

EN TORNO AL MANDO SUPREMO DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Jaime ANTÓN VISCASILLAS
Jurista. Máster en Paz, Seguridad y Defensa
Diplomado en Estudios Avanzados de Derecho Constitucional
Teniente de navío (RV)

Las leyes han de derivarse de la naturaleza de las cosas.

Almirante Augusto Miranda y Godoy (1855-1920).



NA de las funciones regias que mayor relieve y trascendencia ha tenido en la historia política de España es aquella que se define como «el mando supremo de las Fuerzas Armadas». La Constitución de 1978 se refiere a él en su artículo 62 apartado h) al enumerar las facultades o funciones que corresponden al Rey como Jefe del Estado. Pero el análisis jurídico de este precepto constitucional — como todos los que se refieren a la Corona— en modo alguno puede hacerse desde un punto de vista meramente literal y semántico de su texto. Su correcta hermenéutica jurídico-constitucional, aun cuando permite su razonamiento desde diversos parámetros de consideración, debe efectuarse siempre en el marco del «Estado social y democrático de Derecho» que instaura nuestra Norma Suprema (art. 1.1) y que de manera sustancial informa y caracteriza a la monarquía parlamentaria como forma política del Estado español (art. 1.3).

Cuando vamos a conmemorar el XXXIV Aniversario de la Constitución Española de 1978 (1) —hasta ahora la segunda más longeva de nuestra historia constitucional— y al mismo tiempo se van a cumplir 37 años del fructífero reinado de S. M. Don Juan Carlos I —sin duda uno de los monarcas más

(1) Aprobada por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978. Fue ratificada por el pueblo español en referendo el 6 de diciembre de 1978, y sancionada y promulgada por S. M. el Rey ante las Cortes el 27 de



Consejo de Defensa Nacional.

carismáticos de la larga gran Historia de España—, tenemos ante nosotros una amplia perspectiva histórica para valorar en toda su magnitud esta interesante función regia de comandancia militar a través del decisivo papel desempeñado —con muchos más aciertos que errores y en todas sus facetas— por quien personifica la «Institución» española por antonomasia.

El marco jurídico-constitucional de la Monarquía: el Rey como Jefe del Estado

La legitimidad democrática (2) que hoy tiene la «Monarquía parlamentaria» desde la promulgación de la vigente Constitución de 1978, sitúa al Rey en

diciembre de 1978. Ha sido dos veces parcialmente reformada (en 1992 y en 2011) por imperativo de la pertenencia de España a la Unión Europea. Y ahora también, a mi juicio y según destacados analistas, se estima necesaria de nuevo su reforma en cuatro frentes: los modelos territorial, institucional, económico y social, que adapten la estructura y organización del Estado, de manera racional, eficiente y eficaz, a la nueva realidad política y económica que vivimos.

(2) Obtenida por votación en las Cortes constituyentes y ratificada por el referendo popular de la Constitución de 1978, es la auténtica legitimidad en que se asienta la Monarquía española actual. Las demás «legitimidades» (la histórica, la dinástica, la de origen de las Leyes Funda-

una posición jurídica diametralmente distinta a la que accedió en 1975 como titular de la Jefatura del Estado, que a partir de aquella fecha está vacía de poderes, aunque, eso sí, llena de contenido simbólico nada desdeñable.

El Rey aparece como titular de un órgano del Estado, la Corona, que está por encima del juego de los diversos poderes clásicos y que ejerce una función arbitral y moderadora de las instituciones. Aparece, además, como políticamente irresponsable, siéndolo en su lugar aquellos órganos o autoridades que hubieren refrendado sus actos. El Rey, por tanto, no es un órgano decisorio de ninguno de los tres poderes del Estado, aunque participa en todos ellos. Básicamente, según el Título II de la Constitución, dedicado íntegramente a la Corona:



- El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes (art. 56.1).
- La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2 (art. 56.3).

mentales e incluso la llamada «legitimidad de ejercicio») pueden añadir contenido histórico a la Monarquía, pero no en sentido estricto legitimidad jurídica constitucional-democrática, pues esta solo la ha obtenido al ser la institución debatida, regulada, votada en Cortes y refrendada por el pueblo español.

- Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y nombramiento del Presidente del Gobierno y la disolución de las Cámaras serán refrendadas por el Presidente del Congreso (art. 64.1).
- De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden (art. 64.2).
- El Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, y distribuye libremente la misma (art. 65.1).
- El Rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa (art. 65.2).

Como tal magistratura simbólica e integradora, en nuestra Monarquía parlamentaria, a pesar del amplio catálogo de funciones que se atribuyen al Rey, a los que luego me referiré, este no ostenta ni menos retiene, ninguno de los clásicos poderes estatales:

- El Rey ya no personifica la soberanía nacional, que reside únicamente en el pueblo español (art. 1.2).
- Son los órganos representativos de la soberanía nacional (las Cortes Generales y el Gobierno) y el Poder Judicial quienes ejercen los poderes efectivos.

El artículo 56, que describe la magistratura regia, debe entenderse de acuerdo con la definición global del régimen —Estado social y democrático de Derecho— que expresa el art. 1 del texto constitucional, en el que se proclama que la soberanía nacional reside en el pueblo español, y en el que la Monarquía parlamentaria se configura no ya solo como forma de la jefatura del Estado, sino también como «forma política del Estado» para distinguirla claramente de forma de gobierno. La Monarquía —como apuntó el ilustre político y profesor don Manuel Fraga Iribarne— es más bien una forma de organización política que como coronación de un Estado no está implicada en la «carrera política» normal, sino que preside el juego del relevo pacífico. Esta fue la idea medular que tuvieron las Cortes constituyentes, que situaron jurídicamente a la Monarquía al abrigo de las contingencias políticas, destacando su cualidad primordial de sentido de unidad y permanencia del Estado.

Pero a pesar de no ostentar poder efectivo alguno, el Rey, por el propio carácter excepcional de la Monarquía como institución, tal como señala Torres del Moral (3) (sic), sin embargo, conserva rasgos extraordinarios singularísi-

(3) En *Estudios sobre la Monarquía*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. 1.^a Edición, Madrid, agosto de 1995, p. 15.

mos, que lo distinguen de cualquier otro Jefe de Estado, y que suelen ser comunes a los monarcas, con algunas excepciones; entre otros rasgos o particularidades cabe destacar:

- La condición vitalicia y hereditaria del cargo regio (art. 57).
- La excepción del orden sucesorio común (art. 57).
- La excepción del principio general de la responsabilidad de los poderes públicos (art. 56.3); y por excepción, también.
- El propio estatuto jurídico de los demás miembros de la Familia Real, que exceptúa el Derecho común de familia, ya que la Corona no sólo es el Rey, sino también la Familia Real.

Aunque lo importante es que la Corona es, ante todo, un órgano estatal que tiene una extraordinaria influencia política y «autoritas», pero sin poder político efectivo, dada su imprescindible dependencia del refrendo. Por otra parte, las atribuciones o funciones de la Corona son ejercidas por varios órganos del Estado, entre los que el Rey es el más relevante, y por eso se suelen agrupar como facultades del Monarca funciones de los tres poderes clásicos (legislativo, ejecutivo y judicial). Esa atribución convergente en la Corona hace de ella el símbolo de la unidad de los órganos del Estado.

Enumeración particular de las funciones constitucionales del Rey

De acuerdo con el artículo 62 de la Constitución, y con las matizaciones ya expuestas sobre el carácter parlamentario de nuestra Monarquía y el verdadero sentido del ejercicio regio, corresponde particularmente al Rey:

- Sancionar y promulgar las leyes.
- Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución.
- Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución.
- Proponer el candidato a presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución.
- Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente.
- Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes.
- Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del presidente del Gobierno.

TEMAS GENERALES

- El mando supremo de las Fuerzas Armadas.
- Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales.
- El Alto Patronazgo de las Reales Academias.

Por último, conforme al art. 63:

- El Rey acredita a los embajadores y otros representantes diplomáticos. Los representantes extranjeros en España están acreditados ante él.
- Al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes.
- Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz.

Se puede afirmar que todas las funciones constitucionales que corresponden al Rey, se manifiestan a través de «actos debidos», actos tasados, que encuentran su primera y última justificación en torno a la idea de símbolo que tiene la Corona, cuyo titular personifica, por esa razón, la unidad del poder del



El Rey junto a los generales Emilio de la Cierva y Miranda.

Estado cuya jefatura ostenta. En efecto, la primera de las funciones que la Constitución asigna al Rey es la de ejercer la Jefatura del Estado como «símbolo de su unidad y permanencia», que equivale a encarnar la unidad del poder estatal, la unión entre todos sus órganos. Y como símbolo del Estado representa esa unidad.

La facultad o función regia de comandancia militar

Se trata de una facultad tradicional del Rey, algo que ha estado presente desde tiempo inmemorial en la propia esencia de la Monarquía. Históricamente, los reyes siempre ejercieron, antes que cualquier otra cosa, su papel de soldados, de jefes militares, cuyos ejércitos tenían su origen en la propia voluntad regia.

La *Introducción Histórica* que a manera de exposición de motivos o como prólogo establecía la Ley de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas (4) (Ley 85/1978, de 28 de diciembre) señala que, incluso antes de que existieran ejércitos y armadas permanentes, los reyes sintieron la necesidad de «regular orgánicamente el servicio de sus huestes y tripulaciones y dictaron para ello normas generales que estuvieron fundamentadas en el respeto a la dignidad del hombre, la exaltación de su honor y el reconocimiento de sus derechos individuales. Forjaron así fuertes ejércitos y armadas que alcanzaron las históricas victorias que dieron a España unidad, prestigio y poder, gracias al espíritu que supieron inculcar en esforzados capitanes, marinos y soldados». A reserva del comentario jurídico que a esta ley debe hacerse, es indudable que en la tradición histórica de España, como en la mayor parte de las naciones monárquicas, los reyes tuvieron un poder decisivo en la constitución de los ejércitos. De ahí que en los actuales sistemas políticos constitucionales en los que se mantiene la jefatura regia del Estado y todo lo que esto significa, se haya buscado conciliar la necesaria deferencia al rey como Jefe del Estado y, también, por lo que ahora nos interesa, como jefe supremo de las Fuerzas Armadas, con los imprescindibles requerimientos propios de un Estado social y democrático de derecho.

Por ello, el análisis de la facultad regia de comandancia militar como de las demás funciones que corresponden al rey debe enfocarse desde la teoría constitucional de la separación de poderes y desde la adjetivación de la insti-

(4) Norma jurídica parcialmente derogada, arts. 1 al 4, 6, 10, 14 al 19, 25, 27, 30 al 33, 35 al 48, 51 al 58, 65 al 78, 80 al 83, 85, 86, 88 al 167 y 191, que tienen rango de real decreto según lo previsto en la disposición transitoria duodécima de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar). Las vigentes Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas fueron aprobadas por el Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero (BOE núm. 33, de fecha 7 de febrero de 2009).

tución monárquica como «parlamentaria», que le imprime su esencial carácter simbólico e integrador, configurándose sin poder político efectivo.

El art. 62.h) de la Constitución establece que corresponde al Rey «el mando supremo de las Fuerzas Armadas». Por otra parte, el antiguo art. 2 de las Reales Ordenanzas (ya derogado) afirmaba que «bajo el mando supremo del Rey, las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, están exclusivamente consagradas al servicio de la Patria, quehacer común de los españoles de ayer, hoy y mañana, que se afirma en la voluntad manifiesta de todos».

La atribución al Rey del «mando supremo» supone la subordinación de las Fuerzas Armadas (5) al régimen constitucional, ya que en puridad «el mando» corresponde al Gobierno (art. 97 de la CE). El Rey hace «operativa» su comandancia militar a través del presidente del Gobierno (según la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional) y del ministro de Defensa, y se articula luego en los demás eslabones de la cadena de mando. Como señaló certeramente el exministro de Defensa (6) Federico Trillo-Figueroa, solamente dentro del tríptico Rey, Gobierno y Parlamento, «puede pensarse en un mando efectivo de Su Majestad el Rey sobre las Fuerzas Armadas en caso de agresión material a la Constitución». La única ocasión en que no fue posible conectar ese tríptico fue en los sucesos del 23-F de 1981, en que el Rey, secuestrado el Gobierno y el Congreso de los Diputados, haciendo uso de su «mando supremo» de las Fuerzas Armadas, ordenó la retirada de las tropas sublevadas. Fue una ocasión excepcional, en la que podría argüirse la teoría de los *implied powers* o poderes implícitos, que en el caso del Rey fue un impulso superior y apremiante por el mandato de defender el

(5) El art. 8 de la Constitución atribuye a las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, la misión de «garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional». Asimismo, el punto 2 de este precepto previene que «una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución», y con estas palabras se encomienda a las Fuerzas Armadas un importantísimo nuevo cometido cual es, desde 1978, defender el ordenamiento constitucional instaurado que sustituyó al sistema institucional de las Leyes Fundamentales del Reino. La misión constitucional que el art. 8 atribuye a las Fuerzas Armadas de defender el ordenamiento constitucional hay que entender que se trata de una defensa de la Constitución en los casos en los que una agresión interna contra el ordenamiento constitucional requiere una intervención armada para hacerle frente. La Constitución contempla en esta circunstancia los casos de rebelión, insurrección interior, intentos de derrocamiento del régimen político establecido por la Constitución, etc. Se trata pues de la defensa de la vigencia material del ordenamiento constitucional: no es una defensa de las normas o de una determinada interpretación de la Constitución, sino de la vigencia misma de la Constitución cuando es atacada en forma violenta, de modo que es precisa la intervención de las Fuerzas Armadas para su defensa, siempre, claro está, bajo la iniciativa y mando del gobierno legítimo.

(6) A la sazón, presidente del Congreso de los Diputados, en *El papel de las Fuerzas Armadas*. Monografía del CESEDEN. Quintas Jornadas de Defensa Nacional, enero 1998.

orden constitucional. Parte de la doctrina entiende que esa atribución a favor del Rey refuerza la importancia de su papel como Jefe del Estado, incluso muy por encima de lo establecido en otras monarquías parlamentarias, al menos desde un punto de vista jurídico-sociológico y no tanto desde un estricto análisis jurídico-positivo.

En la vigente Constitución Española de 1978, la clave de la organización política es el Gobierno, a quien compete la dirección de la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado (art. 97). Por tanto, ese «mando supremo» que ejerce el Rey sobre las Fuerzas Armadas no le confiere de facto ningún poder decisorio (por ser puramente simbólico), y también aquí su función de «capitanía», como en los demás actos regios, está sujeta al preceptivo refrendo, en estos casos, bien del presidente del Gobierno o del ministro de Defensa.

En cuanto a que corresponde al Rey «declarar la guerra y hacer la paz», de acuerdo con el art. 63.3, requiere preceptivamente la previa autorización de las Cortes, por lo que la actuación del monarca se limita a formalizar un acto adoptado por otro órgano, en este caso el que ejerce la representación de la soberanía nacional.

La interpretación sistemática del texto constitucional comporta, en relación con el carácter parlamentario de nuestra Monarquía, que el ejercicio efectivo de la comandancia militar reside en el poder ejecutivo, es decir, en el Gobierno de España, que es el órgano político responsable de la dirección política del Estado, que incluye naturalmente la política de defensa y la política militar (art. 97). Es necesario comprender en este aspecto, como en otros muchos relativos a la Corona, que las facultades del Rey han evolucionado en la historia constitucional desde un inicial reconocimiento de poderes efectivos hasta una delimitación precisa y detallada de funciones tasadas en la época contemporánea actual, entre las que se encuentra la tradicional de comandancia militar. Ejemplo claro de este proceso político fue el paso del sistema previsto en las Leyes Fundamentales del Reino al vigente de la Constitución de 1978, donde el cambio de atribuciones o funciones del Rey como jefe del Estado fue concluyente y determinante.

Desde entonces el Rey ejerce la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas con carácter simbólico, representativo y honorífico, aunque su empleo militar de capitán general de los tres ejércitos no sea teóricamente honorífico, sino efectivo. Don Juan Carlos de Borbón y Borbón accedió al trono de España con los poderes que le confirieron las Leyes Fundamentales del Reino (del régimen de Franco), que sí eran realmente efectivos. Es más, incluso es significativo constatar que antes de convertirse «oficialmente» en Rey de España con ocasión de su proclamación solemne ante las Cortes el 22 de noviembre de 1975, Don Juan Carlos asumió el empleo de capitán general de los tres ejércitos desde el mismo día de la muerte del Caudillo, esto es, desde el 20 de noviembre, y como tal figura en los escalafones militares, en los que se signi-

fica claramente la antigüedad de su empleo. Por tanto, antes que Rey, «oficialmente» fue jefe supremo de las Fuerzas Armadas. Y digo «oficialmente» ya que, en puridad, jurídicamente se convirtió en Rey de España desde el mismo instante del óbito de Franco, aunque hasta su proclamación ostentase en su nombre la Jefatura del Estado el Consejo de Regencia, de conformidad con la Ley de Sucesión. Pero aunque este haya sido su origen, no quiere decir, en absoluto, que su actual «mando supremo» sea efectivo, antes al contrario, es como ya señalé meramente simbólico o, como suele decir la doctrina, «eminente». La institución monárquica (7) se transformó de autoritaria en parlamentaria a través de la Ley para la Reforma Política de 1977 (que tenía rango de ley fundamental) y definitivamente con la Constitución de 1978.

La irresponsabilidad del Rey, el necesario acomodo de sus actos a la institución del refrendo y, en definitiva, la naturaleza parlamentaria de nuestro régimen político y por tanto también de la Monarquía, refuerzan la tesis mayoritaria de la doctrina conforme a la cual la comandancia regia de las Fuerzas Armadas es puramente simbólica y representativa.

Aunque también es cierto que el Rey, en materia de Defensa, como señala De Vergottini (8), ejerce un «poder de orientación concurrente», que en todo caso hay que interpretar como precisamente eso, orientación, sugerencia o consejo pero que nunca puede ser dirección, ya que esta compete exclusivamente al Gobierno. Esto es así, sencillamente, porque no cabe hacer una excepción en lo relativo a esta facultad regia en relación con las demás funciones constitucionales del Rey, ya que todas tienen un contenido igual o, al menos, similar. La práctica constitucional vigente refleja que los actos del Rey son complejos en el sentido de que precisan de la cooperación de varios órganos para su elaboración y formalización definitiva. En asuntos de Defensa y Fuerzas Armadas, las Cortes Generales, en tanto poder legislativo del Estado, son el órgano legitimado para legislar con carácter exclusivo sobre esta materia (art. 149.1.4.^a), así como para autorizar los tratados de carácter militar (art. 94.1.b). El Gobierno de la Nación, por su parte, dirige la política de defensa y la política militar, desarrolla la legislación militar a través de la potestad reglamentaria y dirige la Administración militar (como parte de la Administración General del Estado) encuadrada en el Ministerio de Defensa. Por tanto, el hipotético margen de actuación del Rey es muy escaso, reduciéndose tan solo a formalizar el acto previamente elaborado por el órgano refrendante, que es el que asume jurídicamente la responsabilidad del mismo.

(7) Teoría de la doble instauración monárquica (autoritaria/ institucional a través de las Leyes Fundamentales del Reino en 1975, y democrática o parlamentaria a través de la Constitución Española de 1978).

(8) En TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de Derecho Constitucional Español*. Tomo 2. ATOMO Ediciones, segunda edición, Madrid 1988.



Pascua Militar 2012.

Sin embargo, la influencia del Rey en asuntos de Defensa ha sido muy grande, quizá porque proviene de circunstancias históricas que condicionaron muy notablemente el inicio de su reinado, que ciertamente hicieron necesario un papel activo del Monarca como jefe supremo de las Fuerzas Armadas, al frente de las cuales se ganó —en gran parte y merecidamente—, su prestigio en España y en el mundo. Basta recordar o releer sus mensajes a las FAS tanto en su proclamación ante las Cortes como el específico que dedicó a los Ejércitos tras su jura, los tradicionales de la Pascua Militar y, sobre todo, como ya señalé, su firme actuación ante el intento de golpe de estado el 23 de febrero de 1981 (que bloqueó de facto el funcionamiento constitucional), en que se erigió en auténtico «guardián de la Constitución». Justificada esta última —excepcionalmente— por las circunstancias históricas concretas en que tuvo lugar, aquí sí su capitania o «mando supremo» militar fue concluyente y decisivo para la defensa del régimen constitucional. Pero en este caso, por encontrarse el Gobierno físicamente secuestrado por los golpistas y por lo tanto sin capacidad de actuación. El Rey actuó de manera autónoma (9), es verdad,

(9) De haber sido secuestrado el 23-F sólo el Congreso de los Diputados y no el Gobierno, la intervención del Rey no hubiera sido posible o, cuando menos, sin la autorización previa del Gobierno, que asumiría su responsabilidad plena.

pero posteriormente —en cuanto fue posible— las decisiones políticas que adoptó fueron refrendadas por el Gobierno, por lo que su juridicidad quedó enteramente a salvo.

No cabe tampoco, en mi opinión, afirmar la existencia de reserva alguna de poder a favor del Rey en situaciones de crisis, toda vez que la propia Constitución previene su solución jurídica a través de la declaración de los estados de alarma, de excepción o de sitio, según proceda, con la correspondiente intervención del Gobierno y de las Cortes (arts. 55 y 116). Ni es legítima una posible actuación autónoma del Rey —porque sus actos carecen de validez sin el refrendo— en situación de crisis como en cualquier otra, ni por supuesto, de las Fuerzas Armadas (10), que también, en cualquier caso, deben adecuarse su actuación a las órdenes del Gobierno, y cuya intervención (de la autoridad militar), tan solo en supuestos de estado de sitio, se hará bajo la dirección de aquel y en la persona que se hubiese designado expresamente.

La única facultad del Rey exenta de la preceptiva obligatoriedad del refrendo es el nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de Su Casa (art. 65.2), que incluye en el ámbito castrense al jefe y demás miembros del llamado tradicionalmente Cuarto Militar de la Casa de S. M. el Rey. Sin embargo, aun en esto, Don Juan Carlos, comprendiendo bien su posición constitucional, ha mantenido la elegante y prudente práctica de someter estos nombramientos al refrendo gubernamental, por tener los mismos una innegable trascendencia política, que supera ampliamente el teórico sentido doméstico de este asunto.

En relación a otras atribuciones del Rey como cabeza de las Fuerzas Armadas, le corresponde, cuando asiste, la Presidencia del Consejo de Defensa Nacional (11) (anteriormente Junta de Defensa Nacional), que es el órgano asesor y consultivo del presidente del Gobierno en materia de defensa. Desde hace ya bastante tiempo participa asimismo en sus reuniones el Príncipe de

(10) El papel constitucional de las Fuerzas Armadas está respaldado, en primer lugar, por el propio principio de disciplina, consustancial en todo ejército. Y también por el principio de legitimidad específica respecto al referente normativo que le trasciende, y que convierte a las Fuerzas Armadas en instrumento al servicio de una organización superior, que no es otra que el Estado o la Nación. Como apuntó igualmente el exministro de Defensa, Federico Trillo-Figueroa, «eso es exactamente un ejército moderno de un Estado democrático, una organización armada, disciplinada y al servicio de los fines del Estado, dentro de la organización que para este haya demandado la voluntad popular». Las Fuerzas Armadas han de estar, por tanto, plenamente integradas en el Estado, lo que significa que son una realidad instrumental para el Estado, y no son fines en sí mismos. Consecuencia de este principio es la inequívoca atribución al Gobierno de la dirección de las Fuerzas Armadas por el art. 97 de la Constitución.

(11) Regulado por la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. El art. 8 define el Consejo como «el órgano colegiado, coordinador, asesor y consultivo del presidente del Gobierno en materia de defensa. A iniciativa del presidente del Gobierno, podrá funcionar en pleno o como consejo ejecutivo». El Real Decreto 1310/2007, de 5 de octubre, regula el régimen de funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional.

Asturias, dada su condición de heredero de la Corona. También, lógicamente y como ha sido tradicional en nuestro Derecho histórico, la Constitución atribuye al Rey «conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes» (art. 62 f); pero, una vez más, solo nominalmente como jefe del Estado porque los decretos y órdenes de nombramientos son acordados en Consejo de Ministros y por el ministro de Defensa, respectivamente, y, por lo tanto, es el Gobierno quien asume su autoría y plena responsabilidad.

En resumen, el mando supremo regio de las Fuerzas Armadas es simbólico y, en consecuencia, no constituye poder alguno directo ni efectivo. Otra cosa es que el Gobierno, por deferencia al Rey, como Jefe del Estado —y capitán general—, pueda participarle los asuntos de Defensa (como de cualquier otro ámbito o naturaleza) a efectos de obtener su parecer al respecto, que en ningún caso tiene carácter vinculante, naturalmente, puesto que el Gobierno no necesita de su confianza para mantenerse. A nadie se nos escapa que, en algunas ocasiones, su consejo puede ser positivo en lo que a asuntos de Estado en general se refiere, dado su amplio conocimiento de las relaciones internacionales y de todos los entresijos de la política nacional, si bien con la matización de que nunca debe implicarse en decisiones que atañen única y exclusivamente al Gobierno. En este sentido, su actuación, su «autoritas», sí tiene verdadera influencia, como señala el profesor Sánchez Agesta, en todo lo que afecta al interés nacional.

El empleo militar de capitán general

De conformidad con el art. 2 de la vigente Ley de la Carrera Militar (12) (titulado «Empleos militares del Rey y del Príncipe de Asturias»), en su punto 1, «el Rey tiene el empleo militar de capitán general del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, máximo rango militar que le corresponde en exclusiva como mando supremo de las Fuerzas Armadas», y por lo que se refiere a su hijo y heredero, S. A. R. Don Felipe de Borbón y Grecia (13) (actualmente teniente coronel y capitán de fragata), el mismo texto legal

(12) Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar (BOE núm. 278, de 20 de noviembre de 2007). Regula el régimen del personal militar profesional y, específicamente, la carrera militar y todos aquellos aspectos que la conforman; la aportación adicional de recursos humanos a las Fuerzas Armadas; y parcialmente también el régimen del personal del Cuerpo de la Guardia Civil en cuanto a la condición militar de sus miembros.

(13) La Disposición Adicional Primera de la Ley de la Carrera Militar (titulada «Carrera militar del Príncipe de Asturias») añade que: «La carrera militar de Su Alteza Real Don Felipe de Borbón, Príncipe de Asturias, se ajusta a un régimen propio y diferenciado regulado mediante real decreto aprobado en Consejo de Ministros, basado en el régimen del personal de las

añade en su punto 2. «El Príncipe de Asturias podrá desarrollar la carrera militar y tener los empleos militares que, mediante real decreto, determine el Gobierno, que queda facultado para establecer un régimen propio y diferenciado teniendo en cuenta las exigencias de su alta representación y su condición de heredero de la Corona de España».

El empleo de capitán general tiene una larga tradición histórica en nuestros ejércitos. Es el máximo empleo de la categoría de oficiales generales que antaño constituía el llamado Estado Mayor General. El título de capitán general se remonta a finales de la Edad Media y albores de la Moderna como un cargo eventual con mando de tropas que en ocasiones también incluía jurisdicción territorial (14). En la Marina de los Austrias hubo asimismo capitanes generales de la mar y de la mar océano. Fue con Felipe V, al establecerse ejércitos permanentes, cuando se instituyó la categoría máxima de capitán general en el Ejército y después en la Armada (15), teniendo además la condición de dignidad militar de particular concesión.

El distintivo tradicional o símbolo del capitán general de los ejércitos españoles es la bengala, un bastón de mando corto de forma cilíndrica, que según algunos historiadores tiene su origen en la antigua Roma para uso exclusivo de sus generales, que lo utilizaban también como instrumento para la transmisión de textos encriptados (enrollados en su interior). En España se recupera la bengala como símbolo de autoridad y distintivo de mando en tiempos de los Reyes Católicos, siendo desde entonces muy dispar la reglamentación del mismo como de los demás tipos de bastones de mando utilizados en los ejércitos. En 1943 se reglamentó de nuevo la bengala como símbolo exclusivo del capitán general. Con motivo del XXV aniversario de su proclamación, S. M. el Rey don Juan Carlos I recibió solemnemente la Bengala con ocasión de la Pascua Militar celebrada el 6 de enero de 2001 —como regalo de las Fuerzas Armadas—, en un modelo especial cuyo diseño incorpora —en sus empuñaduras en oro— las divisas actuales del empleo de capitán general (dos basto-

Fuerzas Armadas y teniendo en cuenta las exigencias de su alta representación y las circunstancias que concurren en su persona como heredero de la Corona de España».

(14) Por ejemplo, el Gran Capitán, don Gonzalo Fernández de Córdoba (1453-1515), fue enviado a Italia en 1494 al frente de un ejército expedicionario como capitán general de Sicilia.

(15) El primer marino nombrado capitán general de la Armada fue Juan José Navarro de Viana, marqués de la Victoria, en tiempos de Carlos III, y el último Juan Bautista Aznar y Cabanas, durante el reinado de Alfonso XIII. Aznar pasaría a la Historia, principalmente, por ser el último presidente del Consejo de Ministros de la Monarquía, ya que lo fue del 14 de febrero al 14 de abril de 1931. En total, ejercieron la dignidad de capitán general de la Armada 36 personas. La II República suprimió los empleos de capitán general y almirante. Después, solo lo fueron el generalísimo Francisco Franco (que lo fue de los tres ejércitos) y el almirante Luis Carrero Blanco, presidente del Gobierno, a título póstumo (1973). S. A. R. Don Juan de Borbón y Battenberg, conde de Barcelona, almirante honorario de la Armada (1978), recibió la dignidad de capitán general en 1992, unos meses antes de su muerte.



Pascua Militar 2012.

nes de mando cruzados y cinco estrellas de cuatro puntas), un escudo compuesto por los emblemas de los tres ejércitos superados por la corona real y los escudos de armas de Castilla, León, Aragón, Navarra y Granada, y también las siguientes fechas sobrepuestas: 22 de noviembre de 1975 y 22 de noviembre de 2000.

Actualmente en el marco del Estado de Derecho —y partiendo del mayor de los respetos hacia la institución monárquica— podemos considerar a S. M. el Rey como el primer «empleado público» del Estado, de carácter fijo/permanente y en continua situación de «servicio activo» (primer administrador, primer magistrado, primer embajador, primer soldado y marino, etc.), cuyo singularísimo cargo o «puesto de trabajo» —el único de carácter hereditario y vitalicio en el sector público— se lo ganó a pulso tras superar una dura «oposición» (la que fue una exigente formación personal, académica y «profesional», impecable trayectoria de servicio público y un sinfín de dificultades políticas hasta y después de su proclamación ante las Cortes). Por su condición precisamente de monarca parlamentario —«funcionario de carrera»—, Jefe del Estado (ejerce la más alta e importante función pública nacional), con

competencias-funciones tasadas constitucionalmente (que nunca son autónomas, como hemos visto), simboliza la unidad del Reino y de los poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial; «la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey...») y, en consecuencia, encabeza asimismo todos los cuerpos y escalas (16) del personal a su servicio, en particular —por tradición— los escalafones militares.

En definitiva, el Rey es el primer servidor de España, que simboliza nuestra unidad, ostenta la más alta representación del Estado (hacia dentro y hacia fuera) y constituye la magistratura más influyente —equilibradora, simbólica e integradora—, que «reina pero no gobierna». Por último, y esta es también mi opinión personal, los españoles podemos sentirnos orgullosos de nuestro Rey (y por supuesto, también, de nuestra Reina, su gran apoyo), del ejercicio que hace de su función constitucional, de su dedicación y entrega al servicio y de todo lo que representa y simboliza —para el bien de nuestra Patria— la institución que personifica.

(16) El personal funcionario del Estado, civil y militar, se estructura en cuerpos y escalas. Según la doctrina jurídico-administrativa, responde al «sistema cerrado», de carrera o sistema de función pública propiamente dicho. Parte de la base de que el servicio a la Administración exige una formación diferenciada y más completa o diversa de la que proporciona el sistema educativo general y actitudes de más generosidad, espíritu de servicio, creando una disciplina y moral de servicio, que motiva más allá del sistema retributivo. Elementos fundamentales de este sistema son: el estatuto, el cuerpo y la carrera. Un estatuto general que impone a los funcionarios mayores deberes y responsabilidades que al personal privado y, además, otros estatutos particulares en función de las peculiaridades del servicio que cada colectivo de funcionarios tiene encomendados; el cuerpo, que significa que el reclutamiento se hace para ingresar no en un puesto concreto, sino en un colectivo jerarquizado que tiene a su cargo la responsabilidad del funcionamiento de un servicio público, ocupando sucesivamente los empleos que ese cuerpo tiene reservados; y el derecho a «hacer carrera», es decir, a la progresión profesional reglada, derecho al ascenso. Se potencia con la selección a través de pruebas de ingreso (oposición) y, después, a través de cursos de formación en escuelas de funcionarios. Las peculiaridades del personal militar (refuerzo de la disciplina, limitaciones de derechos fundamentales, etc.) suponen, además, la articulación de una jurisdicción específica, la militar.

BIBLIOGRAFÍA

- ALZAGA VILLAAMIL, Óscar: *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*. Edersa, Madrid 1983.
- ANTÓN VISCASILLAS, Jaime: *Consideraciones jurídico-constitucionales sobre la Bandera y el Escudo de España*. REVISTA GENERAL DE MARINA, cuaderno de abril de 2007.
- ARAGÓN REYES, Manuel: «La Monarquía Parlamentaria», en A. PREDIERI, y E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución Española de 1978*. Cívitas, Madrid, 1980.
- DE LA CIERVA, Ricardo: Colección *Episodios Históricos de España*. ARC Editores, Madrid, 1996-1997.
- No nos robarán la Historia*. Editorial Fénix, 1.ª Edición. 1995.
- FERNÁNDEZ BASTARRECHE, Fernando: *El Ejército Español en el siglo XIX*. Ed. Siglo XXI. Madrid 1978.
- FERRANDO BADÍA, Juan: *Teoría de la instauración monárquica en España*. Instituto de Estudios Políticos. 1975.
- FERNÁNDEZ DE LA MORA, Gonzalo: «La Monarquía Hereditaria». Revista *Razón Española*, núm. 78. 1996.
- HILLERS DE LUQUE, Sigfredo: *Las Fuerzas Armadas y la Constitución de 1978*. Revista General de Legislación y Jurisprudencia, 1983.
- LUCAS VERDÚ, Pablo: *La Corona y la Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978*. Facultad de Derecho, Universidad Complutense. 1983.
- SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Sistema político de la Constitución Española*. Editorial Revista de Derecho Privado, 3.ª Edición, 1987.
- SOLÉ TURA, J., y AJA, E.: *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*. Siglo XXI Editores, Madrid 1978.
- TORRES DEL MORAL, Antonio: *Constitucionalismo Histórico Español*. Átomo Ediciones, 1991.
- Principios de Derecho Constitucional Español*. Átomo Ed. 2.ª Edición corregida. Madrid 1988. Coordinador: *Estudios sobre la Monarquía*. UNED, 1.ª Edición. 1995.
- El Príncipe de Asturias (su estatuto jurídico)*. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1997.
- DE VILALLONGA, José Luis: *El Rey*. Plaza & Janés Editores. 1993.
- Constitución Española de 1978.
- Legislación histórica y actual en materia de Defensa.
- Leyes Fundamentales. Boletín Oficial del Estado, Gabinete Jurídico-Administrativo. Octava edición, Madrid, 1971.
- Revista Española de Defensa*, varios números. Ministerio de Defensa.
- REVISTA GENERAL DE MARINA, varios números. Ministerio de Defensa.
- www.armada.mde.es
- www.la-moncloa.es
- www.noticias.juridicas.com



Tercer Batallón del TEAR en BDMZEX 01/08.
(Foto: M. Ángel Agulló Aneiros).