

## LA AUTORIZACIÓN DE LAS OPERACIONES EN EL EXTERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS: UNA PROPUESTA DE REGULACIÓN PARLAMENTARIA

**Vicente Moret Millás**

*Letrado de las Cortes Generales  
Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado (en excedencia)*



Este trabajo ha obtenido el 1.º **Premio Estudios Financieros 2013** en la modalidad de **Derecho Constitucional-Administrativo**.

El Jurado ha estado compuesto por: don FRANCISCO MONTERDE FERRER, don JOSÉ LUIS MARTÍNEZ MORALES, don JOSÉ MANUEL PALAU NAVARRO, doña Remedio SÁNCHEZ FERRIZ y don RICARDO DE VICENTE DOMINGO.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato del autor.

---

### EXTRACTO

La aprobación de la Ley Orgánica 5/2005, de Defensa Nacional, supuso el establecimiento de la obligatoriedad de una autorización parlamentaria para que el Gobierno pueda enviar efectivos de las Fuerzas Armadas fuera de nuestras fronteras. Fue el fruto del amplio y controvertido debate que durante los años anteriores se había producido en el seno de la sociedad española acerca de la participación en operaciones militares fuera del territorio nacional. No obstante, la relevancia de esta materia; la previsible necesidad de continuar autorizando el envío de efectivos al exterior en un contexto internacional complejo; la falta de regulación que preside estos procedimientos de autorización; y la propia existencia de precedentes diversos a lo largo de los últimos años al respecto hacen necesario proponer una regulación de esta materia de manera similar a otros procedimientos regulados en los reglamentos de las Cámaras que tienen que ver con las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Estos motivos justifican un estudio sobre el comportamiento del mecanismo desde la entrada en vigor en 2005 y, además, la realización de una propuesta de regulación parlamentaria que contribuya a dar estabilidad y seguridad a este procedimiento, por un lado, y que lo haga más acorde con la propia naturaleza de las Cortes Generales, por otro. Todo ello, con el objeto de dotar a tan importante acto del Parlamento, directamente relacionado con la política exterior y la defensa de España, de una regulación acorde con la relevancia trascendental de la materia.

**Palabras claves:** Cortes Generales, autorización parlamentaria, envío de efectivos de las Fuerzas Armadas, política de defensa, política exterior y función parlamentaria de control sobre el Gobierno.

---

*Fecha de entrada: 03-05-2013 / Fecha de aceptación: 09-07-2013*

## AUTHORIZATION OF ARMED FORCES OPERATIONS ABROAD: A PROPOSAL OF PARLIAMENTARY REGULATION

Vicente Moret Millás

---

### ABSTRACT

The approval of the National Defense Organic Law 5/2005, supposed the establishment of a compulsory parliamentary authorization for the Government to send troops out of our borders. It was the result of a broad and controversial debate in previous years, that had happened within Spanish society about participation in military operations outside the national territory. However, the relevance of this matter; the likely need to continue with these authorizations to send troops abroad in a complex international context; the lack of regulation of these authorization procedures; and the existence of various precedents over the last years, make it necessary to propose a regulation of this area, similar to other procedures established by Orders of the Houses that have to do with the relationship between the Government and Parliament. These reasons justify a study on the performance of the mechanism since the approval on 2005, and also the realization of a proposal of parliamentary regulation. The aim will be to propose a contribution to the stability and clear definition of this procedure; and to allow more consistent rules in accordance with the character of the parliamentary control function over the Executive. As well, the objective is to provide this transcendental subject and important act of Parliament, directly related with the foreign policy and defense of Spain, the relevant regulation that deserves.

**Keywords:** Parliament, parliamentary authorization, deployment of military forces abroad, defense policy, foreign policy and parliamentary control of the Government.

---

---

## Sumario

- I. Introducción
  - II. Las misiones de las Fuerzas Armadas en el exterior en el ámbito de los mecanismos de seguridad colectiva
  - III. El proceso de adaptación de las Fuerzas Armadas a las misiones en el exterior
  - IV. El marco jurídico de la acción exterior de las Fuerzas Armadas
  - V. La intervención de los Parlamentos respecto al envío de efectivos al exterior en los países de nuestro entorno
  - VI. Parlamento, defensa y relaciones exteriores
  - VII. La función de control y la política de defensa: la Ley Orgánica 5/2005, de Defensa Nacional, y las misiones en el exterior
  - VIII. La tramitación parlamentaria de la autorización de operaciones militares en el exterior
    - IX. El desarrollo del procedimiento de autorización en la práctica parlamentaria
    - X. La propuesta de regulación reglamentaria
    - XI. La articulación de la propuesta de reforma
  - XII. Conclusiones
- Bibliografía

## I. INTRODUCCIÓN

La aprobación de la Ley Orgánica 5/2005, de Defensa Nacional (en adelante, LODN), supuso el establecimiento de la obligatoriedad de una autorización parlamentaria para que el Gobierno, en el ejercicio de sus competencias constitucionales, pueda enviar efectivos de las Fuerzas Armadas (en adelante, FAS) fuera de nuestras fronteras. Fue el fruto del amplio y controvertido debate que durante los años anteriores se había producido en el seno de la sociedad española acerca de la participación en operaciones militares fuera del territorio nacional. No obstante, si bien la cuestión quedó regulada en la ley citada, y además el procedimiento en ella establecido ha sido utilizado en múltiples ocasiones desde 2005, lo cierto es que queda todavía por resolver una grave carencia a este respecto, que es la ausencia de una regulación reglamentaria en el ámbito de las Cortes Generales que regule el procedimiento a seguir una vez solicitada la autorización por el Gobierno al Congreso de los Diputados. Las cuestiones relacionadas con la defensa o con las relaciones exteriores no han formado parte de las preocupaciones de los españoles hasta tiempos muy recientes<sup>1</sup>. Pero dada la relevancia de esta materia; la previsible necesidad de continuar autorizando el envío de efectivos al exterior en un contexto internacional complejo; la falta de regulación que preside estos procedimientos de autorización; y la propia existencia de precedentes diversos a lo largo de los últimos años al respecto, parece necesario proponer una regulación de manera similar a como están regulados en los reglamentos de las Cámaras otros procedimientos que tienen que ver con las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Estos motivos justifican el esfuerzo por comprender mejor el sentido y perfiles concretos de la autorización, su utilización desde la entrada en vigor en 2005, y además, la realización de una propuesta de regulación parlamentaria que contribuya a dar estabilidad y seguridad a este procedimiento, por un lado, y que lo haga más acorde con la propia naturaleza de las Cortes Generales por otro.

Esta necesidad ha sido puesta de manifiesto tanto por la propia realidad de los hechos, cada vez que se ha puesto en marcha el procedimiento con el objeto de autorizar el envío de efectivos, como por las opiniones que al respecto han abogado por una regulación concreta y específica que elimine las actuales incertidumbres jurídicas que se plantean<sup>2</sup>. Todo ello, con el objeto de dotar a tan importante acto del Parlamento, directamente relacionado con la política exterior y la defensa de España, de una regulación acorde con la relevancia trascendental de la materia.

<sup>1</sup> LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «Problemas constitucionales de la Defensa» en *La Defensa del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pág. 342.

<sup>2</sup> Contralmirante LÓPEZ RODRÍGUEZ: *La autorización parlamentaria de las misiones de las FAS en el exterior: falta de un procedimiento común*, Fundación Ciudadanía y Valores, Madrid, 2009.

## II. LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL EXTERIOR EN EL ÁMBITO DE LOS MECANISMOS DE SEGURIDAD COLECTIVA

En los últimos años del siglo XX, y en lo que llevamos de este siglo XXI, uno de los ámbitos que ha sufrido cambios acelerados y radicales ha sido el de las relaciones internacionales. Tras la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989, el orden internacional cambia totalmente debido al fin de la Guerra Fría y al inicio de un nuevo proceso de globalización económica. En aquel contexto, algunos incluso se atrevieron a vaticinar el fin de la historia y el inicio de una nueva etapa en las relaciones entre países que conllevaría la desaparición del conflicto y la preponderancia de un nuevo paradigma internacional basado en el *soft power*<sup>3</sup>, entendido más como la capacidad de influencia de los Estados, que como las fórmulas anteriores de poder y dominación basadas en el poderío económico y militar. La realidad demuestra que, si bien hoy las relaciones internacionales se desarrollan en un ámbito más complejo y diverso, los planteamientos realistas que sostuvieron pensadores como MORGHENTAU<sup>4</sup> no pueden ser desechados como obsoletos sin más, especialmente tras la conmoción mundial que causaron los atentados del 11-S y sus consecuencias. Además, como recientemente la crisis de Libia ha puesto de manifiesto, a pesar de la existencia de organizaciones internacionales competentes en seguridad y defensa, los intereses particulares de los distintos Estados han sido primordiales a la hora de decidir la participación militar<sup>5</sup>.

Entre las nuevas realidades que están presentes en el escenario internacional, se debe citar la aparición de nuevas formas de intervención militar en el exterior antes desconocidas, y que imponen nuevos retos desde el punto de vista del Derecho Internacional, pero también desde el punto de vista del Derecho Constitucional de cada Estado<sup>6</sup>. Que las capacidades militares y la facilidad para desplegarlas en el exterior siguen siendo una importante variable de la proyección exterior de un Estado es un axioma difícilmente rebatible. El empleo de FAS en apoyo de la acción exterior del Estado expresa con hechos el compromiso de contribuir a un orden internacional más justo y seguro, y a respaldar el respeto en todo el mundo del Derecho Internacional y de los Derechos Humanos<sup>7</sup>. Una muestra de ello son los distintos índices que se elaboran para medir la presencia e influencia internacional de los Estados. Así, por ejemplo, el Índice Elcano de Presencia Global<sup>8</sup> (en adelante, IEPG) coloca la defensa como una de las variables más relevantes a la hora de determinar la proyección internacional. Lo hace midiendo tres factores: la

<sup>3</sup> NYE, J.: *Soft Power; the means to success in World Politics*, Public Affairs, Cambridge MA, 2002.

<sup>4</sup> MORGHENTHAU, H.: *Politics among the nations; the struggle for power and peace*, Knopf, New York, 1985.

<sup>5</sup> GALLO ROSALES, J.: «Diez lecciones aprendidas en el conflicto en Libia», *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, núm. 819, Madrid, 2012, pág. 1.012.

<sup>6</sup> LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «Problemas constitucionales de la Defensa», en *La Defensa del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pág. 344.

<sup>7</sup> Ministerio de Defensa: *Libro Blanco de la Defensa*, Madrid, 2000, pág. 62.

<sup>8</sup> Índice Elcano de Presencia Global 2011, Real Instituto Elcano, Madrid, 2011.

cantidad de tropas desplegadas por el mundo, la capacidad de despliegue militar y la capacidad de disuasión o fuerza militar. Según este índice, España ocupa el puesto número 9 en la escala mundial en cuanto a la presencia global, medida por la agregación de factores relacionados con la economía, la energía, el turismo, las exportaciones, las inversiones, la tecnología, la ciencia, la educación, la cultura y otros, que conformarían la presencia global de un país en el mundo. Esta posición novena es la misma posición que ocupa España según este IEPG en su componente de presencia global en el ámbito de la defensa.

En definitiva, concluido un paradigma protagonizado y estabilizado por la disuasión, el siglo XXI nos trae un nuevo escenario, mucho más dinámico, multipolar, incierto y difuso, en el cual los conflictos serán cada vez más asimétricos. El logro de la seguridad<sup>9</sup> en este contexto se hace mucho más complejo. También, se puede decir que, en cierto sentido, ha cambiado el concepto clásico de guerra que ha estado vigente durante los últimos siglos<sup>10</sup>. Antes de la II Guerra Mundial, se designaba «guerra» a la confrontación armada, declarada, entre dos Estados. Así lo reconocía el Derecho Internacional Público, incluidos los Protocolos adicionales de los Convenios de Ginebra y de la Haya. No obstante, después de 1945, tras la aparición de los conflictos coloniales, se llega a la solución de extender los citados acuerdos a cualquier tipo de conflicto armado, sea guerra declarada o no.

Por otra parte, tras la II Guerra Mundial los principios de prohibición del recurso a la fuerza y de no intervención en los asuntos internos de otros Estados son introducidos en el artículo 2.4 de la Carta de la Organización de Naciones Unidas (ONU), estableciendo así unos mínimos de Derecho Internacional que todos los Estados firmantes se comprometen a cumplir. Ahora bien, tanto la legítima defensa por parte de los Estados agredidos como el uso de la acción coercitiva por parte de las propias Naciones Unidas también se recogen en el Capítulo VII de la Carta, todo ello, en el ámbito de un sistema de seguridad colectiva. Esta acción coercitiva de Naciones Unidas, recogida en el artículo 42 de la Carta, implica la posibilidad de llevar a cabo in extremis acciones militares cuando la paz se vea seriamente amenazada o resulte quebrantada, siempre que medie una resolución del Consejo de Seguridad. Además de lo anterior, Naciones Unidas ha invocado el deber de cooperación entre los Estados para justificar el envío de tropas con el objeto de ayudar a las víctimas de situaciones de conflicto armado o desastres naturales o catástrofes de todo tipo. Ello supone un deber de colaboración en la asistencia humanitaria<sup>11</sup> que los Estados en muchas ocasiones cumplimentan, entre otras medidas, con el envío de efectivos militares, tanto por su enorme capacidad logística como por la necesidad de dotar de seguridad dichas operaciones. Así

<sup>9</sup> El concepto de «seguridad» que nos parece más adecuado a los efectos de este trabajo es el recogido en la Doctrina del Ejército de Tierra (DOI-001) del año 2003, que define la seguridad como «el estado deseado por una sociedad, en el que pueda desarrollarse y prosperar libre de amenazas. La defensa es la adopción práctica de medidas conducentes a mantener la seguridad deseada».

<sup>10</sup> MC IVOR, A.: *Rethinking the principles of war*, US Naval Institute Press, Annapolis, MD, 2007, pág. 264.

<sup>11</sup> PÉREZ GONZÁLEZ, M.: «El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 116, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2002, pág. 30.

pues, el Derecho Internacional no solo es un instrumento jurídico para ordenar las relaciones y la coexistencia de Estados soberanos e independientes, sino un conjunto de normas jurídicas que debe ser capaz de dar respuestas a los complejos problemas del mundo contemporáneo derivados de los profundos cambios operados en el ámbito internacional en el siglo XXI<sup>12</sup>. En concreto, al Derecho Internacional le ha tocado regular dos nuevos supuestos de intervenciones militares en el ámbito internacional: las fundadas en la injerencia humanitaria, como en el caso de Kosovo; y las misiones de mantenimiento de la paz, que se llevan a cabo bajo la autoridad de la ONU.

Este complejo contexto que motiva la intervención de las Fuerzas en otros Estados parte de tres premisas que ya fueron apuntadas por Naciones Unidas en 2005<sup>13</sup>, y que hoy son una realidad constante: las amenazas actuales no respetan las fronteras nacionales; ningún país es invulnerable por sí solo a las amenazas actuales; y no se puede suponer que todos los Estados cumplirán su deber de proteger a su población y no causarán daños a sus vecinos. No obstante, queda mucho por avanzar ya que, como se ha puesto de relieve en los últimos dos años, la necesidad de acudir al Consejo de Seguridad, con el inevitable juego de intereses nacionales de los Estados miembros, ha supuesto llegar a un callejón sin salida, acentuando las críticas de doble rasero en cuanto a la intervención humanitaria, las cuales sí se materializan en Sudán, Birmania o Libia, pero no en Siria<sup>14</sup>.

Así pues, dado que uno de los actores más importantes a la hora de actuar en el ámbito internacional pasa a ser el componente de las FAS de cada país, es conveniente analizar cómo se han adaptado estas a los nuevos roles. Precisamente a este respecto, uno de los cambios que aún no se ha operado en las sociedades occidentales es la adaptación de las mentalidades a este nuevo contexto, de forma que en estos nuevos conflictos no se percibe el peligro inmediato para la supervivencia nacional, lo cual, a su vez, deriva en la poca convicción en la necesidad de arriesgar la vida de los soldados en entornos lejanos y por causas o intereses que a veces no se entienden o no se explican. De este modo, la decisión de intervenir fuera de las fronteras nacionales no siempre es asumida, y por ello compartida, por la ciudadanía, lo que conlleva indefectiblemente el recelo del poder político, en la mayoría de los países, a arriesgar más de lo necesario en estas nuevas misiones. La sociedad y los militares deben entender que las FAS ya no son la «nación en armas», pero siguen siendo las «armas de la nación». Si no lo entiende así la sociedad civil, si esta no ve la actuación de sus FAS en el exterior como un mandato del Gobierno democráticamente elegido, y a su vez los miembros de las FAS no sienten que son respaldados por su nación, será difícil e inconsecuente su misión<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> RODRÍGUEZ-VILLASANTE, J. L.: «La respuesta del Derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 160, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2013, pág. 11.

<sup>13</sup> NACIONES UNIDAS. *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, 2004.

<sup>14</sup> BERMEJO GARCÍA, R.: «La respuesta del Derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 160, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2013, pág. 27.

<sup>15</sup> FELIÚ ORTEGA, L.: *Las misiones de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, Documentos del Foro de la Sociedad Civil, núm. 3, Madrid, 2010, pág. 42.

En este nuevo ámbito, las FAS españolas se están adaptando a la nueva situación y, sobre todo, a las nuevas misiones que en estas circunstancias cambiantes se les están encomendando. Y es que a las ya tradicionales misiones referidas a la defensa de la soberanía nacional, tal y como establece el artículo 8 de nuestra Constitución, las FAS se han convertido en poderosas herramientas de la acción exterior de los Estados. Este nuevo rol ha supuesto la participación de fuerzas militares en las denominadas operaciones de apoyo a la paz, lo cual ha motivado la adaptación de los ejércitos a las características de estas nuevas operaciones en lo referido a la restricción del empleo de la fuerza, y al trabajo en un entorno multinacional<sup>16</sup>. Y es que, como afirmó ya en su día Dag Hammarskjöld, el mantenimiento de la paz no parece un trabajo para soldados, pero solo un soldado puede realizarlo. En este contexto, y por nuestro propio interés<sup>17</sup>, además de por razones relacionadas con el Derecho Internacional, es esencial contribuir a la creación de áreas estables en nuestro entorno que permitan el desarrollo económico, el progreso social, el establecimiento y consolidación de regímenes democráticos y la aplicación de los Derechos Humanos. Por ello, nuestro país ha asumido un mayor protagonismo internacional y ha asumido unas cotas de responsabilidad con nuestros socios y aliados que se corresponden con el peso de España en el contexto internacional y con el compromiso de contribuir activamente a preservar la paz y la seguridad internacional<sup>18</sup>.

En este ámbito, las dos estructuras de seguridad colectiva a las que pertenece España, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea en materia de Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD), son los ejes geopolíticos en los que se enmarca la política de defensa en España. La PESD, nacida a resultas del Consejo Europeo de Saint Maló, y definida y articulada posteriormente en el Consejo de Niza en diciembre de 2000<sup>19</sup>, ha supuesto que desde 1998 las FAS de los países miembros de la Unión Europea, bajo el mandato de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o, como en el caso de Kosovo, bajo el paraguas de la OTAN, hayan enviado tropas fuera de sus fronteras. Estos envíos de tropas han tenido un carácter eminentemente expedicionario, multinacional y multidisciplinar, ya que en la mayoría de los casos ha habido un fuerte componente civil en estas expediciones dirigidas al mantenimiento de la paz (*peace-keeping*) o a la imposición de la paz (*peace-enforcing*).

En definitiva, el objetivo de la mayoría de estas misiones ha sido proporcionar seguridad y estabilidad a una determinada zona, y no tanto lograr una victoria militar. En el contexto de la globalización, la seguridad ya no es un objetivo solo a lograr dentro de nuestras fronteras, sino que debe ser garantizada donde y cuando se vea en peligro. No se trata únicamente de mantener la paz

<sup>16</sup> MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO, P.: «La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 135, Instituto Español de Estudios Estratégicos, CESEDEN, Madrid, 2009, pág. 139.

<sup>17</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «El estatuto jurídico-constitucional de las Fuerzas Armadas y su desarrollo legislativo. Balance de un cuarto de siglo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, Madrid, pág. 196.

<sup>18</sup> DOCUMENTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA: *Hacia un estrategia de seguridad nacional para España*, CESEDEN, Ministerio de Defensa, Madrid, 2009, pág. 19.

<sup>19</sup> MANGAS, A.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2002, pág. 677.



donde esté amenazada, sino de evitar que esa inseguridad o inestabilidad pueda afectar a nuestra propia seguridad, por lo que la consecución de un orden internacional seguro es también un objetivo esencial de España. Este es el aspecto esencial de los sistemas de seguridad colectiva<sup>20</sup> en los cuales se enmarca la política exterior de España. Por esa razón es necesario en ocasiones que las FAS de estos países actúen fuera de su territorio nacional. La noción constitucional española de defensa nacional conecta con esta visión de la seguridad colectiva y conlleva la posibilidad de que fuerzas españolas actúen en escenarios distintos del territorio nacional<sup>21</sup>.

### III. EL PROCESO DE ADAPTACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS A LAS MISIONES EN EL EXTERIOR

El mayor cambio de los ejércitos de los países europeos corresponde a la asunción de un nuevo rol como fuerzas expedicionarias. Las actuaciones de la Unión Europea no se han limitado ni se limitarán en un futuro al ámbito europeo. Esto se ha puesto de relieve recientemente con el envío de efectivos de países de la Unión Europea a Mali. Serán en su mayoría desarrolladas con la oposición de un enemigo asimétrico en cuanto a los procedimientos de combate, los objetivos perseguidos y los valores que defienden. En definitiva, las fuerzas de paz se encontrarán con circunstancias inciertas y complejas, contra un enemigo poco definido y reconocible que no dudará en mezclarse con la población civil, con constantes restricciones incluidas en las reglas de enfrentamiento (*rules of engagement*), y bajo los constantes escrutinios de los medios de comunicación y la transparencia absoluta de sus actuaciones, gracias a la ubicuidad de las tecnologías de la información. Este es el complejo entorno en el que se mueven los efectivos españoles en las numerosas misiones de paz que han llevado a cabo en los últimos años.

Por otra parte, los ejércitos han ampliado el espectro de misiones a cumplir, añadiendo a su misión principal de defensa territorial otras nuevas misiones fruto del papel de las FAS como instrumento de la acción exterior de los Estados<sup>22</sup>. El ordenamiento jurídico ha seguido esta evolución de las misiones de la defensa nacional y ha regulado esta nueva orientación de la política de defensa. Así, esta nueva realidad ha tenido su reflejo en el ámbito normativo mediante el cual, a las misiones ya encomendadas a las FAS en el artículo 8 de la Constitución, se han añadido otras<sup>23</sup>. Es por ello que la LODN incluye en su artículo 15, como misión de las FAS, la ejecución de los compromisos militares internacionales, el mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda hu-

<sup>20</sup> MORGENTHAU, H.: *Politics among nations: the struggle for power and peace*, Knopf, New York, 1985, pág. 552.

<sup>21</sup> COTINO HUESO, L.: *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*, INAP, Madrid, 2002, pág. 136.

<sup>22</sup> MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO, P.: «La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 135, Instituto Español de Estudios Estratégicos, CESEDEN, Madrid, 2009, pág. 161.

<sup>23</sup> LÓPEZ RAMÓN, F.: «La evolución democrática de la Defensa Nacional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pág. 28.

manitaria<sup>24</sup>, y la evacuación de residentes españoles en peligro en el extranjero<sup>25</sup>. La traducción operativa de esta misión se regula en el artículo 16, cuando se establece como uno de los tipos de operaciones propias de las FAS la colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional, en aquellas zonas donde se vean afectadas la reconstrucción de la seguridad y la administración, así como la rehabilitación de un país o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos establecidos. En estos nuevos cometidos, la actividad militar pretende promover y proteger los intereses nacionales mediante una combinación de acciones de cooperación y, en caso de ser necesario, acciones coercitivas para responder a crisis de diversa índole, para recuperar la estabilidad y aliviar el sufrimiento en cualquier lugar del mundo.

En este contexto, se puede decir que el esfuerzo de adaptación de las FAS españolas durante los últimos 20 años ha sido enorme. Hemos pasado de unos ejércitos territoriales entrenados para operar en el ámbito nacional a otros de proyección exterior, adaptados a actuar fuera de nuestras fronteras al servicio de la política exterior del Gobierno. En definitiva, se ha tenido que cambiar la visión y, en cierto sentido, parte de las misiones de las FAS. La propia Directiva de Defensa Nacional 2012 pone de relieve, de forma destacada, este carácter: «España, además, es miembro de organizaciones de seguridad y defensa multinacionales. Tiene y debe poder contar con buenos y fiables aliados. Debe comportarse como un leal y solidario actor de la seguridad colectiva. Y por fin, no debe obviar el hecho de que la mejor aportación que nuestra nación puede ofrecer a la estabilidad internacional es su propia fortaleza en un mundo plagado de incertidumbres»<sup>26</sup>.

Las FAS españolas han cambiado al mismo ritmo e igual intensidad con los que ha cambiado la sociedad española en las últimas dos décadas, de forma tal que se puede afirmar, sin temor a exagerar, que esta vez sí sociedad y ejército han avanzado al mismo paso. Prueba de esta visión moderna, plenamente democrática y adaptada a la sociedad española, es la visión que de sus FAS tienen los ciudadanos españoles. Según revelan los estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)<sup>27</sup>, las señas de identidad que siempre han figurado como alma de la institución militar son también señas de identidad de la sociedad española, contra lo que podría creerse a primera vista. Así, preguntados los españoles por hasta qué punto se sienten orgullosos de ser españoles, el 41,2% de los encuestados contestaron que se sienten muy orgullosos y el 40,8%, bastante orgullosos. Por otra parte, el 66,3% de los encuestados consideran que el Gobierno tendría justificación para ordenar una acción militar en caso de invasión del territorio nacional; y un

<sup>24</sup> Artículo 15.2 de la LODN: «Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria».

<sup>25</sup> Artículo 15.4 de la LODN: «Las Fuerzas Armadas pueden, asimismo, llevar a cabo misiones de evacuación de los residentes españoles en el extranjero cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o intereses».

<sup>26</sup> Directiva de Defensa Nacional 1/2012.

<sup>27</sup> Centro de Investigaciones Sociológicas: Estudio n.º 2.912, *La defensa nacional y las Fuerzas Armadas (IX)*, septiembre-octubre, 2011.

33,4%, encontraría justificación para ello en caso de que el objeto sea imponer la paz en zonas de conflicto. No obstante, y por lo que al objeto de este trabajo interesa, lo más relevante es señalar las actitudes de los españoles respecto a la participación de las FAS en el exterior. Ante la pregunta relativa al acuerdo o desacuerdo con que España participe en misiones internacionales de paz, un aplastante 84,6% de los encuestados se muestra a favor. Abundando en lo anterior, un 46,1% de los españoles piensa que la opinión sobre las FAS españolas ha mejorado con la participación en misiones de paz.

De todos estos datos demoscópicos, la conclusión que aquí interesa extraer es que la participación de tropas españolas en misiones de paz cuenta con un fuerte apoyo ciudadano. Además, ha sido un poderoso motor de cambio en la percepción de la ciudadanía sobre sus FAS en un sentido muy positivo, que ha permitido una mayor identificación de esta con sus ejércitos. Las FAS han aumentado su reputación y su prestigio profesional ante el resto de la sociedad.

Por otra parte, y en el ámbito interno, las misiones de paz han permitido a nuestros militares sentirse útiles a la nación y a la comunidad internacional, y han sido un acicate para la modernización de su organización, material y adiestramiento. Desde 1989, las FAS españolas han desempeñado operaciones de apoyo a la paz y la seguridad internacional fuera de nuestras fronteras. Han sido más de 65 misiones internacionales, amparadas por Naciones Unidas, la Unión Europea, la OTAN o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), en las cuales más de 100.000 efectivos se han desplegado por todo el mundo, sufriendo más de 165 bajas mortales, y dando un ejemplo de comportamiento tanto en combate como en el trato con la población civil, como así lo han reconocido las autoridades civiles y militares extranjeras. Nunca ha habido ninguna queja ni reclamación en su comportamiento, cosa que no todas las naciones participantes pueden decir<sup>28</sup>. España nunca había realizado en los tiempos actuales un esfuerzo militar tan permanente en el tiempo, y con una voluntad de implicación tan continuada, como lo está haciendo con sus FAS en el exterior de sus fronteras. Se puede añadir, además, que con toda probabilidad las misiones en el exterior constituirán en el próximo futuro las misiones más probables de nuestras FAS. En este contexto, tendrán que enfrentarse, en muchas ocasiones, a un conflicto asimétrico, en teatros de operaciones lejanos, y operando con los modos y sistemas propios de fuerzas expedicionarias, capaces de desplegarse rápido y con un gran capacidad logística.

#### IV. EL MARCO JURÍDICO DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS

En España, como en la mayor parte de los países de nuestro entorno, la participación militar en operaciones armadas fuera del territorio nacional se ha convertido en los últimos años en

<sup>28</sup> FELIÚ ORTEGA. L.: *Las misiones de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, Documentos del Foro de la Sociedad Civil, núm. 3, Madrid, 2010.

una realidad cada vez más compleja. Si bien, como ya se ha dejado dicho, aunque las FAS han participado en misiones fuera del territorio nacional desde 1989, no se ha establecido hasta 2005 una regulación jurídica de estas nuevas misiones. Aunque una materia de tanta relevancia es conveniente que esté amparada por una norma de rango legal, lo cierto es que su inexistencia tampoco ha sido un obstáculo para que dichas misiones se llevaran a cabo. No todos los Estados de nuestro entorno disponen de dicha normativa, no siendo esta ausencia un impedimento insalvable para esas operaciones exteriores. Ello es así porque en muchos Estados se considera que ese despliegue de tropas es una faceta más de la política exterior que, a grandes rasgos, corresponde al poder ejecutivo. Por eso, no se aprecia la necesidad de una regulación específica, entendiendo que esa potestad forma parte del poder de decisión del Gobierno de dirigir y ejecutar la política exterior y de defensa del Estado.

En nuestro caso, esta fue la dinámica hasta 2005, con la aprobación de la LODN. Hasta ese momento, esas misiones en otros países solo contaban con dos posibles coberturas jurídicas<sup>29</sup>. La primera era la regulación de la declaración de guerra recogida en el artículo 63.3 de la Constitución. Es evidente que no es este el ámbito constitucional en el que debe entenderse incluido el envío de efectivos en misión de paz. No obstante, la doctrina al respecto no es unánime. Algunos autores han expresado su opinión favorable a que toda participación de efectivos de las FAS en operaciones en el exterior, en un conflicto armado, se haga previa declaración de guerra<sup>30</sup>, especialmente si se llevan a cabo sin el amparo de una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Se justifica esta postura entendiendo que toda acción bélica, aunque esté dispuesta por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, es una guerra a los efectos de la aplicación del artículo 63.3 de la Constitución. Se trata así de aplicar el mecanismo parlamentario de autorización de la declaración de guerra como control democrático nacional ante una decisión de un órgano internacional no elegido democráticamente.

No obstante, es evidente que hoy en día el instituto de la declaración de guerra no se ajusta a los supuestos de participación en misiones de paz de contingentes de tropas, ni por la propia naturaleza de estas misiones, más bien de policía internacional para el mantenimiento de la paz, ni por la propia virtualidad real de tales declaraciones, que no se han utilizado en ningún país desde la II Guerra Mundial para ninguno de los conflictos armados que han tenido lugar desde entonces. La declaración de guerra ha quedado hoy sin contenido, ya que las acciones bélicas se llevan a cabo sin esta formalidad<sup>31</sup>. Además, debe tenerse en cuenta que, dada la vinculación de los Estados con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, solo una legítima defensa frente a un ataque previo podría justificar una declaración de guerra. A este respecto, se puede considerar que,

<sup>29</sup> MARRERO ROCHA, I.: «El marco jurídico interno de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales» en *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, Plaza y Valdés, 2008, Madrid, págs. 321-365.

<sup>30</sup> MELERO ALONSO, E.: *La declaración de guerra en el ordenamiento jurídico español*, Dykinson, 2006, Madrid, pág. 97.

<sup>31</sup> COTINO HUESO, L.: *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*, INAP, Madrid, 2002, pág. 314.

en el contexto del mundo actual, las previsiones de declaración de guerra que contienen casi todas las Constituciones se pueden considerar, hasta cierto punto, tradicionales y desfasadas<sup>32</sup>. Su aparición, de hecho, puede considerarse como un intento de las primeras Constituciones demoliberales, a comienzos del siglo XIX, por reconducir a cauces reglados la libérrima voluntad del monarca a la hora de entablar conflictos bélicos con otros Estados. Se puede decir que este intento, siquiera en sus comienzos, ha cosechado más fracasos que éxitos<sup>33</sup> si se contempla en perspectiva histórica. Incluso a día de hoy, algunos sostienen que, al ratificar la Carta de Naciones Unidas, España perdió el poder de decisión sobre la guerra y por consiguiente sobre su declaración<sup>34</sup>, ya que, por un lado, no cabría una guerra de agresión contra otro país al estar proscrita por la Carta; por otro, incluso en caso de una agresión exterior, solo se puede reaccionar provisionalmente hasta que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad. Se trata sin duda de una visión en exceso legalista de la realidad, ya que la defensa nacional no puede estar constreñida ni limitada en caso de agresión externa. España no tiene la necesidad jurídica de declarar la guerra para que sus FAS puedan defender el país frente a amenazas exteriores. Por otra parte, conviene señalar que nuestro ordenamiento constitucional, como los de nuestro entorno, no concibe ningún procedimiento intermedio que no sea la declaración de guerra para poder afrontar un conflicto armado surgido de cualquier crisis internacional, y que exija la intervención exterior de sus FAS.

La otra cobertura jurídica posible para el envío de efectivos fuera de territorio nacional venía dada por una interpretación amplia del artículo 8.1 de la Constitución, entendiendo que, en cumplimiento de la función de garantizar la soberanía e independencia de España y su integridad territorial, se incluiría la posibilidad de operar fuera del territorio nacional<sup>35</sup>.

Por lo que aquí interesa, hasta 2005 no existía previsión legal alguna acerca de la necesidad de participación del Parlamento en la toma de una decisión de tanta trascendencia como en el envío de efectivos al exterior. A este respecto, esta decisión formaba parte del ejercicio de las funciones constitucionales del Gobierno, recogidas en el artículo 97 de la Constitución: «El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar, y la defensa del Estado». La política exterior y la política de defensa van muy unidas, y ambas forman parte de lo que tradicionalmente se ha considerado el núcleo duro de las competencias del Estado, y más en concreto, del Gobierno; aunque no se puede afirmar que sean una misma cosa, ya que la primera es más amplia que la segunda. Para precisar, se puede decir que la defensa exterior del

<sup>32</sup> LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «Problemas constitucionales de la Defensa» en *La Defensa del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pág. 340.

<sup>33</sup> ORTEGA SANTIAGO, C.: «La dimensión constitucional de la guerra: conflictos armados e intervenciones militares en el extranjero», *DT*, núm. 43-2004, Real Instituto Elcano, 2004, pág. 2.

<sup>34</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: «El Parlamento y la guerra» en *La defensa del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pág. 303.

<sup>35</sup> PÉREZ GONZÁLEZ, M.: «Fundamentos jurídico-internacionales de las fuerzas armadas en tiempo de paz», *Cuadernos de estrategia*, núm. 116, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2002, pág. 23.

Estado es la respuesta que los españoles integrados en las FAS dan a aquellos actos ofensivos de carácter violento perpetrados por fuerzas extranjeras o procedentes del exterior, organizadas militarmente, que pongan en cuestión la propia existencia de España como país independiente, o amenacen la integridad de su territorio, o su ordenamiento constitucional, así como la respuesta de la misma naturaleza a agresiones padecidas por otros Estados con los que España se halle obligada por compromisos de defensa mutua<sup>36</sup>.

A este respecto, las Cortes Generales solo podían ejercer la genérica función de control sobre las actuaciones del Gobierno que recoge el artículo 66.2: «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución». Así pues, hasta 2005, el Parlamento solo controlaba a posteriori, mediante el uso de los mecanismos de control pertinentes, preguntas parlamentarias, interpelaciones y comparecencias a las decisiones del Gobierno en esta materia, pero no existía previsión constitucional, ni legal, sobre una autorización previa de las Cámaras relativa a estas decisiones de política exterior. Es más, se puede decir que, hasta que no se produjo la intervención de efectivos españoles en la crisis del Golfo en 1991, la acción de control de las Cámaras fue más bien discreta en materias relacionadas con la defensa<sup>37</sup>.

## V. LA INTERVENCIÓN DE LOS PARLAMENTOS RESPECTO AL ENVÍO DE EFECTIVOS AL EXTERIOR EN LOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO

Sobre esta cuestión, una vez analizadas las normativas al respecto, las situaciones son muy dispares y nada uniformes<sup>38</sup>. No obstante, hay una constante de carácter general, relacionada con la historia y la organización política de cada Estado, que tiene que ver con la existencia o no de un pasado colonial, y por ello, con el recuerdo histórico de frecuentes intervenciones militares fuera de las fronteras. Así, la intervención del Parlamento en la decisión del despliegue de tropas en otros países es inexistente en el Reino Unido. Esta decisión se considera una *royal prerogative* ejercida por el primer ministro. Por tanto, en este caso no existe nada parecido a una autorización previa por parte del Parlamento, sin perjuicio de que el Gobierno deba explicar ante la Cámara de los Comunes su decisión desde un punto de vista político. Asimismo, en Francia se trata de una facultad presidencial que no necesita autorización parlamentaria. Lo mismo ocurre en Bélgica y Polonia. En todos estos países se preserva la discrecionalidad del Ejecutivo sin necesidad de proceder a una consulta previa en sus Parlamentos.

<sup>36</sup> LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «Problemas constitucionales de la Defensa» en *La Defensa del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pág. 342.

<sup>37</sup> LÓPEZ GARRIDO, D.: «Algunos datos sobre el control de las políticas de defensa y la Administración militar en el Congreso de los Diputados, 1977-1986», *Revista de las Cortes Generales*, núm. Cortes Generales, pág. 270.

<sup>38</sup> ZIEGLER, K.: «Executive Powers in Foreign Policy» en *Constitutionalism and the role of Parliaments*, Oxford Institute of European and Comparative Law, 2007, pág. 143.

En el otro extremo se sitúan otros Estados de nuestro entorno como Alemania e Italia, donde el control parlamentario supone la necesidad de una previa autorización, al igual que en el caso de España. En este mismo grupo de países, con sistemas de control parlamentario fuerte, podría incluirse a Austria, Dinamarca, Hungría, Finlandia, Irlanda, Eslovaquia, Noruega, Suecia y Turquía.

Una atención más pormenorizada requiere la regulación en Estados Unidos en este, por fuerza breve, *excursus* por el Derecho Comparado. Tras su participación en largos y difíciles conflictos armados durante la guerra fría sin mediar declaración de guerra por parte del Congreso, en 1973 se aprueba la War Powers Resolution. Esta norma pretende asegurar que tanto la opinión del presidente como la del Congreso confluyen en la decisión de enviar tropas a territorios hostiles. Solo en caso de declaración de guerra o de ataque contra suelo estadounidense el presidente puede obviar la consulta a las dos Cámaras del Congreso<sup>39</sup>. A las 48 horas de tomar la decisión de envío de efectivos fuera de los Estados Unidos, el presidente debe enviar al Congreso una notificación por escrito al respecto, además de informes periódicos mientras dure el despliegue. También se impone un límite de 60 días, a partir de los cuales hace falta una aprobación adicional del Congreso, y en caso de no lograrse esta, los efectivos deberán ser retirados del despliegue. No obstante, esta regulación está siendo objeto de polémica en los últimos tiempos, a consecuencia de la participación norteamericana en la operación «Odyssey Dawn» en Libia. Parlamentarios de los dos partidos criticaron el hecho de que dicha participación no contase con la aprobación del Congreso, ya que la Administración de Obama entendió que, dado el carácter limitado de la intervención, esta quedaba dentro de los límites de los poderes presidenciales. Por otra parte, también sigue abierto el debate sobre si la resolución de Naciones Unidas de intervención legítima el envío de efectivos sustituyendo así el debate en el Congreso. Se alega que esto supone una transferencia de los poderes de guerra en favor de la ONU, lo cual contraviene la naturaleza republicana de los Estados Unidos<sup>40</sup>.

## VI. PARLAMENTO, DEFENSA Y RELACIONES EXTERIORES

Las materias de relaciones exteriores y defensa tradicionalmente han sido predio exclusivo del poder ejecutivo. Las relaciones entre poder ejecutivo y poder legislativo en estos dos ámbitos han estado presididas por una evidente descompensación a favor del primero. Como ya afirmaba Schmitt en 1921, a pesar de los grandes cambios operados en los Estados democráticos, «apenas han cambiado en el último siglo las reglas generalmente reconocidas de Derecho Internacional sobre las relaciones diplomáticas, convenios y costumbres de una época monárquica pura. Siguen valiendo de igual ma-

<sup>39</sup> BRADLEY, C. y GOLDSMITH, J.: «Congressional Authorization and the War on Terrorism», *Harvard Law Review*, volumen 118, mayo 2005, núm. 7, pág. 2.057.

<sup>40</sup> SAMPLES, J.: *Congress surrenders the War Powers: Lybia, the United Nations and the Constitution*, Policy Analysis, núm. 687, octubre 2011, Cato Institute, pág. 15.

nera a pesar del desarrollo hacia la democracia»<sup>41</sup>. Esta afirmación, muy radical, en parte sigue estando, con muchas matizaciones, vigente, ya que si algo caracteriza las cuestiones relacionadas con las relaciones exteriores y la defensa es la gubernamentalidad de las mismas y su carácter reservado, que se contradice con la misma esencia de la institución parlamentaria constituida por la publicidad y la transparencia en el ejercicio de sus funciones. Esta dinámica, justificada por los intereses geopolíticos en juego, hace que las decisiones de seguridad y defensa sean elaboradas por círculos limitados de políticos, militares y diplomáticos, y que como consecuencia de ello permanezcan ajenas en gran medida al filtro del debate público, tanto ciudadano como parlamentario. No obstante, esta situación está cambiando, como en general está cambiando la forma de gobernar, gracias a la nueva preocupación a nivel mundial por la transparencia en la actuación de los poderes públicos.

Por ello, se viene recomendando una incorporación mayor del debate parlamentario acerca de estas materias. Esto supone incrementar la democraticidad de las mismas, ya que es el Parlamento, *locus* mismo de la política, el que permite exponer ante la opinión pública los hechos y las opciones. Todo ello, desde el prisma de la diversidad de opiniones políticas y con el valor añadido de la legitimidad democrática de la que están investidas las Cámaras. Así se logra suscitar un debate que recogen los medios de comunicación y, a través de ellos, una mayor cercanía de la ciudadanía, y al mismo tiempo su paulatina aproximación, en la medida de lo posible, hacia la sensibilización de la sociedad por estos asuntos<sup>42</sup>.

En estas materias, se puede decir que el Parlamento, en general, dispone de poca libertad de criterio<sup>43</sup>, viniendo la mayoría de las decisiones dadas, y convirtiendo en un mero trámite la mayoría de las decisiones que adopta respecto a las relaciones exteriores. Es opinión común que, en materias del ámbito de la política exterior y de la defensa, la posición del Parlamento es secundaria respecto a la hegemonía del Gobierno<sup>44</sup>.

Y es que el artículo 97 de la Constitución española de 1978 refleja con claridad la atribución al Gobierno de la responsabilidad sobre la política exterior y sobre la defensa del Estado. En ambos casos son atribuciones propias de la función de dirección política que corresponde al Gobierno, pero en las cuales el Parlamento tiene participación, ya que ambas materias no pueden ser excluidas de los mecanismos propios del sistema parlamentario de control al Gobierno. La representación de la soberanía popular-nacional ha de estar presente en estas políticas, máxime en el mundo en el que vivimos, en el cual lo exterior tiene consecuencias inmediatas en lo interior<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*, Alianza editorial, Madrid, 2000, pág. 261.

<sup>42</sup> CESEDEN: «Hacia una estrategia de seguridad nacional para España», *Documentos de seguridad y defensa*, núm. 25, Madrid, 2009, pág. 20.

<sup>43</sup> PÉREZ SERRANO, N.: *Tratado de Derecho Político*, Cívitas, Madrid, 1984, pág. 721.

<sup>44</sup> COTINO HUESO, L.: *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*, INAP, Madrid, 2002, pág. 312.

<sup>45</sup> MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F. y VILLARINO MARZO, J.: *Las Cortes Generales y la política exterior en Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes 1811-2011*, Cortes Generales, Madrid, 2011, pág. 544.



Según el ordenamiento constitucional vigente, las Cortes Generales ejercen funciones jurídicas y políticas. En la dimensión jurídica, a las Cortes les corresponde la autorización de ciertos tratados internacionales y convenios, y el conocimiento de la conclusión de otros, según los artículos 93 y 94 de la Constitución, incluidos los tratados o convenios de carácter militar. Además, tras la LODN, también le corresponde la autorización de las misiones de las FAS en el exterior, según dispone el artículo 17 de esta ley. En cuanto a la dimensión política, las Cortes ejercen la clásica función de control político a las actuaciones del Gobierno recogida en el artículo 66.2 de la Constitución.

Ahora bien, existe una última función de carácter general que también disfruta el Parlamento por su posición constitucional, y que también se ejerce en estas materias, y es la función de dirección política o impulso político. Atribuyendo esta función al Parlamento, así como también al Gobierno como función compartida por ambos poderes, se está resaltando la centralidad del Parlamento como pilar sobre el que se sostiene todo el edificio institucional, ya que solo el Parlamento dispone de la plena legitimidad democrática directa. El Parlamento es así el centro del poder político<sup>46</sup> y el sitio por antonomasia de la política pura. Existen razones políticas que permiten sostener la conveniencia, la oportunidad y el acierto de atribuir al poder legislativo la capacidad para decidir sobre el envío de efectivos al exterior. Es conveniente desde el punto de vista democrático, ya que el Parlamento es una institución compleja, con una gran carga simbólica, que encarna en la sociedad contemporánea la democracia representativa. La dinámica democrática estaría en retroceso si el poder legislativo renunciase o no fuese capaz de cumplir con su función de control de Gobierno en esta materia<sup>47</sup>. Además, es conveniente, porque se permite alcanzar consensos entre las distintas fuerzas políticas sobre una materia que debe ser una política de Estado, con un alto grado de acuerdo entre partidos para evitar que caiga en la arena de la lucha partidista.

Por último, siendo este el órgano que representa la soberanía popular, debe ser el que otorgue el consentimiento ante una cuestión que puede tener graves consecuencias, contribuyendo además a poner de relieve ante los ciudadanos, mediante el seguimiento de los debates en los medios de comunicación, el papel excepcionalmente destacado de nuestros militares en el exterior.

Además de los argumentos políticos e institucionales que señalan la necesidad de estas autorizaciones, desde un punto de vista jurídico existe una razón de peso que avala la necesidad de autorización parlamentaria para el despliegue de efectivos de las FAS en el exterior. Todos los compromisos internacionales del Estado se encuentran bajo una u otra forma de control parlamentario, bien autorización, bien conocimiento. Si ello es así con todos los Tratados y Convenios, tengan la relevancia que tengan estos, con más razón una cuestión de tanta trascendencia para la política exterior del Estado, y que puede suponer que militares españoles entren en combate, también debería ser autorizada por las Cortes.

<sup>46</sup> ÁLVAREZ CONDE, E.: *Curso de Derecho Constitucional II*, Tecnos, Madrid, 2000, pág. 178.

<sup>47</sup> BLANCO VALDÉS, R.: *La ordenación constitucional de la defensa*, Tecnos, Madrid, 1988, pág. 26.

## VII. LA FUNCIÓN DE CONTROL Y LA POLÍTICA DE DEFENSA: LA LEY ORGÁNICA 5/2005, DE DEFENSA NACIONAL, Y LAS MISIONES EN EL EXTERIOR

La primera dimensión que debe tenerse en cuenta al respecto de la autorización por parte del Parlamento al envío de efectivos al exterior es el ejercicio de la función de control sobre el Gobierno. Es esta una función política que adquiere muchas formas, más bien posee un sentido polisémico<sup>48</sup>, y es hoy, sin duda, la más importante de las funciones que ejerce el Parlamento, dada la mutación que ha sufrido la función legislativa por la acción del Gobierno<sup>49</sup>. Puede ser definida como aquella función que tienen por objeto vigilar la conducta del Gobierno, exigirle explicaciones sobre una orientación o acerca de la marcha de un servicio, pedir cuentas respecto a acuerdos adoptados o reclamar que se exponga el criterio que va a seguirse ante un hecho o un problema<sup>50</sup>. Más allá de la tradicional división de este control entre las fórmulas de control-responsabilidad y control-fiscalización, por lo que aquí interesa, conviene distinguir entre los mecanismos de control como inspección de la acción del Gobierno (preguntas, interpelaciones, comisiones de encuesta), actos de control como deliberación crítica (debates sobre informes gubernamentales, debate sobre el Estado de la nación, proposiciones no de ley y resoluciones del Congreso de los Diputados, y mociones en el Senado) y actos de control en forma de autorizaciones.

No obstante, también hay que tener en cuenta que en esta materia, como en cualquier otra, prevalece el carácter de las Cámaras como órganos que controlan la acción del Gobierno, desde un punto de vista político y no solo jurídico, en el ejercicio de cualquiera de sus funciones, ya sea la legislativa o la presupuestaria, además de la estricta de control, ya que ese ánimo último de vigilancia al Gobierno impregna todas sus actuaciones<sup>51</sup>.

La aprobación de la LODN ha alterado el esquema de relaciones entre el Parlamento y la defensa. A partir de esta norma, se otorga al Parlamento, mediante la técnica autorizatoria, la responsabilidad política y jurídica de decidir sobre el envío o no de efectivos de las FAS al exterior, lo cual supone un cambio radical en la materia, y sobre todo, sacar este concreto aspecto de las relaciones Gobierno-Parlamento de los mecanismos de control generales de las Cámaras<sup>52</sup>. No obstante, este nuevo mecanismo de control se inscribe en el marco de unas relaciones más amplias que se recogen en el artículo 4 de la LODN. Responde a la atribución de una serie de funciones

<sup>48</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Derecho político español II*, editorial Ramón Areces, Madrid, 2007, pág. 456.

<sup>49</sup> LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1986, pág. 264.

<sup>50</sup> PÉREZ SERRANO, N.: *Tratado de Derecho Político*, Cívitas, Madrid, 1984, pág. 812.

<sup>51</sup> FERNÁNDEZ-CARNICERO, C.: *Comentarios a la Ley de Gobierno*, INAP, Madrid, 2002, pág. 373.

<sup>52</sup> ARTEAGA, F.: «La Ley Orgánica de Defensa Nacional: apuntes para un debate», *ARI*, núm. 52-2005, Real Instituto Elcano, 2005.

en relación con la política de defensa, formando así las Cortes Generales, junto con la Corona, el Gobierno, el presidente del Gobierno, el ministro de Defensa y el Consejo de Defensa Nacional, el conjunto de órganos que ejercen competencias en esta materia.

Las funciones que este artículo 4.1 de la LODN atribuye a las Cortes son: otorgar las autorizaciones previas para prestar el consentimiento del Estado a obligarse por medio de tratados y convenios; aprobar las leyes relativas a la defensa y los créditos presupuestarios correspondientes; debatir las líneas generales de la política de defensa; controlar la acción del Gobierno; y acordar la autorización para la declaración de guerra. No son, en ningún caso, nuevas funciones, ya que todas y cada una de ellas son atribuidas a las Cámaras por la propia Constitución, con lo cual no tiene mucho sentido repetirlas en el texto de la LODN. La única novedad, a este respecto, como antes se dijo, es la de incluir la necesidad de autorización parlamentaria para las misiones en el exterior, que se recoge en el artículo 4.2.

No obstante, si bien esta es la novedad más sustancial, no es la única. La LODN es una norma de desarrollo constitucional que da cumplimiento a lo establecido en el artículo 8.2 de la Constitución, y que se reviste de la mayor relevancia al adoptar la forma de ley orgánica. Además, supone un cambio en la concepción misma de las FAS, en su organización y mando, y en la expresión de sus misiones. Entre los muchos cambios introducidos, aquí nos interesan los relativos al nuevo protagonismo que se otorga a las Cortes Generales, antes inexistente, en la autorización previa de misiones en el extranjero, regulada en el artículo 17. Ahora bien, este protagonismo puntual del Parlamento no se ha trasladado a otros aspectos, de tanta o más importancia, de las relaciones de las Cortes con las FAS, lo cual sigue dejando a las Cámaras en una posición débil en el ámbito de la política de defensa<sup>53</sup>. Dicho lo cual, también debe señalarse que el punto central de la LODN pivota entorno a la dimensión externa de la labor de las FAS españolas, especialmente en materia de protección de la paz y misiones humanitarias, recogiendo así el aspecto que más atención ha despertado en los medios de comunicación y en la opinión pública<sup>54</sup>. Por ello, se ha dicho que esta ley ha sido una ocasión perdida para dar una sólida regulación a todo lo relacionado con la ordenación básica de la defensa, desde un punto de vista más amplio y omnicompreensivo. De hecho, este tinte exterior de la defensa, que rezuma toda la LODN, se refleja en la propia memoria justificativa que el Gobierno envió a las Cortes junto con el proyecto de ley, la cual cita como elementos más trascendentes en la evolución de la política de defensa: el nuevo escenario estratégico europeo; el nuevo concepto de seguridad y defensa; la política europea de seguridad y defensa que abarca el mantenimiento de la paz y la estabilidad; y la participación en misiones de paz.

<sup>53</sup> COTINO HUESO, L.: «Evolución de la legislación militar y de defensa durante el periodo constitucional», en *Fuerzas Armadas y Política de Defensa: transición y modernización*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid, 2007, pág. 220.

<sup>54</sup> ALONSO DE ANTONIO, A. L.: «Dimensión constitucional de la nueva Ley Orgánica de Defensa Nacional» en *Estudios sobre la Constitución Española I*, Cortes Generales, Madrid, 2009, pág. 297.

## VIII. LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LA AUTORIZACIÓN DE OPERACIONES MILITARES EN EL EXTERIOR

La autorización aquí debe ser entendida como un acto que se integra en un acto jurídico complejo, y en el cual la competencia está compartida por varios órganos constitucionales<sup>55</sup>, que en este caso son el Gobierno y el Congreso de los Diputados. Así, se autoriza a hacer algo a quien en principio no es autosuficiente para declarar el estado de cosas que es supuesto de hecho. Por tanto, un órgano complementa pero no sustituye la actividad a desarrollar por otro<sup>56</sup>. Se trata de una técnica habitual de supervisión parlamentaria en aquellos procedimientos jurídicos que tengan efecto en las relaciones exteriores del Estado, mediante la cual el Parlamento habilita al Gobierno para que este otorgue el consentimiento del Estado a la realización de una actividad de carácter internacional<sup>57</sup>. Supone pues una decisión política del Parlamento sobre la conveniencia o no de llevar a cabo una actuación, concediendo o denegando, pero sin posibilidad de modificar los términos de la solicitud del Gobierno. La autorización se concede o se deniega, pero una vez concedida, y obtenido por el Gobierno el permiso para actuar, la autorización consume todos sus efectos<sup>58</sup>. Así pues, el acuerdo del Parlamento es siempre posterior a la iniciativa del Gobierno, y habilita a este para actuar, pero no le obliga ello.

Por tanto, es el Gobierno el que ejerce, y sigue ejerciendo en todo momento, la función directiva sobre esta competencia, no pudiendo el Parlamento suplantar al Gobierno en esta materia por dos razones: la primera, porque sería contrario a lo que dispone el artículo 97 de la Constitución, que atribuye al Gobierno la dirección de la política exterior, la Administración militar y la defensa del Estado; y la segunda, porque lo contrario sería garantía segura, dada la materia, de no ejecutar esas funciones con la eficacia y eficiencia requeridas.

En esta categoría de autorizaciones hay que incluir también la autorización para ratificar tratados o convenios, regulada en el artículo 94 de la Constitución; la autorización de la declaración de guerra del artículo 63.2; la autorización de la declaración del estado de excepción y la declaración del estado de sitio, correspondientes al Derecho de Excepción y regulados en el artículo 116 de la Constitución; la convocatoria de referéndum consultivo regulada en el artículo 92 de la Constitución; y la denominada ejecución federal, regulada en el artículo 155 de la Constitución, para el caso de que alguna comunidad autónoma incumpla sus obligaciones constitucionales o legales, o actúe de forma que atente gravemente al interés general de España.

<sup>55</sup> FERNÁNDEZ-FONTECHA, M.: *Derecho constitucional. La centralidad del Parlamento*, Congreso de los Diputados, 2011, pág. 189.

<sup>56</sup> BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 404.

<sup>57</sup> REMIRO BROTONS: «Comentario a los arts. 93 y 94 de la Constitución» en *Comentarios a la Constitución española de 1978* (Alzaga, ed.), vol. VII, Madrid, 1998, pág. 527.

<sup>58</sup> CALAFELL FERRÁ, V.: «La autorización parlamentaria para llevar a cabo operaciones militares en el exterior» en *Treinta años de Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pág. 1.031.

Como se observa, este grupo de autorizaciones que debe conceder el Parlamento se inscribe en dos de los supuestos, en los mecanismos más contundentes de lo que se denomina «Defensa de la Constitución», o dicho de otro modo, la Constitución que defiende la Constitución. Por tanto, se pone así de relieve la relevancia constitucional con la queda revestida la autorización de las Cortes sobre el envío de efectivos al exterior. El otro supuesto de autorización es el de los tratados y convenios internacionales, supuesto de autorización plenamente coherente con el nuevo incluido ahora de autorización del envío de efectivos, ya que, obviando las diferencias, en ambos casos se trata de mecanismos por los cuales se materializa la acción exterior del Estado.

Además, debe resaltarse, por último, que mediante la técnica de la autorización las Cortes Generales no solo ejercen una función de control al Gobierno. Están participando, junto con el Gobierno, en la función de dirección política del Estado, dando así entrada al legislativo en la toma de decisiones en materia de acción exterior. Así pues, la decisión de participar en operaciones militares en el exterior es producto de la concurrencia de dos voluntades, siendo por tanto un acto complejo.

En el Título I de la LODN se establece, por lo que aquí interesa, el reparto de competencias respecto de la participación de las FAS en misiones fuera del territorio nacional. Así, el artículo 4.2, como ya se ha visto, atribuye al Congreso de los Diputados la facultad de autorizar con carácter previo dichas misiones. A su vez, el artículo 5 atribuye al Gobierno la función de acordar la participación de las FAS en misiones fuera del territorio nacional.

No obstante, el Título III es el que regula estas misiones, dedicando todo un título a ello, lo cual pone de manifiesto, como ya se apuntó, el carácter central de este aspecto concreto de las misiones de las FAS en el conjunto de la LODN. Para el legislador, regular estas misiones era la prioridad legislativa y, por tanto, política. Así, en la enumeración de las misiones de las FAS, recogida en el artículo 15, se incluye en el apartado 2: «Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria». Adicionalmente, en el apartado 4 se establece que: «Las Fuerzas Armadas pueden, asimismo, llevar a cabo misiones de evacuación de los residentes españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses».

A continuación, el artículo 16 describe el tipo de operaciones que podrán llevar a cabo las FAS, estableciendo un catálogo de operaciones a desarrollar que, a nuestro juicio, peca de incompleto y está evidentemente sesgado hacia las operaciones exteriores de los ejércitos españoles, olvidando el ámbito interno nacional. Se establece así como casi único ámbito operativo de las FAS la participación en misiones exteriores de distinto tipo. El tenor literal de este artículo 16 es el siguiente:

«El cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas y el desarrollo de su contribución complementaria o subsidiaria de interés público requieren realizar diferentes tipos de operaciones, tanto en territorio nacional como en el exterior, que pueden conducir a acciones de prevención de conflictos o disuasión, de mantenimiento de

la paz, actuaciones en situaciones de crisis y, en su caso, de respuesta a la agresión. En particular, las operaciones pueden consistir en:

a) La vigilancia de los espacios marítimos, como contribución a la acción del Estado en la mar, la vigilancia del espacio aéreo y el control del espacio aéreo de soberanía nacional y aquellas otras actividades destinadas a garantizar la soberanía e independencia de España, así como a proteger la vida de su población y sus intereses.

b) La colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional en aquellas zonas donde se vean afectadas, la reconstrucción de la seguridad y la administración, así como la rehabilitación de un país, región o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos establecidos.

c) El apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo y a las instituciones y organismos responsables de los servicios de rescate terrestre, marítimo y aéreo, en las tareas de búsqueda y salvamento.

d) La respuesta militar contra agresiones que se realicen utilizando aeronaves con fines terroristas que pongan en peligro la vida de la población y sus intereses. A estos efectos, el Gobierno designará la Autoridad nacional responsable y las Fuerzas Armadas establecerán los procedimientos operativos pertinentes.

e) La colaboración con las diferentes Administraciones públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente.

f) La participación con otros organismos nacionales e internacionales para preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos españoles en el extranjero, de conformidad con los criterios de coordinación y de asignación de responsabilidades que se establezcan.»

Tras la lectura de este artículo queda bien a las claras el tipo de misiones y la propia concepción de las FAS que el legislador de 2005 tenía, volcada hacia la acción exterior, en el marco de operaciones de paz y estabilización, y casi olvidando la posible, aunque improbable, existencia de una agresión contra la integridad territorial de España o su ordenamiento constitucional. Por otra parte, cabe plantearse la utilidad de fijar un listado de operaciones militares<sup>59</sup>, ya que pretender incluir en un listado todas las posibles operaciones que se vayan a desarrollar en un futuro es un esfuerzo, además de inútil por la propia dinámica de la realidad internacional actual y la imprevisibilidad de la misma, condenado al fracaso por la complejidad que supondría su redacción, ya que, no existiendo una tipología completa, son las circunstancias de cada caso las que determinan el diseño de cada operación. Además, fijar un número cerrado de operaciones en la LODN puede

<sup>59</sup> MARRERO ROCHA, I.: «El marco jurídico interno de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales» en *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, Plaza y Valdés, 2008, Madrid, pág. 342.

acarrear como consecuencia que la operación que se pretende realizar no coincida plenamente con ninguna de las descritas en la norma, con las graves consecuencias políticas y jurídicas que podrían derivarse. No debe olvidarse que, en conexión con lo anterior, las FAS pueden cumplir otras misiones distintas de aquellas a las que se refiere la Constitución en el artículo 8.1, ya que este artículo no limita taxativamente el campo de actuación de los ejércitos<sup>60</sup>.

Por otra parte, el artículo 17 regula la autorización del Congreso de los Diputados, previa y necesaria, para que el Gobierno pueda ordenar operaciones en el exterior. A este respecto, lo primero que delimita el legislador son los supuestos de operaciones excluidos de dicha autorización. En concreto, se excluye la necesidad de obtenerla en «operaciones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional». A este respecto, cabe deducir que, en el primer supuesto de exclusión, operaciones no relacionadas directamente con la defensa de España, se incluyen todas aquellas actuaciones de las FAS relacionadas con una amenaza inminente o una agresión consumada contra el territorio español y las zonas sometidas a su soberanía, o cualquier otra acción contra el orden constitucional que requiera el envío de efectivos fuera de nuestras fronteras, si es necesario. Además, también se pueden entender incluidas en esta excepción todas las acciones de prevención de conflictos o disuasión, ya que el artículo 16 de la misma LODN así lo hace<sup>61</sup>. Por tanto, la primera premisa a destacar es que no toda operación militar de fuerzas españolas en el exterior requerirá autorización parlamentaria.

Una cuestión menos clara es qué debe entenderse por interés nacional. Muchas han sido las propuestas destinadas a definir cuáles son los intereses nacionales, y existe un amplio y profundo debate sobre cuál es la concreta noción de interés nacional y hasta dónde abarca este concepto<sup>62</sup>. En todo caso, podría usarse el concepto incluido en el *Libro Blanco de la Defensa*<sup>63</sup>, que recoge:

«España, como toda nación, tiene sus propios intereses nacionales, que son valores y bienes inmateriales que constituyen sus aspiraciones básicas en el orden internacional y el fundamento del bienestar y la prosperidad de los españoles. Dentro de los intereses nacionales existen algunos de particular transcendencia, cuya salvaguarda merece, si llega el caso, un esfuerzo de defensa: los intereses nacionales de seguridad, que son los fines que debe alcanzar la política de defensa. Su definición es siempre muy amplia y genérica pues no es posible prever a priori todos los posibles escenarios que puedan presentarse.»

<sup>60</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «El estatuto jurídico-constitucional de las Fuerzas Armadas y su desarrollo legislativo. Balance de un cuarto de siglo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, Madrid, pág. 189.

<sup>61</sup> LÓPEZ RAMÓN, F.: «La evolución democrática de la Defensa Nacional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pág. 29.

<sup>62</sup> ESCRIGAS RODRÍGUEZ, J.: «Análisis comparativo del concepto de interés nacional», en *Evolución del concepto de interés nacional*, Monografías del CESEDEN, núm. 115, marzo 2010, pág. 42.

<sup>63</sup> Ministerio de Defensa: *Libro Blanco de la Defensa*, Madrid, 2000, págs. 57-58.

Por otro lado, para efectuar la integración del concepto, de acuerdo con el marco normativo vigente, debe tenerse en cuenta que esta previsión sobre los intereses nacionales debe interpretarse de forma concertada con la referencia a los intereses nacionales que realiza la Directiva de Defensa Nacional 2012, la cual marca como uno de los objetivos de la política de defensa:

«Asegurar una España fuerte, que permita mantener la influencia necesaria en el contexto internacional, para contribuir a la estabilidad de este, principalmente en nuestra zona de interés directo, así como preservar nuestros intereses nacionales en el resto del mundo.»

Por ello, la referencia al interés nacional permite excluir de la necesidad de autorización a un buen número de misiones, no distando mucha la inclusión de esta referencia de constituir, a la postre, un concepto jurídico que hace necesario interpretar en cada caso, en primer lugar, si existe o no un interés nacional comprometido que deba ser salvaguardado, y en segundo lugar, y necesariamente para poder justificar la exclusión de autorización, los concretos perfiles de ese interés nacional a proteger. Es, por tanto, cierto que la LORD otorga un amplio margen al Gobierno para apreciar o no la existencia de ese interés nacional en juego, pero también lo es que el Gobierno no dispone de discrecionalidad para poder señalar una cuestión o una situación como de interés nacional, ya que la decisión del Gobierno al respecto deberá estar motivada. Y ello es así porque esa calificación va a privar al Parlamento del control mediante la autorización, y por eso, el Gobierno deberá identificar ese interés nacional en juego.

Una operación exterior que exija un desplazamiento de efectivos será por principio una operación en la que el interés nacional en juego permita la publicidad de la misión. Ahora bien, en caso de que no sea así, y tal publicidad no exista, el Gobierno también podrá, amparado en la función constitucional de la dirección de la política exterior y de defensa que le atribuye la Constitución en su artículo 97, y en defensa de un interés nacional que en ocasiones puede estar comprendido dentro de materias clasificadas, efectuar desplazamientos operativos, puntuales y poco prolongados en el tiempo a otros países, como de hecho ocurre en la realidad. Estos desplazamientos operativos quedan amparados por la cláusula del interés nacional y, por ello, quedan fuera del ámbito de la autorización parlamentaria. Esta es una de las razones, al contrario de lo que se ha expresado en algunas ocasiones<sup>64</sup>, por las cuales no sería necesario ni conveniente proceder a una definición o enumeración concreta en alguna norma jurídica de las cuestiones que se entienden de intereses nacionales. Y ello, porque no es fácil intentar predeterminar en un texto cuáles son todos los posibles intereses nacionales, por su gran diversidad, y sobre todo, cuáles serán en el futuro esos intereses con sus concretos perfiles. La redacción actual permite al Gobierno apreciarlos en cada momento, lo cual es muy útil en un contexto que, geopolíticamente y económicamente, es tan mutable como el actual.

<sup>64</sup> LÓPEZ RODRÍGUEZ, B. (contralmirante): *Autorización parlamentaria de las misiones de las FAS en el exterior. Falta de un procedimiento común*, Fundación Ciudadanía y Valores, febrero 2010.



Asimismo, el apartado primero del artículo 17 establece además la obligatoriedad de un doble trámite en el Congreso de los Diputados, ya que el Gobierno deberá realizar primero una consulta previa relativa a los despliegues en el exterior, y posteriormente, deberá recabar la autorización. También hay que señalar que, teniendo en cuenta la urgencia con la cual es necesario actuar ante situaciones inesperadas, en ocasiones no es posible afrontarlas con los mecanismos procedimentales habitualmente previstos en el ordenamiento parlamentario. La necesidad de una respuesta rápida suele ir unida a la necesidad de enviar efectivos al exterior, por lo cual el artículo 17.2 prevé que, respecto a las misiones en el exterior que requieran una respuesta rápida o inmediata a determinadas situaciones, los trámites de consulta previa y autorización se realizarán mediante procedimientos de urgencia que permitan cumplir con los compromisos internacionales previamente adquiridos por España. Sensible al posible perjuicio de la misión militar en caso de un posible retraso, por la adición de un nuevo trámite parlamentario, antes de poder desplegar las operaciones fuera del territorio nacional, el legislador además ha previsto otro supuesto de máxima urgencia en el apartado tercero que permite adoptar por el Gobierno las decisiones oportunas y someterlas con posterioridad, lo antes posible, para su ratificación por la Cámara. Lógicamente la aplicación de este último supuesto debe ajustarse a lo estrictamente establecido en él, ya que una utilización injustificada de esta vía podría llevar a usar este precepto no como excepción, sino como norma, desvirtuando el propósito del legislador de someter a la autorización parlamentaria previa estas operaciones.

Por tanto, y para clarificar el procedimiento actualmente regulado en la LODN, existen tres posibilidades:

- El supuesto ordinario de autorización.
- El supuesto que exija una respuesta rápida o inmediata; a la cual correspondería el procedimiento de urgencia.
- El supuesto de máxima urgencia; a la cual corresponde la autorización posterior a la actuación del Gobierno.

Por otra parte, y teniendo en cuenta la actividad autorizatoria que se habilita en favor del Congreso, se establece la obligatoriedad de que el Gobierno informe al Congreso de los Diputados en un plazo nunca superior a un año sobre el desarrollo de las operaciones en el exterior, de forma tal que la Cámara pueda hacer un seguimiento sobre las mismas.

Por último, en el artículo 19, se recogen las condiciones en las cuales es posible la realización de misiones en el exterior por las FAS. Las condiciones que se imponen en el artículo 19 para la participación en misiones en el exterior son las siguientes:

- Que se realicen por petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas en Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o acordadas, en su caso, por organizaciones internacionales de las

que España forme parte, particularmente la Unión Europea o la OTAN, en el marco de sus respectivas competencias.

- Que cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones.
- Que sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas, y que no contradigan o vulneren los principios del Derecho Internacional convencional que España ha incorporado a su ordenamiento, de conformidad con el artículo 96.1 de la Constitución.

Estas tres condiciones responden cada una de ellas a un fundamento. La primera, responde a la legitimidad de origen que otorga el hecho de que la intervención se solicite por el Gobierno del Estado en cuyo territorio se vayan a desplegar las tropas. La segunda, se refiere a la finalidad de las operaciones militares; y la tercera, se refiere a la adecuación a las normas del Derecho Internacional<sup>65</sup>.

En cuanto a la primera de las cláusulas, aunque aparentemente establezca unas condiciones claras que permitan la intervención de las FAS en el exterior, lo cierto es que no está exenta de algunos problemas derivados de la propia complejidad del contexto de las relaciones internacionales. Así, en algunos casos, puede no ser evidente la petición del Gobierno que solicita la intervención, porque quizá tampoco sea claro que quien lo solicita sea realmente el Gobierno dotado de la legitimidad para representar a ese Estado. Esta situación se puede dar en algunas zonas del mundo en las cuales se dan casos de Estados fallidos.

Por otra parte, de la redacción de este artículo 19 se extrae que es posible la autorización del despliegue de efectivos españoles en Estados que no han dado su consentimiento, siempre que estas misiones hayan sido autorizadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. No obstante, también se incluye en este supuesto la posibilidad de que la intervención sea acordada unilateralmente por la Unión Europea o por la OTAN, colocando al mismo nivel tres tipos de resoluciones, de tres orígenes distintos. Ello supone admitir que estas misiones se podrían llevar a efecto sin una resolución previa del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, e incluso contra su criterio ya que una resolución de la OTAN o de la Unión Europea ampararía la decisión. Este supuesto legitimaría una intervención como la que llevó a cabo la OTAN en 1999, bombardeando objetivos en Serbia a raíz de la crisis de Kosovo.

Este catálogo de condiciones a cumplir por el Gobierno tiene una doble virtualidad. Por un lado, marca cuáles son los supuestos legítimos en los cuales el Gobierno debe decidir la participación de las FAS en operaciones en el exterior, y en consecuencia, solicitar la autorización al

---

<sup>65</sup> MARRERO ROCHA, I.: «El marco jurídico interno de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales» en *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, Plaza y Valdés, 2008, Madrid, pág. 345.

Congreso. Pero además, estas condiciones son al mismo tiempo el parámetro de legitimidad que el Congreso deberá apreciar a la hora de autorizar o no la misión en el exterior.

Otra consecuencia jurídica, muy relevante, de la inclusión en la LODN de este catálogo de condiciones es permitir la apertura de la vía judicial, a la hora de recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, un hipotético acuerdo del Gobierno sobre despliegue de fuerzas en el exterior. Así se desprende del contenido del artículo 2 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que vino a modificar la tradicional doctrina de los «actos políticos del Gobierno» o actos del Gobierno de naturaleza no administrativa. A este respecto, al codificarse en la LODN las condiciones acumulativas que deben darse para que el Gobierno pueda enviar tropas al exterior, se está introduciendo un «elemento reglado» en el uso de esta facultad que el Gobierno deberá respetar siempre. Y al existir este elemento reglado, se cumple totalmente lo establecido en el artículo 2 a) antes citado, el cual define el ámbito de competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, estableciendo que:

«El orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con: a) la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos.»

Es decir, que se ha posibilitado así el control judicial de la decisión del Gobierno sobre el despliegue de efectivos, a través de los elementos reglados, que en este caso estarían constituidos por las condiciones para el envío de efectivos incluidas en el artículo 19, las cuales forman parte del supuesto de hecho habilitante para la misión en el exterior. Debe recordarse que, siempre que exista un límite impuesto por ley a una actuación de cualquier poder público, es inevitable un posible control judicial sobre su observancia, si este se solicita por cualquiera que disponga de legitimación procesal para ello.

## IX. EL DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN EN LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA

Para poder hacer una propuesta de regulación de un procedimiento parlamentario para la autorización del envío de efectivos, en operaciones en el exterior, es preciso primero analizar la práctica desarrollada por el Congreso de los Diputados desde 2005, año de aprobación de la LODN, hasta hoy, anticipando ya que el desarrollo de este procedimiento, en la realidad parlamentaria, ha consistido en una serie de usos, ya asentados sobre la base del precedente, al no existir ninguna norma en el ordenamiento parlamentario que haya regulado esta materia. Es la Mesa del Congreso de los Diputados la que ha ido imponiendo esa suerte de práctica.

Los tres posibles procedimientos que conforme a la LODN se han ido asentando mediante la práctica parlamentaria podrían ser descritos en los siguientes términos:

- **Procedimiento ordinario.** El procedimiento se inicia con el envío por el Gobierno de la correspondiente solicitud, en la que se incluye: el tipo de misión; el número de efectivos; la justificación del cumplimiento de los requisitos fijados en el artículo 19 de la ley; y por último, la duración de la misión si esta es conocida<sup>66</sup>. No obstante, el contenido de este documento de solicitud se ha ido asentando por el puro precedente, ya que ninguna previsión normativa hay en vigor al respecto.

A continuación, la Mesa de la Cámara, ejerciendo la función de calificación que le es propia, decide ante la ausencia de regulación reglamentaria (ausencia muy criticada por otra parte)<sup>67</sup> si el asunto es remitido a la Comisión de Defensa o al Pleno de la Cámara. A este respecto, se han asentado una serie de criterios para poder atribuir a uno u otro órgano esa competencia de autorización. Estos criterios son: la opinión del Gobierno; el tipo de misión, según la posibilidad de riesgo que tengan los efectivos desplegados; y el debate que genere en la opinión pública<sup>68</sup>. Como se extrae inicialmente, se trata de unos criterios fruto de la necesidad imperiosa de rellenar un vacío regulatorio, y por ello, son criterios que, en parte, se basan en apreciaciones e impresiones, exentas de la seguridad que otorga la norma. Son criterios de urgencia, basados en conceptos difusos y subjetivamente apreciables. Por ello, el ordenamiento parlamentario está obligado a dar regulación a esta materia, máxime si se tiene en cuenta la trascendencia de lo que se está decidiendo, especialmente si el envío de efectivos se realiza a zonas en conflicto, con grandes posibilidades de que se produzcan enfrentamientos armados.

En cuanto a los términos de la organización de la sesión en la cual se va a autorizar la operación en el exterior, el debate se inicia con la intervención del ministro de Defensa o de Exteriores, en su caso, que exponen la solicitud de autorización. Después, se inicia un turno de portavoces de los grupos parlamentarios, y para finalizar, cierra el debate el ministro. Aunque el presidente de la Cámara o de la Comisión tienen la facultad de otorgar turnos de réplica y dúplica. Para la votación no está prevista ninguna mayoría cualificada, con lo cual bastará la mayoría simple, es decir, más votos afirmativos que negativos.

- **Procedimiento urgente.** Su objeto es dar una respuesta rápida o inmediata. En la práctica, y ante la ausencia de regulación, la urgencia lleva aparejada únicamente la

<sup>66</sup> MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F. y VILLARINO MARZO, J.: *Las Cortes Generales y la política exterior* en Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes 1811-2011, Cortes Generales, Madrid, 2011, pág. 546.

<sup>67</sup> MARRERO ROCHA, I.: «El marco jurídico interno de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales» en *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, Plaza y Valdés, 2008, Madrid, pág. 348. Y contralmirante LÓPEZ RODRÍGUEZ, B.: *Autorización parlamentaria de las misiones de las FAS en el exterior. Falta de un procedimiento común*, Fundación Ciudadanía y Valores, febrero 2010.

<sup>68</sup> MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F. y VILLARINO MARZO, J.: *Las Cortes Generales y la política exterior* en Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes 1811-2011, Cortes Generales, Madrid, 2011, pág. 555.

inclusión de la solicitud de autorización en el orden del día de la sesión plenaria más próxima temporalmente. Así pues, la urgencia solo puede ser tenida en cuenta a estos efectos, y no supone la convocatoria especial a priori de ningún órgano, aunque nada impediría esta posibilidad si el asunto se estimase de tal trascendencia que hiciese necesaria una convocatoria extraordinaria de cualquiera de los dos órganos.

- **Procedimiento de máxima urgencia.** En este caso, el Gobierno ha de remitir la petición de ratificación del acuerdo del Consejo de Ministros, por el cual se acuerda el envío de efectivos, al Congreso de los Diputados. La solicitud deberá contener, además, la justificación del cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 19 de la LODN. Esta norma se limita a exigir que esa petición se curse «lo antes posible». Aunque nada dice la norma al respecto, es coherente deducir que, por la naturaleza de la materia y la excepcionalidad del supuesto, que implica no dar participación previa a la Cámara, el asunto deberá ser incluido en el orden del día de la primera sesión plenaria o de la Comisión de Defensa que se convoque tras la adopción del acuerdo por el Consejo de Ministros.

Por último, y una vez aprobada la autorización por el Congreso de los Diputados, debe señalarse que desde el año 2011 se ha establecido un uso parlamentario consistente en que el ministro de la Presidencia acude a la Junta de Portavoces del Senado para dar cuenta de los principales aspectos de la misión autorizada. Se trata así de cubrir uno de los aspectos menos claros de la LODN en esta materia, consistente en el desconocimiento absoluto que se hace a la labor del Senado en materia de política exterior, ya que la Cámara Alta tiene las mismas competencias que el Congreso en materia de autorización de tratados o convenios internacionales, según lo establecido en el artículo 94 de la Constitución. El Senado no participa del envío de efectivos a otros Estados, pero sí interviene autorizando todos los tratados que envía el Gobierno a las Cámaras. Sin perjuicio de lo que esto puede suponer de cara a acentuar todavía más el desequilibrio político entre las dos Cámaras, lo cierto es que el recurso a la comparecencia ante la Junta de Portavoces para informar, por parte del Gobierno, no parece el más adecuado por la naturaleza del órgano ante el que se comparece. Más coherente sería hacerlo ante la Mesa, y más ceñido al respeto institucional hacia la Cámara sería una comparecencia del Gobierno ante la Comisión de Defensa, una vez obtenida ya la autorización por el Congreso, para dar cuenta de la misión autorizada.

Llegados a este punto es imprescindible analizar el desempeño de la Cámara, atendiendo a los precedentes, para conocer la tramitación de las iniciativas del Gobierno solicitando la autorización.

Desde la aprobación de la Ley 5/2005, el Congreso de los Diputados ha llevado a cabo varios procedimientos de autorización durante las legislaturas VIII, IX y X. En concreto, durante estos ocho años de vigencia de la ley, se han solicitado un total de 17 autorizaciones al Congreso por parte del Gobierno, anticipando ya que todas ellas fueron concedidas.

Así, durante la **VIII legislatura** (2004-2008), se solicitaron por el Gobierno las siguientes autorizaciones:

- Autorización aumento del contingente español en la misión ISAF en Afganistán. Sesión del Pleno de 11 de mayo de 2006.
- Autorización de la participación española en la Operación de la Unión Europea EUROF RD Congo en apoyo a la Misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC). Sesión de la Comisión de Defensa de 30 de mayo de 2006.
- Autorización de la participación en la Operación Libre Hidalgo en el marco de la Fuerza Provisional de Naciones Unidas en el Líbano (FINUL). Sesión del Pleno de 7 de septiembre de 2006.
- Autorización para el envío de dos equipos de instructores de las FAS para el adiestramiento de efectivos de las FAS afganas. Sesión de la Comisión de Defensa de 25 de septiembre de 2007.
- Autorización del despliegue de efectivos necesarios para operar vehículos aéreos no tripulados en la misión ISAF de Afganistán. Sesión de la Diputación Permanente de la Cámara de 24 de marzo de 2008.

Durante la **IX legislatura** (2008-2011), se hicieron un total de 11 solicitudes de autorización de misiones en el exterior, que son las siguientes:

- Autorización de la participación de una unidad naval española en la fuerza marítima de UNIFIL (Líbano), integrada en EUROMARFOR. Sesión de la Comisión de Defensa de 29 de mayo de 2008.
- Autorización de la participación en la Operación de la Unión Europea en Chad y República Centroafricana (EUFOR Chad-RCA). Sesión de la Comisión de Defensa de 29 de mayo de 2008.
- Autorización de la participación en la Operación Atalanta de la Unión Europea para luchar contra la piratería en aguas de Somalia. Sesión extraordinaria del Pleno de 21 de enero de 2009.
- Autorización del despliegue de efectivos adicionales de las FAS españolas, dentro de la Misión ISAF-Afganistán. Sesión de la Comisión de Defensa de 23 de septiembre de 2009.
- Autorización de la participación de efectivos adicionales de las FAS españolas y de la Guardia Civil, dentro de la Misión ISAF-Afganistán. Sesión de la Comisión de Defensa de 23 de septiembre de 2009.
- Ratificación por el Congreso de los Diputados del acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de enero de 2010 por el que se dispone la participación de unidades militares españolas en una misión de ayuda humanitaria en la República de Haití. Sesión del Pleno de 10 de febrero de 2010.

- Autorización del despliegue de efectivos adicionales de las FAS españolas y de la Guardia Civil, dentro de la Misión ISAF-Afganistán. Sesión de la Comisión de Defensa de 17 de febrero de 2010.
- Autorización de la participación de militares españoles en la misión de la Unión Europea de adiestramiento de fuerzas de seguridad somalíes en Uganda (EUTM-Somalia). Sesión del Pleno de 24 de abril de 2010.
- Autorización o, en su caso, ratificación por el Congreso de los Diputados del apartado primero del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de marzo de 2011, por el que se dispone la participación de fuerzas españolas en la resolución de la crisis de Libia, en aplicación de las resoluciones 1970 (2011) y 1973 (2011) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Sesión del Pleno de 22 de marzo de 2011.
- Autorización para prorrogar la actuación de las unidades militares españolas participantes en las operaciones de la zona de exclusión aérea sobre Libia. Sesión de la Comisión de Defensa de 19 de abril de 2011.
- Autorización para prorrogar la participación de unidades militares españolas en el marco de la crisis de Libia. Sesión de la Comisión de Defensa de 2011.

Por último, durante la **X legislatura**, solo se ha producido una solicitud de autorización. Como consecuencia, el Pleno de la Cámara procedió a la ratificación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de enero de 2013, por el que se autoriza el despliegue y la participación de unidades militares en el marco de la crisis de Mali.

## LA DISPARIDAD EN LA TRAMITACIÓN

La práctica en el procedimiento de autorización no ha sido nada uniforme, aunque en todas, el resultado ha sido la aprobación por el Congreso. Atendiendo solo a las peticiones realizadas en la VIII legislatura, la primera de vigencia de la LODN, se observa con claridad la heterogeneidad. La primera solicitud de autorización fue cursada por el Gobierno en relación con el incremento de efectivos de las FAS en Afganistán, y fue tramitada en mayo de 2006. El Gobierno, en la solicitud, pedía su tramitación en la Comisión de Defensa, pero la Mesa, aplicando el artículo 17.1 de la LODN, entendió que lo que la norma imponía era la tramitación del asunto en el Pleno del Cámara, y la autorización por este órgano. El artículo 17.1 exige la autorización por el «Congreso de los Diputados», y por ello se entendió que se necesitaba la expresión de la voluntad de toda la Cámara.

Días después, también en mayo de 2006, la solicitud de autorización para la participación en la Operación de la Unión Europea EUROFOR RD Congo, en apoyo a la MONUC, fue tramitada en la Comisión de Defensa, rompiendo así con el precedente anterior. Sin embargo, en ese mismo año 2006, la autorización de participación en la Operación Libre Hidalgo, en el marco de

la FINUL, volvió a ser tramitada por el Pleno de la Cámara. En cambio, meses más tarde, ya en junio de 2007, la autorización para el envío de instructores de las FAS, para el adiestramiento de efectivos de las FAS afganas, se tramitó y aprobó en la Comisión de Defensa de nuevo.

Todavía, en esa misma legislatura un tercer órgano de la Cámara intervino en la autorización. En concreto, se autoriza el despliegue de efectivos necesarios para operar vehículos aéreos no tripulados en la misión ISAF de Afganistán, en una sesión de la Diputación Permanente de la Cámara, de 24 de marzo de 2008. Por tanto, y ante la situación de disolución de las Cámaras al estar convocadas las elecciones generales de 9 de marzo de 2008, fue la Diputación Permanente la que autorizó esta misión, en ejercicio de las competencias que la Constitución le otorga en el artículo 78.2. En concreto, la autorización fue realizada al amparo de la competencia general de «velar por los poderes de las Cámaras», en caso de que estas no estén reunidas. Este supuesto constituye, junto con las previsiones de convalidación de los reales decretos-leyes, y las situaciones sometidas al derecho de excepción del artículo 116, una materia de evidente competencia de la Diputación Permanente, ya que la autorización de despliegue de fuerzas en el exterior, con la nueva regulación de la LODN, se inscribe de lleno en el esquema de relaciones entre Gobierno y Parlamento, y al mismo tiempo, por la relevancia que puede revestir, y la celeridad que requiere la decisión, no puede esperar a que las nuevas Cortes, elegidas tras el proceso electoral, se constituyan.

Haciendo balance, las autorizaciones concedidas por el Parlamento se distribuyen de la siguiente manera atendiendo a las legislaturas y al órgano de la Cámara encargado de aprobarlas:

	Comisión de Defensa	Pleno del Congreso	Diputación Permanente	Total
VIII legislatura (2004-2008)	2	2	1	5
IX legislatura (2008-2011)	7	4		11
X legislatura (desde 2011)		1		1

Esta disparidad encuentra acomodo en el vacío normativo, como se reconoce de modo explícito en todos los acuerdos de la Mesa de la Cámara, que al acordar la tramitación de estas iniciativas lo hace en el ejercicio de las competencias que el artículo 31.1.4.º y 5.º del reglamento confiere a la Mesa, y «ante la ausencia de previsión reglamentaria». Como antes se apuntó, existen una serie de criterios que aplica la Mesa a la hora de decidir cuál es el órgano competente para conceder la autorización. Pero lo cierto es que del examen de todas las autorizaciones que hasta ahora se han concedido se observa que la aplicación de esos criterios no ha sido tan uniforme como exige la práctica parlamentaria. Así, por ejemplo, no es coherente que sea el Pleno el que otorgue la Autorización para el aumento del contingente español en la misión ISAF en Afganistán, en sesión de 11 de mayo de 2006, y que, en cambio, sea la Comisión de Defensa la que otorgue la autorización para el despliegue de efectivos adicionales de las FAS españolas, dentro de la Misión ISAF-



Afganistán, el 23 de septiembre de 2009. Se trata de supuestos iguales a los que, por criterio de la Mesa, se ha dado un tratamiento diferente, no existiendo justificación para ello.

Lo mismo se puede afirmar de la autorización para la participación en la Operación de la Unión Europea en Chad y República Centroafricana (EUFOR Chad-RCA), concedida en la Comisión de Defensa el 29 de mayo de 2008, mientras que la autorización para la participación de militares españoles en la misión de la Unión Europea de adiestramiento de fuerzas de seguridad somalíes en Uganda (EUTM-Somalia) fue concedida en el Pleno en la sesión de 24 de abril de 2010. Se trata de supuestos muy similares que justifican un tratamiento procedimental idéntico. Y para asegurarlo, y asegurar la correcta formación y expresión de la voluntad de la Cámara, es necesaria una reforma que codifique el procedimiento, evitando así la disparidad de criterio de la Mesa.

## X. LA PROPUESTA DE REGULACIÓN REGLAMENTARIA

La razón de ser de esta propuesta no es otra que la de normar en relación con una materia de especial trascendencia que, en la actualidad, se rige por puras prácticas, por criterios basados en las decisiones de la Mesa del Congreso fundadas en los precedentes. Se trataría, por un lado, de llenar este vacío normativo y, por otro, de solventar ciertos problemas de orden práctico que se han ido suscitando durante estos últimos ocho años de vigencia de la LODN.

A este respecto, la propuesta parte de unos presupuestos que aquí se citan. Además, pretende dar respuesta a las cuestiones que estos presupuestos suscitan:

- Efectuar una nítida atribución de funciones entre el Pleno de la Cámara y la Comisión de Defensa de la misma, en orden a otorgar la competencia para autorizar a uno u otro órgano en función de la misión de la que se trate.
- Asegurar una cierta participación institucional del Senado en el proceso, una vez ya concedida la autorización por el Congreso de los Diputados.
- Perfilar el contenido de la información sobre la misión a autorizar que deberá acompañar a la solicitud de autorización.
- Asegurar un mecanismo que permita a la Cámara participar también en la decisión de la retirada de efectivos de una misión previamente autorizada.
- Asegurar una tramitación lo más rápida posible atendiendo a la absoluta celeridad que exige tomar decisiones en esta materia, evitando así encorsetar las actuaciones del Gobierno en política exterior.
- Evitar que el Parlamento realice funciones que no le corresponden en materias puramente técnicas de la defensa, y que corresponden a los órganos del Gobierno competentes para ello.

## LA NECESIDAD DE UNA REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Para poder regular el procedimiento de autorización es necesario determinar el tipo de regulación apropiado para esta materia. A este respecto, se debe tener en cuenta que la Constitución atribuye en su artículo 72 autonomía normativa a las Cámaras, lo cual supone que se garantiza así un poder legislativo autónomo y fuerte respecto a los otros poderes, y también autónomo de cada una de las Cámaras respecto a la otra, ya que se otorga capacidad de autorregulación. Esta autonomía normativa, que se completa con la autonomía financiera y la autonomía funcional de las Cámaras, se encarna en el Reglamento de la Cámara, fuente singularísima<sup>69</sup>, cuya importancia práctica es enorme<sup>70</sup>.

El ordenamiento jurídico parlamentario es un subordenamiento concebido como un derecho pretoriano. De entre las normas que lo componen, los Reglamentos del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, y del Senado, Texto Refundido de 3 de mayo de 1994, constituyen las normas de cabecera de este ordenamiento<sup>71</sup>. Se trata de normas primarias directamente vinculadas a la Constitución<sup>72</sup>, y que por ello tienen valor de ley. Además, los reglamentos contienen las normas que ordenan la vida interna de las cámaras y, sobre todo, las normas procedimentales a través de las cuales se forma la voluntad de las mismas, que se expresa en las leyes o en otros actos como el otorgamiento y la retirada de la confianza en el Gobierno.

La regulación de la autorización del despliegue de tropas en el exterior podría ser llevada a cabo en las normas de rango inferior, normas de desarrollo del Reglamento del Congreso, como una resolución de la Presidencia o un acuerdo de la Mesa. Se trata de normas que contribuyen a rellenar lagunas de la norma reglamentaria, o a interpretar normas incluidas en el reglamento que no tienen un significado evidente. Se trata, en el caso de las resoluciones del presidente, del ejercicio de la competencia que le atribuye el reglamento de la Cámara en su artículo 32.2, el cual otorga al presidente la facultad de interpretar el reglamento en caso de duda y suplirlo «en caso de omisión». Además, su tramitación es sencilla, y los consensos a alcanzar para aprobarlas, fáciles. Asimismo, se debe tener en cuenta que, para reformar el Reglamento del Congreso, es necesaria la mayoría absoluta en votación final de totalidad, según la disposición final primera del Reglamento de Congreso. No debe olvidarse que los reglamentos parlamentarios son garantía de independencia y buen funcionamiento de las Cámaras. Representan el «ser moral» del Parlamento<sup>73</sup> y son las reglas del juego a las que todos deben someterse, por lo cual su reforma está revestida de garantías.

<sup>69</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Derecho político español II*, editorial Ramón Areces, Madrid, 2007, pág. 408.

<sup>70</sup> PÉREZ SERRANO, N.: *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984, pág. 773.

<sup>71</sup> STC 44/1995.

<sup>72</sup> STC 101/1983.

<sup>73</sup> RODRÍGUEZ-ZAPATA, J.: *Teoría y práctica del Derecho Constitucional*, Tecnos, 1996, Madrid, pág. 415.

Esta mayoría especial, de carácter jurídico, junto con la necesidad de alcanzar acuerdos políticos para que las reformas sean respaldadas por el mayor número de grupos parlamentarios posible, hace que algunos afirmen la dificultad de proceder a una reforma del reglamento. Por esta razón, se apunta como solución la aprobación de una resolución del presidente o un acuerdo de la Mesa de la Cámara para regular el procedimiento de autorización<sup>74</sup>. No parece que esta sea la solución más adecuada. Es el Reglamento de la Cámara, la norma de cabecera del ordenamiento parlamentario, la que debe regular esta materia de modo específico, del mismo modo en que el reglamento regula otros aspectos de la relación ente Gobierno y Parlamento ya analizados, y que son equiparables a la autorización que nos ocupa, tales como la autorización de tratados y convenios; la previa autorización para la celebración de un referéndum consultivo; así como la previa autorización de la declaración de los estados de excepción y de sitio. Todos estos procedimientos, esenciales en la relación entre Gobierno y Parlamento, están regulados en el Título VII del Reglamento del Congreso, artículos 154 a 170, y esta sería precisamente la ubicación correcta para la regulación de estas autorizaciones, por tratarse de una materia homogénea con respecto a las ya reguladas en él.

Además, el propio Tribunal Constitucional se ha manifestado en contra de la proliferación de normas interpretativas y supletorias en desarrollo de los reglamentos, con el objeto de soslayar reformas reglamentarias, como por ejemplo en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 208/2003, o con el objeto de desarrollar el reglamento o especificar sus prescripciones, como señaló en la STC 119/1990. Este supuesto de regulación de la autorización parlamentaria para el envío de efectivos de las FAS al exterior entraría dentro de las materias que deben ser reguladas por el Reglamento del Congreso de los Diputados.

## LA DISTRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIA PARA AUTORIZAR EL ENVÍO DE EFECTIVOS AL EXTERIOR ENTRE EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y LA COMISIÓN DE DEFENSA

Como ya se ha resaltado, en estos años de práctica de la autorización recogida en la LODN, los precedentes no son del todo homogéneos y, si bien existen unos criterios de la Mesa, órgano rector de la Cámara para la atribución al Pleno o a la Comisión de Defensa de la tramitación de la autorización, lo cierto es que estos no se han aplicado de forma uniforme.

Por ello, se propone una regulación parlamentaria cuyos puntos esenciales deben ser:

- El Pleno de la Cámara es el órgano competente con carácter general para tramitar y conceder o denegar la autorización.
- La Comisión de Defensa cumplirá cometidos en esta materia que, por su importancia secundaria, no requieran acuerdo del Pleno.

<sup>74</sup> XUCLÁ I COSTA, J.: «La autorización y control parlamentario de las misiones del Ejército en el exterior: la falta de un procedimiento común», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 74, 2008, pág. 43.

Así pues, se propone que toda autorización de la LODN que suponga envío de efectivos para el cumplimiento de misiones en el exterior, en los términos requeridos por el artículo 17 de la LODN, sean tramitados por el Pleno. Solamente las autorizaciones que supongan incremento o disminución de efectivos respecto de una misión autorizada por el Pleno previamente, o prórroga en cuanto al tiempo de despliegue de los mismos previsto en la autorización inicial, deberán ser tramitadas y autorizadas por la Comisión de Defensa. De este modo, queda clarificado el criterio de división de trabajo entre ambos órganos parlamentarios. Como consecuencia, siempre que se solicite autorización para una nueva misión, la primera autorización será concedida o rechazada por el Pleno, y respecto de todas las demás autorizaciones de incremento o disminución de efectivos relacionados con esa misión, deberá recabarse de la Comisión de Defensa.

Asimismo, la Comisión de Defensa se encargaría de otros cometidos de control relacionados con las misiones exteriores de las FAS, tales como llevar a cabo el control de las mismas recogido en el artículo 18 de la LODN, relativo al seguimiento de las operaciones: «El Gobierno informará periódicamente, en un plazo en ningún caso superior a un año, al Congreso de los Diputados sobre el desarrollo de las operaciones de las FAS en el exterior». Este cometido específico, por la importancia que tiene desde el punto de vista de controlar la previa autorización del Gobierno, debería residenciarse en esta Comisión, explícitamente en la reforma del Reglamento, consignando en la misma la periodicidad para informar, por parte del Gobierno, cada 6 meses, dada la relevancia de estas misiones y los riesgos que entrañan en ocasiones.

## LA PARTICIPACIÓN DEL SENADO EN EL PROCEDIMIENTO

Cuando se aprobó la regulación de la autorización en la LODN, esta norma obvió cualquier participación de la Cámara Alta en el procedimiento, contribuyendo así a subrayar, una vez más, el marcado bicameralismo imperfecto de nuestro régimen constitucional. Es cierto, como siempre se ha afirmado, que es el Congreso la Cámara en la que se residencian los requerimientos de control-responsabilidad sobre el Gobierno. Ahora bien, este control se limita a los mecanismos de la moción de censura y la cuestión de confianza, al corresponder en exclusiva al Congreso el otorgamiento de la confianza en el candidato a la Presidencia del Gobierno, como regula el artículo 99 de la Constitución. Por tanto, y en cuanto a las facultades de control sobre el Ejecutivo que sean supuestos de control-fiscalización, es decir, todos los demás excepto los dos citados antes, ambas Cámaras están en una posición constitucional de paridad, como lo demuestra el hecho de que ambas cámaras disponen y utilizan los mismos mecanismos de control para fiscalizar su actividad. En este sentido, Congreso y Senado se sitúan en un plano de igualdad. Esta igualdad se manifiesta en la necesidad de que la autorización para la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios, recogida en el artículo 94 de la Constitución, obliga a que sean las dos Cámaras las que se manifiesten al respecto.

Es cierto que la igualdad no es tal, ni en lo que se refiere a todo lo relacionado con el derecho de excepción, del artículo 116 de la Constitución, ni en lo que se refiere a la autorización del referéndum, según recoge el artículo 92 de la Constitución, ya que ambas autorizaciones se

deberán solicitar del Congreso de los Diputados. Pero esta posición de superioridad del Congreso en esta materia no puede hacer que se desconozca total y radicalmente el papel de control sobre la acción del Gobierno del Senado en esta materia de acción exterior del Estado. De hecho, como ya se señaló antes, desde el inicio de las autorizaciones de la LODN, se inició una práctica no muy ortodoxa desde el punto de vista del papel institucional del Senado, que fue sustituir su intervención en el procedimiento de autorización por una comparecencia del ministro de la Presidencia ante la Junta de Portavoces para explicar los alcances y objetivos de las misiones a las que se envían efectivos de las FAS, una vez ya obtenida la autorización del Congreso. No es el modo más adecuado de informar a la Cámara de tan importante actuación del Gobierno. Además, la Junta de Portavoces, por su propia naturaleza como órgano, en el caso del Senado tiene limitadas sus funciones a ser oída para cuestiones puramente procedimentales de ordenación de los trabajos parlamentarios y de las sesiones.

Por otra parte, una de las preocupaciones principales en esta propuesta es no entorpecer la tramitación de la solicitud del Gobierno. En cumplimiento de un escrupuloso respeto a nuestro sistema bicameral, en puridad, la autorización del envío de tropas debería corresponder a las dos Cámaras, de forma tal que el Gobierno debería solicitar la autorización a ambas cámaras, como por otra parte hace con los tratados y convenios internacionales, sea cual sea la materia que regulan y su relevancia, y dentro siempre de los límites que marca el artículo 94 de la Constitución. No obstante, teniendo en cuenta la materia de la que se trata y la celeridad con la cual es necesario actuar en esta materia, sería contraproducente introducir más complejidad en el procedimiento de autorización, implicando en él a las dos cámaras. Por ello, lo que se propone es que, una vez el Congreso de los Diputados haya aprobado la autorización para el envío de efectivos, el ministro de Defensa comparezca a la mayor brevedad posible en la Comisión de Defensa del Senado para informar sobre los detalles de la misión internacional que ha sido autorizada, y se someta así también al control que efectúen los senadores con sus preguntas al respecto. De esta forma, sin ralentizar el necesario procedimiento de autorización en el Congreso, se asegura a posteriori una participación del Senado, en cumplimiento de la función de control sobre el Gobierno que, por imperativo de la propia Constitución en su artículo 66, no puede dejar de ejercer. En caso contrario, se podría estar violando la garantía institucional del Senado, al impedir que este ejerza sus funciones de control al Gobierno.

## EL CONTENIDO DE LA SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN

La solicitud de autorización adopta la forma de un acuerdo del Consejo de Ministros, cuya estructura es muy similar en todos los casos. Primero, el acuerdo contiene una sucinta explicación de la motivación de la solicitud que siempre trae causa de alguna resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, o de alguna actuación de la Unión Europea o de la OTAN, a las cuales se hace referencia en esa motivación. A continuación, se recogen los acuerdos que el Consejo de Ministros adopta, los cuales incluyen siempre: la solicitud de autorización al Congreso de los Diputados; la cantidad máxima de los efectivos, es decir, de medios humanos que no materiales; y la delegación en el Ministro de Defensa para la tramitación de la solicitud. Por último, se señala la aplicación presupuestaria que cubrirá los gastos derivados de la misión co-

rrespondiente, que es «Participación de las FAS en operaciones de mantenimiento de la paz», 14.03.122M.228, del Ministerio de Defensa. Aunque en un caso, el despliegue en la misión de ayuda humanitaria en Haití, en 2010, se financió con cargo al Fondo de Contingencia de los Presupuestos Generales del Estado.

Destaca al respecto que, una vez analizadas todas las peticiones cursadas por el Gobierno, no existe una total homogeneidad ni en cuanto a la información que se aporta, ni en cuanto al contenido de la autorización. Así, por ejemplo, en algunas de ellas sí se hace referencia al límite temporal de la misión, mientras que en la mayoría no. En la autorización para la misión en Haití, se fijaba un límite temporal de tres meses, pudiendo ser prorrogado en caso de necesidad. En cambio, en la misión en Mali, no se establece horizonte temporal alguno; tampoco en la participación en la Operación Atalanta, pero sí, por seis meses, en la participación de una unidad naval en la fuerza marítima UNIFIL en el Líbano. En la autorización para el despliegue de fuerzas en Libia en 2011, en el marco de la operación Odyssey Dawn, no se solicitó una duración determinada en el contenido de la solicitud de autorización, aunque la misma fue comunicada por el presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara, fijándola en un mes. Esto obligó a prorrogar esta participación, en dos meses más, mediante una nueva autorización de la Comisión de Defensa.

Por otra parte, también se aprecia una disparidad en cuanto a la solicitud de autorización sobre la referencia a los medios materiales que se comprometen en cada misión. Así, en la solicitud de autorización de despliegue de fuerzas españolas en el marco de la crisis de Libia, no se recogía el número de aviones del Ejército del Aire que se verían implicados en la misión, mientras que en la autorización del despliegue en Mali sí se incluyen el número y tipo de aeronaves a desplegar.

Es destacable que en algunas solicitudes se describe minuciosamente la misión a desarrollar por nuestros militares fuera de nuestras fronteras, mientras que en otras esa descripción no existe. Especialmente destacable es el caso de la solicitud de autorización para participar en la misión en Libia, en la cual no existe la más mínima mención a los cometidos a desempeñar por las unidades españolas. En cambio, en otras, como la solicitud de autorización para el envío y participación de efectivos adicionales de las FAS y la Guardia Civil dentro de la misión ISAF-Afganistán, de junio de 2009, se hace una completa descripción de los cometidos y despliegue de esos efectivos.

En definitiva, esta disparidad hace necesario que se unifiquen la estructura y contenido de la solicitud de autorización por parte del Gobierno. No se trata de que el Gobierno remita información de carácter excesivamente técnico o de carácter reservado. En este último caso, no sería este el procedimiento adecuado para ello, ya que si algún grupo parlamentario o algún órgano de la Cámara quisiese acceder a información secreta en relación con la misión, habría que utilizar para ello los mecanismos de acceso a secretos oficiales, regulados en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 11 de mayo de 2004, sobre secretos oficiales.

Tampoco se trata de que, acompañando a la solicitud, se incluya un exhaustivo análisis de la situación que motiva el envío de tropas y de los intereses geopolíticos de España en la zona. Simplemente se trataría de incluir una motivación más completa. Además de citar las resolucio-

nes de organizaciones internacionales que amparan la solicitud, es necesario que los parlamentarios que van a tomar una decisión, votando a favor o en contra de la autorización, lo hagan con una información más precisa de cuál es la situación en ese país al que se envían tropas, y con un análisis más pormenorizado del contexto en el que se hace, y los riesgos que corren en la zona. Todo ello, de una forma realista que permita a los parlamentarios ser plenamente conscientes de su decisión y, por tanto, responsables de ella.

Por todo lo anterior, se propone que toda solicitud cumpla los siguientes requisitos:

- La solicitud debe ser acompañada por un informe del Ministerio de Defensa en el cual, de forma sucinta pero completa, se explique la situación en el país al que se envían los efectivos, las características del conflicto, las posibles repercusiones para España y sus intereses nacionales, y los posibles riesgos; además de una descripción de las condiciones en las cuales se produce esa intervención, haciendo referencia concreta a las ROE (*rules of engagement*) que regirán esa intervención. Todo ello, dentro siempre de los márgenes de la elemental prudencia que atañe a la difusión pública de datos relativos a estas materias.
- Incluir una breve descripción del contenido de la misión en su vertiente operativa, para conocer los cometidos concretos de los efectivos españoles en el exterior.
- Contener una previsión temporal del plazo por el cual se solicita la autorización. Es consustancial a la propia esencia de la figura de la autorización que esta sea por un tiempo determinado, tal y como lo es para la autorización de los estados de excepción que autoriza el Congreso. Es imprescindible que la Cámara manifieste su voluntad respecto al despliegue por un plazo de tiempo determinado, ya que esta es una parte esencial de la misión y una variable de control del Gobierno que es insoslayable.
- Es necesario que en la solicitud del Gobierno se incluyan los efectivos humanos de las FAS o de la Guardia Civil que van a formar parte de la misión, pero también hay que hacer referencia a los medios materiales, especialmente buques de la Armada y aeronaves del Ejército del Aire. Ello contribuye de forma específica a que los diputados puedan comprender, en su totalidad, la magnitud de la participación en la misión.

En todo caso, debe quedar claro que este aporte de información no debe suponer en ningún caso un intento de otorgar al Congreso unas facultades de dirección que no le corresponden. El Congreso no debe entrar a valorar aspectos concretos operativos de la misión, ya que esa no es su función. No puede introducir modificaciones en la autorización, solo puede aprobarla o rechazarla, como por otra parte es coherente con su función de control, puesto que la dirección de la política exterior y la defensa del Estado corresponden al Gobierno *ope constitutione*. Pero lo que sí es demandable es que los parlamentarios adopten sus decisiones con más elementos de juicio de los que tienen ahora al autorizar una misión. Ejercen el control sobre el Gobierno, y para hacerlo necesitan tener información más específica de la que pueden encontrar siguiendo los medios de comunicación, nacionales e internacionales.

## LA PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO EN LA DECISIÓN SOBRE LA RETIRADA DE EFECTIVOS

Nada dice la regulación de la LODN sobre la participación del Congreso de los Diputados en la decisión de retirar los efectivos de una misión antes de que esta haya finalizado. La autorización supone una habilitación al Gobierno para que actúe y en ella queda reflejada la voluntad de la Cámara. Ahora bien, el Gobierno puede, en el ejercicio de sus competencias, decidir la retirada de los efectivos de la misión por un cambio de las circunstancias, o por otras razones relacionadas con el interés nacional.

En este caso, es evidente que el Gobierno puede tomar esa decisión al ser el titular de la competencia, pero también lo es que, al otorgar la LODN el mecanismo máximo de control sobre una actuación del Gobierno que, es la autorización, este debe rendir cuentas de su decisión al Parlamento. No se defiende que vuelva a ser el Parlamento el que autorice la retirada del mismo modo que autorizó el despliegue, sino que el Gobierno comparezca ante la Comisión de Defensa en el plazo de 15 días desde que se adopta la decisión para explicar las razones de la retirada, teniendo en cuenta que con anterioridad se le ha pedido a la Cámara que se pronuncie sobre la procedencia del despliegue. De esta forma, queda salvaguardada la función de control de la Cámara en una decisión que puede tener, según el caso, tanta trascendencia política o incluso más que la propia decisión de efectuar un despliegue.

## LA TRAMITACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN

En cuanto a la propuesta de tramitación en el Congreso, se advierte previamente que esta propuesta se ciñe solo a la regulación del denominado antes procedimiento ordinario de autorización. Al respecto, se parte de la premisa ineludible de la celeridad. El procedimiento no debe sufrir dilaciones innecesarias, y por ello, al contrario de otras propuestas para articular el procedimiento de autorización para el despliegue de efectivos en el exterior<sup>75</sup>, no se apuesta por dar la capacidad de enmienda en la tramitación. Del mismo modo que otras autorizaciones, como la regulada en el artículo 161 del Reglamento del Congreso con respecto al referéndum consultivo, se entiende más acertado y plenamente respetuoso con el derecho de la Cámara al desarrollo de sus funciones no posibilitar el derecho de enmienda sobre el acuerdo que posibilita la autorización, del mismo modo que tampoco se recoge el trámite de enmienda en las autorizaciones de los tratados y convenios reguladas en el artículo 156 del Reglamento del Congreso, en cuanto al texto mismo del tratado o convenio.

De esta forma, la solicitud sería enviada al Pleno o la Comisión de Defensa por la Mesa del Congreso de los Diputados, en cuanto se reciba por esta la solicitud del Gobierno, la cual, se propone,

---

<sup>75</sup> Proposición del Grupo Parlamentario Popular de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados sobre el procedimiento a seguir en las autorizaciones previas a la participación de las FAS en misiones fuera del territorio nacional. BOCG, IX legislatura, núm. 193-1, 31 de julio de 2009, pág. 1.



debería tener entrada en la Cámara en un plazo máximo de 10 días desde su aprobación en el Consejo de Ministros. En caso de retraso en esa fecha, el Gobierno deberá justificar dicho retraso motivándolo, de modo similar a como recoge el artículo 155.3 del Reglamento del Congreso, respecto a los retrasos en el envío de la solicitud de autorización respecto a los tratados y convenios internacionales.

En cuanto a la inclusión en el orden del día de las sesiones de ambos órganos, Pleno y Comisión de Defensa, teniendo en cuenta la relevancia del asunto a considerar y, sobre todo, la vital importancia de una tramitación rápida de la solicitud, tanto si resulta autorizada la misión como si no resulta autorizada, especialmente en este último caso, es necesario asegurar su prioridad en la tramitación. Para ello, la solución más eficaz sería la inclusión de un plazo máximo de 10 días para que cualquiera de los dos órganos legitimados para ello se pronuncie. De esta forma, y contando con ese plazo final, la Mesa de la Cámara tomará las disposiciones necesarias para llevar a cumplimiento dicho plazo, convocando si es preciso una sesión extraordinaria. De hecho, esta situación ya se produjo en 2009. La participación de contingente español en la Operación Atalanta de la Unión Europea, para luchar contra la piratería en aguas de Somalia, fue autorizada en sesión extraordinaria de 21 de enero de 2009.

En cuanto al formato del debate sobre la autorización, la reforma del Reglamento del Congreso debería incluir una remisión al debate de totalidad, regulado en el artículo 74 del Reglamento del Congreso, como fórmula para sustanciar la discusión en la Cámara sobre la concesión o no de la autorización. Es esta la forma que mejor se adapta, en cuanto a la dialéctica parlamentaria, al tipo de decisión que debe adoptar la Cámara.

Este artículo 74 establece que:

«1. Si no hubiere precepto específico, se entenderá que en todo debate cabe un turno a favor y otro en contra. La duración de las intervenciones en una discusión sobre cualquier asunto o cuestión, salvo precepto de este reglamento en contrario, no excederá de diez minutos.

2. Si el debate fuera de los calificados como de totalidad, los turnos serán de quince minutos, y, tras ellos, los demás grupos parlamentarios podrán fijar su posición en intervenciones que no excedan de diez minutos.»

Este esquema permite exponer con claridad todas las posturas políticas acerca de la autorización y, a la vez, otorga tiempo suficiente para propiciar un debate amplio, aunque acotado en el tiempo, para que la Cámara se pronuncie sobre la cuestión. El debate a la totalidad permite la discusión sobre la oportunidad, los principios o el espíritu de una proposición<sup>76</sup>. Esta es la fórmula que se emplea en el control sobre las disposiciones del Gobierno con fuerza de ley, como se recoge en el artículo 151.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Tras la exposición de un

<sup>76</sup> MARAÑÓN GÓMEZ, R.: *Comentario al artículo 74*, Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados, 2012, Madrid, pág. 581.

miembro del Gobierno de las razones que motivan la norma, hay un debate subsiguiente. También se utiliza esta forma de debate en las prórrogas del estado de alarma (art. 162.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados), o para la autorización del estado de excepción (art. 163 del Reglamento del Congreso de los Diputados).

## XI. LA ARTICULACIÓN DE LA PROPUESTA DE REFORMA

Todos los elementos citados antes deberían ser el núcleo de una regulación del procedimiento de autorización recogido en el artículo 17 de la LODN. Esta regulación debería ser introducida en el articulado del actual Reglamento del Congreso mediante una reforma, que, además, debería realizarse alcanzando el máximo consenso posible entre los distintos grupos parlamentarios. Ello es así porque se trata de una materia incardinada en la política exterior del Estado que forma parte de las políticas de Estado, las cuales necesitan una continuidad en el tiempo más allá de la duración de cada legislatura.

La reforma se sustanciaría mediante la adición de un nuevo artículo 160 bis, el cual estaría recogido en el Capítulo I, «De los tratados internacionales», del Título VII, «Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica directa». Es la sede más apropiada para ello, y aunque la rúbrica del Capítulo I se refiere a tratados internacionales, lo cierto es que la autorización de misiones en el exterior forma parte de la política exterior del Estado, aunque en este caso no es propiamente un tratado o convenio lo que se autoriza. De todas las ubicaciones posibles, es la más adecuada por la conexión entre las materias, a no ser que se opte por situar el nuevo artículo en un nuevo Capítulo VI, con la numeración 169 bis, como, por otra parte, proponía la Proposición de reforma del reglamento de 2009<sup>77</sup>.

En la redacción definitiva de este nuevo artículo, deberían regularse los siguientes aspectos:

- Consignación del mandato al Gobierno para que un plazo de 10 días desde la aprobación por el Consejo de Ministros se envíe al Congreso la solicitud de la autorización.
- Información sobre la misión que debe contener el informe que envíe el Gobierno a la Cámara en los términos antes expuestos.
- Reparto pormenorizado de competencias en esta materia entre el Pleno de la Cámara y la Comisión de Defensa.
- Diseño del procedimiento a seguir reconduciéndolo al esquema del debate a la totalidad.

<sup>77</sup> Proposición del Grupo Parlamentario Popular de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados sobre el procedimiento a seguir en las autorizaciones previas a la participación de las FAS en misiones fuera del territorio nacional. BOCG, IX legislatura, núm. 193-1, 31 de julio de 2009, pág. 2.

- Introducción de la obligación de comparecencia del Gobierno en los distintos supuestos relacionados con las misiones exteriores de las FAS ante la Comisión de Defensa.

Por otra parte, y en relación con la participación del Senado en el procedimiento de autorización para la participación en misiones en el exterior, es necesario también dar regulación a la reforma que se propone. No obstante, al tener la Cámara Alta un papel secundario en este procedimiento que se ciñe solo a la función de control a posteriori de la misión ya autorizada por el Congreso, la obligatoriedad de la comparecencia del Gobierno ante la Comisión de Defensa podría quedar recogida en una norma supletoria de la Presidencia del Senado, la cual haría innecesaria una reforma del reglamento del Senado.

## XII. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha intentado proponer una regulación en el Reglamento del Congreso relativa a la autorización de las misiones exteriores de las FAS, reguladas en los artículos 17, 18 y 19 de la LODN. Se propone porque se considera una materia de suficiente entidad como para acometer el esfuerzo de iniciar el arduo proceso de reforma reglamentaria. Se trata de una exigencia que no se puede demorar más. Los acontecimientos internacionales hacen muy probable que las organizaciones internacionales a las que pertenece España, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la Unión Europea y la OTAN, requieran en los próximos tiempos la participación en misiones fuera del territorio nacional de efectivos de las FAS. Es una posibilidad muy plausible que hace necesario preparar una articulación jurídica de las mismas, correspondiente a la importancia de estas misiones en el contexto de la política exterior de España. El imperativo de la autorización, introducido en la LODN, necesita una regulación parlamentaria que añada seguridad a la tramitación de estas solicitudes.

Por otra parte, hay una variable política que también contribuye a que sea conveniente la regulación reglamentaria. La existencia de un procedimiento claro y regulado permitiría mejorar la forma en la cual la decisión que toma el legislativo se exteriorice ante los ciudadanos de una forma más diáfana, con lo cual aumenta la legitimidad de la decisión, porque aumenta la responsabilidad sobre la misma de quienes la han tomado. Todo redundaría en beneficio del apoyo político a estas misiones que debe expresarse con claridad. Esa legitimidad del mandato democrático, expresado por el órgano en el cual reside la representación de la soberanía popular, es esencial para que las FAS sientan el respaldo de la sociedad a la que sirven en el desarrollo de las misiones que tienen encomendadas. Este procedimiento parlamentario permite que los parlamentarios que manifiesten su conformidad con la autorización, si esta se otorga con toda la información necesaria para ello, se comprometan a dar apoyo político a la misión, el cual ha sido expresado en sede parlamentaria mediante la votación.

Es un esfuerzo que, además, implica otorgar un reconocimiento, dar la relevancia que merece la labor de los hombres y mujeres de nuestras FAS que, a lo largo de los últimos 30 años, han dejado lo mejor de sí mismos, a veces su propia vida, para que el nombre de España sea recordado con admiración, respeto y cariño en algunos de los países más atormentados del orbe.

---

## Bibliografía

- ALONSO DE ANTONIO, A. L. [2009]: «Dimensión constitucional de la nueva Ley Orgánica de Defensa Nacional» en *Estudios sobre la Constitución Española I*, Cortes Generales, Madrid.
- ÁLVAREZ CONDE, E. [2000]: *Curso de Derecho Constitucional II*, Tecnos, Madrid.
- ALZAGA VILLAAMIL, O. [2007]: *Derecho político español II*, editorial Ramón Areces, Madrid.
- ARTEAGA, F. [2005]: «La Ley Orgánica de Defensa Nacional: apuntes para un debate», *ARI*, núm. 52-2005, Real Instituto Elcano.
- BERMEJO GARCÍA, R. [2013]: «La respuesta del Derecho Internacional a los problemas actuales de la seguridad global», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 160, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, pág. 27.
- BISCARETTI DI RUFFIA, P. [1984]: *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid.
- BLANCO VALDÉS, R. [1988]: *La ordenación constitucional de la defensa*, Tecnos, Madrid.
- BRADLEY, C. y GOLDSMITH, J.: [2005]: «Congressional Authorization and the War on Terrorism», *Harvard Law Review*, volumen 118, mayo, núm. 7.
- CALAFELL FERRÁ, V. [2010]: «La autorización parlamentaria para llevar a cabo operaciones militares en el exterior» en *Treinta años de Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS [2011]: Estudio n.º 2.912, *La Defensa nacional y las Fuerzas Armadas (IX)*, septiembre-octubre.
- CESEDEN [2009]: *Hacia una estrategia de seguridad nacional para España*, Documentos de seguridad y defensa, núm. 25, Madrid.
- COTINO HUESO, L. [2002]: *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*, INAP, Madrid.
- [2007]: «Evolución de la legislación militar y de defensa durante el periodo constitucional», en *Fuerzas Armadas y Política de Defensa: transición y modernización*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid.
- DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL 1/2012.
- DOCUMENTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA [2009]: *Hacia un estrategia de seguridad nacional para España*, CESEDEN, Ministerio de Defensa, Madrid.
- ESCRIGAS RODRÍGUEZ, J. [2010]: «Análisis comparativo del concepto de interés nacional», en *Evolución del concepto de interés nacional*, Monografías del CESEDEN, núm. 115, marzo.
- FELIÚ ORTEGA, L. [2010]: *Las misiones de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, Documentos del Foro de la Sociedad Civil, núm. 3, Madrid.
- FERNÁNDEZ-CARNICERO, C. [2002]: *Comentarios a la Ley de Gobierno*, INAP, Madrid.
- FERNÁNDEZ-FONTECHA, M. [2011]: *Derecho constitucional. La centralidad del Parlamento*, Congreso de los Diputados.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. [2004]: «El estatuto jurídico-constitucional de las Fuerzas Armadas y su desarrollo legislativo. Balance de un cuarto de siglo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

- GALLO ROSALES, J. [2012]: «Diez lecciones aprendidas en el conflicto en Libia», *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, núm. 819, Madrid.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. [2004]: «El Parlamento y la guerra» en *La defensa del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- ÍNDICE ELCANO DE PRESENCIA GLOBAL [2011]: Real Instituto Elcano, Madrid, 2011.
- LOEWENSTEIN, K. [1986]: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona.
- LÓPEZ GARRIDO, D. [1987]: «Algunos datos sobre el control de las políticas de defensa y la Administración militar en el Congreso de los Diputados, 1977-1986», *Revista de las Cortes Generales*, núm. Cortes Generales.
- LÓPEZ RAMÓN, F. [2007]: «La evolución democrática de la Defensa Nacional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- LÓPEZ RODRÍGUEZ (contralmirante) [2009]: *La autorización parlamentaria de las misiones de las FAS en el exterior: falta de un procedimiento común*, Fundación Ciudadanía y Valores, Madrid.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. [2004]: «Problemas constitucionales de la Defensa» en *La Defensa del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F. y VILLARINO MARZO, J. [2011]: *Las Cortes Generales y la política exterior en Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes 1811-2011*, Cortes Generales, Madrid.
- MANGAS, A. [2002]: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid.
- MARAÑÓN GÓMEZ, R. [2012]: *Comentario al artículo 74*, Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados, Madrid.
- MARRERO ROCHA, I. [2008]: «El marco jurídico interno de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales» en *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, Plaza y Valdés, Madrid.
- MC IVOR, A. [2007]: *Rethinking the principles of war*, US Naval Institute Press, Annapolis, MD.
- MELERO ALONSO, E. [2006]: *La declaración de guerra en el ordenamiento jurídico español*, Dykinson, Madrid.
- MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO, P. [2009]: «La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 135, Instituto Español de Estudios Estratégicos, CESEDEN, Madrid.
- MINISTERIO DE DEFENSA [2000]: *Libro Blanco de la Defensa*, Madrid, pág. 62.
- MORGENTHAU, H. [1985]: *Politics among the nations; the struggle for power and peace*, Knopf, New York.
- NACIONES UNIDAS [2004]: *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*.
- NYE, J. [2002]: *Soft Power; the means to success in World Politics*, Public Affairs, Cambridge MA.
- ORTEGA SANTIAGO, C. [2004]: «La dimensión constitucional de la guerra: conflictos armados e intervenciones militares en el extranjero», *DT*, núm. 43-2004, Real Instituto Elcano.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. [2002]: «El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 116, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid.
- PÉREZ SERRANO, N. [1984]: *Tratado de Derecho Político*, Cívitas, Madrid.

REMIRO BROTONS [1998]: «Comentario a los arts. 93 y 94 de la Constitución», en *Comentarios a la Constitución española de 1978* (Alzaga, ed.), vol. VII, Madrid.

RODRÍGUEZ-VILLASANTE, J. L. [2013]: «La respuesta del Derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 160, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid.

RODRÍGUEZ-ZAPATA, J. [1996]: *Teoría y práctica del Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid.

SAMPLES, J. [2011]: *Congress surrenders the War Powers: Lybia, the United Nations and the Constitution*, Policy Analysis, núm. 687, octubre, Cato Institute.

SCHMITT, C. [2000]: *Teoría de la Constitución*, Alianza editorial, Madrid.

XUCLÀ I COSTA, J. [2008]: «La autorización y control parlamentario de las misiones del Ejército en el exterior: la falta de un procedimiento común», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 74.

ZIEGLER, K. [2007]: «Executive Powers in Foreign Policy», en *Constitutionalism and the role of Parliaments*, Oxford Institute of European and Comparative Law.