

EL DERECHO Y EL DEBER DE DEFENDER ESPAÑA EN EL SIGLO XXI UNA MIRADA CONSTITUCIONAL

THE RIGHT AND DUTY TO DEFEND SPAIN IN THE 21 ST CENTURY

Fernando Flores Giménez

Profesor titular de Derecho constitucional

Universitat de València (España)

RESUMEN

La transformación que el mundo de la defensa y la seguridad ha experimentado en los últimos años obliga a realizar una revisión a fondo del derecho-deber de defender España. Por ello, es pertinente preguntarse si caben formas de defender a la nación diferentes a las militares. La política de defensa, es decir, el conjunto de acciones orientadas a defender España, se manifiesta en la actualidad en una variedad de actividades dirigidas a fines compartidos por otras políticas no consideradas estrictamente como «de defensa», es decir, militares. En consecuencia, lo que hoy se considera «defender España» (proteger tanto su independencia e integridad territorial como el Estado social, entendido como el pleno ejercicio de los derechos y libertades) puede ser y es realizado también por sujetos de naturaleza no militar por medios diferentes a los militares. Si ponemos en el centro de nuestro interés, de nuestra protección, el Estado constitucional, y no la seguridad en sí misma, resulta necesario asumir que una noción amplia de la seguridad y defensa (del Estado) exige correlativamente una noción amplia del derecho-deber de procurarla.

PALABRAS CLAVE

Defensa, seguridad, derecho-deber, Estado constitucional, cultura de defensa, España.

ABSTRACT

The transformation that the defence and security has undergone in recent years requires a thorough review of the right-duty to defend Spain. In this respect, it is pertinent to ask ourselves if there is room for ways of defending the nation other than the military. Defence policy, that is, the set of actions aimed at defending Spain, is currently manifested in a variety of activities aimed at ends shared by other policies not strictly considered as «defence», that is, military. Consequently, what today is considered to be «defending Spain» (protecting both its independence and territorial integrity, as well as the Social State and the full exercise of rights and freedoms) can be and is also carried out by non-military subjects by means other than the military. If we put the constitutional State, and not the security itself, in the center of our interest, it is necessary to assume that a wide notion of security and defence (of the State) requires correlatively a wide notion of the right-duty to protect it.

KEY WORDS

Defence, security, right-duty, constitutional State, culture of defence, Spain.

DOI: doi.org/10.36151/td.2020.007

EL DERECHO Y EL DEBER DE DEFENDER ESPAÑA EN EL SIGLO XXI. UNA MIRADA CONSTITUCIONAL

Fernando Flores Giménez

Profesor titular de Derecho constitucional
Universitat de València (España)

Sumario: 1. La defensa y la seguridad en los antiguos y en los modernos. 2. Defender España, hoy. 2.1. Un derecho y un deber constitucional. 2.2. Pero ¿qué es defender España? 2.2.1. La defensa militar. 2.2.2. Otras amenazas: otra defensa, otro derecho-deber. 3. La perspectiva ciudadana: la cultura de la defensa. 4. Conclusión. Bibliografía.

1. LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD EN LOS ANTIGUOS Y EN LOS MODERNOS

Durante el Antiguo Régimen, el pueblo se mantenía al margen de las batallas que definían la guerra, aunque no cabe duda de que padecía sus consecuencias. De poco le servía quedarse en casa mientras militares adiestrados luchaban por dinero, por su honor y por su monarca. Las consecuencias sociales y económicas de los conflictos bélicos siempre acababan aplastando a la población. Sin embargo, los perfiles de esa implicación (no tanto sus efectos) empezaron a cambiar con la Revolución Francesa, concretamente tres años después de la toma de la Bastilla, en 1792, en la histórica batalla de Valmy.

En este enfrentamiento, las crónicas más épicas relatan cómo el ejército francés revolucionario, «movilizado en defensa de un ideal» (Clausewitz), se impuso al ejército profesional prusiano, más numeroso y mejor preparado. Dejando a un lado las versiones más heroicas e inflamadas (la batalla no produjo más de 500 muertos entre los dos bandos, y el hecho de que los prusianos se retirasen por los gritos patrióticos de los franceses es discutible), lo cierto es que la de Valmy fue la primera victoria de un ejército inspirado por la ciudadanía y el nacionalismo, y por eso se le atribuye un simbolismo muy preciso en el contexto de la decadencia de las monarquías absolutas. De una parte, porque se entiende que las armas

que vencieron ya no pertenecían al rey, sino que, por derecho, eran de los ciudadanos; y de otra, porque en ese combate, y a partir de ese momento, el sentimiento nacional reemplazaba a la lealtad de los súbditos, súbditos convertidos en ciudadanos que defendían algo propio, es decir, que se defendían a sí mismos. En suma, la defensa dejaba de ser un privilegio aristocrático para pasar a constituir un derecho y un deber de los ciudadanos.

El derecho a armarse —el pueblo en armas— se definió, pues, como un derecho natural a la autodefensa y como un compromiso que adquirirían los ciudadanos en defensa de la nación, como una condición de pertenencia a la comunidad nacional. Y se pensó, también, al menos en la mente teórica de los revolucionarios, como una escuela de civismo dirigida a servir a los intereses de la patria (en aquel momento, de Francia) y no a los de una facción o un partido. Prueba de todo ello son los argumentos, de la ley y de la razón, con los que el Club de Ciudadanas Republicanas reclamaba en 1793 la creación de un batallón de Amazonas francesas: «Armémonos; tenemos derecho por naturaleza y también por ley, mostremos a Europa que las francesas conocen sus derechos y están a la altura de las luces del siglo XVIII». Como subraya Dorlin (2017: 95), la prohibición a las mujeres de armarse, o de distinguirse por su capacidad de lucha, era considerada por ellas mismas contrarrevolucionaria. Luchar por la nación era un derecho y un deber cívico cuyo ejercicio era necesario para convertirse en personas libres.

En cuanto a España, es cierto que la movilización popular que significó la guerrilla durante la guerra de la Independencia (una guerrilla que necesitó el apoyo masivo de la población civil) determinó la derrota francesa, pero también lo es que fueron los ejércitos regulares, el español y el británico, los que obligaron a las tropas francesas a retirarse tras los Pirineos. Este hecho, y la peculiar historia social y política de nuestro país desde entonces, explican el singular protagonismo que los militares y «la defensa de España» han tenido entre nosotros. A ello se refiere Payne (1986: 5) cuando afirma que «[...] la historia del ejército español en cuanto institución política se extiende durante 125 años desde 1814 hasta 1939, y alcanza su cumbre en la Guerra Civil de 1939 y durante la *pax armata* de Francisco Franco». Y de ello habló el mismo Azaña (2007: 248) al declarar, en su discurso de marzo de 1932 ante las Cortes, que «[...] el Ejército servía en España para todo [...] había tomado en España la preponderancia que todos conocíais, no por su culpa, ni de la función militar, ni siquiera de los militares personalmente [...] sino por la falta de densidad de la sociedad política española [...] en la cual resultaba que la autoridad militar era la única fuerza existente, el único resorte de mando y de ejecución de que disponían los débiles gobiernos parlamentarios del siglo pasado para hacerse obedecer y aún para conquistar el poder». Una idea de la defensa de España, pues, que se alejaba de cualquier conexión con el pueblo, con el ciudadano libre que defiende su comunidad, para servir de herramienta a intereses políticos de unas y otras fuerzas, durante un tiempo de las liberales, y, más tarde, de grupos monárquicos, católicos, caciquiles o simplemente partidistas.

Una idea de la defensa que, tras la victoria franquista en la Guerra Civil que acabó con la Segunda República, se instaló definitivamente en la España de la dictadura. Una idea de la defensa que fortaleció un ejército sobredimensionado, de «edad avanzada», partícipe del

poder político, que se consideraba a sí mismo depositario de los valores de la patria —anticomunistas, católicos practicantes— y garante del orden institucional (Serra, 2008: 119).

De modo que, cuando en 1978 se aprobó la Constitución española, la idea de la «defensa» existente en España no era, ni de lejos, la misma que domina hoy. Tampoco la percepción de lo que significaba la seguridad coincidía exactamente con lo que en la actualidad entendemos por ella, pues hoy bien puede decirse que la seguridad está en vías de (con)fundirse con la defensa.

Hace cuarenta años, la defensa significaba fundamentalmente protección de las fronteras y del territorio frente al enemigo exterior (y, hasta cierto momento, también el interior), y de ella eran responsable los militares. La seguridad se refería fundamentalmente al mantenimiento del orden público, y su garantía recaía en manos de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado.

Hoy el panorama ha cambiado. Los problemas que activaban las respuestas militares y policiales han experimentado una transformación notable. Los denominados *riesgos* y *amenazas* por las cada vez más conocidas «estrategias de seguridad» de los Estados no se reducen a conflictos que afectan solo al territorio estatal o al orden público tal y como lo concebíamos. El siglo XXI alberga un mundo complejo desde el punto de vista de la defensa y la seguridad. Con la globalización, las disfunciones geopolíticas que ya existían o que estaban en estado embrionario —la pobreza, la desigualdad, los desequilibrios demográficos, el cambio climático, la brecha tecnológica, las ideologías extremistas y no democráticas, el capitalismo financiero...— se han acentuado de forma considerable. Estas y otras disfunciones constituyen hoy factores transnacionales, transversales y asimétricos que potencian los efectos de esas «amenazas» sobre la defensa y seguridad de los Estados y que, al cabo, han transformado de forma radical los mismos conceptos de defensa y seguridad, conceptos que han evolucionado (lo están haciendo todavía) hacia una consideración integral de los ámbitos que abarcan.

En este marco de transformación, las previsiones de la Constitución española relativas a las cuestiones de defensa han quedado en buena medida superadas. A lo largo de las próximas páginas vamos a realizar un breve balance de lo que el reconocimiento constitucional del derecho-deber de defender España ha supuesto para la sociedad y las instituciones, así como para el ordenamiento jurídico; y vamos a analizar desde una óptica propositiva el modo en que las transformaciones profundas que en los últimos años se han experimentado en materia de defensa deben repercutir en la idea de lo que es, en qué consiste o debe consistir, el derecho y deber de defender España.

2. DEFENDER ESPAÑA, HOY

«Los españoles tienen el derecho y el deber de defender España», establece el artículo 30 CE en su primer párrafo. Pero ¿qué implica ese derecho y ese deber?, ¿de qué manera se defiende España? En principio, la respuesta, o parte de ella, parece determinada por el párrafo

segundo del mismo precepto: «La ley fijará las obligaciones militares de los españoles». Es decir, de primeras, la Constitución parece limitar a la vía militar el deber de defender España, de modo que solo a través de la incorporación a la estructura de las Fuerzas Armadas el español podría cumplir con este derecho y deber constitucional. Sin embargo, a la vista del resto del artículo 30, así como de la novedosa naturaleza que en la actualidad muestran las amenazas a la seguridad, también cabe interpretar que esa defensa pueda desarrollarse igualmente por otros medios. Volveré enseguida sobre ello.

Antes, puede resultar útil detenerse un momento en el alcance conceptual de lo que consideramos «derecho» y «deber» constitucional, en su ubicación sistemática en el texto fundamental, así como recordar cómo se ha implementado en el ámbito de la defensa durante los cuarenta años que han transcurrido desde la aprobación de la Constitución. Después, pasaré a considerar la idea de lo que es o debe ser la obligación de «defender España» en el contexto de un mundo global muy diferente al de la Transición.

2.1. UN DERECHO Y UN DEBER CONSTITUCIONAL

La Constitución establece una serie de «derechos-deberes», bien de forma expresa, como el de trabajar (artículo 35) o el de defender España (artículo 30), bien relacionándolos con otros temas, como el medio ambiente (artículo 45) o la educación (artículo 27). En la práctica, en algunos de esos derechos-deberes prevalece la consideración de los segundos. Así ocurre, como es notorio, con el derecho-deber de defender España (Díaz Revorio, 2012: 69).

Si nos detenemos primero en la consideración del derecho de defender España, puede aceptarse, de entrada, que esta visión (es decir, que lo que normalmente se entiende como una obligación también se conciba como un derecho) se explica «[...] por considerarse que participar en la defensa de la patria es un honor que a nadie en condiciones de asumir esta carga se puede negar» (Alzaga, 2017: 215). Como subrayan algunos autores (Espín, 2016: 181), esta caracterización como derecho constitucional impide que su goce se atribuya de manera discriminatoria, lo que ha acabado provocando la intervención del Tribunal Constitucional en la resolución de recursos de amparo como el del caso de las *Mujeres Aviadoras* (STC 216/1991), así como la progresiva incorporación de las mujeres a todos los ámbitos de las Fuerzas Armadas. Más tarde, la suspensión del servicio militar obligatorio en 2001 (Real Decreto 247/2001, de 9 de marzo, por el que se adelanta la suspensión de la prestación del servicio militar, en relación con las disposiciones adicionales decimotercera y decimotercera de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas), resolvió la cuestión práctica claramente opuesta a la igualdad que suponía una conscripción solo masculina, una realidad contraria a la igualdad tanto si se considera la defensa de España un derecho como si se la considera desde la perspectiva del deber.

En cuanto a este, la Constitución española plantea la noción de deber constitucional de forma genérica en el artículo 9.1. En él establece una obligación de sujeción de los ciudadanos y de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Después, tras enunciar los derechos fundamentales y las libertades públicas (entre los que

aparece —artículo 27.1— el «carácter obligatorio de la enseñanza básica»), dedica la Sección Segunda del Capítulo 2º del Título I a «los derechos y deberes de los ciudadanos», entre los cuales figuran el derecho-deber de defender España (artículo 30.1), la contribución al sostenimiento de los gastos públicos (artículo 31), los «deberes de los cónyuges» (artículo 32), y el deber de trabajar y el derecho al trabajo (artículo 35). Más adelante, ya en el Capítulo III del mismo Título, entre los «Principios rectores de la política social y económica», encontramos el deber de asistencia de los padres a los hijos (artículo 39.3), los deberes relativos a la protección de la salud pública (artículo 43.2), y el deber de conservación del medio ambiente (artículo 45.1). Esta lista se amplía con otros deberes como el de conocer el castellano (artículo 3) o el de cumplir las resoluciones judiciales (artículo 118).

De la configuración de este repertorio se deduce que, a diferencia de lo que sucede con los derechos y las libertades públicas, la Constitución no ha sistematizado los deberes con arreglo a criterios de eficacia jurídica, sino de dependencia o relación material con determinados temas. En este sentido, tales deberes constituirían lo que Kelsen denomina «elementos jurídicamente irrelevantes», es decir, simples manifestaciones de deseos del legislador sin alcance jurídico alguno, declaraciones que precisan ser completadas para convertirse en verdaderas normas jurídicas (Varela, 1982: 82). Ello no significa que no tengan relevancia o que carezcan totalmente de eficacia; más bien puede decirse que se trata de mandatos al legislador, que debe regular la materia concreta en el marco de los límites que establece la Constitución. De este modo, puede decirse que la Constitución impone a los ciudadanos unos deberes jurídicos que, concretados por ley, se convierten en obligaciones específicas que pueden ser reclamadas bien por un particular, bien por la Administración. Así, el deber de defensa, constitutiva de lo que se denomina «contribución personal» frente a «contribución real» (relativa, fundamentalmente, al deber de abonar impuestos), se articulará según lo dispuesto por el Parlamento, ya a través de las obligaciones militares, ya por otra vía.

2.2. PERO, ¿QUÉ ES DEFENDER ESPAÑA?

2.2.1. La defensa militar

Defender España consiste en la facultad u obligación de los españoles para participar en la protección o auxilio de la nación, entendiéndose, al menos durante un largo período de tiempo, que esa participación se traduce exclusivamente en la forma que establezca la ley al regularla para el ámbito militar.

De hecho, hasta el año 2001, como desarrollo del artículo 30 CE, la ley establecía para los españoles dos tipos de obligaciones militares: la que debían realizar los varones mayores de edad en el denominado «servicio militar obligatorio», y la relativa a la imposición de acudir a filas cuando el Gobierno, ante una situación de enfrentamiento bélico o peligro de guerra, se viera compelido a movilizar a más personal militar del que estuviera en servicio activo.

En relación con esta última, la obligación de acudir a filas en caso de situación de guerra, el artículo 22 de la Ley 5/2005, de la Defensa Nacional, atribuye al Gobierno la facultad para establecer los criterios relativos a «la preparación y disponibilidad de los recursos humanos y materiales no propiamente militares para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional en situaciones de grave amenaza o crisis», concretando el artículo 29 que la aportación de estos recursos no militares se materializará (por el ministro de Defensa, según dispone el artículo 123.4 de la Ley 39/2007, de la carrera militar) «[...] de acuerdo con el derecho y el deber que los españoles tienen de defender a España», mediante la incorporación adicional de ciudadanos reservistas a la Defensa, de forma gradual y proporcionada a la situación de amenaza que sea necesario afrontar. Estos reservistas son definidos por el Real Decreto 383/2011 como «[...] españoles que, en aplicación del derecho y deber constitucionales de defender España, pueden ser llamados a incorporarse a las Fuerzas Armadas para participar en las misiones definidas en la Ley de la Defensa Nacional». Se trata, naturalmente, de situaciones excepcionales, pero que configuran, al menos en parte, lo que ha de considerarse incluido en el deber constitucional de defender España.

Por lo que se refiere al servicio militar obligatorio, este no fue objeto de debate en los trabajos preparatorios de la Constitución de 1978 fundamentalmente por dos motivos: porque no había formado parte de la reflexión programática de los partidos políticos, y porque el ambiente tampoco aconsejaba poner a prueba la paciencia del estamento militar en temas considerados sensibles. La mención constitucional al servicio militar obligatorio «[...] parece consecuencia del campo gravitatorio político de aquel momento», sugiere Aguilar (1991), quien, sin embargo, señala como un verdadero avance político-constitucional la incorporación al artículo 30.2 de la objeción de conciencia y la prestación social sustitutoria.

De lo que no cabe mucha duda es de que el servicio militar no se justificaba en las necesidades de la defensa nacional y de que su organización como sostén básico de los ejércitos no era el resultado de estudios sobre las amenazas exteriores. El argumento sobre su función alfabetizadora y formadora de profesionales era poco sostenible (¿significaba eso que el derecho-deber de defender España se traducía también en un derecho y una obligación a ser instruido por esa vía?) y más bien escondía otros fines menos confesables. Por ello, en el momento en que llevar adelante una estructura de llamamiento a filas comenzó a entorpecer la necesaria modernización que a las Fuerzas Armadas exigía la OTAN, fue haciéndose perentoria la necesidad de transformarlas en un ejército profesional. Casi veinte años después, este argumento no ha hecho más que confirmarse. No hay más que atender a los argumentos que en febrero de 2018 expuso el JEMAD para negar la posibilidad de restablecer el servicio militar obligatorio en España: más allá de las implicaciones presupuestarias que ello requeriría, resulta imposible que alguien se ajuste a las nuevas capacidades de las Fuerzas Armadas en el plazo de un mes (esta era la propuesta del presidente Macron en Francia), ya que lo que se busca actualmente es la especialización, así como el reforzamiento de capacidades, por ejemplo en el ámbito de la ciberseguridad.

Con todo, la obligación constitucional que era el servicio militar obligatorio dio lugar a uno de los debates en materia de derechos fundamentales más importantes de los años

ochenta, a saber, el que lo enfrentaba al también derecho constitucional a la objeción de conciencia y, por ende, al movimiento insumiso. Lo interesante de esta relación se manifestó, en primer lugar, en el hecho de que, siendo la objeción de conciencia una clara manifestación de la libertad de pensamiento —en sus manifestaciones ideológica o religiosa— que llevaba a oponerse a cualquier forma de violencia, la Constitución la ubicara en el artículo 30.2, fuera de la catalogación como derecho fundamental, aunque sí expresamente entre los derechos susceptibles de amparo constitucional (artículo 53.2). Una decisión formal del constituyente que permitió al Tribunal Constitucional realizar una interpretación restrictiva (acorde con la tardía legislación que en diciembre de 1984 reguló la figura) de la objeción de conciencia. En efecto, tras una primera jurisprudencia en la que calificó la objeción de conciencia como derecho fundamental por ser una concreción de la libertad ideológica contenida en el artículo 16 CE (STC 23/1982), en 1987 el Tribunal cambió su línea interpretativa y sostuvo que se trataba de un derecho constitucional autónomo, no fundamental, cuyo contenido consiste en que constituye una excepción al cumplimiento del servicio militar, servicio que equiparó de forma exclusiva y excluyente con el deber de defender España (SSTC 160 y 161/1987).

Esta interpretación obedeció, sin embargo, más a planteamientos políticos de corte conservador y restrictivo que a argumentos jurídico-constitucionales rigurosos. En 2015, el propio TC no tuvo problema en contradecir lo establecido en 1987 y más tarde en 1994 (STC 321/1994) para admitir como objeción de conciencia, «[...] que forma parte del contenido del derecho a la libertad ideológica (art. 16.1 CE)», la negativa de un farmacéutico a disponer en su establecimiento de la píldora del día después.

Sea como fuere, lo más sugestivo para la mirada que me interesa subrayar en este análisis es la consideración del «deber constitucional» que sustituye al servicio militar: la prestación social sustitutoria. Porque la realidad es que esta prestación constituye un deber, un deber constitucional que la legislación convirtió, como hizo con el servicio militar, en una obligación concreta. La pregunta que cabe hacerse llegados a este punto, poniendo en duda la conclusión del Tribunal Constitucional, es si esa obligación de realizar un servicio social sustitutorio puede comprenderse como una de las manifestaciones del derecho-deber de defender España o debe concebirse como una actividad que queda fuera de esa consideración. Dicho de otra manera: la pregunta es si caben formas de defender a la nación diferentes a las militares.

2.2.2. Otras amenazas: otra defensa, otro derecho-deber

La respuesta a la pregunta ¿cabían formas de defender a la nación diferentes a las militares? ha de ser afirmativa: la contribución a la defensa de España puede llevarse a cabo de diferentes maneras, no solo con las armas. En primer lugar, porque una lectura no sesgada del artículo 30 CE conduce sin dificultad a esa conclusión. El deber genérico de la defensa de España establecido en el párrafo primero del artículo 30 comprende todos los deberes cívicos para el servicio de la comunidad nacional, los cuales se diversifican, además de en el servicio militar, al menos en los deberes (autónomos conceptual e institucionalmente) que

regulan los números 2, 3 y 4 del mismo precepto, es decir, en la prestación social sustitutoria, en un posible servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general (servicio que puede tener o no un contenido militar) y en los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, todos ellos supuestos claros de defensa de la nación (Cámara, 1997: 738).

Otra pista que fundamenta una respuesta positiva a la cuestión planteada viene dada por la Ley de la Defensa Nacional. Esta, en su artículo 2 («Finalidad de la política de defensa»), establece:

«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 esta se consagran, del 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».

De modo que la política de defensa, es decir, el conjunto de acciones orientadas a defender España, se manifiesta en una variedad de actividades dirigidas a fines compartidos por otras políticas no consideradas estrictamente «de defensa», es decir, militares. En consecuencia, lo que hoy se considera «defender España» (proteger tanto su independencia e integridad territorial como el Estado social, es decir, el pleno ejercicio de los derechos y libertades) puede ser y es realizado también por sujetos de naturaleza no militar por medios diferentes a los militares. No quiere decirse que solo por ellos, pero sí que también por ellos.

En realidad, esta concepción de la defensa como algo compartido ya podía deducirse del artículo 8 CE, que atribuye a las Fuerzas Armadas la misión (las misiones) de «[...] garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional», funciones que, obviamente, cumplía y cumple en colaboración con otras instituciones, que también «defienden España». Sin embargo, a nadie se le escapa que, hasta hace poco (e incluso en la actualidad), los ejércitos han sido vistos (por otros y por ellos mismos) más como garantes de la independencia e integridad territorial que como protectores del ordenamiento constitucional. De hecho, los periodistas suelen preguntar intencionadamente a los militares de alto rango qué harían en caso de declaraciones de independencia o hipotéticas invasiones de una parte del territorio nacional (como si pudieran hacer algo diferente a lo que decidan sus superiores, es decir, el gobierno civil), pero nunca se dirigen a ellos en casos de graves recortes del Estado social o de limitación legal de libertades públicas, como si ello nada tuviera que ver con su función de protectores del ordenamiento constitucional.

La identificación de la defensa de España con la integridad territorial ha ido cambiando con la transformación que en los últimos años han experimentado los conceptos de seguridad y defensa. Esa transformación ha provocado, de entrada, el avance de dos cambios relevantes. Por un lado, la propia transformación de las Fuerzas Armadas (las cuales no se dedican solo, y ni siquiera principalmente, a la defensa de la soberanía y de la integridad territorial), así como la asunción de que hay otros actores, en este caso civiles, que también

contribuyen a esa defensa, digamos, clásica. Por otro lado, la comprensión de que existen otras vías para la defensa de la nación distintas a las utilizadas por las armas, y que estas, no violentas, también pueden utilizarse por los militares.

La globalización ha acarreado cambios políticos y sociales significativos, los cuales también se han reflejado en la modificación de lo que se percibe como un peligro o amenaza para la seguridad de los Estados. Partiendo de aquí, lo primero que hay que entender es que hoy las amenazas escapan a la lógica puramente militar, pues son en su mayoría transfronterizas, sus protagonizadas son actores no estatales y tienen un carácter transversal y fluido. De ahí que la Ley 36/2015, de Seguridad Nacional, advierta que los desafíos que la afectan «[...] revisten en ocasiones una elevada complejidad, que desborda las fronteras de categorías tradicionales como la defensa, la seguridad pública, la acción exterior y la inteligencia, así como de otras más recientemente incorporadas a la preocupación por la seguridad, como el medio ambiente, la energía, los transportes, el ciberespacio y la estabilidad económica». En definitiva, que el objeto protegido hoy por la defensa y la seguridad, los denominados «intereses nacionales», es hoy mucho más difuso que lo defendido hace años.

Por eso, no es extraño escuchar que los Estados protegen a sus ciudadanos —defienden a la nación— haciendo uso de las «3 D» (la Defensa, la Diplomacia y el Desarrollo), y que la perspectiva contemporánea de la seguridad debe ser necesariamente una perspectiva de carácter «integral». En efecto, en la actualidad los Estados son conscientes de que el poder y la fuerza (el enfoque puramente militar) no se traducen por sí mismos en seguridad, por lo que su aproximación a esta se realiza, o trata de realizarse, a través de una perspectiva omnicomprendensiva y multifuncional. Esta perspectiva se refiere, de una parte, a la necesidad de llevar a cabo acciones conjuntas y coordinadas por parte de los Estados para hacer frente con eficacia a los riesgos y amenazas globales más relevantes, y, de otra, asume un enfoque de la seguridad en el que se conjugan muchos elementos de diferente naturaleza; un enfoque en el que, como se ha comentado, la diplomacia, la inteligencia y la ayuda humanitaria comparten protagonismo con el enfoque puramente militar y policial. Se trata de un planteamiento comprensivo de la seguridad que reconoce tanto una permeabilidad fronteriza entre las distintas áreas tradiciones de la seguridad (exterior-interior) como un equilibrio entre sus dimensiones políticas, económicas, socioculturales y ambientales. Así, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 definió la Seguridad Nacional como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Como puede comprenderse, esta nueva visión de lo que es la seguridad nacional —en realidad, algo confusa por su amplitud— tiene o ha de tener como consecuencia una diferente consideración de lo que definitivamente debe entenderse hoy por defender España. Defender España no solo puede consistir en participar en las respuestas a amenazas que requieran acciones de tipo militar. También debe incluirse en ese objetivo las actividades no militares orientadas a alcanzar los fines que la Ley de la Defensa Nacional consigna en su artículo 2, es decir, aquellas acciones dirigidas a proteger el Estado Social y Democrático de Derecho, sus principios y valores constitucionales y, fundamentalmente, promover y

defender el libre ejercicio de los derechos y libertades por las personas que se encuentran en territorio nacional, sean españoles o extranjeros.

Ciertamente, no puede confundirse la defensa de la nación con la protección, en general, de todo el ordenamiento jurídico, pues eso sería tanto como vaciarla de contenido. Y es claro también que, en sentido estricto, habrá de considerarse incluido en la defensa a la que hace referencia el artículo 30 CE todo aquello que el legislador designe como una acción comprendida en dicho precepto, y en principio no otra cosa. Sin embargo, a la vista de lo expuesto hasta ahora, e independientemente del reflejo legal que las mayorías parlamentarias decidan darle, creo que puede afirmarse que la noción de derecho-deber constitucional de defensa de la nación (que, como se ha visto, incluye la protección del Estado Social y Democrático de Derecho) está presente en todas aquellas actividades (individuales y compartidas) claramente dirigidas a la promoción, reivindicación y defensa del mismo, defensa tanto respecto del ataque que pueda sufrir por parte de otros Estados (por ejemplo, actos de vigilancia masiva o de *desinformación*), por parte de actores no estatales (grupos terroristas, organizaciones de criminalidad organizada) o por parte —debe subrayarse— del propio Estado.

En mi opinión, si ponemos en el centro de nuestro interés, de nuestra protección, el Estado constitucional, y no la seguridad en sí misma, resulta necesario asumir que una noción amplia de seguridad y defensa (de dicho Estado) exige correlativamente una noción amplia del derecho-deber de procurarla. Dicho de otro modo: si el mundo de la defensa y la seguridad reclama (con razón) su protagonismo en la protección de los derechos y las libertades de los ciudadanos, por tratarse tal protección de la propia defensa del Estado y la nación, parece lógico que quienes tradicionalmente han procurado la garantía de esos derechos y libertades (sean instituciones públicas o privadas) reclamen su inclusión y su espacio en el mundo de la defensa y la seguridad.

Esto tiene relevancia al menos en una cosa. Hasta ahora, este concepto integral de seguridad, «amplio y dinámico», del que venimos hablando no ha incorporado de forma expresa una mirada sobre los riesgos que la propia dinámica de la seguridad y la defensa puede suponer para la protección del orden constitucional y el Estado de Derecho. Es decir, se echa en falta esta idea: si es verdad que sin un Estado de Derecho fuerte no existe seguridad, pero también lo es que el Estado, en su legítima y debida acción para preservar la seguridad de los ciudadanos frente a las riesgos locales y globales, puede erosionar los fundamentos del propio orden constitucional y convertirse en una amenaza para la propia seguridad que pretende garantizar, entonces una visión integral de la seguridad debe tener muy presente el impacto que las respuestas estatales a las amenazas pueden producir sobre orden constitucional. En pocas palabras, en una visión integral de la defensa y la seguridad no debe perderse de vista que la propia seguridad puede convertirse en una amenaza, y que sin el Estado de Derecho y la garantía efectiva de los derechos fundamentales no existe «seguridad integral». Para garantizar la misma, los mecanismos que la Constitución establece para controlar los abusos del Estado adquieren todo su significado. En este marco, el derecho-deber de defensa de la nación (también frente a los excesos de las instituciones), es decir, la perspectiva ciudadana, resulta de vital importancia.

3. LA PERSPECTIVA CIUDADANA: LA CULTURA DE LA DEFENSA

Parece evidente que si el derecho-deber de defender España solo comprendiese lo establecido en el artículo 30 CE, su contenido se limitaría al cumplimiento de obligaciones militares o del servicio social sustitutorio (artículo 30.2) a un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general (artículo 30.3), o a prestaciones en determinados casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública. Todo ello del modo y manera en que el legislador estableciese. Así, esta interpretación estricta nos llevaría a deducir que defender España es, en la actualidad, lo que hacen los militares más los servicios realizados por los ciudadanos que establecen los párrafos 3 y 4 del artículo 30 (servicios no convocados hasta la fecha). Y a deducir, además, que una misma actividad (por ejemplo, acciones de *ciber-defensa*) forma parte de la defensa de España si la realizan los militares, pero no si la llevan a cabo civiles a los que legalmente, en virtud del mismo precepto, no se les ha atribuido esa función.

Sin embargo, esto no debe ser interpretado así. Probablemente, uno de los muchos artículos que habrían de ser reformulados en la tan necesaria reforma constitucional tendría que ser el artículo 30 CE. En el siglo de la globalización, el pacto constitucional que vertebró los Estados democráticos deberá incorporar, además de un objetivo por la paz acorde con las resoluciones de Naciones Unidas, una perspectiva de la defensa y la seguridad colectivas que afronte las verdaderas amenazas que ellos mismos sufren, entendiendo aquí por Estados no solo las superestructuras institucionales, sino también los colectivos de personas que en ellos viven.

Esta última perspectiva, la ciudadana, es vital, dado que el objeto de la seguridad es sin duda el Estado, pero también lo son, y principalmente, los ciudadanos. Ciertamente, es el Estado, asentado en sus instituciones, el que ha de procurar defensa y protección a su población. Pero deben ser los individuos los que, bien pertrechados con herramientas de control democrático sobre aquel, comprendan, acepten y dirijan (a través de sus representantes) modelos defensivos y de seguridad acordes con los valores constitucionales, con la garantía de sus derechos y libertades y con los compromisos e intereses estratégicos de España. Es lo que se entiende como poseer «cultura de defensa».

Esta mirada no es una idea nueva. La idea de «cultura de la defensa» tiene su origen en las Directivas de Defensa Nacional (DDN), documentos en los que se marcan los ciclos de planeamiento de la Defensa, es decir, la situación estratégica, las grandes líneas de la política de defensa, sus objetivos y directrices y los medios y recursos disponibles para alcanzarlos. En un principio, el enfoque con que se asumía la promoción de esa cultura iba dirigido a procurar cierto conocimiento y reconocimiento por parte de los ciudadanos de sus Fuerzas Armadas y a recabar el apoyo y compromiso con sus acciones, pero poco más. Así sucede en las primeras DDN públicas, en la de 1992 (antes había habido DDN en 1980, 1984 y 1986), y en la de 1996, en las que todavía no se menciona el concepto. Este se incorporaría en 2002, cuando, junto a la DDN 5/2002 fue aprobado el Plan Director de Cultura de Defensa, el cual, según sus propias palabras, nació con la intención de «[...] desarrollar los medios que ofrezcan a los ciudadanos responsables la oportunidad de agregar

a su cultura cívica la dimensión de la defensa». Más tarde, el concepto y la idea alcanzarán notoriedad en 2005, con la Ley de la Defensa Nacional, cuyo artículo 31 —«Cultura de Defensa»— dispone: «El Ministerio de Defensa promoverá el desarrollo de la cultura de defensa con la finalidad de que la sociedad española conozca, valore y se identifique con su historia y con el esfuerzo solidario y efectivo mediante el que las Fuerzas Armadas salvaguardan los intereses nacionales. Asimismo, el resto de los poderes públicos contribuirán al logro de este fin». Como se aprecia, este enfoque adolece de cierto cariz *sensibilizador*, en cierto modo propagandístico, poco claro, alejado todavía de una idea de cultura de defensa y seguridad (en 2005 esos conceptos ya no podían ser separados de forma tajante) más moderna, más madura y democrática.

En la actualidad —concretamente, desde 2011—, se aprecia un paso más. Las denominadas «estrategias de seguridad» incorporan al ciudadano como elemento interesado en los planeamientos relativos a la seguridad y la defensa. En esa línea, la Estrategia Española de Seguridad, de 2011, incorporaba como subtítulo «Una responsabilidad de todos», la de Seguridad Nacional de 2013 llevaba el nombre de «Un proyecto compartido», y la vigente de 2017 lleva por título «Un proyecto de todos y para todos». La DDN de 2012 afirma con claridad que «[...] la defensa de España debe ser asumida por todos los españoles como asunto de especial trascendencia, de la que depende, junto a la independencia, la soberanía y la integridad territorial, la paz, la libertad, el respeto a nuestros intereses y a nuestra propia prosperidad. Una defensa eficaz exige la participación ciudadana, única fórmula para otorgarle continuidad y profundidad a las políticas». Y el artículo 8 de la Ley de Seguridad Nacional dispone que «[...] el Gobierno, en coordinación con las Comunidades Autónomas, establecerá mecanismos que faciliten la participación de la sociedad civil y sus organizaciones en la formulación y la ejecución de la política de Seguridad Nacional». De lo que fácilmente se deduce que esa participación ciudadana ha de constituir el sentido básico de lo que actualmente hemos de entender por el derecho y deber de defender España.

Sin embargo, en relación con esta última fase, en principio más cercana a lo que se espera de una actualización de lo que debamos asumir con la seguridad y defensa de la nación, han de plantearse dos consideraciones. La primera es que, pese a que la ESN, en su presentación y aspectos teóricos, atribuye un aparente protagonismo a los derechos y libertades de los ciudadanos, la realidad es que a lo largo del texto desaparece toda mención a los mismos. Esto es importante, en la medida en que resulta notorio que las mismas herramientas que se articulan para responder a los peligros y amenazas a la seguridad pueden ser, ellas mismas, vulneradoras de los derechos y libertades que están destinadas a proteger (piénsese en medidas antiterroristas que afectan a la privacidad de la ciudadanía o en la misma declaración del estado de alarma en la crisis del COVID-19). La segunda consideración es que, a diferencia de lo que sucede con la educación, la sanidad o el trabajo, lo cierto es que no existe en España un debate público, siquiera embrionario, sobre la política de defensa y seguridad. Tampoco una línea de información al ciudadano que lo ponga en condiciones de opinar crítica, constructiva y acertadamente sobre ella, que lo mantenga en condiciones de participar con plena conciencia, de apoyar o rechazar unas estructuras y unos modelos defensivos y de seguridad u otros, en definitiva, de ejercer plenamente su derecho y deber

de defender la nación. Las noticias sobre la elaboración de textos educativos para la educación primaria que refuercen la imagen de las Fuerzas Armadas (una iniciativa de 2018 del Gobierno popular, a instancia de la Comisión de Defensa del Senado, dirigida a facilitar a los alumnos información para que puedan llevar a cabo los derechos recogidos en el artículo 30 de la Constitución, entre ellos «el derecho y el deber de defender a España»), así como la identificación de la cultura de la defensa con la reciente disposición de una Plan de subvenciones para financiar programas destinados a que los españoles «[...] se identifiquen con su historia y con el esfuerzo solidario de las Fuerzas Armadas salvaguardando los intereses nacionales», nos hacen retroceder en este sentido varias décadas.

4. CONCLUSIÓN

La transformación que el mundo de la defensa y la seguridad ha experimentado en los últimos años obliga a realizar una revisión a fondo del derecho-deber de defender España. Este se ha ido desembarazando poco a poco de la comprensión propia de la coyuntura de la Transición, que lo constreñía a un sentido antiguo, preconstitucional, el que reservaba la «defensa de la nación» a la defensa de las fronteras y a la actividad puramente militar. La Constitución, el sistema democrático, la aplicación de los derechos y libertades fundamentales, la objeción de conciencia al servicio militar, la desobediencia civil, la incorporación de España a la OTAN, la profesionalización de las Fuerzas Armadas, la suspensión de la *mili*, y el propio cambio que en el marco de un mundo global han experimentado los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, aconsejan llevar a cabo una revisión de lo que ha de entenderse por «defender España» más allá del limitado marco que dibuja el artículo 30 CE.

Lo cierto es que el variable (por intercambiable en muchas ocasiones) contenido que por el legislador, los poderes públicos y la propia realidad cambiante se atribuye a los términos que en la actualidad dibujan el nuevo contexto —peligros, riesgos, amenazas, seguridad nacional, defensa nacional, seguridad interior, seguridad exterior, cultura de defensa, cultura de seguridad; actores de la seguridad, herramientas y actividades para obtenerla, objetivos y fines...— resta claridad a lo que, en sentido estricto, deberíamos entender por «defender España». Sin embargo, esta ausencia de precisión no debería permitir ni un uso vacío o meramente propagandístico de los conceptos ni un uso interesado en la justificación de cualquier medida contraria al ordenamiento jurídico, concretamente a la efectividad de los derechos fundamentales y las libertades públicas.

La llamada a la participación ciudadana, así como la extensión de la cultura de la seguridad y la defensa, no pueden desembocar en un concepto de la defensa nacional como figura para uso interesado, partidista, emotivo e irracional. El contenido del derecho y deber de defender España, como derecho y deber constitucional, debe alinearse con aquellas acciones de los particulares dirigidas a proteger el ordenamiento constitucional de las amenazas y los ataques que actores estatales (y aquí está incluido el propio Estado con sus

decisiones, normativas y ejecutivas) y no estatales dirijan contra el Estado social y democrático de Derecho, poniendo en peligro el sistema constitucional.

Digamos, en conclusión, que, por eso mismo, una buena cultura de seguridad y defensa (informada, transparente, debatida) llevará aparejada una conciencia social de defensa, es decir, la comprensión por los ciudadanos de la importancia de esta en la protección de la sociedad, de sus intereses y de sus valores. Con todas sus consecuencias. Y que dará contenido a lo que debe empezar a comprenderse como el derecho-deber de defender España en el siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Miguel Angel (1991): «Las obligaciones militares de los españoles», *El País*, 7 de octubre de 1991 [en línea] <https://elpais.com/diario/1991/10/07/espana/686790012_850215.html>.
- ALZAGA, Oscar (2017): *Derecho político español según la Constitución de 1978*, t. II, Madrid: UNED.
- AZANA, Manuel (2007): *Obras completas*, v. 3, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- BLANCO VALDÉS, Roberto (1988): *La ordenación constitucional de la defensa*, Madrid: Tecnos.
- CÁMARA VILLAR, Gregorio (1997): «El conflicto de los insumisos (reflexiones y propuestas sobre la objeción de conciencia y la insumisión en España)», en *Estudios de Derecho Público (Homenaje a J.J. Ruiz Rico)*, Madrid: Tecnos, 726-756.
- CASADO BURBANO, Pablo (1986): *Iniciación al Derecho Constitucional Militar*, Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado-Editoriales de Derecho Reunidas.
- DÍAZ REVORIO, Francisco Javier (2012): «Sobre el concepto de deber constitucional y los deberes en la Constitución de 1978», *Pensamiento Constitucional*, 16, 55-86.
- DORLIN, Elsa (2017): *Autodefensa. Una filosofía de la violencia*, Navarra: Txalaparta.
- ESPÍN TEMPLADO, Eduardo (2016): «Los deberes constitucionales», en *Derecho Constitucional I*, Valencia: Tirant lo Blanch, 179-190.
- FERNÁNDEZ BASTARRECHE, Fernando (1978): *El ejército español en el siglo XIX*, Madrid: Siglo XXI editores.
- FLORES GIMÉNEZ, Fernando (2012): «Las Fuerzas Armadas y la Constitución española de 1978», en *Actas del Congreso del V Congreso de Historia de la Defensa*, Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.
- GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis y Fernando FLORES GIMÉNEZ (2018): «Seguridad y derechos: una propuesta metodológica», en J.L. González Cussac y F. Flores Giménez (coords.), *Seguridad y derechos: análisis de las amenazas, evaluación de las respuestas y valoración del impacto en los derechos fundamentales*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- OLIVER ARAUJO, Joan (1994): «El deber constitucional de defender a España», en F. Fernández Segado (ed.), *El servicio militar: aspectos jurídicos y socio-económicos*, Madrid: Dykinson.
- PAYNE, Stanley (1986): *Los militares y la política en la España contemporánea*, París: Ruedo Ibérico.
- SERRA, Narcís (2008): *La transición militar*, Barcelona: Debate.
- VARELA DÍAZ, Santiago (1982): «La idea de deber constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 4, 69-96.

Fecha de recepción: 5 de marzo de 2020.

Fecha de aceptación: 28 de abril de 2020.