden destacarse las siguientes obras: Stanley G. PAYNE, *Ejército y sociedad en la España liberal (1808-1936)*, Madrid, Akal, 1977; Manuel BALLBÉ, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, Alianza, 1983; Carlos SECO SERRANO, *Militarismo y civilismo en la España contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1984.

menorizada regulación en el año 1969, que sorprendentemente todavía pudiera considerarse en vigor, parcialmente al menos, al amparo de la legislación de la defensa nacional.

La llamada Ley Básica de Movilización Nacional (Ley 50/1969, de 26 de abril) regulaba la movilización como una técnica de militarización con la finalidad primordial de mantener el orden público interno. En esa Ley, propia de un régimen autoritario, todos los «recursos nacionales» podían «ser movilizados para su empleo en las necesidades de la defensa nacional o cuando circunstancias excepcionales lo exijan» (artículo 1). Entre los «recursos nacionales» se incluían los militares, humanos, económicos, sanitarios, de investigación, de transportes, comunicaciones y medios de información, pudiendo afectar la movilización a cualesquiera personas físicas y jurídicas, así como a todo tipo de bienes, derechos y prestaciones (artículo 2). El exacto alcance de la movilización se determinaba por la autoridad competente para decretarla, calidad que, si normalmente se atribuía al Consejo de Ministros, en zonas incomunicadas correspondía a «la autoridad militar de mayor empleo o antigüedad de cualquiera de los ejércitos que tenga mando superior de las fuerzas en el territorio de que se trate» (artículo 4). En todo caso, la vinculación del sistema de movilización a las Fuerzas Armadas era claramente deducible de la organización prevista y del estatuto aplicable a las personas afectadas, al establecerse, de una parte, la constitución del Servicio Central de Movilización en el Alto Estado Mayor (artículo 6) y, de otra parte, la aplicación al personal movilizado de «los derechos y obligaciones señalados en los reglamentos de los respectivos ejércitos» (artículo 11), con sujeción a la justicia militar (artículo 18). La Ley de Movilización Nacional fue utilizada en diversos momentos para colocar bajo el mando de las autoridades militares a grupos de trabajadores inmersos en situaciones laborales conflictivas (21).

---

(21) Véanse: Manuel GONZÁLEZ GARCÍA, «Las Fuerzas Armadas: pariente pobre del régimen de Franco», en Paul PRESTON (director), *España en crisis. Evolución y decadencia del régimen de Franco*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, páginas 70-71, quien pone como ejemplos de aplicación de la Ley de Movilización Nacional las huelgas del Metro de Madrid en 1970 y de Astilleros Bazán en 1972; Vicenç FISAS ARMENGOL, *El poder militar en España*, Barcelona, Laia, 1979, páginas 134-140, quien califica a la Ley de Movilización Nacional como «una de las leyes más anacrónicas y medievales inventadas por el aparato represivo del Estado» (página 134), analizando el sistema de la norma y dando cuenta de sus aplicaciones, entre las que incluye, además de los casos citados, los conflictos laborales de RENFE, Correos, policía municipal y bomberos de Barcelona y transportes urbanos de Zaragoza en 1976, policía municipal de Madrid en 1977 y ENDESA en 1978 (página 140).

La mayor parte de las previsiones de esa Ley de Movilización Nacional de 1969 resultan de imposible engarce en el sistema constitucional. La militarización dentro del territorio español exigiría ineludiblemente la previa declaración del estado de sitio. Sólo en tal supuesto, que corresponde acordar al Congreso de los Diputados, el Gobierno podría designar, de acuerdo con los términos previstos en la correspondiente declaración, «la autoridad militar que, bajo su dirección, haya de ejecutar las medidas que procedan», conforme se establece en la Ley de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio: artículo 33.2) (22). Sin embargo, la legislación relativa a la defensa nacional no ha terminado de aclarar esta importante cuestión.

En la Ley de 1980, los primeros artículos llegaban a configurar la defensa nacional con tan gran amplitud, según ya hemos visto, que podían ser interpretados como una suerte de justificación ideológica de la movilización nacional en su versión autoritaria de 1969. En todo caso, el problema sobre la vigencia de la Ley de Movilización Nacional de 1969 derivaba directamente del artículo 14.1 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 1980:

«Todos los recursos humanos y materiales y todas las actividades, cualquiera que sea su naturaleza, podrán ser movilizados por el Gobierno para satisfacer las necesidades de la defensa nacional o las planteadas por circunstancias excepcionales, en los términos que establezca la Ley de Movilización Nacional.»

Quizá sean comprensibles esas ambigüedades legales al producirse en 1980, cuando aún no se había regulado el estado de sitio conforme a la exigencia de la Constitución de 1978 (artículo 116). Pero una vez establecida la estricta vinculación entre la militarización y el estado de sitio en la Ley Orgánica 4/1981, debe estar claro que ninguna movilización que produzca la militarización en el territorio nacional es posible al margen de lo previsto en dicha Ley. El Gobierno (y por supuesto cualquier autoridad militar) carece de facultades para decretar una movilización de las caracterís-

---

(22) Véanse: Pedro CRUZ VILLALÓN, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984; Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, «La participación militar en el estado de sitio y el modelo de régimen democrático», en *Revista de Derecho Público* números 96-97 (1984), páginas 479-539; y Carlos GARRIDO LÓPEZ, «El estado de sitio como recurso extraordinario del Estado ante amenazas y agresiones armadas», en Javier FERNÁNDEZ LÓPEZ (coordinador), *25 años de Constitución y Fuerzas Armadas*, Zaragoza, Pórtico, 2003, páginas 95-126.

ticas previstas en la Ley de 1969 sin la previa declaración del estado de sitio (hecha por el Congreso de los Diputados, a propuesta del Gobierno: artículo 116.4 de la Constitución). Por ello, había que entender que las facultades de movilización nacional del Gobierno, previstas en el citado artículo 14.1 de la Ley de Defensa Nacional de 1980, sólo podían llevarse a cabo tras la correspondiente declaración del estado de sitio y de conformidad con el contenido de la misma (23).

La descoordinación legal derivada de la prioridad temporal en la regulación de la defensa nacional se manifestó en la falta de sintonía con la posterior normativa del estado de sitio. Así, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 1980 se refería, en caso de estado de sitio, a «la autoridad militar que haya de hacerse cargo del mando en el territorio», previendo que tal autoridad «asumirá automáticamente las facultades que corresponden a la civil en los estados de alarma y excepción» (Ley Orgánica 6/1980: artículo 22.2). En cambio, la Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio de 1981 prevé, como ya nos consta, que, declarado el estado de sitio por el Congreso de los Diputados, es el Gobierno quien asumirá «todas las facultades extraordinarias», correspondiendo precisamente al Gobierno designar «la autoridad militar que, bajo su dirección, haya de ejecutar las medidas que procedan» (Ley Orgánica 4/1981: artículo 33.2). No puede haber duda de que, como consecuencia de esta última regulación, ninguna autoridad militar puede asumir «automáticamente» en el estado de sitio ninguna facultad sin previa designación expresa por el Gobierno.

Hubiera sido deseable aclarar las anteriores cuestiones en la reforma de 1984 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional. Pero nada se hizo, manteniéndose la misma redacción de 1980 en los preceptos concernidos (artículos 14.1 y 22.2). No obstante, la Ley de Movilización Nacional de 1969, en sus escasos preceptos no incompatibles con el régimen constitucional del estado de sitio, parecía haber quedado, cuando menos, obsoleta.

De asombrosa ha de calificarse, en consecuencia, la reviviscencia experimentada por la Ley de Movilización Nacional de 1969 con ocasión del nuevo régimen de personal de las Fuerzas Armadas en 1999. Se estableció entonces que «la Ley 50/1969, de 26 de abril, Básica de Movilización Nacional, continuará en vigor con carácter reglamentario en lo que no se oponga a lo previsto en la presente Ley» (Ley 17/1999, de 18 de mayo: disposición derogatoria única, apartado 2). La justificación de esa extra-

---

(23) Considera, en cambio, que la movilización es constitucionalmente viable, al margen del estado de sitio, Manuel BALADO RUIZ-GALLEGOS, *Industria y defensa nacional. Estudio jurídico-administrativo*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1989, página 413.

vagante previsión parece haya de encontrarse en la figura de los reservistas, que la misma Ley previó pudieran incorporarse a las Fuerzas Armadas «cuando las necesidades de la defensa nacional no puedan ser atendidas por los efectivos de militares profesionales» (Ley 17/1999: artículo 4.2). Junto a los reservistas temporales y voluntarios, los reservistas obligatorios vinieron, así, a constituir un contrapeso legal, hasta ahora nunca utilizado, de la suspensión del servicio militar obligatorio establecida en dicha norma (Ley 17/1999: disposición adicional 13.<sup>a</sup>).

Sin embargo, la llamada a los reservistas obligatorios no puede considerarse equivalente a las medidas de militarización social previstas en la Ley de Movilización Nacional de 1969. Por tanto, a fin de circunscribir adecuadamente el posible ámbito de desenvolvimiento de dicha Ley de 1969, importa destacar que la declaración de reservistas obligatorios corresponde exclusivamente al Gobierno, quien precisa de la autorización del Congreso de los Diputados (Ley 17/1999: artículos 4.2 y 178.1). Por otra parte, se admite legalmente, como no podía dejar de ser, a la vista del artículo 30.2 de la Constitución, la objeción de conciencia de los reservistas obligatorios (Ley 17/1999: artículo 180). Asimismo, se excluye la aplicación del régimen militar a los reservistas incorporados a las denominadas «organizaciones de interés general» (Ley 17/1999: artículo 183.2). No parece que quede espacio, por tanto, para la aplicación, ni tan siquiera parcial, de la normativa de movilización nacional de 1969, cuyo mantenimiento en 1999, siquiera sea con rango reglamentario, resulta equívoco.

Lamentablemente, no se ha aprovechado la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005 para solucionar la cuestión, y ello a pesar de que ésta fue explícitamente planteada en el debate parlamentario (24). En todo caso, se confirma la impresión de que el espacio dejado a la eventual aplicación de la degradada Ley de Movilización Nacional resulta escasísimo. Así, la aportación de recursos humanos a la defensa nacional se canaliza expresamente a través del citado sistema de reservistas (Ley Orgánica 5/2005: artículo 29.a). Es más, la genérica referencia legal a la contribución de los recursos materiales a las necesidades de la defensa nacional

---

(24) La derogación de la Ley de Movilización Nacional de 1969 fue propuesta en la enmienda número 182, del Grupo de Coalición Canaria, que consideraba la norma «de imposible aplicación», «obsoleto contenido» y «efecto esperpéntico» (*Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, serie A, número 31-5, de 18 de mayo de 2005, página 80). Sin embargo, la defensa de la enmienda en Comisión por el diputado canario Mardones Sevilla fue rechazada por el portavoz socialista (Cuadrado Bausela), quien, «a pesar de estar de acuerdo con el sentido de su enmienda», consideró necesario mantener la Ley de 1969 hasta tanto se aprobara un nuevo régimen de la movilización nacional (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones*, número 332, sesión de la Comisión de Defensa de 28 de junio de 2005, páginas 4 y 18).

(Ley Orgánica 5/2005: artículo 29.b) no parece pueda entenderse hecha al margen del régimen legal de las expropiaciones y requisas militares (Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954: artículos 100 a 107). No obstante, hubiera sido conveniente derogar expresamente la Ley de Movilización Nacional de 1969, poniendo fin de manera definitiva e inequívoca a las formas de militarización social en ella previstas.

Una última cuestión conviene plantear. En la nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional diversos preceptos del título V («Contribución a la defensa») establecen amplios poderes de coordinación del Consejo de Defensa Nacional «en tiempo de conflicto armado (o bélico) y durante la vigencia del estado de sitio». Dichos poderes alcanzan a los siguientes ámbitos: «el sistema de responsabilidad permanente de recursos» (Ley Orgánica 5/2005: artículo 22.2), «las actuaciones de la Guardia Civil» (artículo 25), «el Cuerpo Nacional de Policía» (artículo 27) y «las actuaciones del sistema de cooperación en materia de protección civil» (artículo 28). Pues bien, parece preciso indicar que el «tiempo de conflicto armado (o bélico)», al que se refieren los citados preceptos, no podría ser otro que el de guerra declarada conforme a lo previsto en el artículo 63.3 de la Constitución. Solo en ese supuesto, que en la Constitución parece exigir un enemigo exterior, y en el de declaración del estado de sitio, parece posible admitir una militarización social como la que deriva de tan amplias facultades de coordinación del Consejo de Defensa Nacional. Y requisito ineludible del tiempo de guerra (o de conflicto armado o bélico, por tanto), al igual que del estado de sitio, es la intervención parlamentaria (de las Cortes Generales en el primer caso y solo del Congreso de los Diputados en el segundo), en la que se determine el alcance temporal, territorial y funcional de la intervención militar. En definitiva, solo en el contexto delimitado por esas intervenciones parlamentarias cabe admitir los mismos poderes de coordinación del Consejo de Defensa Nacional (25).

---

(25) En el debate parlamentario de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005, el Grupo Vasco propuso en la enmienda número 41 suprimir todo el título V del proyecto de Ley, alegando en su justificación, de un lado, que la referencia al «tiempo de conflicto bélico» producía inseguridad y, de otro lado, que los preceptos en cuestión «adelantan de una manera ilegítima e inconstitucional un contenido que sólo sería posible concretar cuando se conocieran las circunstancias de uso de la fuerza que caracterizan al supuesto de un estado de sitio» (*Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, serie A, número 31-5, de 18 de mayo de 2005, página 29). La enmienda fue defendida sin éxito en la Comisión de Defensa (intervención de la diputada Uria Etxebarria, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones*, número 332, sesión de la Comisión de Defensa de 28 de junio de 2005, página 7) y en el Pleno del Congreso de los Diputados (intervención del diputado Txueka Isasti, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, número 110, sesión plenaria de 15 de septiembre de 2005, página 5530).

#### 4. LAS NUEVAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS

La identificación normativa de las denominadas «misiones» de las Fuerzas Armadas tiene gran interés, puesto que sirve para establecer las actuaciones características de las mismas. Dichas misiones han experimentado ampliaciones, en relación con las previstas en materia de defensa exterior e interior en la Constitución (artículo 8.1), lo cual resulta coherente con las aperturas del ámbito de la defensa nacional anteriormente descritas, aunque ésta no pueda llegar a incluir la movilización nacional, como acabamos de ver.

En tal sentido, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 1980 preveía la colaboración de las Fuerzas Armadas en «casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad u otra necesidad pública de naturaleza análoga» (artículo 22.1). Después, la Ley de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas de 1999 consideró tarea propia de las Fuerzas Armadas contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales (artículo 165). Siguiendo con la ampliación de las funciones de las Fuerzas Armadas, la nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005 incluye la ejecución de los compromisos militares internacionales y la evacuación de residentes españoles en peligro en el extranjero (artículo 15); además, efectúa una relación de las operaciones militares que cabría desempeñar en cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas (artículo 16).

Todas estas nuevas misiones de las Fuerzas Armadas parecen admisibles a quienes consideran ya superada la primera postura doctrinal, que, tras la Constitución de 1978 y de forma prácticamente unánime, consideraba necesaria la previa declaración de guerra o del estado de sitio para todo empleo de las Fuerzas Armadas. Se afirma, así, que la indiscutible realidad de intervenciones militares al margen de tales supuestos ha llevado a admitir la viabilidad constitucional de las mismas (26). No obstante, la necesidad de la declaración de guerra para la participación del Estado español en conflictos armados exteriores, salvo en supuestos de legítima defensa y de participación en misiones internacionales de paz, ha sido planteada con renovada energía recientemente (27). Aquí nos limitaremos

---

(26) Véanse Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, «El estatuto jurídico-constitucional de las Fuerzas Armadas y su desarrollo legislativo. Balance de un cuarto de siglo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 70 (2004), página 195; y con algunos matices también Lorenzo COTINO HUESO, *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, páginas 120 y 197.

(27) Véase Eduardo MELERO ALONSO, *La declaración de guerra en el ordenamiento jurídico español (Un mecanismo para el control jurídico de la participación del Estado español en conflictos armados)*, Madrid, Dykinson, 2006, en especial, páginas 65-117.

a caracterizar brevemente las grandes misiones constitucional o legalmente atribuidas a las Fuerzas Armadas.

a) La defensa exterior del Estado es, sin duda, la más típica misión de las Fuerzas Armadas, manifestada directamente en la referencia constitucional a «garantizar la soberanía e independencia de España» (Constitución: artículo 8.1). El campo de desenvolvimiento propio de esta misión se encuentra en el rechazo de las agresiones armadas provenientes del exterior. La finalidad de cualquier intervención armada, en el sistema constitucional español, debe ser defensiva, tanto por el sentido literal de las expresiones constitucionales transcritas, como por la pauta interpretativa que se deduce de la voluntad de la nación española, proclamada en el preámbulo de la Constitución, de «colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra». Por añadidura, el Derecho Internacional General, con su inequívoca calificación de la agresión armada como crimen internacional, vincula también a los órganos constitucionalmente legitimados para decidir el empleo de las Fuerzas Armadas (28). En la enumeración de las operaciones militares más típicas, que se lleva a cabo en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005, cabe identificar con esta misión de defensa exterior: la vigilancia de espacios marítimos y aéreos (artículo 16.a) y «la respuesta militar contra agresiones que se realicen utilizando aeronaves con fines terroristas» (artículo 16.d). En los términos legales, el carácter defensivo de las mismas no ha de relacionarse con una actuación militar circunscrita a la «respuesta a la agresión», pues en el citado artículo 16 se admiten «acciones de prevención de conflictos o disuasión» (29).

b) La segunda misión de las Fuerzas Armadas es defender la integridad territorial de España (Constitución: artículo 8.1). En buena medida, se trata de una especificación de la misión anterior, debiendo considerarse, por tanto, que es una función defensiva en los términos ya vistos. No obstante, cabe admitir aquí que la agresión armada determinante del empleo de las Fuerzas Armadas pudiera provenir del interior, determinando el lógico desencadenamiento de las operaciones militares.

---

(28) Sobre la agresión armada como crimen internacional, véase Antonio BLANC ALTEMIR, *La violación de los derechos humanos como crimen internacional*, Barcelona, Bosch, 1990.

(29) En contra de esta posibilidad legal, MELERO ALONSO, *La declaración de guerra en el ordenamiento jurídico español*, obra citada, páginas 107-109, considera que la llamada «legítima defensa preventiva» es un acto de agresión incompatible con el Derecho Internacional General.

c) La tercera misión de las Fuerzas Armadas, «defender el ordenamiento constitucional» (Constitución: artículo 8.1), está relacionada con la función de defensa interior del Estado ante situaciones de peligro del ordenamiento, es decir, del conjunto formado por el sistema institucional y normativo de la democracia. En todo caso, ha de evitarse implicar a las Fuerzas Armadas en las funciones de mantenimiento ordinario de la seguridad dentro del territorio nacional, dada la reserva constitucional de las mismas en favor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Constitución: artículo 104.1). Límite este que no parece se contradiga con la inclusión, entre las operaciones militares enumeradas en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005, de la relativa al «apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo» (artículo 16.d), habida cuenta de las dimensiones que los atentados terroristas pueden alcanzar (30).

d) La cuarta misión se refiere a las intervenciones internacionales, al preverse que las Fuerzas Armadas «contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria» (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005: artículo 15.2). La traducción operativa de esta misión puede consistir en «la colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional en aquellas zonas donde se vean afectadas, la reconstrucción de la seguridad y la administración, así como la rehabilitación de un país, región o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos establecidos» (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005: artículo 16.b) (31).

---

(30) Véanse, no obstante, las interesantes consideraciones y cautelas que lleva a cabo, en relación con el empleo de las Fuerzas Armadas en la lucha antiterrorista, Luis ARROYO JIMÉNEZ, «Nuevas tareas para las Fuerzas Armadas», en Luis ORTEGA (director), *La seguridad integral europea*, Valladolid, Lex Nova, 2005, páginas 215-216; el autor realiza un completo análisis de las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas a partir del proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005 (en páginas 195 y siguientes).

(31) Con anterioridad, para permitir el empleo de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales, véanse las argumentaciones de José Luis RODRÍGUEZ-VILLASANTE, «Problemática del empleo del personal militar en acciones fuera del territorio nacional. La utilización del personal de reemplazo en misiones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales», en Francisco FERNÁNDEZ SEGADO (editor), *El servicio militar: aspectos jurídicos y socioeconómicos*, Madrid, Dykinson, 1994, páginas 191-192; Carlos EYMAR ALONSO, «La base constitucional española», en MINISTERIO DE DEFENSA, *Lecciones de derecho operativo*, Madrid, 2001, páginas 97-107; y Agustín CORRALES ELIZONDO, «El marco constitucional de las misiones de las Fuerzas Armadas», en MINISTERIO DE DEFENSA, *El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz*, Madrid, 2002, páginas 16-19.

e) La quinta misión de las Fuerzas Armadas consiste en «preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente» (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005: artículo 15.3) (32). Las operaciones correspondientes son de «colaboración con las diferentes Administraciones Públicas» (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005: artículo 16.e), conforme a lo previsto especialmente en la legislación de protección civil.

f) La sexta misión de las Fuerzas Armadas se refiere a la «evacuación de los residentes españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses» (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005: artículo 15.4). Operativamente, puede llevar a las Fuerzas Armadas a «la participación con otros organismos nacionales e internacionales para preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos españoles en el extranjero» (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005: artículo 16.f).

Como ya hemos indicado, la ampliación legal de las misiones de las Fuerzas Armadas no parece plantear ningún problema constitucional, pues ha de considerarse que la relación contenida en el artículo 8.1 de la Constitución no tiene carácter exclusivo. Por tanto, la adición por las leyes de nuevas funciones de las Fuerzas Armadas parece viable, siempre y cuando no se alteren las misiones atribuidas a las Fuerzas Armadas en la Constitución, límite respetado incluso de forma explícita en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005 (artículo 15.1).

De cualquier manera, debe estar claro que las propias Fuerzas Armadas carecen de toda autonomía para decidir el cumplimiento concreto de las misiones que les encomiendan la Constitución y las leyes. Y ello, tanto en sentido positivo como negativo. En efecto, las Fuerzas Armadas no pueden negarse a cumplir la voluntad expresada por el órgano político al que corresponde el poder de disposición sobre ellas. Ni siquiera al socaire de una posible distorsión entre el contenido de esa voluntad y las misiones

---

(32) El proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005 (*Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, serie A, número 31-1, de 31 de marzo de 2005, páginas 1-9) preveía una misión mucho más amplia, al decir que las Fuerzas Armadas «ayudan a preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos» (artículo 14.3). La modificación del proyecto de ley en este punto, circunscribiendo la intervención militar a «los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente», se produjo en la Ponencia, a partir de la enmienda número 17 del Grupo de Izquierda Unida (*Boletín*, número 31-5, de 18 de mayo de 2005, página 22), que dio lugar a una enmienda transaccional aceptada por la Ponencia (*Boletín*, número 31-7, de 28 de junio de 2005, página 108),

constitucionalmente asignadas a las Fuerzas Armadas. Y ello, por la sencilla razón de que, sean cuales sean los medios existentes para controlar la debida adecuación entre tales extremos, es seguro que ninguno está atribuido a la apreciación de las propias Fuerzas Armadas (33). Por otra parte, si ha de rechazarse toda autonomía de las Fuerzas Armadas para incumplir la voluntad del órgano político que dispone de ellas, igualmente debe excluirse que puedan decidir independientemente el concreto cumplimiento de las misiones que se les atribuyen. No hay ningún poder de auto-disposición de los ejércitos (34).

## 5. LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA DEFENSA NACIONAL

Las cuestiones organizativas presentan una gran continuidad en las leyes de defensa nacional de 1980 y 2005. Naturalmente, ello es sin perjuicio de modificaciones relativas a la denominación y las atribuciones de las instituciones, así como al equilibrio de relaciones entre las mismas y a su ubicación sistemática en el texto legal. Iremos viendo estas diferencias en relación con los distintos órganos ejecutivos de la defensa nacional, dejando para el siguiente epígrafe el examen de los problemas específicos que suscita el control parlamentario de la defensa nacional.

Con carácter previo, en el aspecto sistemático, cabe destacar que la Ley de 1980, incluso tras su reforma de 1984, regulaba en el mismo título órganos políticos y militares, bajo el rótulo común de «órganos superiores de la

---

(33) Este planteamiento no queda en ningún modo excepcionado por la conocida previsión del artículo 34 de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas (Ley 85/1978, de 28 de diciembre):

«Cuando las órdenes entrañen la ejecución de actos que manifiestamente sean contrarios a las leyes y usos de la guerra o constituyan delito, en particular contra la Constitución, ningún militar estará obligado a obedecerlas; en todo caso asumirá la grave responsabilidad de su acción u omisión.»

Obsérvese que este límite al deber de obediencia no está previsto para las Fuerzas Armadas como institución, sino sólo con referencia a sus componentes individuales, cada uno de los cuales asume «la grave responsabilidad de su acción u omisión».

(34) La vieja teoría del estado de necesidad, que justificaría la intervención de las Fuerzas Armadas en casos de máxima gravedad para la nación, resulta rigurosamente inaplicable a las Fuerzas Armadas como colectivo, puesto que carecen de órgano de expresión de voluntad propia. En efecto, el órgano constitucionalmente capacitado para manifestar toda posible «voluntad» de las Fuerzas Armadas es precisamente el órgano político al que se atribuye el poder de disposición sobre las mismas. Sobre esta cuestión, véase ampliamente Fernando LÓPEZ RAMÓN, *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, páginas 216 y siguientes (para los planteamientos tradicionales) y páginas 326-328 (para el análisis constitucional).

defensa nacional» (título I, artículos 5 a 13). En cambio, la Ley de 2005 no incluye órganos propiamente militares en la enumeración de los órganos de la defensa nacional, que se identifican como «poderes del Estado»: el Rey, las Cortes Generales, el Gobierno, el Presidente del Gobierno, el Ministro de Defensa y el Consejo de Defensa Nacional (título I, artículos 3 a 8). Aquí, nos limitaremos al examen de la evolución experimentada en relación con esos órganos políticos, sin entrar en la organización propiamente militar de la defensa nacional, cuyo pleno carácter administrativo queda reforzado, al establecerse legalmente que «en el Ministerio de Defensa se integran las Fuerzas Armadas» (Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005: artículo 9.2) (35).

a) La regulación relativa al *Rey* en las sucesivas Leyes Orgánicas de la Defensa Nacional viene limitándose a atribuirle los poderes que le corresponden conforme a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico (Ley de 1980: artículo 5; Ley de 2005: artículo 3). Como es sabido, la doctrina sostiene que el mando supremo de las Fuerzas Armadas, atribuido al Rey en el artículo 62.h) de la Constitución, es de carácter simbólico, representativo u honorífico, expresión de una autoridad moral o eminente. Los poderes implicados y las responsabilidades subsiguientes corresponden exclusivamente al ejecutivo, según demuestra la exigencia constitucional de refrendo de los actos regios (Constitución: artículo 64) (36).

b) De manera similar a lo que sucede en relación con el monarca, la referencia legal a las atribuciones del *Gobierno* en esta materia reproduce las facultades constitucionales del mismo (Constitución: artículo 97). Por tanto, le corresponde «determinar la política de defensa y asegurar su ejecución, así como dirigir la Administración militar» (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005: artículo 5; precepto que reitera la regulación de la Ley de 1980: artículo 7).

Al igual que sucede en todos los Estados de Derecho, en nuestro ordenamiento, la evolución relativa a la organización de la defensa nacional tiende a concentrar mayores poderes en el ejecutivo. La genérica subordinación de las autoridades militares a las civiles se concreta en el principio de la estricta dependencia de las Fuerzas Armadas con respecto al Gobier-

---

(35) Sobre la integración de las Fuerzas Armadas en la Administración del Estado y las consecuencias que de ahí derivan, he de remitir a las tesis mantenidas en LÓPEZ RAMÓN, *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, obra citada, en especial, páginas 354-381; también Juan-Cruz ALLI TURRILLAS, *La profesión militar*, Madrid, INAP, 2000, páginas 46-50.

(36) Por todos, véanse: José María LAFUENTE BALLE, *El Rey y las Fuerzas Armadas en la Constitución*, Madrid, Edersa, 1987, páginas 6 y 355-360; Ignacio DE OTTO, «El mando supremo de las Fuerzas Armadas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 23 (1988), páginas 11-43; y Javier FERNÁNDEZ LÓPEZ, «Rey, refrendo y 23-F», en el libro por el mismo dirigido, *25 años de Constitución y Fuerzas Armadas*, Zaragoza, Pórtico, 2003, páginas 21-38.

no. Y dentro del poder ejecutivo, a su vez, la pauta comparada, también observada en la legislación española, consiste en promover las facultades de órganos políticos unipersonales y de órganos colegiados de composición mixta político-militar (37). No obstante, sin abandonar esa general línea evolutiva, en el caso español cabe observar alguna alteración de la misma, s o rprendentemente encaminada a incrementar las facultades del legislativo.

En efecto, en la última regulación, se ha añadido la facultad del Gobierno de «acordar la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional» (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005: artículo 5). Se trata de una nueva competencia legal expresa del Gobierno, que no reproduce ninguna atribución constitucional del mismo tenor. Sin embargo, lo que a primera vista pudiera parecer una ampliación de las facultades del ejecutivo, termina siendo lo contrario. Conviene recordar, en efecto, que, en el sistema de 1980, acordar toda actuación de las Fuerzas Armadas, dentro o fuera del territorio nacional, se entendía que era una facultad incluida en la competencia ejecutiva general del Gobierno, sin perjuicio de que su ejercicio hubiera de someterse a previa autorización parlamentaria cuando implicara una situación de guerra o de estado de sitio. En realidad, como veremos en el siguiente epígrafe, la misma solución general parece haya de ser establecida en el sistema de 2005, con la salvedad de las operaciones militares en cumplimiento de misiones internacionales. De manera que la limitación de las facultades del Gobierno introducida en la Ley de 2005 se refiere precisamente a la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional, cuando estén relacionadas con el cumplimiento de compromisos internacionales, como enseguida vamos a exponer.

c) La posición del *Presidente del Gobierno*, en cambio, ha experimentado un constante proceso de robustecimiento. Aunque también cabría pensar que las fórmulas legales se han ido paulatinamente complicando, mediante el empleo de matices lingüísticos que no siempre es seguro puedan resultar adecuados para afrontar las graves cuestiones de la defensa nacional, especialmente en situaciones de crisis.

Ciertamente, el punto de partida de la evolución legislativa podía resultar algo escueto, pues, conforme a la Ley de 1980, el Presidente del Gobierno se limitaba a dirigir y coordinar la acción del Gobierno en materia de defensa y a «ejercer la dirección de la guerra» (Ley Orgánica de la

---

(37) Véase Giuseppe DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1971, páginas 237-400, donde expone ampliamente las tendencias a la centralización y a la concentración de los poderes defensivos en el ejecutivo y, dentro de éste, en órganos unipersonales o integrados por miembros del propio Gobierno y jefes militares.

Defensa Nacional de 1980: artículo 8). Pero enseguida se puso remedio a ese ahorro de palabras y, tras la reforma de 1984, al Presidente del Gobierno le correspondía ya «la dirección de la política de defensa», especificándose legalmente que, «en consecuencia, ejerce su autoridad para ordenar, coordinar y dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas» (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 1980-1984: artículo 8.1); además de la dirección de la guerra, se le atribuía «la formulación de las directivas para las negociaciones exteriores y la definición de los grandes planteamientos, tanto estratégicos como de la política militar» (artículo 8.2); asimismo, se establecía que el Presidente del Gobierno «define los grandes objetivos estratégicos, aprueba los planes que se derivan de esta definición, la distribución general de las fuerzas y las medidas destinadas a proveer las necesidades de los ejércitos» (artículo 8.3).

Siguiendo la anterior tendencia, en la Ley de 2005, junto a las atribuciones incluidas en las Leyes de 1980 y 1984, se especifica que la competencia del Presidente del Gobierno para dirigir la política de defensa comprende la «determinación de sus objetivos» y que le corresponde «la gestión de las situaciones de crisis que afecten a la defensa y la dirección estratégica de las operaciones militares en caso de uso de la fuerza» (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005: artículo 6.1); también se establece que la autoridad del Presidente del Gobierno en relación con las Fuerzas Armadas alcanza a «disponer su empleo» (artículo 6.2); por fin, se enumeran las competencias del Presidente del Gobierno «en el marco de la política de defensa», entre las que se incluyen las siguientes novedades legales: «formular la Directiva de Defensa nacional, en la que se establecerán las líneas generales de defensa y las directrices para su desarrollo» (artículo 6.3.a), «determinar la aplicación de los objetivos y las líneas básicas de actuación de las Fuerzas Armadas, tanto en el ámbito nacional como en el de la participación en las organizaciones internacionales de las que España forma parte» (artículo 6.3.c) y «ordenar las misiones de las Fuerzas Armadas» (artículo 6.3.d).

Como ya hemos dicho, no hace falta ponderar lo difícil que podría resultar diferenciar entre sí las anteriores expresiones legales, de manera que den lugar a funciones singularizadas del Presidente del Gobierno, tal como parece sugerir su empleo diferenciado en la Ley. Así, la «dirección estratégica de las operaciones militares» habría de ser algo diverso de «dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas» y también en relación con las Fuerzas Armadas, «disponer su empleo» no tendría que coincidir con «ordenar las misiones» de las mismas. Afortunadamente, tratándose de competencias propias del mismo órgano, las eventuales reiteraciones legales carecen de excesivas consecuencias prácticas.

d) Las atribuciones del *Ministro de Defensa* no han experimentado un paralelo proceso de constante ampliación legal. La Ley de 1980 resultaba más bien parca, al atribuirle «la ordenación y coordinación inmediatas de la política de defensa y la ejecución de la política militar correspondiente» y permitirle ejercer «todas las funciones de dirección de la política de defensa, que no se reserve o ejercite directamente el Presidente del Gobierno o que éste no delegue expresamente en un Vicepresidente» (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 1980: artículo 10). En cambio, la reforma de 1984 probablemente detalló en exceso las competencias del Ministro de Defensa, hasta el extremo de que algunas de ellas parecían condicionar el ejercicio de las facultades del Gobierno, como las relativas a «proponer al Gobierno» los objetivos de la política de defensa, el Plan Estratégico Conjunto y el Objetivo de Fuerza Conjunto o los programas económicos y financieros de la defensa nacional (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 1980-1984: artículo 10) (38).

La Ley de 2005 ha aligerado el tratamiento de estas cuestiones, atribuyendo al Ministro de Defensa «el desarrollo y la ejecución de la política de defensa» (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005: artículo 7.1). La anterior fórmula genérica va acompañada de un listado de competencias específicas del Ministro de Defensa, donde se pone de relieve el carácter preferente de las correspondientes al Presidente y a su Gobierno, como no puede menos de ser (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005: artículo 6.2).

e) El *Consejo de Defensa Nacional* es la nueva denominación de la Junta de Defensa Nacional. Se trata de un órgano colegiado, de composición político-militar, que desempeña funciones coordinadoras y consultivas. En la evolución de su régimen legal, se advierten posibles tensiones relativas al peso del elemento militar. Cabe, en todo caso, recordar que el nombramiento (y el cese) de los militares implicados siempre ha correspondido al Gobierno, de manera que la supremacía civil no se encuentra directamente en entredicho. No obstante, sin riesgo de caer en la arbitrariedad, podemos diferenciar los cargos reservados a militares de los cargos correspondientes a políticos, a fin de comprobar de qué lado se inclina la balanza del equilibrio entre elementos civiles y militares en este órgano.

---

(38) Conviene, no obstante, aclarar que alguna de las especificaciones introducidas en la reforma de 1984 como competencias del Ministro de Defensa se justifica al pertenecer anteriormente a órganos militares, por lo que, en ese aspecto, cabe apreciar un significativo avance del poder civil. Así, en 1980, era competencia de la Junta de Jefes de Estado Mayor «formular y proponer, para su aprobación por el Gobierno, el Plan Estratégico Conjunto, determinando, dentro de él, el Objetivo de Fuerza Conjunto» (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 1980: artículo 11.4.b).

Los militares integrados en la Junta o Consejo de Defensa Nacional siempre han sido cuatro (los tres jefes de los estados mayores de los ejércitos y el Jefe o Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor). Pese a ello, el peso militar no es invariable, dados los cambios que se han experimentado en el número de miembros políticos y, por tanto, en el equilibrio de fuerzas.

En 1980, el proyecto de Ley remitido por el Gobierno había optado por la preponderancia militar en la Junta de Defensa Nacional, al garantizar únicamente la presencia de tres políticos (39). Sin embargo, a raíz de una modificación parlamentaria, finalmente la Ley estableció un mínimo de diez miembros del Gobierno en dicha Junta, incluyendo a los titulares de diversos ministerios sectoriales (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 1980: artículo 9.1) (40). De esta manera, si bien quedaba asegurada una clara mayoría civil, se produjo el riesgo de generar un órgano de difícil manejo por el excesivo número de componentes y los diferentes intereses públicos que los mismos representaban.

En 1984, manteniéndose la supremacía civil, se redujo la representación política en la Junta de Defensa Nacional, al referirla específicamente al Presidente del Gobierno, los Vicepresidentes y los Ministros de Defensa, Asuntos Exteriores e Interior, aunque con la facultad del Presidente del Gobierno de incluir a aquellos otros ministros que «considerare oportuno» (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 1980-1984: artículo 9.1). En la práctica, ésta ha sido la composición de la Junta de Defensa Nacional que durante más tiempo ha estado vigente (de 1984 a 2005).

---

(39) El proyecto de Ley daba clara mayoría a los cuatro miembros militares, al garantizar la integración en ella de los siguientes políticos: el Presidente del Gobierno, los Vicepresidentes si los hubiere y el Ministro de Defensa (*Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, serie A, de 21 de septiembre de 1979, número 72-I, artículo 8).

(40) Junto al Presidente del Gobierno, los Vicepresidentes y el Ministro de Defensa, formaban parte de la Junta de Defensa Nacional siete ministros, los competentes en las áreas de asuntos exteriores, economía, hacienda, interior, industria y energía, sanidad y seguridad social y transportes y comunicaciones. La inclusión de esta larga lista de ministros fue debida a la aceptación parcial por la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados de la enmienda número 40 del Grupo Comunista al proyecto de la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 1980 (*Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, serie A, de 8 de marzo de 1980, número 72-II, artículo 9).

La historia se repetía. El proyecto de la Ley de funciones de los órganos superiores del Estado en relación con la defensa nacional de 1978 no preveía la composición de la Junta de Defensa Nacional (*Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, de 15 de septiembre de 1978, número 148, páginas 3177-3181). En la tramitación parlamentaria, se integraron en ella, además del Presidente del Gobierno, el Ministro de Defensa y los cuatro jefes militares, los siete ministros citados, tal como figura en el correspondiente Dictamen de la Comisión de Defensa (*Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, de 18 de diciembre de 1978, número 206, páginas 4427-4430, artículo 8.2), accediendo, así, al texto definitivo de la norma (Ley 83/1978, de 28 de diciembre: artículo 8.2).

En 2005, el número de representantes políticos en el Consejo de Defensa Nacional ha vuelto a aumentar hasta ocho, incluyendo, junto al Presidente y Vicepresidentes, a los Ministros de Defensa, Interior, Asuntos Exteriores y Economía y Hacienda y también a los Directores del Centro Nacional de Inteligencia y del Gabinete de la Presidencia del Gobierno (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005: artículo 8.5) (41). Por añadidura, ha de destacarse que se permite que el Presidente del Gobierno convoque al Consejo de Defensa Nacional al «resto de los miembros del Gobierno» (artículo 8.7) y a «otras autoridades o cargos de la Administración General del Estado», previéndose incluso que «las autoridades o cargos de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía deberán (*sic*) ser convocados cuando se estime oportuno» y que «igualmente podrán ser convocadas autoridades de los gobiernos locales o aquellas personas cuya contribución se considere relevante» (artículo 8.8) (42).

---

(41) En los debates parlamentarios de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional no llegaron aceptarse las enmiendas al proyecto que proponían incluir en el Consejo de Defensa Nacional a las siguientes autoridades: el Ministro de Fomento (enmienda número 11, de Izquierda Unida), el Secretario de Estado de Seguridad (enmiendas números 12 y 13 de Izquierda Unida, 122 del Partido Nacionalista Vasco y 153 de Coalición Canaria), «un representante de cada una de las nacionalidades, elegido por sus respectivos parlamentos» (enmienda número 75 de Esquerra Republicana), un «representante» de la Agencia Española de Cooperación Internacional (enmienda número 76 de Esquerra Republicana) y el Director General de la Guardia Civil (enmienda número 151 de Coalición Canaria); enmiendas que pueden consultarse en *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, serie A, de 18 de mayo de 2005, número 31-5. La enmienda número 153, relativa a la inclusión del Secretario de Estado de Seguridad, llegó al Pleno del Congreso, donde fue defendida sin éxito por el diputado canario Mardones Sevilla (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, número 110, sesión plenaria de 15 de septiembre de 2005, página 5526).

(42) Desde el punto de vista de la sintaxis, no parece acertado establecer que las autoridades autonómicas «deberán ser convocadas cuando se estime oportuno». La ambigüedad legal en este punto se produjo a raíz de la enmienda número 224 del Grupo Catalán, que proponía incluir el siguiente texto en el artículo 7.8 del proyecto de ley: «Los máximos representantes de las Comunidades Autónomas que cuenten con policía autonómica deberán a su vez ser convocados cuando sus respectivos territorios puedan verse de algún modo afectados por los asuntos de los que se ocupe el Consejo de Defensa Nacional» (*Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, serie A, de 18 de mayo de 2005, número 31-5, página 95). La Ponencia aceptó una enmienda transaccional donde se aprecia el citado matiz contradictorio del artículo 8.8 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005 (*Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, serie A, de 28 de junio de 2005, número 31-7, páginas 108 y 111). En la Comisión de Defensa, el diputado catalán Maldonado i Gili, tras advertir que «estamos aquí para defender aquello que representamos, que es el nacionalismo catalán», manifestó su satisfacción con la fórmula de la citada enmienda transaccional, advirtiendo que la preocupación determinante de su propuesta había sido «que en situaciones de peligro por un momento de crisis en el territorio los presidentes de las comunidades autónomas no formaran parte de aquellas entidades o entes que han de debatir actuaciones en él» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones*, número 332, sesión de la Comisión de Defensa de 28 de junio de 2005, página 10).

De esta forma, el Consejo de Defensa Nacional parece haber alcanzado una composición indeterminada e insólita. La posible inclusión en el mismo de todos los ministros carece ya de trascendencia específica, habida cuenta de la eventual participación de cualesquiera autoridades estatales, autonómicas y locales por la exclusiva voluntad del Presidente del Gobierno. Cabría incluso pensar que se está pretendiendo configurar un órgano que integre todas las vertientes de la seguridad interior y exterior, especialmente a la vista de la composición del Consejo Ejecutivo de dicho Consejo de Defensa Nacional, donde, junto a seis políticos, solo figura un militar (artículo 8.6).

Quizá se oriente en esa misma línea la atribución legal de carácter «coordinador» al Consejo de Defensa Nacional (artículo 8.1) y la creación de la Comisión Interministerial de Defensa, «como órgano de trabajo permanente» del mismo Consejo (artículo 8.9) (43). Según ya hemos visto, en la misma Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005, los poderes de coordinación del Consejo de Defensa Nacional en tiempo de guerra comprenden la generación de los recursos pertinentes, además de la Guardia Civil, el Cuerpo Nacional de Policía y la protección civil (artículos 22.2, 25, 27 y 28). En todo caso, la función asesora y consultiva del órgano en materia de defensa nacional ha evolucionado, pasando de referirse al Gobierno en la Ley de 1980 (no modificada en este aspecto en 1984), a referirse únicamente al Presidente del Gobierno en la Ley de 2005 (artículo 8.1). El cambio puede parecer lógico, aunque, un tanto contradictoriamente, se advierte que, entre las atribuciones del Consejo de Defensa Nacional, en el debate parlamentario, se incluyó «ofrecer *al Gobierno* propuestas sobre asuntos relacionados con la defensa que, afectando a varios Ministerios, exijan una propuesta conjunta» (artículo 8.4).

El conjunto de datos relacionado permite, en todo caso, concluir que el Consejo de Defensa Nacional es un órgano atípico, dentro de la Administración del Estado. Ya no parece pueda ser identificado como una de las comisiones delegadas del Gobierno reguladas con carácter general en la Ley del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre: artículo 6) (44). Incluso, a la vista de las incógnitas que, tanto orgánica como funcionalmente, suscita la nueva regulación del Consejo de Defensa Nacional, cabe

---

(43) En cambio, en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 1980-1984, no se preveía ningún «órgano de trabajo» de la Junta de Defensa Nacional.

(44) Anteriormente, la Junta de Defensa Nacional creada por la Ley de 8 de agosto de 1939 (artículo 5) había asumido el carácter de Comisión Delegada del Gobierno por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (Texto Refundido, aprobado por Decreto de 26 de julio de 1957: artículo 6).

plantearse si ello es producto de un proceso evolutivo o simple manifestación de las tensiones parlamentarias. En el primer supuesto, habría de esperarse, tras el perfeccionamiento de la regulación relativa al nuevo órgano, el definitivo arrinconamiento del modelo histórico de la Junta de Defensa Nacional, el cual, en el segundo caso, estaría, en cambio, llamado a pervivir, pese a las alteraciones introducidas en su denominación, composición y funciones.

## 6. EL CONTROL PARLAMENTARIO EN MATERIA DE DEFENSA NACIONAL

En 1980, la inclusión de las Cortes Generales en la organización política de la defensa nacional establecida legalmente hubo de ser promovida en los debates parlamentarios (45). En 2005, las mismas atribuciones parlamentarias han sido reproducidas, con algunas variantes (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005: artículo 4.1) y una importante adición (artículo 4.2)

En realidad, las consecuencias prácticas de la enumeración de 1980, reproducida en 2005, parecen escasas, puesto que buena parte de las atribuciones puede considerarse simple concreción de las genéricas funciones parlamentarias (aprobar leyes y créditos presupuestarios y controlar la acción del Gobierno) o reproducción de competencias parlamentarias específicas ya previstas constitucionalmente (otorgar la autorización prevista en el artículo 63.3 de la Constitución, para que el Rey pueda declarar la guerra y hacer la paz, y otorgar las autorizaciones previstas en materia internacional en el artículo 94 de la Constitución). No obstante, cabe pensar que con esas referencias legales se proporciona seguridad en el ejercicio de las atribuciones parlamentarias constitucionalizadas e incluso que se garantiza cierta ampliación de las mismas en el ámbito de la defensa nacional.

Pero en la comparación de las atribuciones parlamentarias de 1980 y 2005 hay, como ya se ha dicho, algunas diferencias. La primera Ley, además de las atribuciones constitucionales citadas, imponía el debate en las Cortes Generales de «los programas de armamentos con las correspon-

---

(45) Véase el Informe de la Ponencia, que relata la aceptación de una enmienda del Grupo de Coalición Democrática (*Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, serie A, número 72-I 2, de 19 de febrero de 1980, página 356/8), que terminó siendo el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 1980.

dientes inversiones a corto, medio y largo plazo» y también establecía reservas de ley, sobrepasando las estrictas obligaciones de previsión presupuestaria de los gastos militares, de manera que «los efectivos totales de las Fuerzas Armadas y sus plantillas se ajustarán a las previsiones determinadas en las leyes especiales de dotación y a la Ley de Presupuestos, sin sobrepasar los límites que en ellas se fijen» (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 1980: artículo 6.2). La segunda Ley no menciona las competencias parlamentarias que acaban de citarse y, en cambio, prevé el debate en las Cortes Generales de «las líneas generales de la política de defensa», con la obligación del Gobierno de presentar «las iniciativas correspondientes, singularmente los planes de reclutamiento y modernización» (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005: artículo 4.1.c).

Junto a las anteriores divergencias, ha de destacarse el establecimiento en la misma Ley de 2005 de una importante nueva atribución, al exigirse la autorización parlamentaria de ciertas misiones militares en el extranjero, cuestión que merece atención específica. Una vez más, el contenido de la nueva Ley ha sido consecuencia directa de los debates parlamentarios, que han llevado a establecer la atribución del Congreso de los Diputados de «autorizar, con carácter previo, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en esta Ley» (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005: artículo 4.2) (46). Se trata de una competencia exclusiva del Congreso y no de las Cortes Generales, integradas también por el Senado. Una competencia importante, como ya hemos dicho, aunque su alcance pudiera parecer a primera vista algo más amplio de lo que legalmente es.

El supuesto de hecho determinante de tal competencia no viene referido, como inicialmente cabía pensar, a toda operación militar que se desenvuelva fuera del territorio nacional, sino solo a determinadas de estas operaciones, pues la atribución se realiza «de acuerdo con lo establecido en esta Ley», remisión que tiene indudables efectos limitativos. En la misma Ley se aclara la cuestión, al establecerse, primero, con carácter general, que al Gobierno corresponde «acordar la participación de las

---

(46) El proyecto de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005 solo atribuía al Congreso de los Diputados «examinar, con carácter previo, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en esta Ley» (*Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, serie A, de 31 de marzo de 2005, número 31-1, artículo 3.2b). La correspondiente enmienda transaccional se aprobó en el Pleno del Congreso de los Diputados y fue objeto de trabajo por parte del Gobierno con los grupos de Esquerra Republicana de Catalunya e Izquierda Unida, según indicó el Ministro de Defensa (Bono Martínez) en su intervención parlamentaria (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, número 110, sesión plenaria de 15 de septiembre de 2005, página 5521).

Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional» (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005: artículo 5) y, segundo, específicamente, que el mismo Gobierno solo ha de pedir la autorización del Congreso de los Diputados «para ordenar operaciones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional» (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005: artículo 17.1) (47). Se identifican, en consecuencia, como objeto de la autorización parlamentaria, las «misiones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional», misiones que se circunscriben estrictamente a aquellas en las que concurran las siguientes condiciones legales (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005: artículo 19):

«a) Que se realicen por petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas en resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o acordadas, en su caso, por organizaciones internacionales de las que España forme parte, particularmente la Unión Europea o la Organización del Tratado Atlántico Norte, en el marco de sus respectivas competencias.

b) Que cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones.

c) Que sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas y que no se contradigan o vulneren los principios del Derecho internacional convencional que España ha incorporado a su ordenamiento, de conformidad con el artículo 96.1 de la Constitución.»

Los citados requisitos legales se exigen cumulativamente. De esta manera, un tanto inesperadamente, se abren vías para el control judicial de las actuaciones del ejecutivo en la materia. Sin duda, el rechazo a la parti-

---

Sobre la problemática general de la participación de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales, con el telón de fondo de la intervención de España en la Guerra de Irak, véase Yolanda GAMARRO CHOPO, «La cuestión de la constitucionalidad de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales y su control político», en Javier FERNÁNDEZ LÓPEZ (coordinador), *25 años de Constitución y Fuerzas Armadas*, Zaragoza, Pórtico, 2003, páginas 127-164.

(47) En este sentido, conviene citar la declaración expresa del Ministro de Defensa (Bono Martínez): «Obviamente, no se precisa del control previo del parlamento para responder en legítima defensa a una agresión contra España o sus intereses nacionales» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, número 110, sesión plenaria de 15 de septiembre de 2005, página 5521).

cipación de España en la Guerra de Irak ha determinado ese estricto condicionamiento a lo que venía considerándose ámbito de decisión exclusivo del Gobierno. A partir de la Ley de 2005, el Gobierno únicamente podrá decidir por sí solo las operaciones militares en el exterior relacionadas con la defensa de España o del interés nacional.

Conviene aclarar, no obstante, que el carácter defensivo de las operaciones militares que puede acordar el propio Gobierno no circunscribe las mismas a operaciones de «respuesta a la agresión», al admitirse legalmente que las operaciones de las Fuerzas Armadas «pueden conducir a acciones de prevención de conflictos o disuasión» (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005: artículo 16) (48). Por añadidura, en relación con las operaciones militares en el exterior que precisen de autorización del Congreso de los Diputados, por no estar directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional, debe indicarse que dicha autorización admite legalmente las modalidades «de urgencia», cuando las misiones «requieran una respuesta rápida o inmediata a determinadas situaciones» (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005: artículo 17.2), e incluso «de máxima urgencia», cuando «no fuera posible realizar la consulta previa», supuesto en el que «el Gobierno someterá al Congreso de los Diputados lo antes posible la decisión que haya adoptado para la ratificación, en su caso» (artículo 17.3).

Pese a las anteriores aclaraciones, debe insistirse en que se ha producido una importante reducción de las competencias que venían reconociéndose al ejecutivo. Incluso, en relación con todo tipo de operaciones militares en el exterior, se exige al Gobierno que informe periódicamente («en un plazo en ningún caso superior al año») sobre el desarrollo de las mismas al Congreso de los Diputados (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005: artículo 18).

## 7. LA PROBLEMÁTICA CONTINUIDAD DE LAS REALES ORDENANZAS DE LAS FUERZAS ARMADAS

Como última cuestión, dentro de este repaso de los principales elementos de la evolución democrática de la defensa nacional, merece la pena detenerse en los problemas que suscita la continuidad de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas (Ley 85/1978, de 28 de diciembre). El tra-

---

(48) En contra de esa posibilidad legal, como ya nos consta, véase MELERO ALONSO, *La declaración de guerra en el ordenamiento jurídico español*, obra citada, páginas 107-109.

tamiento de la cuestión en las leyes de la defensa nacional ha experimentado un notable cambio, pues mientras, en 1980, se acogía sin reservas la plena vigencia de las Reales Ordenanzas, en 2005, parece darse por supuesta la pronta derogación de las mismas.

Antes de entrar en esa cuestión, cabe indicar que, desde el punto de vista jurídico, algunos de los contenidos de las Reales Ordenanzas pueden suscitar extrañeza. En ellas, se definen extremos como la misma actitud de los componentes de los ejércitos en el combate, destacando, por ejemplo, «el valor, la acometividad, la serenidad y el espíritu de lucha» del «buen combatiente» (artículo 122), el cumplimiento de las misiones «con plena entrega, sacrificio y energía» (artículo 123) o el «ánimo resuelto para conseguir el éxito» (artículo 125), etcétera, etcétera. Quizá por ello, las propias Reales Ordenanzas se autodefinen como «regla moral de la institución militar» (artículo 1).

No obstante, ha de advertirse que en las Reales Ordenanzas se incluyen asimismo precisas obligaciones y prohibiciones, como las que limitan el ejercicio de ciertos derechos fundamentales de los militares: libertad de expresión (artículo 178), asociación sindical y política (artículos 181 y 182), entre otras. En estos casos no se producen dudas sobre el carácter jurídico de las normas correspondientes. Por eso, las mismas Reales Ordenanzas aseguran contener también «el marco que define las obligaciones y derechos» de los militares (artículo 1).

Entre la moral y el derecho, pues, se desenvuelven los contenidos de las Reales Ordenanzas, aunque es muy posible que las reglas de la moral militar, como consecuencia de su inclusión en una norma jurídica (las propias Reales Ordenanzas), ya no puedan dejar de ser calificadas como reglas de derecho. Así se pone especialmente de relieve cuando su incumplimiento lleva acarreada una sanción, como sucede con las infracciones tipificadas en la legislación penal y disciplinaria militar por referencia al incumplimiento de genéricos «deberes militares» (49).

De cualquier manera, el doble carácter, al menos en origen, de los contenidos de las Reales Ordenanzas, fue plenamente asumido, como ya se ha adelantado, en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 1980 (inaltera-

---

(49) Eso parece suceder, por ejemplo, en el caso del militar «que se excusare de cumplir los deberes militares produciéndose o simulando alguna enfermedad o lesión, o empleando cualquier otro engaño», que es castigado como autor de un delito de deslealtad (Ley Orgánica 13/1995, de 9 de diciembre, Código Penal Militar: artículo 117) o con la tipificación como falta grave de la conducta del militar consistente en «incumplir un deber militar por temor a un riesgo personal» (Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas: artículo 8.3).

da en este punto en la reforma de 1984). En el artículo 26.1 de la misma, se estableció lo siguiente:

«Las obligaciones, normas de conducta, deberes y derechos específicos de los miembros de las Fuerzas Armadas, así como el régimen de vida y disciplina de las unidades, se determinan en las Reales Ordenanzas, regla moral de la institución militar.»

Las Reales Ordenanzas han sido cuestionadas también bajo otro punto de vista, por entender que infringen la reserva de ley orgánica relativa al «desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas» (Constitución: artículo 81.1). Y es que formalmente se trata, en efecto, de una ley publicada tras la entrada en vigor de la Constitución, por lo que habría de considerarse sujeta a la indicada reserva de ley orgánica. No obstante, concurren en la misma especiales circunstancias, como bien se preocupa de matizar Blanco Valdés (50):

«Las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas constituyen un caso peculiar, toda vez que estamos en presencia de una norma elaborada parlamentariamente de forma paralela a la Constitución, pero *posterior* a ella desde el punto de vista jurídico formal: es posterior su fecha de aprobación parlamentaria (31 de octubre y 20 de diciembre, respectivamente), su fecha de sanción (27 y 28 de diciembre), su fecha de publicación (28 de diciembre de 1978 y 12 de enero de 1979) y, final y consecuentemente, su fecha de entrada en vigor. En coherencia con ello, entendemos que en el momento en que se produce la entrada en vigor de las Reales Ordenanzas es ya de aplicación lo determinado en el artículo 81.1 de la Constitución, por lo cual, dado que las Reales Ordenanzas contienen en su título V (tratado III) un desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, y en la medida en que esa norma se aprueba mediante ley ordinaria y no a través de ley orgánica, habría que llegar a la

---

(50) Roberto BLANCO VALDÉS, *La ordenación constitucional de la defensa*, Madrid, Tecnos, 1988, página 92. Entre los autores que postulan la inconstitucionalidad de los preceptos de las Reales Ordenanzas que incluyen desarrollos de derechos fundamentales de los militares, cabe citar: Rafael MARTÍNEZ MARTÍNEZ, «Las Reales Ordenanzas, ¿una norma inconstitucional?», en Manuel RAMÍREZ JIMÉNEZ (editor), *La función militar en el actual ordenamiento constitucional español*, Madrid, Trotta, 1995, páginas 501-511; y Eva SÁENZ ROYO, «Fuerzas Armadas y derechos fundamentales», en Javier FERNÁNDEZ LÓPEZ (coordinador), *25 años de Constitución y Fuerzas Armadas*, Zaragoza, Pórtico, 2003, página 61.

conclusión de que las Reales Ordenanzas, en la parte que afecta a la regulación de los derechos y libertades de los militares, son inconstitucionales.»

Conviene resaltar que, a pesar de la anterior denuncia doctrinal, llevamos casi treinta años aplicando las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas. Con ello, no cabe significar, de ninguna manera, que el transcurso del tiempo haya podido producir la subsanación de sus eventuales vicios de inconstitucionalidad, pero tal circunstancia sí permite, al menos, reclamar prudencia en la estimación de unas consecuencias jurídicas que, por ahora, no han accedido a la jurisprudencia constitucional (51).

Ni siquiera podría asegurarse que estemos en presencia de una violación evidente de la reserva de ley orgánica. En efecto, tanto en la fecha de aprobación parlamentaria de las Reales Ordenanzas, como en la de su sanción y promulgación regias, la Constitución aún no se encontraba en vigor. Era imposible, en consecuencia, exigir de ninguna manera la observancia de una formalidad no vigente: nadie en el Parlamento, cuando aún no era aplicable la figura de la ley orgánica, podía imponer la observancia de sus formas; tampoco el Rey podía dejar de sancionar una ley que había seguido correctamente el *iter* parlamentario en vigor (52). Añádase que la misma figura constitucional de la ley orgánica, al imponer una mayoría reforzada para la aprobación de ciertas leyes, constituye un supuesto excepcional, cuyo alcance debe ser objeto de interpretación restringida, según ha puesto de relieve la jurisprudencia constitucional (desde la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1981, de 13 de febrero).

---

(51) Véase, en este mismo sentido, Agustín CORRALES ELIZONDO, «Consideración sobre un posible estatuto general de derechos y obligaciones del militar profesional en el marco de la Ley 17/1999, de 18 de mayo», en *III Jornadas sobre asesoramiento jurídico en el ámbito de la defensa*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2001, páginas 22-23.

Una cuestión distinta, que sí se ha planteado en la jurisprudencia constitucional, ha sido la posible vulneración material por las Reales Ordenanzas (artículo 181) de la regulación del derecho fundamental de asociación contenida en la Constitución (artículo 22), aunque sin llegar a admitirse tal vulneración, al haber prevalecido una interpretación conforme a la Constitución de la regulación contenida en las Reales Ordenanzas (Sentencia del Tribunal Constitucional 219/2001, de 31 de octubre). En relación con esa doctrina constitucional, Izquierda Unida presentó una proposición de Ley orgánica reguladora del derecho de asociación profesional de los miembros de las Fuerzas Armadas (*Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, serie B, de 28 de mayo de 2004, número 80-1), retirada posteriormente (*Boletín*, de 6 de mayo de 2005, número 80-2), coincidiendo con el inicio de los debates relativos al proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005.

(52) Véase, en igual sentido, Joaquín María PEÑARRUBIA IZA, *Presupuestos constitucionales de la función militar*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, páginas 147-148.

Por último, aunque concurriera la denunciada infracción de la reserva de ley orgánica, ésta podría afectar únicamente a algunos de los preceptos contenidos entre los artículos 168 y 185 de las Reales Ordenanzas, siempre que los mismos no hubieran de considerarse sustituidos por las referencias a los militares contenidas en las leyes orgánicas posteriores que han regulado con carácter general diferentes derechos fundamentales (53). Incluso ha de tenerse en cuenta que la eventual inconstitucionalidad de tales preceptos de las Reales Ordenanzas, por la citada infracción formal, podría determinar la recuperación de vigencia de la similar regulación anteriormente en vigor, contenida en el Real Decreto-Ley 10/1977, de 8 de febrero, sobre ejercicio de actividades políticas y sindicales por componentes de las Fuerzas Armadas.

En conclusión, los problemas relativos al carácter propiamente jurídico y a la observancia de la reserva de ley orgánica no parece debieran producir, por sí solos, demasiadas inquietudes en torno a la vigencia general de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, sin perjuicio, naturalmente, de que el Gobierno y las Cortes Generales puedan asumir la conveniencia de modificar, total o parcialmente, el contenido material de las mismas. Tal parece ser la orientación adoptada en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005, en cuyo artículo 20 se establece lo siguiente:

«1. Mediante ley, de acuerdo con la Constitución, se establecerán las reglas esenciales que definen el comportamiento de los militares, en especial la disciplina, la jerarquía, los límites de la obediencia, así como el ejercicio del mando militar.

2. El Gobierno, mediante Real Decreto, procederá asimismo a desarrollar estas reglas en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.»

El precepto viene a recoger los restos de una regulación más compleja y ponderada de la materia, que figuraba en el proyecto de ley. En efecto, dicho proyecto incluía un título IV, dedicado al «código de conducta de las Fuerzas Armadas», donde se establecían precisamente «las reglas esenciales que definen el comportamiento de los militares», cuya regulación, en cambio, el texto legal definitivo ha remitido a una futura ley. Esas reglas esenciales del proyecto de ley suponían, en parte, una condensación de los

---

(53) Véase, en tal sentido, Pedro T. NEVADO MORENO, *La función pública militar. Régimen jurídico del personal militar profesional*, Madrid, Pons, 1997, página 50 y nota correspondiente.

principios contenidos en las Reales Ordenanzas, de donde derivaba una coherente derogación de los correspondientes preceptos de éstas. Paralelamente, en el mismo proyecto de ley, se rebajaban a rango reglamentario los restantes preceptos de las Reales Ordenanzas (los no afectados por las «reglas esenciales») y se remitía al Gobierno la aprobación de unas nuevas Reales Ordenanzas que desarrollaran el código de conducta legalmente adoptado (54). De todo este armazón proyectado, casi nada ha quedado en la Ley de 2005, habida cuenta de la acción combinada, en la tramitación parlamentaria, de las exigencias de los diversos grupos que podían colaborar en la aprobación de la misma (55).

En definitiva, este último episodio abona la constatación, formulada al comienzo del trabajo, de la fuerte incidencia de las tensiones políticas en la más reciente regulación de la defensa nacional. A las dificultades de origen histórico, ideológico, económico o propiamente militar, que tradicionalmente han rodeado todo intento de regular jurídicamente la defensa nacional, en la Ley de 2005 se han unido inconvenientes coyunturales, que han terminado ejerciendo notable influjo en el texto legal. Desde el limitadísimo alcance de lo que intenta ser un tratamiento técnico-jurídico, no puede dejar de auspiciarse la recuperación del consenso político en materia de tan grave trascendencia.

---

(54) Proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional, artículos 19 a 23 («código de conducta de las Fuerzas Armadas»), disposición transitoria única (rango reglamentario de una lista de artículos de las Reales Ordenanzas) y disposición derogatoria 1.c (derogación de algunos artículos de las Reales Ordenanzas), en *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, serie A, de 31 de marzo de 2005, número 31-I, páginas 1-9.

(55) La completa reforma del título IV del proyecto de ley se produjo en la Ponencia (*Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, serie A, de 28 de junio de 2005, número 31-7, páginas 108 y siguientes) y la supresión de la rebaja normativa y derogación parcial de las Reales Ordenanzas en la Comisión de Defensa del Congreso (*Boletín*, de 7 de julio de 2005, número 31-8, páginas 119 y siguientes). Los debates en la citada Comisión estuvieron particularmente centrados en la enmienda número 229 del Grupo de Convergencia y Unión (defendida en la Comisión por el diputado Maldonado i Gili, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones*, de 28 de junio de 2005, páginas 10-11), tendente a la creación del «Observatorio de la vida militar», que, finalmente, habrá de crearse mediante el proyecto de ley reguladora de los derechos fundamentales de los militares profesionales, que el Gobierno hubiera debido remitir al Congreso de los Diputados en el plazo de tres meses (Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005: disposición final tercera).