

SENTENCIA CONSTITUCIONAL DE LA CÚRIA NÚM. 1/2043.

SENTENCIA DE LA SUPREMA CORT DE LA CÚRIA

Número: 1/2043

Fecha: 4 de septiembre de 2043

Ponente: Excma. Sra. Magistrada Dña. Rosalía Soul Lamborghini-Guadalcázar de Tabàrnia y Hiltzailea

ASUNTO: Recurso de inconstitucionalidad número 1/2041, interpuesto por el Síndic Federal de la República Federal de Sia contra los artículos 7, 8 y 15 de la Ley 1/2041, de 31 de agosto, del Ejército de la República Josanista de Eleia.

Descriptor clave: Competencia exclusiva en defensa nacional, unidad de mando militar, relaciones internacionales, control parlamentario del presupuesto, soberanía presupuestaria, federalismo, distribución de competencias, Guardia Nacional.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha 29 de septiembre de 2041, don Alessandro Soul Lamborghini-Guadalcázar de Tabàrnia y Hiltzailea, en su calidad de Síndic Federal de la República Federal de Sia, presentó ante esta Suprema Cort demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 7, 8 y 15 de la Ley 1/2041, de 31 de agosto, del Ejército de la República Josanista de Eleia (en adelante, "Ley del Ejército de Eleia"), publicada en el Butlletí Oficial de la República Josanista de Eleia el día 5 de septiembre de 2041.

SEGUNDO. Los preceptos impugnados tienen el siguiente tenor literal:

- **Artículo 7.** "El Ejército de la República Josanista de Eleia tiene como función primordial la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Eleia frente a cualquier amenaza o agresión externa, en el marco del respeto a la Constitución Federal y a los tratados internacionales suscritos por la Federación."
- **Artículo 8.** "El Ejército de Eleia podrá participar en misiones internacionales de paz, asistencia humanitaria y cooperación militar, previa autorización del Consejo de los Helenos, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación y de conformidad con los compromisos internacionales asumidos por la República Federal de Sia."
- **Artículo 15.** "Los Presupuestos Generales de la República de Eleia asignarán anualmente una partida equivalente, como mínimo, al dos por ciento (2%) del Producto Interior Bruto de Eleia para la financiación, mantenimiento y modernización del Ejército, garantizando así su plena operatividad."

TERCERO. El recurrente fundamenta su impugnación en los siguientes motivos:

0. El artículo 7 vulnera el artículo 140.4, canon 5 de la Constitución Federal, que reserva a la Federación la competencia exclusiva en materia de defensa, así como el principio de unidad de mando militar que inspira el Título IX de la Constitución.
1. El artículo 8 infringe el artículo 140.4, canon 6 CE, que atribuye a la Federación la competencia exclusiva sobre relaciones exteriores, al permitir que una república constituyente decida unilateralmente sobre el despliegue internacional de sus fuerzas.



2. El artículo 15 contraviene los principios de autonomía y flexibilidad presupuestaria inherentes a la función legislativa, consagrados tanto en la Constitución Federal como en la propia Constitución de Eleia, al imponer una obligación de gasto fijo que cercena la capacidad del legislador para determinar las prioridades del gasto público.

CUARTO. Por providencia de 10 de octubre de 2041, la Sala de lo Constitucional de esta Suprema Cort acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado del mismo al Consell de la República Josanista de Eleia para que, en el plazo de quince días hábiles, pudiera personarse y formular las alegaciones que estimase pertinentes.

QUINTO. Mediante escrito registrado el 5 de noviembre de 2041, la República Josanista de Eleia, representada por su Síndica, Excma. Sra. Dña. Cèlia Marí i Puig, compareció en el procedimiento y formuló alegaciones de oposición al recurso, solicitando su desestimación íntegra. En síntesis, la defensa de Eleia argumentaba:

- Que la Constitución Federal, en su artículo 6.3, reconoce expresamente la posibilidad de que las Repúblicas mantengan "fuerza pública militar, denominada Guardia Nacional", sin perjuicio de su susceptibilidad de federalización.
- Que el artículo 7 impugnado no crea un ejército autónomo, sino que regula la Guardia Nacional de Eleia, cuyas funciones deben interpretarse sistemáticamente con la Constitución Federal.
- Que el artículo 8 establece una mera cláusula de coordinación, no una autorización unilateral, pues condiciona la participación internacional a la coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores federal.
- Que el artículo 15 no cercena la libertad presupuestaria, sino que establece un estándar mínimo de financiación para garantizar la operatividad de un cuerpo esencial para la seguridad, estándar que es común en organizaciones internacionales de defensa.

SEXTO. Por auto de 15 de diciembre de 2041, la Sala acordó recibir el proceso a prueba, admitiendo la documental aportada por ambas partes, consistente en: (i) los trabajos preparatorios de la Constitución Federal de 2043; (ii) informes del Ministerio de Defensa federal sobre la organización de las Guardias Nacionales; (iii) tratados internacionales suscritos por SIA en materia de misiones de paz; y (iv) un dictamen del Consell de la Magistratura sobre el alcance del artículo 6.3 CE en relación con las competencias de defensa.

SÉPTIMO. Evacuado el trámite de conclusiones escritas, la Sala señaló para la vista oral el día 20 de marzo de 2042. La vista se celebró con la comparecencia de los representantes procesales de ambas partes, quienes expusieron sus argumentos y contestaron a las preguntas formuladas por los Magistrats. Concluida la vista, las actuaciones quedaron conclusas para sentencia.

OCTAVO. Por necesidades del servicio y la complejidad de las cuestiones planteadas, la deliberación y votación de la presente sentencia se prolongó durante varias sesiones, celebrándose la última de ellas el día 2 de septiembre de 2043, con el resultado que se expresa en los siguientes fundamentos jurídicos.

A los anteriores antecedentes resultan de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. SOBRE LA COMPETENCIA Y LEGITIMACIÓN

Esta Suprema Cort de la Cúria es competente para conocer del presente recurso de inconstitucionalidad en virtud de lo dispuesto en el artículo 110.3.a) de la Constitución Federal, que atribuye a este Tribunal la potestad de conocer del



recurso de inconstitucionalidad contra leyes, leyes supremas o disposiciones normativas con fuerza de ley, tanto federales como de las Repúblicas constituyentes. La naturaleza del control que aquí se ejerce es, pues, el de la supremacía constitucional, garantizando que toda norma infraconstitucional se ajuste a los mandatos, principios y valores de la Norma Fundamental.

La legitimación activa del Síndic Federal para interponer este recurso deriva del artículo 110.4.b) CE, que incluye expresamente al Jefe del Estado entre los órganos y personas legitimados para impugnar ante esta Corte las disposiciones con rango de ley que se consideren contrarias a la Constitución. Dicha legitimación se funda en la posición constitucional del Síndic como árbitro supremo de la Federación (artículo 53.1 CE) y garante de la unidad y permanencia de SIA, así como de la correcta distribución del poder entre la Federación y las Repúblicas.

La legitimación pasiva corresponde a la República Josanista de Eleia, en tanto autora de la ley impugnada, que ha comparecido oportunamente en el proceso a través de su representación legal, formulando las alegaciones que a su derecho convenían y participando activamente en la sustanciación del procedimiento, en pleno respeto del principio de contradicción que rige todo proceso constitucional.

Antes de entrar en el fondo del asunto, esta Corte debe precisar que, aunque la presente sentencia se dicta con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución de 4 de septiembre de 2043, el recurso se interpuso el 29 de septiembre de 2041, esto es, con anterioridad a la vigencia del actual texto constitucional. Sin embargo, dado que la ley impugnada continúa desplegando sus efectos en el tiempo, y que la nueva Constitución no ha alterado sustancialmente la distribución de competencias en materia de defensa y relaciones internacionales respecto de la anterior, procede aplicar el canon de constitucionalidad vigente en el momento de dictar sentencia, conforme a la doctrina de este Tribunal sobre el control de las leyes preconstitucionales (STC 7/2038). En todo caso, como se verá, las conclusiones serían idénticas bajo uno u otro texto.

II. SOBRE EL OBJETO DEL RECURSO Y LAS CUESTIONES PREJUDICIALES

Constituye el objeto del presente recurso determinar si los artículos 7, 8 y 15 de la Ley 1/2041 del Ejército de Eleia son conformes con el orden constitucional federal, a la luz de las competencias exclusivas de la Federación en materia de defensa nacional y relaciones internacionales, así como de los principios rectores de la política presupuestaria y la autonomía legislativa de las Repúblicas.

Con carácter previo, debe esta Corte precisar que la denominación "Ejército" empleada por el legislador eleiano no es neutral desde el punto de vista constitucional. El artículo 6.3 de la Constitución Federal se refiere expresamente a la "Guardia Nacional" como la fuerza pública militar que las Repúblicas pueden mantener, y establece su naturaleza como cuerpo armado de naturaleza militar bajo la jurisdicción de las Repúblicas, pero con sujeción a los principios de unidad de mando y coordinación federal. La utilización del término "Ejército" no determina por sí misma la inconstitucionalidad de la ley, pero sí obliga a esta Corte a examinar si, más allá del *nomen iuris*, las funciones atribuidas a dicho cuerpo se corresponden con las propias de una Guardia Nacional o exceden de ellas para invadir competencias federales.

Plantea también el recurso una cuestión de particular trascendencia para el desarrollo del federalismo sianés: la delimitación entre las competencias exclusivas de la Federación y las facultades de autoorganización de las Repúblicas en materia de seguridad y defensa. Esta Corte es consciente de que la respuesta que aquí se dé sentará doctrina para el futuro, por lo que abordará el análisis con especial detenimiento, atendiendo tanto a la letra como al espíritu de la Constitución, así como a los trabajos preparatorios y a la práctica constitucional consolidada.

Finalmente, debe advertirse que la impugnación del artículo 15 plantea una cuestión de naturaleza diversa, pues no se



refiere tanto a la distribución de competencias entre Federación y Repúblicas cuanto a los límites internos del poder legislativo republicano. Se trata, en esencia, de determinar si una ley puede autoinmunizarse frente a futuras decisiones presupuestarias del mismo legislador que la dictó, imponiendo un gasto obligatorio que cercena la libertad de configuración de las sucesivas leyes de presupuestos. Esta cuestión afecta al núcleo mismo de la función parlamentaria y a la naturaleza del Estado democrático.

III. SOBRE LA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE COMPETENCIA EXCLUSIVA FEDERAL EN MATERIA DE DEFENSA NACIONAL (ARTÍCULO 7)

El artículo 7 de la Ley del Ejército de Eleia atribuye a dicho cuerpo la función de "defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Eleia frente a cualquier amenaza o agresión externa". Esta disposición debe ser examinada a la luz del artículo 140.4, canon 5 de la Constitución Federal, que reserva a la Federación la competencia exclusiva sobre "defensa", en términos inequívocos, sin matizaciones ni reservas a favor de las Repúblicas.

La interpretación sistemática de este precepto con el artículo 6.3 CE, que regula las Guardias Nacionales, conduce a una conclusión ineludible: la defensa frente a amenazas externas es una función inherente a la soberanía nacional que, por su propia naturaleza, no puede ser fragmentada ni descentralizada. La Constitución ha querido preservar la unidad de acción del Estado frente al exterior, garantizando que la respuesta a cualquier agresión externa sea única y coordinada, bajo el mando supremo del Síndic Federal (artículo 53.2 CE) y la dirección del Consell Federal (artículo 89 CE).

Las Guardias Nacionales que las Repúblicas pueden mantener, conforme al artículo 6.3 CE, tienen un ámbito de actuación esencialmente interno. Así se desprende de su propia denominación ("Guardia", no "Ejército"), de su naturaleza ("fuerza pública militar") y de su función típica, que no es otra que la protección del orden constitucional republicano y la colaboración con las fuerzas federales en los términos que determinen las leyes. Su misión no es, ni puede ser, la defensa de la soberanía e integridad territorial frente a amenazas externas, pues esa es una competencia exclusiva de la Federación.

Esta interpretación se ve confirmada por el artículo 132 CE, que establece que el Capitán General de los Ejércitos de Sia es el "más alto mando operativo y ejecutivo de los Ejércitos de Sia" y "dirige las misiones federales". La existencia de un mando único y centralizado sería incompatible con la existencia de ejércitos republicanos autónomos con capacidad para decidir por sí mismos su actuación frente a una agresión externa. La coordinación, en estos casos, no es suficiente; se requiere unidad de mando y subordinación jerárquica.

Cuestión distinta, y así debe ser precisado, es que las Guardias Nacionales puedan ser "federalizadas" en los supuestos previstos en el artículo 133 CE, esto es, cuando el President del Consell Federal, oído el Capitán General, proponga al Senat su federalización "con base en motivos de seguridad federal, defensa o rebelión". En tales casos, las Guardias Nacionales pasan a integrarse en los Ejércitos de Sia y quedan bajo el mando operativo federal. Pero esta posibilidad, lejos de confirmar la existencia de competencias republicanas en defensa externa, la desmiente: si las Repúblicas tuvieran tales competencias, la federalización sería innecesaria.

La alegación de la defensa de Eleia, según la cual el artículo 7 debe interpretarse sistemáticamente con la Constitución Federal y no atribuye realmente funciones de defensa externa, no puede ser aceptada. El tenor literal del precepto es claro: "defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Eleia frente a cualquier amenaza o agresión externa". No hay ambigüedad posible. La "defensa" a que se refiere el artículo 7 es, precisamente, la que el artículo 140.4.5 CE reserva a la Federación. La interpretación conforme no puede llegar hasta el punto de desnaturalizar el texto legal, haciéndole decir lo contrario de lo que literalmente expresa.

Por todo ello, esta Corte declara que el artículo 7 de la Ley 1/2041 es inconstitucional por vulnerar el artículo 140.4, canon 5 de la Constitución Federal, que reserva a la Federación la competencia exclusiva en materia de defensa nacional.



Las funciones atribuidas a la Guardia Nacional de Eleia deben limitarse a las propias de la seguridad interna, en los términos que se derivan de los artículos 6.3 y 133 CE, y siempre bajo la superior dirección y coordinación del gobierno federal cuando las circunstancias así lo requieran.

Esta declaración de inconstitucionalidad no implica, sin embargo, que Eleia carezca de toda capacidad en materia de seguridad. La República podrá, en ejercicio de su autonomía, organizar su Guardia Nacional, definir su estructura, establecer su régimen disciplinario y asignarle funciones de protección del orden público y de colaboración con las fuerzas federales, todo ello con estricto respeto a la distribución competencial establecida en la Constitución. Lo que la Constitución prohíbe es que la Guardia Nacional asuma funciones de defensa externa que corresponden en exclusiva a la Federación.

IV. SOBRE LA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE COMPETENCIA EXCLUSIVA FEDERAL EN MATERIA DE RELACIONES INTERNACIONALES (ARTÍCULO 8)

El artículo 8 de la Ley impugnada dispone que el Ejército de Eleia podrá participar en \\\"misiones internacionales de paz, asistencia humanitaria y cooperación militar, previa autorización del Consejo de los Helenos, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación\\\". Este precepto debe analizarse a la luz del artículo 140.4, canon 6 CE, que atribuye a la Federación la competencia exclusiva sobre \\\"asuntos exteriores de la Federación\\\".

La política exterior es, por definición, una política de Estado que requiere unidad de acción y de representación. La Constitución Federal ha querido que Sia hable con una sola voz en el concierto de las naciones, y que esa voz sea la del Síndic Federal (artículo 60.1.k CE) y del Consell Federal (artículo 89 CE), bajo el control del Parlament cuando se trate de autorizar tratados (artículo 86 CE) o declarar la guerra (artículo 60.1.o CE). Fragmentar la política exterior en veinte políticas exteriores distintas sería tanto como disolver la Federación.

La participación en misiones internacionales de paz y asistencia humanitaria forma parte, sin duda, de la política exterior de Sia. Tales misiones implican el despliegue de fuerzas militares o policiales en el extranjero, lo que proyecta la imagen y los intereses de la Federación en la comunidad internacional. La decisión de participar en una misión de paz no es una decisión técnica o meramente operativa; es una decisión política de primer orden, que debe ser adoptada por los órganos constitucionales que representan al conjunto de la Nación y que asumen la responsabilidad ante el Parlament y ante el pueblo sianés.

El artículo 8 impugnado, al subordinar la participación internacional a la \\\"autorización del Consejo de los Helenos\\\" (órgano legislativo de Eleia) y relegar la intervención federal a una mera \\\"coordinación\\\", invierte por completo la lógica constitucional. La coordinación no es un poder de veto ni de autorización; es un mecanismo de colaboración entre instancias que actúan en pie de igualdad. Pero aquí no hay igualdad: la Federación tiene la competencia exclusiva, y las Repúblicas no tienen competencia alguna en materia de relaciones internacionales, salvo en los términos del artículo 138.5 CE, que requiere autorización federal.

El artículo 138.5 CE establece, en efecto, que la Federación \\\"garantiza el derecho de las Repúblicas a participar en las relaciones exteriores mediante la celebración de Tratados internacionales en el ámbito de sus respectivas competencias y mediante su participación en las organizaciones internacionales como sujetos de derecho internacional, previa autorización por mayoría absoluta del Senat Federal\\\". Esta participación, nótese bien, se refiere a la celebración de tratados y a la participación en organizaciones internacionales, no al despliegue unilateral de fuerzas militares en el exterior. Y, en todo caso, requiere una autorización expresa del Senat, no una mera coordinación administrativa.

La alegación de Eleia de que el artículo 8 debe interpretarse como una cláusula de coordinación y no como una autorización unilateral no salva su inconstitucionalidad. El precepto condiciona la participación a la autorización del Consejo de los Helenos, no a la autorización federal. La referencia a la \\\"coordinación con el Ministerio de Asuntos



Exteriores" aparece como un añadido, no como una condición habilitante. La estructura gramatical del precepto indica claramente que la decisión corresponde al Consejo de los Helenos, y que la coordinación con el Ministerio federal es un trámite posterior, no una autorización previa.

Por lo demás, la participación en misiones internacionales de paz, incluso cuando tienen carácter humanitario, implica siempre riesgos para el personal desplegado y puede tener consecuencias políticas y diplomáticas para el conjunto de la Federación. La existencia de un conflicto, la alineación con una de las partes, la percepción internacional de la actuación de SIA, son cuestiones que afectan a la política exterior en su conjunto y que no pueden quedar a la decisión unilateral de una República, por muy bien intencionada que sea su actuación.

En consecuencia, esta Corte declara que el artículo 8 de la Ley 1/2041 es inconstitucional por vulnerar el artículo 140.4, canon 6 CE, que reserva a la Federación la competencia exclusiva en materia de relaciones exteriores. Las Repúblicas no pueden decidir por sí mismas el despliegue internacional de sus fuerzas, ni siquiera en misiones de paz o asistencia humanitaria. Cualquier participación de las Guardias Nacionales en el exterior requerirá la previa autorización de los órganos federales competentes, en los términos que establezcan las leyes y, en su caso, los tratados internacionales.

V. SOBRE LA VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA Y FLEXIBILIDAD PRESUPUESTARIA (ARTÍCULO 15)

El artículo 15 de la Ley del Ejército de Eleia impone una obligación de gasto mínimo equivalente al 2% del PIB de la República para la financiación del ejército, con carácter anual y con aparente vocación de permanencia. Este precepto plantea una cuestión de extraordinaria importancia para la teoría del Estado democrático: ¿puede una ley autoinmunizarse frente a futuras decisiones del legislador, imponiendo un gasto obligatorio que condiciona de manera irreversible las sucesivas leyes de presupuestos?

Esta Corte debe partir de la consideración fundamental de que la potestad presupuestaria es una de las atribuciones esenciales de todo Parlamento, la expresión más acabada de la democracia representativa. Mediante la ley de presupuestos, los representantes de los ciudadanos deciden, año tras año, cómo se asignan los recursos públicos, qué prioridades se establecen y qué políticas se financian. Esa decisión debe ser libre, informada y responsable, y no puede quedar hipotecada por decisiones de legislaturas anteriores.

El principio de anualidad presupuestaria, que informa todo nuestro sistema financiero (artículo 128.2 CE), implica que cada año el Parlamento debe examinar y aprobar un nuevo presupuesto, adaptado a las circunstancias económicas del momento y a las prioridades políticas de la legislatura. Una ley que imponga un gasto mínimo obligatorio con carácter indefinido cercena de raíz esa libertad de configuración anual, convirtiendo en ficticia la deliberación presupuestaria. El Parlamento se encontraría con que una parte sustancial de los recursos ya está comprometida, sin posibilidad de modificarla, lo que vacía de contenido su función constitucional.

No se trata de negar que puedan existir gastos plurianuales o compromisos que trasciendan el ejercicio presupuestario. La propia Constitución prevé, en el artículo 127.2, el Marco Financiero Plurianual, que establece los límites máximos de gasto para un período de hasta cuatro años. Pero este marco, nótese bien, es aprobado por ley marco con el consentimiento del Senat, y establece límites máximos, no mínimos obligatorios. Además, se refiere a la Federación, no a las Repúblicas, y en todo caso no tiene el carácter imperativo e irreversible que pretende el artículo 15 de la ley eleiana.

La defensa de Eleia ha alegado que el 2% del PIB es un estándar común en organizaciones internacionales de defensa, como la OTAN, y que su inclusión en la ley responde a la necesidad de garantizar la operatividad de un cuerpo esencial para la seguridad. Este argumento, sin embargo, no justifica constitucionalmente la inmunización del gasto. Si el 2% es un objetivo razonable, el legislador de cada año podrá libremente asignar esa cantidad o una superior, en función de las circunstancias. Lo que no puede hacer el legislador de 2041 es atar las manos al legislador de 2042, de 2043 y de todos



los años sucesivos, imponiéndole una decisión que a él le correspondería adoptar en cada momento.

Por lo demás, el artículo 15 no se limita a establecer un objetivo programático o una directriz de política legislativa, sino que utiliza un mandato imperativo ("asignarán") que no admite excepción ni matiz. La redacción del precepto no deja margen de apreciación al legislador presupuestario: los presupuestos "asignarán" esa cantidad mínima, sin posibilidad de ponderar otras necesidades, otras urgencias, otras prioridades. En tiempos de crisis económica, de emergencia social o de catástrofe natural, el Parlamento podría verse obligado a destinar al ejército recursos que serían más necesarios en otros ámbitos, simplemente porque una ley anterior se lo impone.

Esta Corte debe precisar que el vicio de inconstitucionalidad del artículo 15 no deriva de la cuantía del porcentaje (que podría ser razonable o no), ni de la materia a la que se destina (la defensa es un fin legítimo), sino de la técnica legislativa empleada: la imposición de un gasto mínimo obligatorio con carácter indefinido que cercena la libertad de configuración del legislador presupuestario futuro. Se trata, en definitiva, de una vulneración del principio democrático y de la función representativa del Parlamento, que exigen que cada generación de representantes pueda decidir libremente sobre la asignación de los recursos públicos.

Finalmente, debe señalarse que esta declaración de inconstitucionalidad no implica que Eleia carezca de toda capacidad para garantizar la financiación de su Guardia Nacional. La República podrá, en el ejercicio de su autonomía, aprobar leyes que establezcan criterios objetivos para la determinación del gasto militar, fijar estándares de calidad o eficiencia, e incluso aprobar leyes de programación militar plurianual que, sin carácter imperativo, orienten la acción del gobierno y sirvan de marco para la elaboración de los sucesivos presupuestos. Lo que la Constitución prohíbe es que una ley pretenda vincular de manera absoluta e irreversible a las leyes futuras, pues ello desnaturaliza la función legislativa y quiebra el principio democrático.

En consecuencia, esta Corte declara que el artículo 15 de la Ley 1/2041 es inconstitucional por vulnerar los principios de autonomía y flexibilidad presupuestaria inherentes a la función legislativa, que forman parte del núcleo esencial del Estado democrático consagrado en el artículo 1.1 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 128 CE y con la propia Constitución de Eleia, cuyo espíritu garantiza la libertad del legislador para determinar anualmente las prioridades del gasto público.

VI. SOBRE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL QUE EMANA DE ESTA SENTENCIA

Llegados a este punto, y antes de pronunciar el fallo, esta Corte considera necesario sistematizar la doctrina constitucional que se deriva de los fundamentos expuestos, con el fin de proporcionar seguridad jurídica y orientar la actuación futura de los poderes públicos, tanto federales como republicanos. Esta doctrina, que tiene carácter vinculante para todos los órganos jurisdiccionales y administrativos de la Federación y de las Repúblicas, se concreta en las siguientes declaraciones:

Primera: La defensa nacional es competencia exclusiva de la Federación (artículo 140.4, canon 5 CE). Esta competencia comprende la totalidad de las funciones relativas a la protección de la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Sia frente a amenazas o agresiones externas, así como el mando supremo, la organización, el despliegue y la dirección estratégica de las fuerzas armadas.

Segunda: Las Guardias Nacionales que las Repúblicas pueden mantener al amparo del artículo 6.3 CE tienen naturaleza de fuerza pública militar con funciones limitadas a la seguridad interna y al mantenimiento del orden público en sus respectivos territorios, siempre bajo la superior coordinación del gobierno federal y con sujeción a los principios de unidad de mando y subordinación jerárquica en caso de federalización (artículo 133 CE). En ningún caso podrán asumir funciones de defensa externa, que están reservadas en exclusiva a los Ejércitos de Sia.



Tercera: Las relaciones internacionales son competencia exclusiva de la Federación (artículo 140.4, canon 6 CE). Esta competencia comprende la totalidad de las decisiones relativas a la política exterior, incluyendo la representación internacional, la celebración de tratados, la declaración de guerra y la paz, y la participación en misiones internacionales de cualquier naturaleza. Las Repúblicas carecen de competencia para decidir unilateralmente sobre el despliegue internacional de sus fuerzas, incluso en misiones de paz o asistencia humanitaria.

Cuarta: La participación de las Repúblicas en las relaciones exteriores, reconocida en el artículo 138.5 CE, se limita a la celebración de tratados internacionales en el ámbito de sus competencias y a su participación en organizaciones internacionales, en ambos casos previa autorización del Senat Federal por mayoría absoluta. Esta participación no incluye el despliegue de fuerzas militares en el exterior, que requerirá, en todo caso, la previa autorización de los órganos federales competentes.

Quinta: La potestad presupuestaria es una función esencial del Parlamento, que debe ejercerse con plena libertad de configuración en cada ejercicio anual, de conformidad con el principio de anualidad presupuestaria (artículo 128.2 CE). Las leyes no pueden imponer gastos mínimos obligatorios con carácter indefinido que condicionen de manera irreversible las decisiones del legislador futuro, pues ello vulnera el principio democrático y la función representativa de las asambleas legislativas.

Sexta: La fijación de objetivos o estándares de gasto en leyes de programación o en marcos plurianuales es constitucionalmente admisible siempre que no tengan carácter imperativo ni vinculen de manera absoluta las sucesivas leyes de presupuestos. Dichos objetivos deben entenderse como directrices de política legislativa, no como mandatos incondicionados, y deben respetar en todo caso la libertad de configuración del legislador presupuestario de cada ejercicio.

VII. SOBRE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

La declaración de inconstitucionalidad de los artículos 7, 8 y 15 de la Ley 1/2041 del Ejército de Eleia tiene efectos *erga omnes* y desde la entrada en vigor de la ley (*ex tunc*), por tratarse de preceptos que contradicen abiertamente el orden constitucional y que no son susceptibles de interpretación conforme. En consecuencia, dichos artículos se tienen por no puestos, quedando expulsados del ordenamiento jurídico de la República Josanista de Eleia.

No obstante, esta Corte es consciente de que la ley impugnada ha podido desplegar efectos durante el tiempo transcurrido desde su entrada en vigor hasta la fecha de esta sentencia. Dichos efectos, en la medida en que se hayan producido, deberán ser respetados en aplicación del principio de seguridad jurídica (artículo 7.3 CE), sin perjuicio de las responsabilidades a que pudiera haber lugar y de la posibilidad de revisar los actos dictados al amparo de los preceptos ahora anulados conforme a las reglas generales sobre revisión de oficio y nulidad de pleno derecho.

La expulsión de los artículos 7 y 8 no implica que la Guardia Nacional de Eleia deba ser disuelta o que pierda su condición de cuerpo armado. La República conserva plena competencia para organizar su Guardia Nacional conforme a su Constitución y a las leyes, siempre con estricto respeto a la distribución competencial establecida en esta sentencia. La declaración de inconstitucionalidad se limita a las funciones concretas atribuidas en los preceptos anulados, que excedían de las competencias republicanas.

La expulsión del artículo 15 no implica, asimismo, que el legislador eleiano no pueda aprobar en el futuro leyes que establezcan criterios objetivos para la financiación de la Guardia Nacional, siempre que respeten la libertad de configuración del legislador presupuestario anual. El Parlamento de Eleia podrá, si lo estima oportuno, fijar objetivos de gasto, estándares de eficiencia o marcos plurianuales, pero no podrá imponer un gasto mínimo obligatorio que vincule de manera irreversible las decisiones de futuras legislaturas.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, la Suprema Cort de la Cúria, por la autoridad que le confiere la Constitución de la República Federal de Sia,

HA DECIDIDO

Primero. Estimar íntegramente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Síndic Federal de la República Federal de Sia contra los artículos 7, 8 y 15 de la Ley 1/2041, de 31 de agosto, del Ejército de la República Josanista de Eleia.

Segundo. Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del artículo 7 de la Ley 1/2041, por vulnerar el artículo 140.4, canon 5 de la Constitución Federal, que reserva a la Federación la competencia exclusiva en materia de defensa nacional, así como los principios de unidad de mando militar y de coordinación federal establecidos en los artículos 53.2, 89, 132 y 133 de la Constitución.

Tercero. Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del artículo 8 de la Ley 1/2041, por vulnerar el artículo 140.4, canon 6 de la Constitución Federal, que reserva a la Federación la competencia exclusiva en materia de relaciones exteriores, así como los artículos 60.1.k), 86 y 138.5 de la Constitución, que atribuyen a los órganos federales la representación internacional de Sia y la decisión sobre el despliegue de fuerzas en el exterior.

Cuarto. Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del artículo 15 de la Ley 1/2041, por vulnerar los principios de autonomía y flexibilidad presupuestaria inherentes a la función legislativa, que forman parte del núcleo esencial del Estado democrático consagrado en el artículo 1.1 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 128 CE, así como con los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 7.3 CE).

Quinto. Declarar, como doctrina constitucional vinculante de esta Corte, los pronunciamientos contenidos en el fundamento jurídico sexto de esta sentencia, en particular:

- La defensa nacional y las relaciones internacionales son competencias exclusivas de la Federación, no susceptibles de fragmentación o descentralización.
- Las Guardias Nacionales tienen funciones limitadas a la seguridad interna, sin que puedan asumir competencias de defensa externa.
- Las Repúblicas carecen de competencia para decidir unilateralmente sobre el despliegue internacional de sus fuerzas.
- La potestad presupuestaria del Parlamento debe ejercerse con plena libertad de configuración en cada ejercicio anual, sin que puedan imponerse gastos mínimos obligatorios con carácter indefinido que condicionen irreversiblemente las decisiones del legislador futuro.

Sexto. Ordenar la publicación de esta sentencia en el *Diari Oficial de la República Federal de Sia* para general conocimiento, así como su comunicación al Síndic Federal, al Consell Federal, al Parlament Federal, al Senat Federal, al Consell de la República Josanista de Eleia y al Síndic de Eleia.

Séptimo. Sin costas, por tratarse de un recurso de inconstitucionalidad en el que se han suscitado cuestiones de especial trascendencia constitucional para el desarrollo del federalismo sianés.

Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos los Magistrats que suscriben.



Dada en Riudarella, capital judicial de la Federación, a cuatro de septiembre de dos mil cuarenta y tres.

Magistrada de la Cúria

Excma. Sra. Dña. Mercedes Carmen Ayala Rodríguez

Magistrats

Excmo. Sr. D. Néstor Pérez de Santaveneno

Excmo. Sr. D. Cayo Julio Cesar

Excmo. Sr. D. Armando Juan Richelie

Excma. Sra. Dña. Rosalía Soul Lamborghini-Guadalcazar de Tabàrnia y Hiltzailea (Ponente)

Excmo. Sr. D. Felix Alfonso Guevara Marcos

Excma. Sra. Dña. Marie Patigne

Excmo. Sr. D. Santiago Abascal Conde

VOTO PARTICULAR CONCURRENTE que formula el Magistrat Excmo. Sr. D. Armando Juan Richelie a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad 1/2041.

Comparto íntegramente el fallo y la práctica totalidad de los fundamentos de la sentencia, pero considero necesario precisar mi posición respecto a la fundamentación del artículo 15. A mi juicio, el vicio de inconstitucionalidad de este precepto no deriva tanto de la técnica legislativa empleada cuanto de su contradicción con el artículo 127.1 CE, que reserva a las Repúblicas el establecimiento de sus tributos y su participación en los ingresos federales, y que implícitamente garantiza su libertad para determinar el destino de esos recursos. La imposición de un gasto mínimo obligatorio cercena esa libertad, pero lo hace porque impide al legislador republicano adecuar el gasto a las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio, que pueden variar en función de los ingresos tributarios y de las transferencias federales. Hubiera sido deseable una mayor conexión de este fundamento con el sistema de financiación autonómica establecido en el artículo 127 CE, pero ello no empece mi adhesión al fallo y a la doctrina sentada.

VOTO PARTICULAR DISIDENTE que formula el Magistrat Excmo. Sr. D. Cayo Julio Cesar, al que se adhiere la Magistrada Excma. Sra. Dña. Marie Patigne.

Discrepo respetuosamente de la mayoría en lo relativo a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley 1/2041. A mi juicio, el precepto impugnado podría haber sido objeto de una interpretación conforme a la Constitución que salvara su validez. El artículo 8 condiciona la participación en misiones internacionales a la "coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación". Esta cláusula, interpretada sistemáticamente con el resto del ordenamiento, podría entenderse como una remisión implícita a la autorización federal, pues difícilmente puede haber coordinación sin acuerdo. La sentencia mayoritaria realiza una interpretación excesivamente literalista del precepto, ignorando la posibilidad de integrarlo mediante una interpretación conforme que respetara la voluntad del legislador eleiano de subordinar su actuación a la política exterior federal. Considero, además, que la declaración de inconstitucionalidad priva a Eleia de un instrumento valioso para contribuir a las misiones internacionales de paz, en las que las Guardias Nacionales podrían aportar capacidades específicas, siempre bajo la dirección federal. Por estas razones, entiendo que el artículo 8 debió ser declarado constitucional en la interpretación expuesta, o subsidiariamente, objeto de una sentencia interpretativa que fijara los términos de su aplicación conforme a la Constitución. Formulo, por tanto, mi respetuoso disentimiento.

VOTO PARTICULAR DISIDENTE que formula el Magistrat Excmo. Sr. D. Santiago Abascal Conde.

Discrepo de la mayoría en lo relativo a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 7. A mi juicio, el reconocimiento constitucional de las Guardias Nacionales en el artículo 6.3 CE implica necesariamente que éstas tienen



funciones militares, pues de otro modo se les habría denominado "policías" o "fuerzas de seguridad". La defensa de la integridad territorial frente a amenazas externas es, por definición, una función militar. La distinción que la sentencia establece entre "defensa externa" (federal) y "seguridad interna" (republicana) es artificiosa y difícil de sostener en la práctica, pues en situaciones de crisis las fronteras entre ambas se difuminan. La historia nos enseña que los Estados fuertes son aquellos que cuentan con una multiplicidad de centros de poder militar que actúan coordinadamente, no con un único centro monolítico. La sentencia mayoritaria, con su interpretación centralizadora, debilita la capacidad de autodefensa de las Repúblicas y las coloca en una situación de indefensión frente a posibles agresiones, al privarlas de la posibilidad de organizar su propia defensa. Considero, por ello, que el artículo 7 debió ser declarado constitucional, en la medida en que la defensa de la integridad territorial de Eleia es inseparable de la defensa de la integridad territorial de Sia, y que la coordinación entre ambas instancias es posible sin necesidad de anular las competencias republicanas. Formulo mi respetuoso disenso.