

## El Parlamento y la guerra. La posición de las Cortes Generales ante las misiones militares en el exterior \*\*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LAS MISIONES MILITARES EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL.—2.1. La Constitución de 1812.—2.2. El Estatuto Real.—2.3. Desde la Constitución de 1837 hasta el golpe de Estado de Primo de Rivera.—2.4. La Constitución de 1931.—III. ¿LA CONSTITUCIÓN DE 1978 CONTEMPLA EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LAS MISIONES MILITARES EN EL EXTERIOR?—3.1. La noción de guerra.—3.2. La noción de defensa.—3.3. La noción de política exterior.—IV. ¿QUÉ SE CONTROLA?—V. SIETE RAZONES CONSTITUCIONALES Y DOS MÁS *DE LEGE FERENDA* A FAVOR DEL CONTROL PARLAMENTARIO.—VI. LAS MODALIDADES DEL CONTROL PARLAMENTARIO.—6.1. Operaciones de alcance militar.—6.2. Operaciones humanitarias y de consolidación de la paz.—6.3. Actuaciones políticas, diplomáticas y administrativas.—VII. CONCLUSIONES.

### I. INTRODUCCIÓN

2003 ha sido un año importante para la conformación del régimen jurídico de las acciones militares españolas en el extranjero. Este tema de las acciones militares españolas en el extranjero emerge periódicamente en el debate político español: basta que lleguen tropas extranjeras a un escenario conflictivo: el Golfo Pérsico en 1990-1991, Bosnia-Herzegovina a partir de 1992, Kosovo a partir de 1999. En 2003 el tema se ha enconado porque, al carecer la intervención anglo-estadounidense sobre Iraq de la legitimidad que proporciona Naciones Unidas o la Alianza Atlántica, con la presencia

---

\* Catedrático de Derecho Constitucional.

\*\* Una versión oral y más breve de este artículo fue presentada como Ponencia en la Mesa Monográfica sobre «Defensa exterior» en el I Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España que se celebró en Toledo el 22 de noviembre de 2002. Agradezco a mis colegas de la Asociación la posibilidad que me proporcionaron de presentar y debatir estos temas que, en muy pocas semanas, estarían desgraciadamente de actualidad.

militar española (muy reducida mientras duró el ataque y de carácter logístico), el consenso que reinó en política exterior se ha roto, aunque no sólo por causa de la participación directa, sino también por el giro experimentado, simultáneamente, en las relaciones con Estados Unidos y con el resto de los miembros de la Unión Europea.

La prensa diaria se ha ocupado, con cierto detenimiento, de las consecuencias y de las reglas jurídicas presentes a la hora de regular las misiones militares así como de su régimen parlamentario. Pero quizá sea el momento de hacer un examen más minucioso y es lo que me propongo hacer en este trabajo.

No se debe confundir control parlamentario con debates parlamentarios. En todos los supuestos de intervenciones militares en el extranjero desde que en enero de 1989 siete oficiales españoles se integraron en UNAVEM, la misión de verificación de la retirada de las tropas cubanas en Angola, hasta la nueva expedición a Iraq aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de julio de 2003<sup>1</sup>, no han faltado los debates parlamentarios sobre todo en el Congreso. Tampoco han faltado las comparencias de los miembros del Gobierno y de su Presidente desde el primer conflicto, el que provocó la invasión iraquí a Kuwait<sup>2</sup>, hasta la última guerra del Iraq.

Pero el debate parlamentario muestra sus insuficiencias cuando la situación debatida entra en crisis. La participación española en la Guerra del Golfo, en la de Bosnia-Herzegovina y en la de Kosovo contó con gran respaldo parlamentario quizá porque las dos primeras se originaron a partir de sendas Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la tercera fue aprobada por la Alianza Atlántica, aunque en Kosovo no faltaron posiciones contrarias auspiciadas por Izquierda Unida y su Grupo Parlamentario del Congreso de los Diputados. Con la unanimidad parlamentaria y casi de la opinión pública en la Guerra del Golfo y en la de Bosnia-Herzegovina, y el apoyo de casi todos los Grupos Parlamentarios en la guerra de Kosovo, la necesidad de un auténtico control parlamentario, que incluso desembocara en la necesidad de autorización previa, no se hizo sentir, ni siquiera cuando algún dirigente opositor pedía, en el conflicto de Kosovo, la declaración de guerra. Por eso las posiciones minoritarias disidentes hacían resaltar la cuasi unanimidad parlamentaria y la cuasi unanimidad parlamentaria hacía olvidar que en el Congreso no había una auténtica función de control<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Hay un buen resumen de todas las misiones realizadas por España en Víctor Hernández, «Catorce años al servicio de la paz», en *Revista Española de Defensa*, núm. 183-184, mayo-junio 2003, pp. 48 a 55.

<sup>2</sup> Bajo el título común *Sesión informativa sobre el conflicto del Golfo Pérsico*, el entonces Ministerio del Portavoz del Gobierno publicó entre 1990 y 1991 tres cuadernos muy completos donde las sucesivas intervenciones del Presidente González iban acompañadas de tablas cronológicas, acuerdos parlamentarios, comunicados del Gobierno, Resoluciones de Naciones Unidas y demás organizaciones internacionales y las disposiciones aprobadas por el Gobierno español para regular diversos aspectos del conflicto.

<sup>3</sup> Sobre el ejercicio de la función de control con ocasión de estas crisis, *vid.* la bien trabajada tesis de Lorenzo Cotino Hueso, *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*, Centro de Estudios Políticos

Pero en política lo que no está explícito acaba emergiendo por donde menos se le espera. Probablemente, la limitada intervención española en la Guerra del Golfo y la unanimidad parlamentaria desviaron al Gobierno del Presidente González de un planteamiento que hubiera sido necesario, al menos, discutir. Pero en aquel momento el tema fue políticamente pacífico. La luz de alarma se encendió cuando el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida pidió la declaración de guerra a Serbia. Pero nadie, ni Gobierno ni oposición, prestó atención salvo la ya extinta Asociación Española de Derecho<sup>4</sup>. En ese momento, Izquierda Unida presentó incluso una proposición de ley para regular el control parlamentario, proposición de ley que pretendía reformar el artículo 6 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar<sup>5</sup>, para incluir entre las funciones de las Cortes Generales la autorización de las misiones armadas en el exterior pero, nada menos, mediante la declaración de guerra. La intención podía ser positiva, pero era simplemente desmesurada, sobre todo teniendo en cuenta, como veremos más abajo, que en el ordenamiento español la declaración de guerra puede considerarse ilegal<sup>6</sup>.

Pero este tema ya no admite esperas porque la crisis ha llegado a la opinión pública. Conviene reiterarlo: mientras haya unanimidad o cuasi unanimidad en las Cortes Generales y mientras la opinión pública lo acepte, se puede actuar sin regulación. Pero la nueva guerra de Iraq ha mostrado las insuficiencias del régimen vigente: cuando la oposición parlamentaria discrepa del Gobierno y cuando la opinión pública (con manifestaciones de un millón de personas) rechaza una opción bélica que conlleva la mayor o menor participación de las Fuerzas Armadas, el Gobierno no debe asumir esa responsabilidad. Ni beneficia al Gobierno ni beneficia al Parlamento. Por eso hay que plantearse la posición de las Cortes Generales respecto a las misiones militares, posición que no puede ser unidireccional, pues hay muchas formas de actuación militar o paramilitar en el exterior y hasta en el interior del territorio nacional pero con proyección internacional.

En este trabajo vamos a examinar los antecedentes históricos del constitucionalismo español para, a continuación, tratar de hacer una tipología de las misiones militares que nos conduzca a una propuesta de control parlamentario de tales misiones.

---

y Constitucionales-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, pp. 319 a 343, cuyas conclusiones compartimos. Del mismo autor, anteriormente, «La posición de las Cortes en el ámbito militar y de la defensa (atención particular a la reciente experiencia de la crisis de Kosovo)», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 9, 2000, pp. 253 a 282.

<sup>4</sup> La ya extinta Asociación Española de Derecho Constitucional, al celebrar su último y funeral Congreso en la Universidad de Alicante, acabó debatiendo el tema tras lo cual se abrió un debate en la Red Académica de Derecho Constitucional (DERECONS) que gestiona el Área de Derecho constitucional de la Universidad de Oviedo.

<sup>5</sup> Modificada por Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero.

<sup>6</sup> Sobre esta proposición de ley hay una buena información en Lorenzo Cotino Hueso, *El modelo constitucional de las Fuerzas Armadas*, op. cit., pp. 323-324.

## II. EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LAS MISIONES MILITARES EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL

Con una filosofía que, hasta entonces, identificaba el poder de hacer la guerra con los poderes regalianos del Monarca, hacía falta constitucionalizar (y hasta parlamentarizar) la Monarquía para conseguir que se admitiera el control parlamentario de las acciones militares en el exterior.

### 2.1. La Constitución de 1812

Si empezamos por el constitucionalismo histórico español podemos descubrir que en la Constitución de 1812 las Cortes tenían, entre otras facultades, la aprobación, antes de su ratificación, de los tratados de alianza ofensiva (art. 131.7.<sup>a</sup>)<sup>7</sup>, lo que conectaba con la facultad de fijar todos los años, a propuesta del Rey, las fuerzas de tierra y mar, determinando las que habían de estar en pie en tiempo de paz y en tiempo de guerra (arts. 131.10.<sup>a</sup>, 357 y 358). Esta facultad, sin embargo, tenía un alcance algo atenuado por cuanto la declaración de guerra y la ratificación de la paz eran atribución del Rey, quien daba cuenta a las Cortes posteriormente (art. 171.3.<sup>a</sup>), y porque el propio Monarca disponía de la fuerza armada sin ninguna limitación parlamentaria (art. 171.9.<sup>a</sup>), para cuya ejecución el Rey contaba, entre otros Secretarios del Despacho, con los de Guerra y de Marina (art. 222). Los dos Reglamentos de las Cortes aprobados durante la vigencia de la Constitución de Cádiz (los de 1813 y 1821), aunque eran relativamente minuciosos en algunas materias, no contenían ninguna previsión sobre ésta. Tampoco la Ley constitutiva del Ejército, aprobada durante el Trienio por Decreto XXXIX, de 9 de junio de 1821, ni la Ley Orgánica de la Armada, aprobada por Decreto XLI, de 27 de diciembre de 1821, contenían la menor previsión sobre el empleo exterior de las Fuerzas Armadas.

Estas previsiones constitucionales no eran gratuitas, pues formaban parte, como dijo Argüelles en su Discurso preliminar, de «las bases del sistema militar que debe adoptarse por la Constitución»<sup>8</sup>, sistema que era necesario a causa de la expansión napoleónica que sufría todo el continente europeo y, en particular, España, y que se caracterizaba por un cierto poder de decisión para las Cortes<sup>9</sup> ya que, después de todo, la Constitución supuso, como

<sup>7</sup> Y en paralelo, aunque se trata del supuesto inverso, conceder o denegar la admisión de tropas extranjeras en el reino (art. 131.8.<sup>a</sup>).

<sup>8</sup> Agustín de Argüelles, *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 123.

<sup>9</sup> Tiene razón Manuel Martínez Sospedra [*La Constitución española de 1812 (El constitucionalismo liberal a principios del siglo XIX)*, Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Valencia, 1978, p. 357] cuando señala que el papel de las Cortes era reducido en lo que se refiere al Ejército. Sin embargo, si pensamos en la posición del Monarca ante el Ejército en el Antiguo Régimen, el cambio es notable y, por lo que se refiere a las acciones militares en el exterior, algún protagonismo le quedaba al Parlamento.

dice Casado Burbano, el paso de un Ejército real a un Ejército nacional<sup>10</sup>, lo que había de tener ciertas consecuencias acerca del control de sus actuaciones si bien con unas dimensiones poco llamativas<sup>11</sup> aunque no por ello menos relevantes. Como ha mostrado Blanco Valdés respecto al Trienio, el control parlamentario sobre las Fuerzas Armadas, precisamente en ejecución de la Constitución de 1812, tuvo su importancia: recepción de información gubernamental sobre el estado del aparato militar y fijación legislativa del contingente armado más un conjunto amplio de actuaciones extraordinarias como fue la disolución de unidades militares y selección del mando militar<sup>12</sup>.

En todo caso, como no se planteó, durante ninguno de los tres períodos de vigencia de la Constitución de 1812, el envío de contingentes militares al extranjero (los Ejércitos que combatían en América contra los movimientos independentistas no entrarían en esa categoría pues luchaban en lo que todavía era territorio nacional), nunca sabremos si las Cortes hubieran podido desplegar algún tipo de control. Lo cierto es que la Constitución gaditana sólo contenía referencias indirectas a un posible control parlamentario de la actuación militar en el exterior. De ahí puede extraerse la conclusión de que el envío de fuerzas militares al extranjero se habría efectuado, de ocurrir, por decisión del Poder Ejecutivo y que las Cortes, a lo sumo, lo habrían debatido con posterioridad, con un alcance valorativo pero no autorizante. Por el contrario, hubo diversas normas de carácter convencional para regular la presencia de tropas extranjeras en España, es decir, la expedición francesa para restablecer el absolutismo y que, por ello, no pasaron por las extinguidas Cortes<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Pablo Casado Burbano, *Las Fuerzas Armadas en el inicio del constitucionalismo español*, Edersa, Madrid, 1982, p. 69.

<sup>11</sup> Como se ve, por ejemplo, en la obra citada de Casado Burbano cuando describe la distribución de facultades de las Cortes y del Rey respecto a las Fuerzas Armadas en la Constitución de 1812 (pp. 147 a 182): la descompensación a favor del Monarca es notable.

<sup>12</sup> Roberto L. Blanco Valdés, «Rey, Cortes y Fuerza Armada en el Trienio Liberal: hacia la progresiva parlamentarización de la Monarquía constitucional», en Juan Cano Bueso (ed.), *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, Parlamento de Andalucía-Tecnos, Madrid, 1989, pp. 75 a 118.

<sup>13</sup> Convenio entre los Reyes de España y Francia para la indemnización de los gastos ocasionados por el ejército de ocupación de 1823, firmado en Madrid el 29 de enero de 1824; Convenio entre las coronas de España y Francia para arreglar el servicio de la correspondencias del ejército francés durante su permanencia en la Península, firmado en Madrid el 10 de febrero de 1824; Convenio ajustado entre los Reyes de España y Francia para prolongar la permanencia de las tropas francesas en el territorio español hasta el año de 1825, firmado en Madrid el 30 de junio de 1824; Convenio entre los Reyes de España y Francia reduciendo el número de las tropas francesas de ocupación y prolongando aún más su permanencia en el territorio español, firmado en el Real Sitio de San Lorenzo el 10 de diciembre de 1824; Convenio entre los Reyes de España y Francia para el arreglo y pago de las sumas estipuladas en los convenios de 1824, firmado en Madrid el 30 de diciembre de 1828. Todos estos tratados están recogidos por Alejandro del Cantillo, *Tratados, convenios y declaraciones de paz y de comercio que han hecho con las potencias extranjeras los Monarcas españoles de la Casa de Borbón. Desde el año de 1700 hasta el día. Puestos en orden é ilustrados muchos de ellos con la historia de sus respectivas negociaciones*, Imprenta de Alegría y Charlain, Madrid, 1843, pp. 832 a 842 y 846 a 848.

## 2.2. El Estatuto Real

Control indirecto, en todo caso, más amplio que en el Estatuto Real, pues, como se sabe, éste no era otra cosa que el Decreto de convocatoria de unas Cortes mínimamente representativas y no contenía previsiones en orden al ejercicio del control sobre el Poder Ejecutivo. Los Reglamentos de los dos Estamentos, ambos de 15 de julio de 1834, tampoco contenían referencias al control de este tipo de actuaciones militares. Joaquín Tomás Villarroya, en su gran obra sobre el Estatuto, describe cómo fue la práctica, muy intensa aunque al margen de las previsiones normativas, del control parlamentario en el período de vigencia de esta Carta otorgada y alude a algunos casos de debate sobre intervenciones militares... en sentido contrario, pues el país estaba en plena guerra civil<sup>14</sup>. De hecho, España suscribió varios tratados destinados a acoger a fuerzas extranjeras que debían apoyar al bando liberal frente a la rebelión carlista: Convenio para organizar una legión auxiliar británica al servicio de España, ajustado y firmado en Londres en junio de 1835; Convenio por el que el Rey de Francia cede al servicio de España un cuerpo de tropas denominado *legión extranjera*, firmado en París el 28 de junio de 1835; Convenio entre Sus Majestades las Reinas de España y Portugal ofreciéndose esta última a cooperar al término de la guerra civil con una división de tropas portuguesas, firmado en Lisboa el 24 de septiembre de 1835<sup>15</sup>.

Hay que advertir, no obstante, que la ausencia de aprobación parlamentaria, y hasta de control, de la salida de tropas españolas extranjeras no significa que no salieran los Ejércitos españoles al exterior. Sin la intensidad del caso contrario hay varios ejemplos que muestran que esta materia estaba al margen del control parlamentario, pues todavía se concebía como una regalía de la Corona. No hay que extrañarse de ello pues hay que recordar que el Estatuto Real todavía contiene dos remisiones a la Novísima Recopilación. Pues bien, en esa línea de acción militar exterior al margen de las Cámaras, poco después de promulgarse el Estatuto Real, España suscribió dos tratados que conllevaban la participación de tropas extranjeras fuera de España: el Tratado de la Cuádruple Alianza entre España, el Reino Unido, Francia y Portugal, firmado en Londres el 22 de abril de 1834, con el fin de expulsar del territorio portugués a los infantes don Carlos y don Miguel<sup>16</sup>;

<sup>14</sup> Joaquín Tomás Villarroya, *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968, pp. 392 y 405.

<sup>15</sup> Cantillo, *op. cit.*, pp. 867 a 869 y 871 a 872.

<sup>16</sup> Sobre la importancia y la dimensión liberal de este Tratado, que no era otra cosa que un acuerdo hispanportugués para, bajo la protección anglofrancesa, combatir a sus respectivos rebeldes absolutistas, *vid.* José María Jover Zamora, «Prólogo» a *La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, t. XXIV de la *Historia de España fundada por Ramón Menéndez Pidal*, Espasa-Calpe, Madrid, 1981, pp. CXXXVIII a CXLV. Acerca de la preparación del Tratado, Ginés Vidal y Saura, *La política exterior de España durante la menor edad de Isabel II*, Reus, Madrid, 1929, pp. 50-86. Es muy interesante también la visión que da su negociador y firmante, el Marqués de Miraflores, *Memorias del reinado de Isabel II*, t. I, Atlas, Madrid, 1964, pp. 40 a 62 (con reproducción del Tratado y de las Cláusulas adicionales). Finalmente,

las cláusulas adicionales a este Tratado, si bien no contenían referencias a las tropas españolas en el exterior<sup>17</sup>, y el Tratado entre las Coronas de España y del Reino Unido, firmado en Madrid el 28 de junio de 1835, para la abolición del tráfico de esclavos<sup>18</sup>, que preveía la actuación de los buques de la Armada española en misiones de vigilancia que iban más allá de la defensa del territorio nacional.

A los efectos de este trabajo el texto más importante fue el Tratado de la Cuádruple Alianza cuyo artículo segundo preveía:

«Su Majestad la reina gobernadora y regente de España... se obliga a hacer entrar en el territorio portugués el número de tropas españolas, que acordarán después ambas partes contratantes, con el objeto de cooperar con las de su Majestad fidelísima, a fin de hacer retirar de los dominios portugueses a los infantes don Carlos de España y don Miguel de Portugal; obligándose además su Majestad la reina gobernadora, regente de España, a mantener por cuenta de la España, y sin gasto alguno de Portugal, las tropas españolas; las cuales serán recibidas y tratadas en todos conceptos, como sean recibidas y tratadas las tropas de su Majestad fidelísima; y su Majestad la reina regente se obliga a hacer retirar sus tropas fuera del territorio portugués apenas el objeto mencionado de la espulsión de los infantes se haya realizado, y cuando la presencia de aquellas tropas en Portugal no sea ya requerida por su Majestad imperial el duque regente en nombre de la reina doña María II»<sup>19</sup>.

La intervención de las Fuerzas Armadas en el exterior durante la breve vigencia del Estatuto Real fue, por ende, un tema de importancia política y parlamentaria<sup>20</sup>, con una aplicación bastante moderada para lo que ocurrió posteriormente durante la mayoría de edad de Isabel II, pero no alcanzó dimensiones jurídicas porque con una Novísima Recopilación teóricamente vigente los tratados y las decisiones sobre el empleo de las tropas eran facultad inherente al Monarca.

### 2.3. Desde la Constitución de 1837 hasta el golpe de Estado de Primo de Rivera

La Constitución de 1837 inaugura un conjunto de textos constitucionales de muy similar estructura y de contenidos igualmente próximos aunque de diferente orientación política (1845, nonata de 1856, reformas de la de 1845, 1869 y 1875). La Constitución de 1837 establecía, como luego segui-

---

muy favorable al Tratado, Juan Donoso Cortés, «Consideraciones sobre la diplomacia» (1834), en *Obras completas*, t. I, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1970, pp. 272.

<sup>17</sup> Cantillo, *op. cit.*, p. 855.

<sup>18</sup> *Ibidem*, *op. cit.*, pp. 857 a 867.

<sup>19</sup> *Ibidem*, *op. cit.*, pp. 853 a 854.

<sup>20</sup> «Cualquiera que haya sido la influencia del nuevo tratado en los asuntos de Portugal, la de nuestro ejército no puede ser dudosa. El ha asegurado la corona en las sienas de dos reinas y ha defendido la libertad de dos naciones» (Juan Donoso Cortés, «Consideraciones sobre la diplomacia», *op. cit.*, p. 272).

remos viendo en otras posteriores, que el Rey declaraba la guerra y hacía ratificar la paz, «dando después cuenta documentada a las Cortes», disponía de la fuerza armada, «distribuyéndola como convenga» (art. 47.4.º y 5.º) necesitando autorización de las Cortes mediante una ley especial para admitir tropas extranjeras en el Reino y para ratificar tratados de alianza ofensiva (art. 48.2.º y 3.º). Además, las Cortes fijarían cada año, a propuesta del Rey, la fuerza militar permanente de tierra y de mar.

Acorde con esa escasa regulación, los Reglamentos parlamentarios de la época (1838 para el Congreso y del mismo año y 1842 para el Senado) nada prevían sobre ninguna materia internacional en particular.

La Constitución moderada de 1845 no cambia ni una coma la formulación de la Constitución progresista de 1837 en esta materia de uso de la fuerza armada y de los tratados militares, lo que es un indicio de que el texto progresista había cedido ya todo lo que exigía la Corte. Las reformas que experimentó ulteriormente esta Constitución moderada (Acta Adicional de 1856, que estuvo vigente un mes, y Ley constitucional de reforma de 1857, que estuvo vigente hasta el restablecimiento de la Constitución originaria en 1864) tampoco afectaron a esos preceptos, lo que corrobora lo que acabamos de señalar: todos los artículos sobre tratados militares y sobre el empleo del Ejército que se introdujeron en el texto constitucional de 1837 eran perfectamente acordes con el pensamiento conservador de la entonces Regente (y los círculos conservadores en que se apoyaba), por lo que las sucesivas reformas conservadoras de esa Constitución (salvo la levemente progresista y efímera Acta Adicional de 1856) no vieron necesidad del menor cambio. Lo mismo puede decirse de la Constitución no promulgada de 1856 y de la Constitución revolucionaria de 1869. Y el contenido de la Constitución de 1837 se prolonga todavía más lejos, hasta bien entrado el siglo xx, a través de la Constitución de 1876. Ciertamente que en el texto constitucional de la Restauración se introdujo un pequeñísimo cambio formal respecto a las Constituciones, pues la facultad del Rey de disponer de la fuerza armada se formuló en un artículo separado, pero en conjunto la regulación de la Restauración es la de 1837, aunque la práctica del Rey como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, especialmente tras la mayoría de edad de Alfonso XIII, creó un ámbito reservado muy intenso que no evitó, sin embargo, un amplísimo control parlamentario a través de los debates.

Párrafo aparte merece el proyecto de Constitución federal de 1873 que es la que con más nitidez, aunque no de forma absolutamente explícita, atribuye al Gobierno la decisión sobre el empleo de tropas en el exterior, pues atribuía al Poder Ejecutivo «disponer del ejército de mar y tierra para seguridad interior y defensa exterior de la Federación» (art. 72.2.º).

En consonancia con esa permanencia regulatoria, los Reglamentos parlamentarios que corresponden a estas Constituciones (1847, provisional de 1854<sup>21</sup>, interino de 1854 para las Cortes Constituyentes, 1867, 1873 y 1918

<sup>21</sup> Corresponde a las Cortes revolucionarias formadas después de la vicalvarada pero donde todavía sigue vigente la Constitución de 1845.



para el Congreso, y 1838, 1842, 1847, 1866, 1867 y 1918 para el Senado) guardan el mismo silencio que los que les antecedieron en vigencia, salvo el Reglamento de 1866, cuyo artículo 71 daba respuesta procedimental a la facultad regia de declarar la guerra y hacer la paz, ya que venía a añadir la posibilidad de previa autorización al Rey para estas actuaciones mediante Ley. Y en el Reglamento siguiente, el de 1867, este supuesto no sólo se contemplaba con un alcance de control relativamente intenso (las comunicaciones quedarán sobre la Mesa cuatro sesiones), sino que preveía un procedimiento especial de control mediante el nombramiento de una Comisión *ad hoc* (art. 40). En cualquier caso, el empleo de Fuerzas Armadas en el exterior sin mediar tratado no llegó a estar previsto en los Reglamentos.

En conclusión, durante los ochenta y seis años en que estuvo vigente la fórmula establecida por vez primera en la Constitución de 1837 el empleo de las Fuerzas Armadas españolas en misiones fuera de territorio nacional fue una materia aconstitucional que entraba en el campo de atribuciones del Poder Ejecutivo bicéfalo. Igual que los primeros cultivadores de la Escuela Alemana del Derecho público consideraban que la actuación del Gobierno era el «no Derecho», que quedaba fuera de las normas jurídicas y, por supuesto, de todo control, tanto parlamentario como judicial, el constitucionalismo conservador español [a partir curiosamente de una Constitución moderadamente progresista que expresaba (entre otros, en este punto) el pacto de la burguesía progresista con la Corona y la nobleza cuasi-absolutista] optó, *de facto*, por esa doctrina y consideró que, a lo sumo, podía ser una materia a debatir en las Cámaras pero sin que de ese debate derivasen consecuencias jurídicas, pues ningún órgano podía condicionar la potestad decisoria del Monarca con su Gobierno. Cabe concluir con ello que el modelo que introdujo la Constitución progresista de 1837 era, incluso para la época, bastante conservador, pues ni fue modificado en las ulteriores Constituciones conservadoras ni, en el momento de elaboración del texto constitucional, fue criticado por el Donoso Cortés liberal doctrinario en sus *Principios constitucionales aplicados al proyecto de ley fundamental presentado a las Cortes por la Comisión nombrada al efecto*, quien fue muy crítico con los contenidos más democráticos del proyecto<sup>22</sup>. Y por las mismas razones, el propio Donoso Cortés, como Secretario de la Comisión parlamentaria encargada de redactar la Constitución conservadora que sustituyera a la de 1837, no hizo, en el dictamen que preparó, la menor crítica a la regulación que sobre esta materia contenía la Constitución progresista<sup>23</sup>.

Y en la más que amplia doctrina de Derecho público de ese largo período que va desde 1837 hasta 1923, podemos señalar, en primer lugar, al mejor comentarista coetáneo de esta Constitución, el presbítero progresista Eudal-

<sup>22</sup> Juan Donoso Cortés, «Principios constitucionales aplicados al proyecto de ley fundamental presentado a las Cortes por la Comisión nombrada al efecto» (1837), en *Obras completas, op. cit.*, t. I, pp. 446 a 481.

<sup>23</sup> Juan Donoso Cortés, «Dictamen sobre el proyecto de reforma de la Constitución de 1837» (1844), en *Obras completas, op. cit.*, t. II, pp. 74 a 87.

do Jaumeandreu<sup>24</sup>, que defiende, en lo que se refiere a la declaración de guerra, a la ratificación de la paz y a la disposición de la fuerza armada, la capacidad de decisión del Gobierno, pues si hubiera que llevarlo a debate previo de las Cortes no se podría responder con la diligencia debida pero, al propio tiempo, consideraba que la autorización de entrada de tropas extranjeras era una regalía injustificada que debía corresponder a las Cortes: «a buen seguro que Napoleon no hubiera seducido á la representacion nacional si cuando en el año 1808 solicitó el paso de su ejército por el reino, hubiese aquella ecistido»<sup>25</sup>, pero tampoco señala a quién se debe conferir la decisión del envío al exterior. En tonos más conservadores, lo mismo predicó Alcalá Galiano algunos años después en sus *Lecciones de Derecho político*<sup>26</sup>.

Y tras Alcalá Galiano, Juan Miguel de los Ríos, en cuyo *Derecho político general, español y europeo* viene a reiterar en apariencia las razones de este último pero con notable riqueza de matices que, en la práctica, le separa de éste para situarle en una posición mucho más favorable al control parlamentario con una visión progresista más avanzada que la del propio Jaumeandreu. Como Ejército es acción y no deliberación, empieza señalando de los Ríos, si dependiera de un Parlamento y no del Monarca, el Ejército despreciaría a la Cámara y no sería gobernado por nadie, agregando, en lo que a la guerra y a la paz se refiere, una curiosa distinción: en los regímenes democráticos y republicanos, las Cámaras deben ser las que dispongan del derecho de la guerra y de la paz, «pues representan la nacion y pueden determinar lo que mejor conviene á sus intereses»<sup>27</sup>. Pero en la Monarquía constitucional sólo el Rey tiene el conocimiento suficiente de las cosas para determinar si debe ir o no a la guerra, de lo que, expuesto con más claridad que los autores anteriores, se desprende que el Rey y el Gobierno deben disponer de la facultad de enviar a las Fuerzas Armadas al exterior si resultara necesario: «Prohibir á los gobiernos que lleven las hostilidades mas allá de las fronteras, seria tambien una precaucion ilusoria»<sup>28</sup>.

Dicho esto, de los Ríos pasa a examinar la posición del Parlamento:

«La única garantía posible contra las guerras inútiles ó injustas consiste en la energia de las cámaras representativas, á las que deben someterse los tratados de paz ó de guerra hechos por el gobierno. Ellas, guiadas de aquel sentimiento nacional que debe animarles, han de resolver la cuestion, ya sea apoyando al gobierno cuando la guerra es justa, ó ya obligándole á ajustar la paz, cuando se ha llenado el objeto de la guerra y la seguridad pública está afianzada, y

<sup>24</sup> Eudaldo Jaumeandreu, *Catecismo razonado ó esplicacion de los artículos de la Constitución Política de la Monarquía Española publicada en 18 de junio de 1837*, Imprenta de Tomás Gaspar, Barcelona, 1839, pp. 192 a 194, 202 a 209 y 273 a 275.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 206.

<sup>26</sup> Antonio Alcalá Galiano, *Lecciones de Derecho político* (1843), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, Lecciones 7.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup>

<sup>27</sup> Juan Miguel de los Ríos, *Derecho político general, español y europeo*, t. I, Imprenta de D. Ignacio Boix, Madrid, 1845, pp. 153 a 154.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 154.

el único medio de poner en esta precision al gobierno es negarle el dinero necesario para la continuacion de aquella...»<sup>29</sup>.

Agregando, a continuación, otras consideraciones relativas a la aprobación parlamentaria de los tratados de paz como instrumento de control al Gobierno y como medio de control de constitucionalidad, ya que, con una mentalidad muy moderna, pone en guardia frente a la vulneración de los derechos de los ciudadanos a través de un tratado de paz<sup>30</sup>.

Cierto que en los primeros años de vigencia de la Constitución de 1837, en medio de la guerra carlista, y a diferencia de lo que ocurrió unos pocos años después, no se planteaba en España el problema del envío de tropas al extranjero, pero el tema no pasaba totalmente desapercibido en la sociedad política pues, tras el fracaso de las expediciones en las colonias americanas, existía ya un cierto rechazo a las aventuras en el exterior como expresan, por ejemplo, tanto el curioso texto *Apuntes para un diccionario político* que había publicado en 1838 un tal A. Ruviano, cuya voz «conquistas» contiene un completo rechazo a las conquistas militares<sup>31</sup>, como los artículos que publicó Donoso Cortés en *El Correo Nacional* en 1838 bajo el título general *Polémica con el Dr. Rossi y juicio crítico acerca de los doctrinarios* donde se contraponen dos épocas de la historia de la humanidad, la de la conquista y la guerra y la del crecimiento por medio del reposo, concluyendo en un rechazo muy intenso de la guerra y de las conquistas<sup>32</sup>. Lo cierto es que durante los años de vigencia de la Constitución de 1837 España tenía problemas internos más importantes que resolver (guerra carlista, Ley de Ayuntamientos, abdicación de la Reina Regente, etc.) y en punto a fuerzas militares, lo que podía importar era la presencia de militares extranjeros en el país. Pero es cierto que el texto de Juan Miguel de los Ríos, coetáneo de la Constitución de 1845, refleja ya una preocupación real que, sin embargo, apenas tuvo reflejo doctrinal posterior, pues entre los autores dedicados al Derecho público hasta 1923 (Alonso Valdespino, Aller, Colmeiro, Gómez de la Serna, Mellado, Ortiz de Zárate, Posada de Herrera, Santamaría de Paredes, etc.) no encontramos ninguna referencia mínimamente rigurosa a esta materia.

Y lo mismo se puede decir en la legislación de ese larguísimo período que va desde 1837 hasta 1923, salvo en el Reglamento para el servicio de campaña, aprobado por Ley de 5 de enero de 1882<sup>33</sup>, cuyo Capítulo XXVII,

<sup>29</sup> *Ibidem*, pp. 154 a 155.

<sup>30</sup> «Un rey supersticioso celebraría tratados con uno de sus vecinos para suprimir la tolerancia religiosa: otro monarca enemigo de la libertad de prensa, trataría con otro para someter los escritores á la mas opresora restriccion; y así de una sola plumada y sin discusión, podrían ir desapareciendo todas las garantías concedidas por la ley fundamental» (*ibidem*, p. 155).

<sup>31</sup> A. Ruviano, *Apuntes para un diccionario político*, Imprenta de la Compañía Tipográfica, Madrid, 1838, pp. 27 a 36.

<sup>32</sup> Juan Donoso Cortés, «Polémica con el Dr. Rossi y juicio crítico acerca de los doctrinarios» (1838), en *Obras completas, op. cit.*, t. I, pp. 492 a 510.

<sup>33</sup> Está reproducido en el *Diccionario de la Administración Española* de Martínez Alcubilla, cuya 6.ª ed. de 1917 hemos utilizado (t. VI, pp. 262 a 274).

dedicado a «Nociones del derecho de gentes y leyes de la guerra», constituye un curioso compendio de Derecho internacional traspuesto al Derecho positivo interno. Pues bien, dentro de este Capítulo XXVII encontramos el artículo 841 que, en sorprendente lenguaje didáctico, establece:

«Conviene hacer distinción entre decidir, resolver, preparar una guerra y declararla oficialmente.

Lo primero, por las nuevas cargas ó tributos que impone, es siempre objeto de una ley, y corresponde al Poder legislativo. Lo segundo, como primer acto de la ejecución de esta ley, compete a (*sic*) Poder ejecutivo.»

Por el contrario, ni la Ley Constitutiva del Ejército de 29 de noviembre de 1878 ni su Ley adicional de 19 de julio de 1889 ofrecen más regulación salvo la de reiterar las previsiones constitucionales sobre el mando supremo de las Fuerzas Armadas que corresponde al Rey.

La práctica del período 1837-1923 es muy representativa de los rasgos jurídicos que acabamos de señalar, rasgos que giran en torno a dos ejes, competencia del Poder Ejecutivo para aprobar el envío de tropas y cierta parlamentarización no sólo mediante el control *a posteriori* sino, incluso, mediante la ficción de la aprobación de algún pseudo-tratado que es, en realidad, una autorización encubierta para una acción militar.

Esta práctica de las acciones militares en el exterior da para muchas monografías. Nos limitaremos a señalar que el reinado de Isabel II fue más prolífico en expediciones militares de lo que podría pensarse y que el diseño de una parte de esa política expansionista se debe, como ha visto muy bien María Victoria López-Cordón<sup>34</sup>, a Donoso Cortés, y más especialmente al *Discurso acerca de las relaciones de España con otras potencias* que pronunció en el Congreso de los Diputados el 4 de marzo de 1847 y donde África aparece como principal punto de expansión para España<sup>35</sup>.

Y en esa nueva política exterior caracterizada por el envío de tropas y navíos españoles a África, América, Asia y Europa, podríamos apuntar muy esquemáticamente las siguientes actuaciones<sup>36</sup>:

- doble intervención, terrestre y marítima, en Portugal en 1846-1847 junto al Reino Unido para apoyar a los conservadores portugueses;

<sup>34</sup> María Victoria López-Cordón: «La política exterior», en *La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, *op. cit.*, pp. 838 a 841.

<sup>35</sup> Juan Donoso Cortés, «Discurso acerca de las relaciones de España con otras potencias» (1847), en *Obras completas, op. cit.*, t. II, pp. 162 a 182.

<sup>36</sup> Además de los trabajos de Jover ya citados, la historia de esas expediciones está bien sintetizada en María Victoria López-Cordón, *op. cit.*, pp. 857 a 879; así como Juan B. Vilar, «España en la Europa de los nacionalismos: entre pequeña nación y potencia media (1834-1874)», en Juan Carlos Pereira (coord.), *La política exterior de España (1800-2003). Historia, condicionantes y escenarios*, Ariel, Barcelona, 2003, pp. 401 a 420. Además, para las expediciones del período de la Unión Liberal, Nelson Durán de la Rúa, *La Unión Liberal y la modernización de la España isabelina. Una convivencia frustrada, 1854-1868*, Akal, Madrid, 1979, pp. 225 a 276. Para las campañas de Marruecos durante la Restauración es válido el compendio de Mohamed Bouarfa, *Marruecos y España. El eterno problema*, Algazara, Málaga, 2002, pp. 48 a 167; así como el clásico de Miguel Martín, *El colonialismo español en Marruecos*, Ruedo Ibérico, París, 1973, pp. 43 a 86.

- expediciones al Golfo de Guinea (hoy Guinea Ecuatorial) en 1843 para tomar posesión de los territorios que habían correspondido a España en el siglo XVIII y pone el asentamiento definitivo de la colonia en 1856 y 1859;
- intervención en los Estados Pontificios en 1849 en apoyo del destronado Pío IX junto a otros Estados europeos;
- expedición a Marruecos en 1859 y 1860 para proteger a Ceuta de los ataques que sufría desde el territorio marroquí;
- expedición a Anam (Vietnam), a instancia de Francia, para castigar la persecución de misioneros católicos en 1857-1863;
- expedición a México en 1861, también a instancia de Francia y del Reino Unido, para proteger a los súbditos de las tres Potencias frente a la actuación arbitraria de las autoridades mejicanas (*sic*);
- expedición naval al Pacífico de 1862 a 1868 que desembocó en una situación de guerra con Perú (cuyo puerto de El Callao fue bombardeado y cuyas las islas Chincha fueron ocupadas), Chile (con bombardeo de Valparaíso), Ecuador y Bolivia, y
- nueva guerra de Marruecos para asentar el Protectorado como consecuencia del reparto de este país a partir de los Acuerdos franco-hispano-marroquíes de 1904 y de la Conferencia de Algeciras, y que tuvo lugar desde 1909.

Esta relación de expediciones militares, más amplia de lo que haría creer la potencia militar y económica de España<sup>37</sup>, presenta una multiplicidad de formas desde el punto de vista de la autorización o del control parlamentarios. Las expediciones a Portugal, a los Estados Pontificios y a Guinea no parece que contaran con ninguna autorización parlamentaria, si bien la de Portugal podría apoyarse en la Cuádruple Alianza y para Italia hubo debates previos en las Cortes<sup>38</sup>, pero la decisión fue estrictamente gubernamental, como contó en sus *Memorias* el jefe de la expedición, General Fernández de Córdova<sup>39</sup>. La guerra de Marruecos estuvo precedida de una declaración

---

<sup>37</sup> Deliberadamente no aludimos a la presencia militar en la República Dominicana porque ésta tuvo lugar después de la anexión de este país a España, anexión formalizada por medio del Real Decreto de 19 de mayo de 1861, por lo que el Ejército actuó en territorio formalmente español. Este Real Decreto está reproducido en la obra *Documentos internacionales que corresponden a parte del Reinado de doña Isabel II desde 1842 a 1868. Colección oficial publicada de orden del Excmo. Sr. Ministro de Estado*, Imprenta de Miguel Ginesta, Madrid, 1874, pp. 232 a 243 (esta obra es una extraña segunda edición de la compilación que preparó Florencio Janer como continuación de la de Campillo y que inexplicablemente no aparece firmada, si bien su autor es citado, de manera confusa, en la «Advertencia preliminar»). Por las mismas razones, no tratamos los envíos extraordinarios de tropas a Cuba, Filipinas y Puerto Rico, ni tampoco el intento no ejecutado de Alfonso XIII de enviar tropas a Portugal cuando se proclamó la República (Javier Tusell y Genoveva G. Queipo de Llano, *Alfonso XIII. El rey polémico*, Taurus, Madrid, 2001, pp. 144-174, 207 y 219-225).

<sup>38</sup> Fernando Jiménez Núñez, *Los gobiernos de Isabel II y la cuestión de Italia*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1988, p. 25.

<sup>39</sup> Fernando Fernández de Córdova, *Mis memorias íntimas*, t. II, Atlas, Madrid, 1966, pp. 201 a 211.

de guerra que debatieron las Cortes y autorizaron casi por unanimidad<sup>40</sup> y la expedición a México fue precedida por el Convenio celebrado con Francia y el Reino Unido el 31 de octubre de 1861 «para ejercer una acción común en México»<sup>41</sup>, lo que requería autorización de las Cortes. Igualmente se puede decir de las expediciones enviadas a Marruecos a lo largo del siglo xx que estaban legitimadas por los diversos acuerdos suscritos a partir de 1904, acuerdos que fueron objeto de grandes debates en las Cortes<sup>42</sup>. Además, las Cortes tuvieron participación directa mediante la aprobación de los correspondientes Presupuestos ordinarios de los Ministerios de la Guerra y de Marina y los extraordinarios para hacer frente a las expediciones de Marruecos, República Dominicana y el Pacífico<sup>43</sup>, amén de numerosos debates especialmente con motivo de los proyectos de ley de fijación de las fuerzas del Ejército y del discurso de la Corona<sup>44</sup>. El proyecto de ley de fijación de la fuerza para 1860 provocó un especial debate con Marruecos como trasfondo donde el progresismo se mostró particularmente belicoso frente a una posición mucho más moderada del Gobierno de O'Donnell<sup>45</sup>.

Todo ello nos lleva a la conclusión de que en el largo período que cubre la vigencia de las Constituciones de 1837, 1845 (y sus reformas), 1869 y 1875 la práctica del control parlamentario de las expediciones se aproximaba a lo que había propugnado Juan Miguel de los Ríos en 1845: se trata de una competencia de los Gobiernos, pero si el Parlamento es enérgico, procurará debatir la materia para que acabe desembocando en una aprobación de valor político antes que jurídico, y ello sin olvidar los supuestos de declaración formal de guerra (Marruecos, 1859) o de aprobación parlamentaria

<sup>40</sup> Ante el discurso del Presidente del Consejo, O'Donnell, que informó sobre la declaración de guerra al Sultán, un Diputado de la mayoría, con la firma de otros cinco, presentó la siguiente proposición que merece reproducirse:

«Pedimos al Congreso se sirva declarar que ha oído con la mayor satisfacción las palabras del Gobierno de S. M., y que éste puede contar con el firme y decidido apoyo del Congreso de los Diputados para defender la dignidad española y los altos intereses de la Nación.»

La proposición y el discurso del Presidente están recogidos por Cristóbal de Castro en su *Antología de las Cortes de 1859 a 1863 (Dichas del Parlamento Largo)*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1911, pp. 254 a 267.

<sup>41</sup> Reproducido en la obra *Documentos internacionales que corresponden*, *op. cit.*, pp. 244 a 245.

<sup>42</sup> Sobre la visión contemporánea de estas expediciones a Marruecos, *vid.* Conde de Limpías, *Las Alianzas y la política exterior de España a principios del siglo xx (apuntes para un estudio)*, Sucesores de Rivadeneyra, Madrid, 1914, pp. 73 a 109; así como Manuel González Hontoria, *Los fines esenciales de la acción internacional española*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1916. Como ejemplo de los debates parlamentarios suscitados por la intervención en Marruecos se puede consultar el opúsculo de Julián Besteiro, *El Partido Socialista ante el problema de Marruecos. Discursos pronunciados por el diputado... en las sesiones del Parlamento correspondientes a los días 3, 4 y 10 de noviembre de 1921*, 2.<sup>a</sup> ed., Pablo Iglesias, México DF, s. d.

<sup>43</sup> Juan B. Vilar, *op. cit.*, p. 416.

<sup>44</sup> El debate del discurso de la Corona de 25 de mayo de 1860 está dedicado en su mayor parte a la guerra de Marruecos (Cristóbal de Castro, *op. cit.*, pp. 271 a 321). El único discurso pacifista fue de Antonio Ríos y Rosas. Igualmente, el discurso de la Corona de 8 de noviembre de 1861 contiene extensas referencias al Tratado recién firmado con Francia y el Reino Unido para intervenir en México, a la reincorporación de la República Dominicana y al Tratado de paz con Marruecos, todo lo cual tuvo reflejo en el debate (Cristóbal de Castro, *op. cit.*, pp. 394 a 483).

<sup>45</sup> Lo más significativo de este debate está recogido por Cristóbal de Castro, *op. cit.*, pp. 233 a 248.

de un tratado que contenía previsiones más o menos explícitas de intervención militar (Méjico, 1861).

## 2.4. La Constitución de 1931

El carácter pacifista de la Constitución de 1931 ha sido destacado por todos los autores hasta el punto de que contenía, como escribió Mirkine-Guetzévitch, un auténtico Derecho interno de la paz<sup>46</sup>. Sobre el alcance de la renuncia a la guerra en aquella Constitución se puede ver un trabajo mío anterior<sup>47</sup>, al que ahora me remito. Sin embargo, una cosa es la renuncia a la guerra con todos sus efectos jurídicos y otra cosa es el supuesto, más especializado, de las misiones militares en el exterior, que pueden verse muy limitadas por causa de dicha prohibición pero que una Constitución debe contemplar. Y, precisamente por esa renuncia (art. 4.º), el régimen de las misiones militares iba conectado al régimen jurídico de la declaración que estaba vedada al Presidente de la República salvo «una vez agotados aquellos medios defensivos que no tengan carácter bélico» (art. 77) y sólo en las condiciones prescritas en el Pacto de la Sociedad de Naciones. Sólo tras cumplir estos requisitos el Presidente de la República podía firmar (*sic*) la declaración que había de concederse con forma de ley especial votada por mayoría absoluta. Además, el Presidente de la República estaba facultado para «ordenar las medidas urgentes que exija la defensa de la integridad o la seguridad de la Nación, dando cuenta inmediata a las Cortes» [art. 75.d)].

De esta doble atribución se desprendía que el empleo de fuerzas militares en el exterior estaba regido por dos mecanismos diferentes. Por un lado, el empleo de tropas como consecuencia de una previa declaración de guerra, decisión que correspondía a las Cortes, ya que las atribuciones del Presidente de la República se limitaban a firmar esa ley. Luego, en el supuesto de una guerra formalmente declarada, la ley especial contenía ya la autorización para el empleo de la fuerza. Además, el Presupuesto de guerra estaba contemplado en el artículo 113 que le daba el carácter de ampliable, lo que conllevaba un control parlamentario adicional.

Por otro lado, como apuntó Pérez Serrano en sus comentarios a la Constitución, «¿no cabrá que las circunstancias obliguen a adoptar medidas de índole militar y guerrera antes de que las Cortes resuelvan?». Y respondía: «Para ello puede servir lo dispuesto en el artículo 76, letra d), y así se aclaró durante la discusión»<sup>48</sup>. Y aquí el régimen de autorización se transformaba

<sup>46</sup> Boris Mirkine-Guetzévitch, *Derecho constitucional internacional*, traducido por L. Legaz y Lacambra, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1936, p. 381.

<sup>47</sup> Javier García Fernández, «Guerra y Derecho constitucional. La formalización del inicio de la guerra mediante su declaración en Derecho internacional y en Derecho interno», en *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, t. I, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Madrid, 2001, pp. 1037 a 1086.

<sup>48</sup> Nicolás Pérez Serrano, *La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes, texto, comentarios*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, p. 261.

porque la decisión se desplazaba desde la Cortes hasta el Presidente de la República quien debía dar cuenta inmediata a éstas, las cuales, incluso, podrían tomar la iniciativa de la declaración de la guerra. Se trataba de una previsión razonable y realista que mostraba que, aun con decisión parlamentaria, el Ejecutivo disponía de instrumentos sobre el empleo inmediato de las Fuerzas Armadas.

En ambos casos hay que señalar que la potestad del Presidente de la República era limitada, pues el artículo 84 de la Constitución establecía el refrendo preceptivo de todos «los actos y mandatos» del Presidente, que correspondía a un Ministro. Por ende, las referencias al Presidente en los artículos 76.d) y 77 habrían de entenderse, desde el punto de la decisión, conectadas al Gobierno, en un proceso concurrente de voluntades, concurrencia de la que se quejó Alcalá-Zamora una vez destituido de la Jefatura del Estado por considerar que debería corresponder sólo al Presidente de la República<sup>49</sup>.

Los Reglamentos parlamentarios del período republicano (provisional de 1931 y definitivo de 1934) tampoco contienen previsiones especiales.

Quizá por la corta duración del régimen republicano, la doctrina apenas trató estas materias. Hubo buenos trabajos sobre el novedoso Derecho internacional contenido en la Constitución<sup>50</sup>, pero no sobre el más concreto problema del control parlamentario del que no se ocuparon los mejores manuales de Derecho político como fueron los de Carlos Ruiz del Castillo, Luis del Valle o Tomás Elorrieta. Pérez Serrano, como hemos visto, glosó brevemente los artículos 76 y 77, Gonzalo del Castillo los criticó por poco realistas y prolijos<sup>51</sup>... Y nada más. Quizá las mejores glosas contemporáneas las hizo alguien que no era jurista, Salvador de Madariaga, especialmente en sus discursos ante la Sociedad de Naciones, de los que es ejemplo más relevante el Discurso pronunciado el 11 de septiembre de 1931, antes de aprobarse la Constitución, ante la XII sesión ordinaria de la Asamblea en donde el rechazo radical a la guerra comportaba la más plena parlamentarización de las decisiones sobre el empleo de la fuerza<sup>52</sup>.

La práctica internacional del período republicano tampoco obligó a plantearse estos problemas. El modelo pacifista de renuncia a la guerra que fijaba el artículo 6.º de la Constitución limitaba totalmente el envío de tropas al exterior y ello tuvo además reflejo en la política exterior del período que

<sup>49</sup> Niceto Alcalá-Zamora, *Los defectos de la Constitución de 1931* (1936), Civitas, Madrid, 1981, pp. 174 a 179. Adolfo Posada también lo criticó en *Tratado de Derecho Político*, t. II, 5.ª ed., Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1935, p. 521.

<sup>50</sup> Para el contenido relativo al Derecho internacional de esta Constitución, véase el excelente capítulo del libro de Carlos A. D'Ascoli, *La Constitution Espagnole de 1931*, Éditions et Publications Contemporaines-Pierre Bossuet, Paris, 1932, pp. 171 a 183. Igualmente interesante fue el largo apartado de la monografía de Paul Marland, *Les principes de la Constitution espagnole de 1931*, Pedone, Paris, 1935, pp. 127 a 178.

<sup>51</sup> Gonzalo del Castillo, *Derecho político y constitucional comparado. Comentarios a la Constitución española (9 de diciembre de 1931). Sumario de las lecciones de un curso*, 3.ª ed., Bosch, Barcelona, 1932, p. 416.

<sup>52</sup> Salvador de Madariaga, *Discursos internacionales*, Aguilar, Madrid, 1934, pp. 163 a 184.



se orientó hacia la neutralidad, al desarme y al apoyo de la Sociedad de Naciones<sup>53</sup>. Ciertamente que las Cortes poseían medios suficientes de control a través de su Comisión Permanente de Estado<sup>54</sup> y sin duda hubo debates interesantes, pero la cuestión central, esto es, la decisión sobre el empleo de las Fuerzas Armadas en el exterior, no llegó a suscitarse.

### III. ¿LA CONSTITUCIÓN DE 1978 CONTEMPLA EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LAS MISIONES MILITARES EN EL EXTERIOR?

Como es natural, las misiones militares no están previstas en la Constitución. El texto constitucional discurre, en estas materias, a través de tres ejes que son la guerra, la defensa y un determinado modelo de política exterior. De manera muy sintética, pues no es ésta la finalidad de este trabajo, vamos a dar una noción de los tres ejes.

#### 3.1. La noción de guerra

Se levanta, a su vez, sobre tres artículos de muy distinto alcance. El precepto central, el artículo 63.3, preceptúa que corresponde al Rey, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz. Obviamente, una interpretación sistemática de este artículo, del 56.3, del 65.2 y del 97, nos indica que la decisión sobre la declaración de guerra y sobre el tratado de paz, así como la iniciativa ante las Cortes, corresponde al Gobierno. Más abajo volveremos sobre el significado actual de este artículo 63.3. Los otros dos preceptos que se refieren a la guerra son el artículo 15 y el artículo 169. El primero de éstos declara abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para **tiempos** de guerra. El segundo prohíbe iniciar la reforma constitucional en **tiempo** de guerra o de vigencia de algunos de los estados previstos en el artículo 116 de la Constitución.

El primero de estos tres artículos, el 63.3, es un precepto que provoca una valoración contrapuesta<sup>55</sup>. Se trata, de entrada, de una versión «parlamentarizada» de los artículos que en las Constituciones del siglo XIX otorgaban al Monarca la atribución de declarar la guerra y hacer la paz «dando después cuenta documentada a las Cortes»<sup>56</sup>, parlamentarización que se consolida en las Constituciones europeas de entreguerras (Alemania de 1919,

<sup>53</sup> Gustavo Palomares Lerma, «La política exterior española: de la Dictadura de Primo de Rivera a la guerra civil», en Rafael Calduch Cervera (coord.), *La política exterior española en el siglo XX*, de las Ciencias Sociales, Madrid, 1994, pp. 47 a 70.

<sup>54</sup> José Luis Neila Hernández, «El proyecto internacional de la República: democracia, paz y neutralidad (1931-1936)», en Juan Carlos Pereira (coord.), *op. cit.*, pp. 469 a 470.

<sup>55</sup> Sobre este artículo, *vid.* Javier García Fernández, *El control parlamentario de las misiones militares en el exterior* de próxima publicación por la Fundación Alternativas de Madrid.

<sup>56</sup> Ésa es la redacción del artículo 54.4.º de la Constitución de 1876.

Finlandia de 1919, Austria de 1920, Estonia de 1920, etc.) pero que resulta anticuada en las Constituciones de la segunda posguerra que, como la Ley Fundamental de Bonn o la Constitución italiana, prohíben la guerra de agresión u ofensiva<sup>57</sup>. Dicho esto, el artículo tiene la dimensión positiva de otorgar a las Cortes la decisión sobre la guerra, pero tiene también la dimensión negativa de aceptar la legitimidad de la declaración de guerra cuando se trata de un instituto caduco a causa de la vigencia que tiene en España la Carta de Naciones Unidas que ha venido a desposeer a los Estados miembros de la Organización de todo poder sobre la guerra cuya decisión se desplaza al Consejo de Seguridad o incluso a la Asamblea General. Por eso es un artículo anacrónico que difícilmente se podrá ejecutar, lo que no quiere decir que sea un artículo que ha caído en la *desuetudo*<sup>58</sup>.

Los otros artículos, que juegan con la variación del sustantivo **tiempo** que en el artículo 15 es plural y en el artículo 169 es singular, se refieren a una situación más indefinida. ¿Se trata de una situación de conflicto bélico no declarado pero con la suficiente intensidad material como para legitimar, nada menos, la aplicación de la pena de muerte o la suspensión de la reforma constitucional? Unos efectos tan rotundos (aunque ajenos al conflicto propiamente dichos) en un contexto no formalizado obligan a indagar con mucho cuidado en qué consiste, indagación que nos conduce rectamente a una ley ordinaria, el artículo 14 del Código Penal Militar, aprobado por Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, que establece:

«A los efectos de este Código se entenderá que la locución “en tiempo de guerra” comprende el período de tiempo que comienza con la declaración formal de guerra, al ser decretada la movilización para una guerra inminente o con la ruptura generalizada de las hostilidades con potencia extranjera, y termina en el momento en que cesan éstas»<sup>59</sup>.

De esta definición se desprende que para el Código Penal Militar la locución «tiempo de guerra» comprende dos situaciones jurídicamente formalizadas (la declaración y la movilización decretada) y una situación *de facto*, la ruptura generalizada de las hostilidades. Subsumir dentro de la noción de «tiempo(s) de guerra» el período que se inicia la declaración es un acierto porque no tendría sentido que en las dos graves situaciones previstas en los artículos 15 y 169 se pudieran aplicar sin declaración y no fueran ejecutables una vez formalizada la declaración.

El problema viene de la posibilidad real de una declaración de guerra. Por un lado, el penúltimo párrafo del Preámbulo constitucional, sin la con-

<sup>57</sup> A medio camino se quedó la Constitución portuguesa que contempla la declaración de guerra, pero sólo «en caso de agresión efectiva o inminente» [art. 138.c)].

<sup>58</sup> He tratado extensamente estos temas en *El control parlamentario de las misiones militares en el exterior*, *op. cit.*

<sup>59</sup> A partir de esta definición, el Código Penal Militar utiliza en muchas ocasiones la locución para cualificar determinados delitos: abandono de destino o de residencia, atentados contra los medios o recursos de la Defensa Nacional, desertión, etc.

tendencia del artículo 6.º de la Constitución de 1931<sup>60</sup>, expresa la voluntad de desplegar relaciones pacíficas, y éste es un principio que no tiene fuerza normativa directa pero que sirve de criterio interpretativo de otros preceptos constitucionales<sup>61</sup>, lo que nos conduce a rechazar, por inconstitucional, cualquier declaración de guerra que no responda a una motivación defensiva. Pero, y quizá sea lo más importante, cuando España ratificó la Carta de Naciones Unidas y, muchos años después, la publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, asumió la pérdida del poder de decisión sobre la guerra y, subsiguientemente, sobre su declaración<sup>62</sup>. Por ende, en ejecución de la Carta de Naciones Unidas, España no puede declarar la guerra conforme lo prohíbe el artículo 2.4 de la propia Carta<sup>63</sup> y, ante el supuesto de una agresión exterior, sólo puede reaccionar provisionalmente «hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales», y ello mediante medidas que serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, como ordena el artículo 51 de la Carta<sup>64</sup>.

¿A qué conduce esta aparente digresión? A que en tiempo(s) de guerra, esté o no declarada, la salida de tropas españolas al exterior, o bien ha sido autorizada por las Cortes al autorizar la declaración o bien necesita autorización de éstas, pues no es pensable que la declaración de guerra comporte autorización parlamentaria y las otras situaciones no lo exijan, como veremos más abajo.

### 3.2. La noción de defensa

Es el segundo eje que justifica la intervención de tropas en el exterior. No toda la defensa del Estado es defensa exterior del Estado. Cuando el artículo 97 de la Constitución atribuye al Gobierno, entre otras funciones, la defensa del Estado, no está contemplando exclusivamente una actuación frente a un peligro exterior del que hay que defenderse. Existe también una defensa interior que no se dirige contra un enemigo o contra un peligro externo.

La defensa nacional, como establece el artículo 2 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, «es la disposición, integración y acción coordinada

<sup>60</sup> «España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional.»

<sup>61</sup> Sobre el significado de este párrafo del Preámbulo, véase Javier García Fernández, *El control parlamentario*, op. cit.

<sup>62</sup> Para más detalles, Javier García Fernández, *El control parlamentario*, op. cit.

<sup>63</sup> «Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.»

<sup>64</sup> Sobre los supuestos de legítima defensa en la Carta de Naciones Unidas, consúltese Romualdo Bermejo García, *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Civitas-Universidad de Navarra, Madrid, 1993, pp. 209 a 341. Para el análisis de la prohibición del empleo de la fuerza en la práctica de Naciones Unidas, véase el artículo bien trabajado de Javier González Vega, «Conflictos territoriales y uso de la fuerza en la práctica internacional», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 44, núm. 2, 1992, pp. 351 a 379.

de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión...». Pero esta definición, que es correcta y precisa, no señala los diversos ámbitos de la defensa que puede ser espacial o material.

Desde el ámbito espacial, la defensa puede ser interior y exterior. Será defensa interior la que se despliegue para hacer frente a amenazas que surgen del interior del país y que ponen en peligro la estabilidad democrática del Estado pero sin la presencia de agresores exteriores. Pero si nos centramos en la defensa exterior, también aquí hay que proceder a delimitar conceptos. A pesar de la denominación del Ministerio de Defensa<sup>65</sup>, lo cierto es que éste sólo asume atribuciones defensivas exteriores de carácter militar, pues al lado de la defensa que se despliega con medios militares, o componente militar de la defensa exterior, también existe un componente diplomático, un componente económico-tecnológico y un componente informativo o, según un horroroso anglicismo generalizado, de Inteligencia. La defensa militar exterior, es obvio señalarlo, habría de realizarse mediante el envío de las Fuerzas Armadas fuera de España.

Desde un punto de vista orgánico, no es que el Ministerio de Defensa sea totalmente ajeno al componente diplomático, al componente económico-tecnológico y al componente de Inteligencia, pero en todo caso estos componentes recaen fundamentalmente en otros órganos: en el Ministerio de Asuntos Exteriores para el componente diplomático, y en el Ministerio de Ciencia y Tecnología y hasta en el Centro Nacional de Inteligencia para el componente económico-tecnológico y en el propio Centro Nacional de Inteligencia. Finalmente hay que agregar que el Centro Nacional de Inteligencia se inserta en la defensa nacional, pues sus atribuciones son facilitar al Presidente del Gobierno y al propio Gobierno «las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones», como reza el artículo 1.º de su norma de creación, la Ley 11/2002, de 6 de mayo, lo que se traduce en un conjunto de funciones relativas al componente militar de la defensa máxime cuando el órgano que hasta la creación de este Centro asumía sus competencias, el Centro Superior de Información de la Defensa, estuvo adscrito, desde su creación, al Ministerio de Defensa.

Desde la perspectiva constitucional, esta noción de defensa nacional, estrechamente vinculada a la de guerra (pues, como acabamos de ver, sólo sería posible una guerra defensiva<sup>66</sup> y limitada en el tiempo hasta la intervención del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas), nos importa por

---

<sup>65</sup> El Ministerio de Defensa se creó por Real Decreto 1588/1977, de 4 de julio, y venía a recoger las atribuciones de tres Ministerios anteriores: del Ejército, de Marina y del Aire. En el Preámbulo del mismo se decía que la creación de este Departamento «viene exigida por la necesidad de modernización de las Fuerzas Armadas y unificación de la política de Defensa Nacional...».

<sup>66</sup> En el mismo sentido, Fernando López Ramón, *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, p. 318.

dos motivos: porque el artículo 97 atribuye al Gobierno la defensa del Estado<sup>67</sup> y porque la actuación de las Fuerzas Armadas sólo puede ser defensiva a tenor de lo establecido en los artículos 8 y 30 de la Constitución. Y de la interpretación de estos tres preceptos sacamos una conclusión: si invocamos la defensa nacional, el Gobierno sólo puede desplegar tropas en el exterior en el supuesto de una agresión previa<sup>68</sup> y, por su carácter bélico, con autorización parlamentaria, por las razones que veremos más abajo.

Hasta aquí, podríamos llegar a la conclusión de que sólo con un fin defensivo, de respuesta a una agresión, podrían salir las Fuerzas Armadas al exterior. Pero resulta que España forma parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, de la ya casi inexistente Unión Europea Occidental, de la OSCE, de la Unión Europea, sin olvidar la Organización de Naciones Unidas. Y la política española de defensa, como muestran los diversos documentos que sobre esta materia ha elaborado el Gobierno o incluso las Cortes (la proposición sobre el futuro modelo de Fuerzas Armadas aprobada por el Congreso de los Diputados en 1991, las Directivas de Defensa Nacional 1/1992, 1/1996 y 1/2000, la obra *Política de Defensa y Seguridad* elaborada por la Dirección General de Política de Defensa<sup>69</sup>, el *Libro Blanco de la Defensa 2000*<sup>70</sup> y la *Revisión Estratégica de la Defensa* de 2003<sup>71</sup>)<sup>72</sup>, se basa en la conjunción de dos factores: la capacidad de defensa propia y la seguridad compartida y la defensa colectiva<sup>73</sup>. Y el factor «seguridad compartida y defensa colectiva» comporta el empleo de tropas españolas en misiones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, como fue la intervención en Kosovo; en medidas coercitivas del Consejo de Seguridad, como la primera guerra del Iraq<sup>74</sup>; misiones en misiones de paz de Naciones Unidas, como fueron MINIGUA en Guatemala o UNAVEM en Angola; en las misiones Petersberg de la Unión Europea Occidental a partir de la Declaración del mismo nombre de 19 de junio de 1992<sup>75</sup>; en las iniciativas que ha tomado la OSCE

<sup>67</sup> Sobre la inserción de esta atribución dentro de la acción del Gobierno, *vid.* Javier García Fernández, *El Gobierno en acción. Elementos para una configuración jurídica de la acción gubernamental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 214 a 221.

<sup>68</sup> El concepto de agresión no es un concepto jurídico indeterminado pues está expresa y detalladamente definido en la Resolución 3313 (XXIX) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1974.

<sup>69</sup> Dirección General de Política de Defensa, *Política de Defensa y Seguridad*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1993.

<sup>70</sup> Ministerio de Defensa, *Libro Blanco de la Defensa 2000*, Madrid, 2000.

<sup>71</sup> Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica de la Defensa*, 2 vols., Madrid, 2003.

<sup>72</sup> Como se puede observar, cito por igual documentos y textos de la época del Presidente González y de la época del Presidente Aznar. No se crea que la política de defensa y de seguridad de los dos Gobiernos ha sido igual en orientación y doctrina (desde 1996) y en alianzas internacionales (desde la preparación del ataque y subsiguiente invasión de Iraq) pero, a efectos de los documentos que se citan, la diferencia es escasa e incluso la *Revisión Estratégica de la Defensa* ha sido apoyada por el PSOE y por su Grupo Parlamentario en las Cortes Generales.

<sup>73</sup> Ministerio de Defensa, *Libro Blanco*, *op. cit.*, p. 58.

<sup>74</sup> En Ministerio de Defensa, *Libro Blanco*, *op. cit.*, pp. 211 a 216, hay una buena síntesis de las operaciones de paz y de ayuda humanitaria en que ha participado España.

<sup>75</sup> Sobre las misiones Petersberg, *vid.* Paz Andrés Sáenz de Santa María, Javier A. González Vega y Bernardo Fernández Pérez, *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, 2.ª ed., Eurolex, Madrid, 1999, pp. 406 a 409.

en toda Europa oriental, y en la Unión Europea, en el ámbito de la PESC, donde hay que destacar el papel crecientemente ampliado tras el Tratado de Unión Europea, del informe del Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común en el Consejo Europeo de Salónica en junio de 2002<sup>76</sup> y, sobre todo, del artículo 40 del proyecto de Constitución europea<sup>77</sup>.

Este conjunto de ámbitos de acción exterior en los que participan las Fuerzas Armadas plantea una duda conceptual de cierta relevancia: ¿estamos hablando de política de defensa o de política exterior? O, dicho de otra manera, cuando el Gobierno español acuerda, en Consejo de Ministros, el envío de aeronaves de combate para actuar en Kosovo o para realizar misiones de paz en El Salvador, ¿está organizando la defensa nacional o, en el campo de la política exterior, responde al llamamiento de Naciones Unidas para organizar el desarme de la guerrilla del FMLN y ejecutar los acuerdos de paz con el Gobierno salvadoreño de ARENA? La respuesta, como siempre ocurre en el mundo del Derecho, es muy matizada, aunque no debemos olvidar que el concepto de política de defensa que aporta el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, y el concepto de política militar que aporta el artículo 4.2 de la misma disposición ayudarían a rechazar el carácter defensivo de estos ejemplos.

La desaparición del Pacto de Varsovia determinó la desaparición de un bloque armado antagónico (cuando no enemigo) y la aparición de nuevos riesgos para la seguridad mundial, fuera y dentro de Europa, lo que provocó que emergiera un nuevo concepto de seguridad nacional española caracterizado por el hecho de que «no se circunscribe a un espacio territorial propio e inmediato, ya que los intereses de nuestra nación también requieren ser protegidos fuera de los límites de ese espacio», como decía la Directiva de Defensa Nacional 1/1992<sup>78</sup>, especialmente a causa de la condición de miembro de la Alianza Atlántica, lo que determinó que uno de los objetivos de la defensa nacional fuera

«contribuir a la seguridad y defensa colectivas con nuestros aliados, según lo dispuesto en los compromisos internacionales suscritos por España»<sup>79</sup>,

para lo cual se aprobaron una serie de directrices en el ámbito internacional sobre actuaciones que contribuyan a lograr un mayor nivel de estabilidad y seguridad en Europa, impulsar iniciativas que tendieran a la asunción de competencias por la entonces llamada Comunidad Europea en política de

<sup>76</sup> Javier Solana, *Una Europa segura en un mundo mejor*, Consejo Europeo, Thessaloniki, 20 de junio de 2003.

<sup>77</sup> Cito por la versión del proyecto presentado en el Consejo Europeo de Salónica el 20 de junio de 2003.

<sup>78</sup> La Directiva se publicó en la *Revista Española de Defensa* y está reproducida en la recopilación documental de la Dirección General de Política de Defensa, *op. cit.*, pp. 113 a 119.

<sup>79</sup> Punto III de la Directiva 1/92 *apud* Dirección General de Política de Defensa, *op. cit.*, p. 117. También Ministerio de Defensa, *Libro Blanco*, *op. cit.*, pp. 58 a 61.

seguridad y desarme, continuar la participación de España en la Alianza Atlántica<sup>80</sup>, promover iniciativas que consigan mayor estabilidad en el Mediterráneo y participar solidariamente en las iniciativas de paz, desarme y control de armamentos de Naciones Unidas<sup>81</sup>. Iniciativas que expresa también el documento *Revisión Estratégica de la Defensa*<sup>82</sup> al señalar, entre otros intereses estratégicos, la contribución a la estabilidad a través de la Alianza Atlántica y la Unión Europea, lo que conduce a la seguridad compartida.

Toda esta doctrina que han ido elaborando los sucesivos Gobiernos españoles trata de dar respuesta a los requerimientos de la seguridad colectiva, que siempre proporciona más garantía que una política limitada al desarme. La seguridad colectiva, que tiene expresión jurídica en diversos textos internacionales, como el artículo 16 del Pacto de la Sociedad de Naciones, el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas y la Resolución «Unidad para la paz», 377 (V), de la Asamblea General de Naciones Unidas que la aprobó el 3 de noviembre de 1950, comporta, como dijo Morgenthau, que el problema de la seguridad deja de ser de interés para una nación para hacerse de interés de todas las naciones que cuidarán colectivamente de la seguridad de las restantes naciones como si de la suya propia se tratara<sup>83</sup>. Por eso, aun cuando el sistema de seguridad colectiva es, por definición, preventivo, la noción constitucional de defensa nacional conecta con esta otra noción y conlleva la disponibilidad de las Fuerzas Armadas para actuar en escenarios distintos del territorio nacional<sup>84</sup>. Todo ello se inserta en una noción más amplia que ha definido muy bien Remiro Brotóns: «la política exterior de defensa reasume y absorbe todas las políticas sectoriales internas que necesitan ser complementadas mediante la cooperación interestatal»<sup>85</sup> y que emplea instrumentos de cooperación multi y bilaterales a cuyo amparo puede ser necesaria la presencia militar en el exterior. Pero si se fundan en tratados defensivos, como el del Atlántico Norte, el *quantum* y el cómo ya estarán previstos con precisión. Por eso la doctrina considera con razón que las

---

<sup>80</sup> Que, a su vez, también se replantea nuevas funciones a partir de la cumbre de «cumpleaños» de Washington, en abril de 1999. *Vid.* el Nuevo Concepto Estratégico aprobado en dicha cumbre (reproducido en *Meridiano CERL*, núm. 30, diciembre 1999, pp. 18 a 21) y el comentario del Almirante Guido Venturoni, «Iniciativas de la Cumbre de Washington: cómo dotar a la OTAN de las “herramientas” necesarias para desempeñar su cometido en el siglo XXI», en *Revista de la OTAN*, núm. 3, otoño 1999, pp. 8 a 11.

<sup>81</sup> Dirección General de Política de Defensa, *op. cit.*, pp. 117 a 118.

<sup>82</sup> Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica...*, *op. cit.*, vol. I, pp. 54 a 56; vol. II, pp. 131 a 135.

<sup>83</sup> Hans J. Morgenthau, *La lucha por el poder y por la paz*, traducido por F. Cuevas Cancino, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1963, pp. 549 a 550.

<sup>84</sup> Así lo vio Narcís Serra al describir, a mediados de los años ochenta y poco antes del referéndum sobre la permanencia en la Alianza Atlántica, las características de la participación de España en esta organización: «La política española de defensa», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 36, octubre-diciembre 1986, pp. 173 a 188. *Vid.* también, en esta misma línea interpretativa, el reciente y muy completo trabajo de Lorenzo Cotino Hueso, *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*, *op. cit.*, p. 136.

<sup>85</sup> Antonio Remiro Brotóns, *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, p. 12.

operaciones de mantenimiento de la paz se insertan, con el mismo rango que el desarme, en el sistema de seguridad colectiva<sup>86</sup>.

De esto se desprende, a efectos de la caracterización jurídica de estas actuaciones (para su posterior encaje constitucional), que siendo difícil determinar *a priori* si estamos ante una misión defensiva o al servicio de la acción exterior se pueden apuntar dos criterios complementarios:

- Será acción defensiva exterior, para España, una intervención ejecutada en un escenario espacial desde donde pueda ponerse en peligro la seguridad y la estabilidad internacionales de España, de sus aliados o del sistema de seguridad colectiva, siempre que, a juicio del Gobierno español o de una organización internacional de la que España forme parte, el riesgo sea real, no imaginario o no suficientemente contrastado.
- No serán acción defensiva exterior, para España, las intervenciones basadas en conceptos indeterminados (como el terrorismo) o insuficientemente contrastados (como las armas de destrucción masiva de Iraq y las que ya se empiezan a imaginar en Siria o en Irán).

Esto no quiere decir que sea ilegítima una acción militar en el exterior para hacer frente a otros riesgos internacionales (como el terrorismo) o para cooperar con otros aliados cuya situación no afecta al sistema de seguridad colectiva del que España forma parte pero, conforme al ordenamiento español, ni se pueden apoyar en el concepto «defensa»<sup>87</sup> ni pueden ejecutarse sin apoyo de una organización internacional como Naciones Unidas o la Alianza Atlántica. Pues, como dijo Marcel Merle, a menor eficacia de las organizaciones de seguridad colectiva, más intervencionismo de las grandes potencias<sup>88</sup>, y esta reflexión entra de lleno en la política mundial actual: conforme a la noción constitucional de defensa, no se puede invocar la seguridad colectiva (que se levanta casi por definición en las organizaciones internacionales universales o regionales) en operaciones destinadas a consolidar la hegemonía de algunas potencias.

Al final volvemos, tras esta vuelta, al punto de partida. La defensa del Estado a la que aluden el artículo 97 de la Constitución y, con algunos matices, los artículos 15 y 30 tiene, entre otras, una dimensión militar y, dentro de ésta, una dimensión externa que va más allá de la estricta defensa inmediata de España, pues entronca con la garantía de la paz y la seguridad de áreas geográficas relativamente próximas desde donde puede originarse un conflicto que acaba desestabilizando el ámbito espacial más próximo a España. En estos supuestos, la autorización parlamentaria parece necesaria como expresión de la función de control del Gobierno que corresponde

<sup>86</sup> Antonio Remiro Brotóns, Rosa Riquelme, Javier Díez-Hochleitner, Esperanza Orihuela y Luis Pérez-Prat, *Derecho internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 955 a 964.

<sup>87</sup> La conexión defensa internacional/terrorismo está apuntada muy pronto, tras el atentado terrorista de Al Qaeda en Estados Unidos, en el artículo de Robert Hall y Carl Fox, «Cómo replantear la seguridad», en *Revista de la OTAN*, invierno 2001-2002, pp. 8 a 11.

<sup>88</sup> Marcel Merle, *Bilan des Relations Internationales Contemporaines*, Economica, París, 1995, p. 72.



a las Cortes. Esto último es obvio pero, a reserva de las razones concretas que justifican el control-autorización, el elemento específico que tienen que valorar las Cortes es la existencia de una necesidad defensiva real y no imaginaria. Por poner un ejemplo: si el envío de tropas españolas a Iraq se justificara por la existencia de armas de destrucción masiva, habría que acreditar con cierto rigor la existencia no sólo de esas armas, sino también de su alcance espacial hasta atacar a España o a sus aliados. La no acreditación de esas circunstancias no impediría una misión militar a Iraq (siempre de acuerdo con la legalidad internacional) pero no invocando la defensa nacional sino, exclusivamente, la política exterior que dirige el Gobierno.

### 3.3. La noción de política exterior

Es el tercer eje que permite insertar las misiones internacionales de las Fuerzas Armadas en la Constitución. El ya citado *Libro Blanco de la Defensa 2000*, desarrollando una idea expuesta más sumariamente desde la Directiva 1/1991, señala la función de las Fuerzas Armadas como apoyo de la acción exterior: «Las Fuerzas Armadas son también un instrumento necesario para el mantenimiento de la estabilidad internacional»<sup>89</sup> y agrega: «El empleo de las Fuerzas Armadas 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>90</sup>.

Creo que es difícil expresar con menos palabras la actuación de las Fuerzas Armadas como instrumento de la acción exterior del Estado<sup>91</sup>.

Y dentro de estas actuaciones expresivas de la acción exterior aparecen, con gran fuerza, las misiones de paz y de ayuda humanitaria que han dado lugar a variadas clasificaciones y tipologías<sup>92</sup>. Lo primero que debemos seña-

<sup>89</sup> Ministerio de Defensa, *Libro Blanco*, *op. cit.*, p. 61.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>91</sup> Estas misiones internacionales están bien descritas por Javier Jiménez-Ugarte, *Síntesis y comentarios sobre la revisión estratégica de la defensa*, encarte de la *Revista Española de Defensa*, núm. 179, enero 2003, pp. 6 a 7.

<sup>92</sup> Romualdo Bermejo García (*op. cit.*, pp. 343 a 406): lucha de los pueblos coloniales, protección de nacionales en el extranjero, intervención humanitaria. Laura Pineschi (*Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, t. I, Cedam, Padova, 1998, pp. 23 a 41): operaciones de observación, operaciones mixtas de observación y de mantenimiento de la paz, operaciones de mantenimiento de la paz, operaciones mixtas de *peace-keeping* y de *peace-enforcement*. Renzo Dickmann («L'approvazione parlamentare dell'impiego dello strumento militare. L'esperienza delle operazioni internazionali di pace», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, año 51, fasc. 1, 2001, pp. 21 a 77): operaciones de formación de la paz y de prevención del conflicto (*peace-making*), operaciones de mantenimiento de la paz (*peace-keeping*), operaciones de imposición de la paz (*peace-enforcement*), operaciones de creación de la paz (*peace-building*). Blas Oliver Iguacel («Las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas y la política de formación», en la obra col. *Normativa reguladora del militar profesional en el inicio del siglo XXI y otros estudios jurídicos militares*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2001, pp. 303 a 311): operaciones de prevención de conflictos, operaciones de consolidación de la paz, operaciones de imposición de la paz. Manuel Antonio Martín Vicente («El estatuto de las fuerzas desplazadas», en la obra col. *Normativa reguladora del militar profesional...*, *op. cit.*, pp. 721 a 736): operaciones en cumplimiento de una Resolución de Naciones Unidas

lar es que las misiones de paz, con su variadas clasificaciones, no se insertan ni en el campo (ya muy reducido) de la guerra ni tampoco en el de la defensa aunque esto último debe matizarse. Las operaciones de las tropas españolas en Bosnia-Herzegovina y en Kosovo han participado en el restablecimiento de la paz en estos territorios, lo que sin duda coincide con uno de los escenarios estratégicos de actuación de las Fuerzas Armadas (el Mediterráneo y su entorno) para asegurar un enfoque integral de seguridad dentro de esa unidad geoestratégica<sup>93</sup>. Pero, tanto por el origen de la decisión (Resoluciones del Consejo de Seguridad y Resolución del Consejo Atlántico o del Consejo de la OSCE) como por la clase de acción desplegada [que cada vez se aproxima a la ayuda humanitaria como se ve en el caso de IFOR y de SFOR en Bosnia-Herzegovina y su evolución hacia la Misión Policial de la Unión Europea (MPUE) iniciada el de enero de 2003], responden, al menos desde el punto de vista del Derecho internacional y del Derecho interno, a la acción exterior del Estado.

En efecto, si examinamos estas acciones desde el lado de la defensa nacional y hacemos las dos clásicas preguntas que definen lo que es ésta, tal como las formula Jean-Luc Mathieu<sup>94</sup>, ¿qué se quiere defender y cómo se quiere defender?, hemos de responder que las tropas españolas que han participado en el Grupo de Observadores en Centroamérica (ONUCA) o en la Misión de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ) no defendían a España frente a ninguna amenaza ni lo hacían con los instrumentos bélicos usuales. En cambio, si lo vemos desde el lado de la acción exterior del Estado, parece que es uno de los ámbitos materiales de la política exterior<sup>95</sup>, ámbitos que no buscan defender a España sino defender un interés nacional, como dijo Reynolds<sup>96</sup>, que está constituido por un conjunto heterogéneo de objetivos que, en el caso de las misiones de paz, puede ser acrecentar la presencia española en la región conflictiva, mostrar capacidad colaboradora con la organización internacional que ha preparado la misión, penetrar en regiones en las que España ha estado ausente, etc., y todo ello sin citar objetivos más espurios como alcanzar contratos mercantiles en países destruidos por un conflicto, participar en un nuevo reparto de las fuentes de abastecimiento de materias primas o mostrar que se es un disciplinado servidor de alguna potencia hegemónica.

Pero objetivos justos o espurios, el empleo de las Fuerzas Armadas en la política exterior es política y jurídicamente legítimo a condición de que no lo confundamos con la defensa exterior del Estado. Diversos autores

---

(divididas a su vez en operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones de imposición de la paz), operaciones bajo una organización regional y operaciones como consecuencia de una decisión unilateral del Gobierno español.

<sup>93</sup> Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica...*, op. cit., vol. II, pp. 162 a 163; Ministerio de Defensa, *Libro Blanco*, op. cit., pp. 65 a 66.

<sup>94</sup> Jean-Luc Mathieu, *La défense nationale*, Presses Universitaires de France, París, 1996, p. 3.

<sup>95</sup> Sobre el significado jurídico de la dirección de la política exterior conforme al art. 97 de la Constitución, vid. Javier García Fernández, *El Gobierno en acción...*, op. cit., pp. 196 a 209.

<sup>96</sup> P. A. Reynolds, *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, traducido por F. Condomines, Tecnos, Madrid, 1977, p. 45.

se han planteado la legitimidad constitucional del empleo de las Fuerzas Armadas en esta clase de actuaciones que no responden a una finalidad defensiva, es decir, al margen del artículo 8 de la Constitución. La respuesta doctrinal es un indicio de cómo se van dando respuesta a los problemas, pues el primer autor que con solvencia se planteó esta cuestión en 1987, López Ramón, todavía se limitó a estudiar el problema desde la participación de las Fuerzas Armadas en la tareas de protección civil<sup>97</sup>. Posteriormente, a mediados de la década de los noventa, Fernández Segado combinó problemas de protección civil y de misiones de paz, pero poniendo más el acento en las primeras<sup>98</sup>. Eymar Alonso sólo estudia la constitucionalidad de las misiones internacionales en un capítulo de las *Lecciones de Derecho operativo* que, a pesar de tan incomprensible título, constituye un muy buen manual que preparó en 2001 la Escuela de Estudios Jurídicos de las Fuerzas Armadas<sup>99</sup>. Finalmente, Cotino Hueso, sin descuidar las misiones interiores, dedica un estudio más amplio a las misiones exteriores<sup>100</sup>. Todos estos autores responden positivamente en base, en primer lugar, a las previsiones de actuaciones no defensivas previstas en el artículo 22.1 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio; en segundo lugar, a que las misiones de paz y humanitarias no comportan el empleo de la fuerza si no es en defensa propia; en tercer lugar, a que pueden permitir alcanzar la paz, como exige el penúltimo párrafo del Preámbulo constitucional y, en cuarto lugar, el respeto a los tratados internacionales que nos conduce a considerar que la Carta de Naciones Unidas forma parte del Derecho interno español. Y vendría a corroborarlo el excelente trabajo introductorio a las citadas *Lecciones de Derecho operativo* donde el propio Eymar Alonso resume los principios jurídico-internacionales de las operaciones de mantenimiento de la paz (consentimiento de las partes, imparcialidad, uso limitado de la fuerza, mandato preciso, unidad de dirección política y de mando), todos los cuales son clara y perfectamente con la Constitución<sup>101</sup>.

Como conclusión, la noción de «política exterior» permite organizar misiones militares en el exterior con fines distintos de los bélicos y de los defensivos.

Llegados a este punto, estamos en condiciones de responder al interrogante que planteábamos en el título de este epígrafe. De las nociones constitucionales de «guerra», «defensa» y «política exterior» se desprende que la Constitución contempla la posibilidad del envío de misiones militares al exterior, pues estas misiones son instrumentos que sirven para ejecutar las misiones de carácter general atribuidas a las Fuerzas Armadas, misiones que

<sup>97</sup> Fernando López Ramón, *La caracterización jurídica...*, *op. cit.*, pp. 328 a 332.

<sup>98</sup> Francisco Fernández Segado, «La posición constitucional de las Fuerzas Armadas», en *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 67, enero-junio 1996, pp. 13 a 71.

<sup>99</sup> Carlos Eymar Alonso, «La base constitucional española», en la obra col. *Lecciones de Derecho operativo*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2001, pp. 97 a 107.

<sup>100</sup> Lorenzo Cotino Hueso, *El modelo constitucional...*, *op. cit.*, pp. 190 a 197.

<sup>101</sup> Carlos Eymar Alonso, «Los principios rectores de las operaciones militares exteriores», en la obra col. *Lecciones de Derecho operativo*, *op. cit.*, pp. 33 a 55.

se insertan conceptualmente en las tres nociones constitucionales que hemos descrito en este epígrafe.

¿Y el control parlamentario? Adelantándonos a lo que veremos en el siguiente epígrafe, señalaremos que la «guerra» no es posible sin una declaración regia autorizada por las Cortes Generales y que la «defensa» y la «política exterior» son atribuciones del Gobierno que, por ello, han de estar sometidas al control parlamentario previsto en el artículo 66.2 de la Constitución. ¿Con qué alcance? Se verá en cada caso, pero lo decisivo es que la «guerra», la «defensa» y la «política exterior» no se pueden controlar de la misma manera por lo que lo decisivo es la calificación que emanará del Gobierno y controlará el Parlamento. La calificación es el parámetro de control parlamentario y por eso es tan decisivo que la calificación otorgada por el Gobierno sea exacta.

#### IV. ¿QUÉ SE CONTROLA?

En mi trabajo *El control parlamentario de las misiones militares en el exterior*, encargado por la Fundación Alternativas de Madrid, dividía las misiones militares en el exterior conforme a la siguiente tipología:

1. Acción armada:
  - Legítima defensa (individual o colectiva).
  - Acción coercitiva que implica el uso de la fuerza sin finalidad auto-defensiva.
  - Acción de mantenimiento o imposición de la paz.
    - Operaciones de mantenimiento de la paz.
    - Operaciones de imposición de la paz<sup>102</sup>.
2. Acción no armada:
  - Diplomática.
    - Formalizada.
    - No formalizada.
  - Administrativa.

Dentro de esta tipología las acciones armadas, si bien con diferentes regímenes de control político como veremos más abajo, no ofrecen grandes dudas acerca de la pertinencia de su control, como hemos señalado al concluir el anterior epígrafe. Pero puede ofrecer alguna perplejidad equiparar misión militar con acciones no armadas de naturaleza diplomática o administrativa, por lo que conviene detenerse algo más en este punto.

<sup>102</sup> Esta clasificación de las operaciones de mantenimiento e imposición de la paz la tomamos de Martín Vicente («El estatuto de las fuerzas desplazadas», *op. cit.*, p. 723) que ofrece una tipología sencilla y bien ajustada a las diversas situaciones y regímenes jurídicos que hay en presencia.

Si empezamos por la acción diplomática, hay que apuntar que estas actuaciones inciden muy directamente sobre el envío de misiones militares al exterior porque, con gran frecuencia, éstas son consecuencia de la resolución de una organización internacional, universal o regional. Si la posición de España es relevante para acordar o no la organización de una operación (como ha ocurrido durante la crisis de Iraq en la que España era miembro del Consejo de Seguridad donde se debatió y se rechazó organizar una operación bajo el amparo de Naciones Unidas, pero puede darse en el Consejo Atlántico, en la OSCE o en el Consejo Europeo), esa posición debe ser debatida en las Cortes Generales y otro tanto puede decirse de otras acciones diplomáticas como la reunión celebrada en Lajes, antes del comienzo de la guerra, de la que emanaron dos comunicados muy relevantes, uno de los cuales constituía, si no una declaración de guerra, al menos una declaración de intenciones bélicas, o el artículo de prensa, aparecido el 30 de enero de 2003 en varios diarios europeos y estadounidenses, firmado por los Presidentes del Gobierno de España, del Reino Unido y de Italia, así como por otros cinco Jefes de Estado o de Gobierno, titulado «Europa y América deben permanecer unidas», en donde se exponía una visión sobre la crisis iraquí que conducía, o podía conducir, al conflicto armado, como efectivamente ocurrió. Y al lado de estas actuaciones formalizadas se pueden citar otras menos formalizadas (aunque acaban, en ocasiones, formalizándose) como fue, en las semanas previas al comienzo de la guerra, la participación de la diplomacia española en la preparación de la denominada «segunda Resolución», acción inicialmente no formalizada que, sin embargo, desembocó en dos acciones formalizadas: la presentación del proyecto de «segunda Resolución» y su ulterior retirada<sup>103</sup>.

¿Por qué controlar este tipo de actuaciones de no fácil formalización y que en ocasiones se deben ejecutar sin tiempo de acudir al Parlamento, y ello sin contar con las acciones cuyo éxito exige discreción y nada de publicidad? Porque son actuaciones que tienen como cobertura la dirección de la política exterior que corresponde al Gobierno *ex* artículo 97 de la Constitución. Se trata de actuaciones que hasta el presente han estado muy al margen del Parlamento, aun cuando no han faltado autores que han defendido con brillantez y con sentido democrático el control parlamentario de la política exterior y, con ello, las decisiones que afectan a la política de defensa, sobre la base de distinguir una *función de Estado*, que identifica los intereses nacionales, y una *función de gobierno*, que procede a realizar esos intereses y a individualizar y ejecutar los intereses secundarios<sup>104</sup>. Es evidente que la diplomacia multilateral es lo suficientemente compleja como para

<sup>103</sup> La trascendencia del control político de esta última decisión formalizada y la retirada del proyecto de «segunda Resolución» ha sido muy percibida por Javier Pérez Royo, «Obligación constitucional», en *El País*, 21 de marzo de 2003, si bien no compartimos que comporte, en sentido material, una declaración de guerra del Estado español al Estado iraquí ni, *a fortiori*, que ello exigiera la formalización de la declaración de guerra por parte de las Cortes Generales.

<sup>104</sup> Antonio Remiro Brotóns, *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 16 a 19 y 79 a 83; Antonio Remiro Brotóns, *Política exterior de defensa...*, *op. cit.*, pp. 59 a 76.

que sea imposible llevar cada decisión a adoptar al Parlamento, como si del envío de Fuerzas Armadas se tratara. Pero entre un control aprobatorio previo y la nada, hay situaciones y procedimientos intermedios que conviene fijar, como vio Pérez Royo al proponer que el Presidente del Gobierno acudiera al Congreso a debatir la posición de España con los Portavoces de los Grupos Parlamentarios<sup>105</sup>. Cuando se empezaba a perfilar la crisis de Iraq, a comienzos de 2003, el diplomático Alonso Zaldívar planteó la importancia política del eventual voto de España en el Consejo de Seguridad y apuntó la siguiente reflexión: «El voto de España lo decidirá su Gobierno, claro está, pero la oposición tendrá que hacer saber si lo comparte o no»<sup>106</sup>. Esta idea de Alonso Zaldívar venía a desvelar el trasfondo parlamentario de esta clase de decisiones que siempre han estado muy alejadas de la publicidad.

Cuando la decisión de la organización internacional depende de una implicación relevante del Estado español, implicación que entra en algunos de los supuestos materiales recogidos en el artículo 94.2 (de carácter político, militar o financiero principalmente), parece que esta decisión, por su proyección en la acción exterior del Estado, debe ser objeto de control parlamentario a través del correspondiente debate, pues se implica al conjunto del Estado a través del envío de Fuerzas Armadas o del correspondiente gasto público. Es cierto que, como se ha señalado, esta clase de actos son el resultado de la decisión libérrima del Gobierno<sup>107</sup>, pero no lo es menos que se trata normalmente de actos que trascienden de la nuda decisión del Presidente junto al Ministro de Asuntos Exteriores (pocas o ninguna vez estas cuestiones van al orden del día del Consejo de Ministros) y tienen importantes ramificaciones sobre las obligaciones políticas, económicas o militares del Estado. Por eso el Parlamento no debe quedar al margen de estas decisiones aunque ello no comporte una autorización previa.

Más complicado se presenta el caso de situaciones similares a la denominada «cumbre de las Azores», esto es la reunión que celebró el 16 de marzo de 2003 el Presidente de Estados Unidos con los Jefes de Gobierno británico y español en la base portuguesa de Lajes, y en donde se aprobó una declaración sobre Iraq titulada «Ayudaremos al pueblo iraquí»<sup>108</sup>. En realidad, el problema que subyace bajo esta declaración no es específico de las decisiones relativas al ejercicio de la guerra o de acciones bélicas. Es un viejo problema de Derecho internacional y de política internacional, pues se refiere al grado de legitimidad y de legalidad con que se reviste un Gobierno (sobre todo si está representado por su Presidente) que adquiere compromisos públicos con otros Estados, pero a través del nivel más bajo y menos formalizado de compromiso que es un comunicado final conjunto. Es lo que ocurrió en la base de Lajes sobre cuya finalidad «ultrairaquí» no

<sup>105</sup> Javier Pérez Royo, «Imperativo constitucional», en *El País*, 24 de enero de 2003.

<sup>106</sup> Carlos Alonso Zaldívar, «Un barómetro que anuncia tormenta», en *El País*, 6 de enero de 2003.

<sup>107</sup> Antonio Remiro Brotóns, *La acción exterior del Estado*, op. cit.

<sup>108</sup> También se aprobó otra declaración titulada «El compromiso con la solidaridad trasatlántica». Ambas declaraciones están reproducidas en *El País* de 17 de marzo de 2003.

vamos a entrar. Pues bien, a modo de ejemplo de actuaciones diplomáticas similares, la declaración «Ayudaremos al pueblo iraquí» contiene elementos de clara prefiguración bélica (reiteración de la responsabilidad de Iraq, advertencia de las «graves consecuencias» de incumplir la Resolución 1441, más una referencia explícita a la futura «presencia militar») que denotan que los Gobiernos firmantes de la declaración entran en el campo posible de una acción armada, es decir, en el compromiso de una acción militar que, además, se efectúa como respuesta de los Estados minoritarios del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas<sup>109</sup>. ¿Qué control político debe aplicarse a esta clase de acciones? No parece pensable un control parlamentario *a priori*, pues esta clase de reuniones, aunque preparadas normalmente por los llamados *sherpas*, no se dilucidan, en todos sus extremos, hasta el último momento. E incluso no sería beneficioso que un Gobierno llegara a la reunión con las cartas descubiertas tras un debate parlamentario. Pero si la declaración comporta compromisos militares y hasta la creación de un nuevo orden mundial<sup>110</sup>, no sólo debe haber un debate parlamentario, sino que el debate debe concluir con la votación de una proposición de apoyo a la declaración suscrita por el Gobierno.

En cuanto a lo que denomino abreviadamente acción administrativa, se trata de la actuación de un Gobierno a través de la cual se concede o se deniega autorización a otro Gobierno para realizar actividades militares en territorio nacional, es decir todas aquellas medidas que ha de adoptar unilateralmente un Gobierno respecto a situaciones bélicas que conciernen al Estado y que protagonizan otros Estados: autorización de sobrevuelo y de escala de aeronaves y de navíos en supuestos no contemplados como de aplicación automática por los tratados internacionales en vigor<sup>111</sup>, autorización de *refueling*, autorización de empleo no convencional de instalaciones militares (instalación de nuevas construcciones o de nuevas armas estáticas, etc.), escolta de navíos de guerra, etc.<sup>112</sup> Se puede aducir que estas actuaciones no se realizan en el exterior del territorio nacional, lo que es verdad. Sin embargo, se deben incluir en la noción de misión militar en el exterior porque son susceptibles de una reacción armada exterior que podría obligar a salir al exterior a las Fuerzas Armadas.

<sup>109</sup> Celestino del Arenal, «Respuesta al Cuestionario tras la Cumbre de Azores al Consejo Científico del Real Instituto Elcano», documento electrónico, 20 de marzo de 2003.

<sup>110</sup> Ramón Fernández-Sequeiro, «Respuesta al Cuestionario tras la Cumbre de Azores al Consejo Científico del Real Instituto Elcano», documento electrónico, 20 de marzo de 2003.

<sup>111</sup> Aunque el Ministro español de Defensa, según se desprende de *El Mundo* de 22 de marzo de 2003, invocó el Convenio de Cooperación para la Defensa con Estados Unidos, en su nueva redacción establecida por el Protocolo de enmienda de 10 de abril de 2002, para justificar la autorización de 3.648 sobrevuelos de aeronaves de Estados Unidos, conviene recordar que el artículo 12.1 exige decisiones adoptadas de mutuo acuerdo, lo que excluye todo automatismo y una decisión expresa del Gobierno español. Más aún, el nuevo artículo 12.2 del Convenio parece exigir acuerdos *ad hoc* para este tipo de situaciones. Y el artículo 21 (no modificado) requiere autorización previa por parte española para ejecutar obras en las instalaciones de apoyo.

<sup>112</sup> En *El País* de 17 de febrero de 2003 encontramos una completa relación de las actividades que Estados Unidos ha realizado con autorización del Gobierno español, actividades de dudosa, cuando no fraudulenta, cobertura jurídica.

No se crea que pecamos de sutiles planteando el alcance militar de estas actuaciones: en Alemania, uno de los primeros debates sobre la constitucionalidad del empleo de militares en acciones militares surgió durante la guerra en la antigua Yugoslavia cuando el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas cerró el espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina y la Alianza Atlántica quedó encargada de velar por esa prohibición por medio de aviones AWACS, prohibición que posteriormente reforzó por medio de la Resolución 816, de 31 de marzo de 1993, en donde se autorizaba a los cazas de la Alianza Atlántica a derribar las aeronaves que incumplieran la prohibición. Y en ese momento se planteó en Alemania la constitucionalidad de la presencia en los AWACS de controladores aéreos alemanes ya que esa presencia podía tener como consecuencia la intervención indirecta en una acción armada. Y el tema llegó hasta el Tribunal Constitucional Federal<sup>113</sup>.

Todos estos casos muestran que hay muchas situaciones en las que no es posible la aplicación automática de un tratado porque, sencillamente, el tratado no ha querido ir más allá. Las actuaciones que pueda realizar el Gobierno español en aplicación de los dos apartados del artículo 12 del Convenio sobre Cooperación para la Defensa suscrito con Estados Unidos son plenamente legítimas pero comportan obligaciones adicionales que las Cortes Generales deben controlar (primer apartado de dicho precepto) o incluso autorizar (segundo apartado).

## V. SIETE RAZONES CONSTITUCIONALES Y DOS MÁS *DE LEGE FERENDA* A FAVOR DEL CONTROL PARLAMENTARIO<sup>114</sup>

Una vez señalados los supuestos materiales que se engloban bajo la genérica denominación de misiones militares en el exterior ha llegado el momento de desplegar las razones que determinan que todas estas misiones sean objeto de control parlamentario, lo que no quiere que siempre sea obligada la autorización previa. Y ello obliga a avanzar brevemente qué entendemos por control parlamentario. En sentido jurídico, el control parlamentario es un instrumento al servicio de la relación fiduciaria que liga al Gobierno con el Parlamento, al objeto de renovar o romper esa relación<sup>115</sup>. El caso extremo de ruptura de la relación fiduciaria es la moción de censura o la denegación de confianza, pero salvo ese caso la función de control sobre el Gobierno se practica mediante los instrumentos usuales de información y de debate. Un supuesto intermedio de control que va más allá del mero control-información y que no alcanza la denegación de la confianza es el

<sup>113</sup> Peter Dreist, «El sistema alemán», en la obra col. *Lecciones de Derecho operativo*, op. cit., pp. 77 a 86.

<sup>114</sup> He desarrollado con más extensión este punto en mi obra *El control parlamentario...*, op. cit.

<sup>115</sup> Javier García Fernández, «La función de control del Parlamento sobre el Gobierno. Notas sobre su configuración jurídica», en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 1091 a 1113.



que se practica mediante actos parlamentarios de eficacia directa y cuasi-normativa o, a veces, plenamente normativa: la autorización para emitir deuda pública que se realiza mediante la Ley de Presupuestos, la recalificación de un tratado internacional o, por situarnos en el tema que nos ocupa, la autorización para declarar la guerra o para hacer la paz. De ahí que, en el campo del control sobre el Gobierno, la noción de acto parlamentario tenga una importancia extrema, pues, en algunos casos, el control sobre el envío de misiones militares al exterior no adoptará las usuales formas de control-información sino la más intermedia de acto parlamentario, sea o no legislativo.

La noción de acto parlamentario, desde el primer intento de construcción dogmática que realizó Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui<sup>116</sup> hasta el más reciente trabajo de síntesis de Paloma Biglino<sup>117</sup> (sin olvidar el estudio más sólido que hay sobre el tema que fue la tesis doctoral de Elviro Aranda<sup>118</sup>), tiene casi por obligación un alcance proteico, pues tan acto parlamentario es la elección de Magistrados del Tribunal Constitucional como la recalificación de un tratado, sin entrar en la multitud de actos administrativos y de gestión y en los estrictamente legislativos que la doctrina española también suele incluir dentro de la noción general. Pero ese carácter proteico es muy adecuado para el tema que nos ocupa pues, precisamente, las formas que adopta el control parlamentario sobre las misiones militares en el exterior pueden ser muy variadas como veremos más abajo<sup>119</sup>.

Apuntadas estas previas cuestiones metodológicas, hemos de señalar también que el problema central del control parlamentario de estas misiones es que, hoy por hoy, y ejercitado por igual por los Gobiernos del Presidente Aznar y del Presidente González, o se declara la guerra (como expresión más alta del control parlamentario) o no hay auténtico control. Y como, desde que entró en vigor la Constitución de 1978, no se ha declarado nunca la guerra, el resultado es que no hay control.

Sin embargo, hay razones más que suficientes (siete) para defender que ese control es un imperativo constitucional, a lo que debemos otras dos razones no constitucionales pero sí de *lege ferenda*. Empecemos por los siete argumentos de origen constitucional.

a) Todos los compromisos internacionales del Estado están incursos en un proceso de decisión parlamentaria pues el Capítulo III del Título III

<sup>116</sup> Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, «Hacia una teoría de los actos parlamentarios», en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, primavera 1981, pp. 67 a 85.

<sup>117</sup> Paloma Biglino, «Acto parlamentario», en Manuel Aragón (coord.), *Temas básicos de Derecho constitucional*, t. II, Civitas, Madrid, 2001, pp. 121 a 123.

<sup>118</sup> Elviro Aranda, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

<sup>119</sup> En otros ordenamientos, como el italiano, se tiene una percepción similar. Dejando aparte que la noción de acto parlamentario tiene en Derecho italiano un significado muy diferente, pues se refiere exclusivamente a las publicaciones oficiales de las Cámaras, la noción de «actos bicamerales no legislativos» (Paolo Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, 5.ª ed., Cedam, Padua, 1987, p. 287) alcanza, entre otras, actividades similares, como es la deliberación del estado de guerra.

muestra que no hay solo tratado internacional que no tenga que pasar por las Cortes, bien para su aprobación bien para su conocimiento posterior (conocimiento que las propias Cortes pueden recalificar en el supuesto del art. 95.2)<sup>120</sup>. En definitiva, si cualquier acto de eficacia internacional ha de ser aprobado por las Cortes, que, además, disponen de todo el control de la decisión, ¿cómo van a quedar fuera del control parlamentario actos tan importantes como el desplazamiento de unidades militares que pueden incluso entrar en combate aun cuando sólo sea con finalidad defensiva?

b) El antiguo estado de guerra, que desplazaba importantes facultades gubernativas hasta la autoridad militar, es el actual estado de sitio contemplado en el artículo 116 de la Constitución y desarrollado por la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio. Este estado de sitio posee relevantes concomitancias con el estado de guerra de la legislación de los siglos XIX y XX, pero al mismo tiempo presenta grandes diferencias. Las concomitancias son la finalidad del instituto y el sujeto que lo aplica: una situación máxima de crisis política que ha de gestionar la autoridad militar o, como se ha dicho, de crisis del Estado<sup>121</sup>. Pero la diferencia entre el estado de sitio y los antiguos estados de guerra es que la calificación de la situación crítica y la decisión sobre la declaración no corresponden al Gobierno ni, *a fortiori*, a la autoridad militar, sino al Congreso de los Diputados a propuesta del Gobierno.

Vista la configuración que del estado de sitio da Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio, se puede afirmar que el estado de sitio coincide en parte con el supuesto de la declaración de guerra (dimensión *ad extra* del país: insurrección o acto de fuerza contra la soberanía, la independencia o la integridad territorial) que requiere responder con recursos militares<sup>122</sup> y en parte se separa de la declaración de guerra para aproximarse a una crisis insurreccional o de orden público (dimensión *ad intra* del país: insurrección o acto de fuerza contra el ordenamiento constitucional) pero, en todo caso, se caracteriza por tres elementos: a) la decisión es parlamentaria si bien referida sólo a una Cámara; b) su ejecución es fundamentalmente militar como se establece en los artículos 33 a 36 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, y c) tres de los cuatro supuestos que justifican su aplicación situarían a España en tiempo de guerra conforme se define éste en el artículo 14 de la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, del Código Penal Militar: así lo vio Cruz Villalón al apuntar que en nuestro ordenamiento no existe una situación de guerra o de amenaza exterior respecto de la cual la Constitución haya guardado silencio<sup>123</sup>. Y el artículo 33.1 de la Ley Orgánica describe las funciones del Gobierno con connotaciones claramente militares.

<sup>120</sup> Sobre la recalificación de los tratados, *vid.* Jesús Rubí, «Los problemas de la calificación», en la obra col. *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1990, pp. 102 a 107.

<sup>121</sup> Pedro Cruz Villalón, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 108.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 109.

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 109.

Si la situación excepcional denominada estado de sitio, que tantas conexiones guarda con el empleo de la fuerza militar y que incluso exigiría la declaración de guerra en algunos de sus supuestos, si no fuera por su obsolescencia e ilegalidad, está totalmente parlamentarizada, cabe aventurar que el envío de fuerzas militares a una misión exterior (que incluso en alguna ocasión puede traer causa de la declaración de estado de sitio) ha de necesitar autorización parlamentaria. La filosofía de la autorización parlamentaria para declarar el estado de sitio consiste (y lo avalaría la innecesaria declaración del artículo 33.1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, relativa a las funciones directivas del Gobierno) en desmilitarizar la decisión sobre el empleo de las Fuerzas Armadas y residenciarla en el Parlamento. Si eso ocurre en un ámbito que puede ser meramente interno de España pero que también puede tener una dimensión exterior, cualquier otra decisión relativa al empleo de los Ejércitos en el exterior parece que debe seguir la misma teleología y contar necesariamente con la aprobación parlamentaria.

c) La limitación de los derechos subjetivos de los miembros de las Fuerzas Armadas adscritos a tales misiones contribuye también a defender la conveniencia del control parlamentario de las mismas. Se debe señalar, de entrada, que, conforme a la Ley 17/1999, de 18 de mayo, del Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas (por remisión a la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas), las personas integradas en las Fuerzas Armadas asumen la limitación de sus derechos en lo que se refiere a la privación de libertad, intimidad personal y familiar, libertad de residencia, circulación y entrada y salida de España, libertad de manifestación, etc., limitaciones que vienen a sumarse a las de carácter constitucional que afectan al derecho de sindicación y al derecho de petición<sup>124</sup>. Pero al lado de estas limitaciones, la participación en el extranjero en una misión militar supone un riesgo adicional en el disfrute de sus derechos constitucionales a la vida y a la integridad corporal, y una limitación sobrevenida (y cualitativamente más intensa que en territorio nacional) al derecho a la libertad, a la intimidad personal, al secreto de las comunicaciones, al derecho a elegir libremente la residencia y a circular libremente por territorio nacional, al derecho a entrar y salir libremente en territorio nacional y, en fin, al derecho de reunión pacífica. Y estos riesgos y limitaciones tienen un alcance poco previsible al producirse en territorios extranjeros poco pacíficos en un contexto de guerra y de violencia que no siempre se pueden definir con precisión. El resultado es que unos ciudadanos españoles se encuentran sometidos a un *plus* de limitaciones en el ejercicio de sus dere-

<sup>124</sup> Vid. Agustín Corrales Elizondo, «Consideraciones sobre un posible estatuto general de derechos y obligaciones del militar profesional en el marco de la Ley 17/1999, de 18 de mayo», en la obra col. *Normativa reguladora del militar profesional...*, op. cit., pp. 17 a 32; así como Antonio Mozo Seoane, «Reflexiones sobre los derechos y deberes del militar profesional», en la obra col. *Normativa reguladora del militar profesional...*, op. cit., pp. 33 a 44, y Sebastián Martínez Martínez, «Limitación a los derechos fundamentales de la constitución española en relación con las Fuerzas Armadas», en Manuel Ramírez Jiménez (ed.), *La función militar en el actual Ordenamiento constitucional*, Trotta, Madrid, 1995, pp. 603 a 616.

chos<sup>125</sup> y la decisión (exterior a los interesados) sobre esta limitación no debería adoptarse por un mero Acuerdo del Consejo de Ministros. Por el contrario, debería corresponder a las Cortes Generales, bajo las formas y procedimientos que veremos más abajo. Conviene advertir que esta conexión entre la ley y la limitación de los derechos subjetivos de los ciudadanos sometidos a la disciplina militar no es de hoy, la expuso Argüelles en su discurso preliminar a la Constitución de 1812: «Como el servicio militar es una contribución personal sobre los súbditos de un Estado, tanto más gravosa al que la sufre cuanto le sujeta a leyes más duras, disminuyendo en parte su libertad civil, es preciso que las Cortes la otorguen por tiempo limitado, y en virtud de utilidad o necesidad calificada»<sup>126</sup>.

d) Con ocasión de los preparativos últimos de la guerra contra Iraq, tres Catedráticos de Derecho constitucional, en un artículo de prensa, recordaron que la guerra vendría a dañar los derechos de la persona y especialmente el derecho a la vida y a la integridad física. Como ese derecho se extiende a todas las personas, y no sólo a las de nacionalidad española, este derecho jugaría «frente a actuaciones de poderes públicos españoles en acciones que supongan un uso de la fuerza contra la integridad o independencia del país» ya que las vidas arrebatadas por las Fuerzas Armadas españolas sólo se justificarían por la eximente de la legítima defensa<sup>127</sup>. Apurando el argumento de estos tres constitucionalistas, podemos recordar que sólo las Cortes Generales tienen competencia para determinar la existencia de un estado de agresión que exija aplicar la legítima defensa y ello es así porque, como señalábamos más arriba, en el ordenamiento español toda la acción exterior del Estado está parlamentarizada con independencia de que la política exterior sea dirigida por el Gobierno.

e) Hay también un argumento que quizá ha perdido relevancia pero que en otras épocas tuvo decisiva importancia: las previsiones presupuestarias. Como se sabe, el debate doctrinal sobre la naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos (ley formal o ley material) tuvo su origen, en Prusia en la década de los sesenta del siglo XIX, cuando el *Landtag* se negó a votar el presupuesto para la guerra, lo que dio lugar al conocido opúsculo de Laband *Derecho presupuestario*<sup>128</sup>. En la actualidad, el tema no reviste en ningún Parlamento ese carácter enconado pero no podemos olvidar que, según la prensa, la cobertura presupuestaria del envío de la flotilla española de apoyo logístico al escenario de la guerra de Iraq es ayuda humanitaria. Para evitar estas situaciones debería ser obligatoria no sólo la aprobación parlamentaria de esas misiones (con las excepciones que veremos más abajo),

<sup>125</sup> Vid. las consideraciones y propuestas sobre el estatuto de estas personas en Manuel Antonio Martín Vicente, «El estatuto de las fuerzas desplazadas», *op. cit.*, pp. 721 a 736.

<sup>126</sup> Agustín de Argüelles, *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, *op. cit.*, p. 123.

<sup>127</sup> Luis Aguiar, Luis López Guerra y Pablo Pérez Tremps, «Constitución y guerra», en *El País*, de 19 de marzo de 2003.

<sup>128</sup> Álvaro Rodríguez Bereijo, «Laband y el Derecho presupuestario del Imperio Alemán», estudio preliminar a Paul Laband, *Derecho presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pp. V a LXXIII.

sino que esta aprobación parlamentaria conllevara, si no existiera crédito o no fuera ampliable el consignado, la concesión del correspondiente crédito extraordinario o suplemento de crédito. Y ya que tocamos esta dimensión presupuestaria no debe olvidarse que esta clases de misiones puede llevar emparejada alguna responsabilidad para el Estado y, por ende, generar ciertas obligaciones para la Hacienda Pública, lo que avala también la conveniencia de la autorización parlamentaria<sup>129</sup>.

f) Otro argumento a favor del control parlamentario, y no de los menos decisivos, se refiere a la calificación de la acción militar. ¿Qué es lo que permite calificar como bélico a un conflicto? ¿La cualidad del escenario conflictivo o la cantidad de efectivos españoles desplegados? ¿Y quién tiene la competencia para la calificación? Todos estos interrogantes se plantean cuando surge una discrepancia entre un Gobierno y la oposición a propósito de una determinada misión y tenemos ejemplos recientes en España. Yo creo que la calificación no puede quedar en manos del Gobierno, por muy director de la política exterior que sea, pues si los tratados calificados por el Gobierno pueden ser recalificados por el Parlamento conforme al artículo 94 de la Constitución ¿cómo no van a recalificar las Cortes una acción que puede generar obligaciones políticas o financieras?

g) Y esto nos lleva directamente al tema de la cantidad de efectivos. Hasta ahora, y salvo en alguna de las misiones humanitarias de Centroamérica, España no ha aportado efectivos numerosos, sino muy limitados: Guerra del Golfo de 1991, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Operación Libertad Duradera, Iraq en 2003. Pero esa reducida presencia no deja de plantear problemas sobre todo si se conecta con el tema de la calificación: ¿misión humanitaria, misión militar?<sup>130</sup> Y con el de las eventuales represalias: el envío de mil combatientes puede ser considerado como un acto de agresión y entrar en la categoría de Estado agresor a juicio del otro Estado contendiente. En tal circunstancia, sólo las Cortes deben valorar y adoptar una decisión que nos sitúa entre las partes de un conflicto.

Veamos ahora las dos razones *de lege ferenda*.

a) La primera de estas razones se refiere más a la gestión de las misiones que a la decisión de su envío. Ha llegado el momento de recordar que, hasta el presente, el envío de tropas militares a misiones exteriores ha sido

<sup>129</sup> No se trata de una hipótesis irreal, como se ve en el trabajo, muy bien desarrollado, de Agustín Corrales Elizondo, «Algunos problemas actuales sobre la responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito militar, penal y administrativo. Consideración especial de la originada en operaciones internacionales de las Fuerzas Armadas», en el vol. col. *Lecciones de Derecho operativo, op. cit.*, pp. 217 a 221, si bien la práctica de las misiones militares ha tendido a otorgar gran impunidad a los Estados actuantes. En la misma línea, Manuel Antonio Martín Vicente, «El estatuto de las fuerzas desplazadas», *op. cit.*, p. 729.

<sup>130</sup> En el mismo sentido Paz Andrés Sáenz de Santa María y Luis Ignacio Sánchez Rodríguez, «¿Estamos en guerra?», en *El País*, 9 de abril de 2003, quienes son taxativos en su interpretación: «En cuanto a España, el apoyo logístico que está prestando hasta el momento tampoco permite incluirla entre los que están inmersos en las operaciones militares. Jurídicamente, pues, a la luz de lo que debe entenderse por guerra en el Derecho internacional, no estamos en guerra.»

adoptado por acuerdo del Consejo de Ministros o de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis. Como, de acuerdo con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, ya no existen actos políticos del Gobierno exentos de control jurisdiccional, como sí preveía la anterior Ley de 1956, la decisión de participar en una misión militar, sobre todo si no responde a principios claramente humanitarios, puede ser recurrida ante los Tribunales, máxime cuando la Ley 29/1998, de 13 de julio, prevé en su artículo 2.a) que ese orden jurisdiccional conocerá las cuestiones que se susciten en relación con los derechos fundamentales a propósito de los actos del Gobierno. Y ¿quién asegura que los agentes del país al que va dirigida la misión no van a poner en marcha un contencioso-administrativo para intentar impedir lo que por naturaleza no debe ser suspendido si no por el Parlamento?

Por ello, no es aconsejable adoptar medidas de esta importancia que puedan ser recurridas (y hasta suspendidas cautelarmente) ante los Tribunales. Parece más acorde con la independencia de que debe disfrutar todo Gobierno que la decisión se adopte en sede parlamentaria, pues el producto de esa decisión de las Cortes Generales sería bien una ley bien un acto parlamentario controlable ante el Tribunal Constitucional conforme al artículo 42 de su Ley Orgánica y ello en el supuesto de que esa decisión vulnerara algún derecho fundamental que es el único supuesto que podría legitimar un recurso contra una decisión estrictamente política que sólo el ciudadano, en las elecciones o mediante sus representantes, debe juzgar. Por ende, no parece descabellado proteger la ejecutividad de la decisión mediante la aprobación parlamentaria del envío de la misión.

b) El gran diplomático estadounidense George F. Kennan escribió en varias ocasiones que a la hora de conducir la diplomacia todo Gobierno debe prestar atención a la opinión pública y añadía que, a diferencia de Estados Unidos, en los regímenes parlamentarios europeos la opinión pública está normalmente en el Parlamento<sup>131</sup>. Kennan añadía también que en los grandes temas de política internacional (ponía el ejemplo de las relaciones de Estados Unidos con la Unión Soviética) suele haber dos grandes polos opuestos en la opinión pública, por lo que los Gobiernos deben evitar situarse en claro apoyo de uno de los polos y buscar políticas intermedias que no provoquen grandes rechazos en una parte de esa opinión pública<sup>132</sup>. Es una visión incisiva pero no totalmente novedosa, pues algunos sociólogos de las relaciones internacionales, como Merle, consideran que la opinión pública interna es un actor de las relaciones internacionales<sup>133</sup>. Pero un Gobierno no debe enfrentarse a la opinión pública, pues o sale desgastado el Gobierno o se desgasta la legitimidad democrática de éste y en el supuesto de que

<sup>131</sup> George F. Kennan, «La democracia y la política exterior de los Estados Unidos», recogido en su libro *Al final de un siglo. Reflexiones, 1982-1995*, traducido por E. L. Suárez, Fondo de Cultura Económica, México DF, p. 153.

<sup>132</sup> George F. Kennan, «La política estadounidense hacia Rusia en vísperas de la elección presidencial de 1984», en *Al final de un siglo..., op. cit.*, pp. 111 a 113.

<sup>133</sup> Marcel Merle, *Sociologie des relations internationales*, 4.<sup>a</sup> ed., Dalloz, París, 1988, pp. 343 a 345.

salga vencedor. Ante esos riesgos, el debate parlamentario contribuye a orientar y, sobre todo, a encauzar a la opinión pública y ello con independencia de que en ese trance salga vencedora la posición del Gobierno, pues los sectores opuestos, si se ven representados por la opinión, no van a incubar posiciones deslegitimadoras del sistema político. Un Gobierno tiene muchas posibilidades de salir victorioso en un debate parlamentario, sobre todo si hay votaciones, pero esa victoria no va a ser indigerible por la opinión pública adversa si se sabe representada en el Parlamento y si sabe que sus representantes han podido utilizar los instrumentos de control<sup>134</sup>.

Siete razones de índole constitucional y dos basadas en criterios *de lege ferenda* pueden ser suficientes, en una primera aproximación, para comprender que las misiones de paz en el exterior deben ser controladas, cuando no autorizadas, por las Cortes Generales.

## VI. LAS MODALIDADES DEL CONTROL PARLAMENTARIO

### 6.1. Operaciones de alcance militar

*Grosso modo*, las categorías de intervención militar en el exterior se reducen a las siguientes posibilidades: declaración de guerra (hoy por hoy, prohibida por la Carta de Naciones Unidas); legítima defensa, individual o colectiva, como sería el caso del conflicto del Islote de Perejil si no fuera por la endeblez de los títulos que avalarían la soberanía española<sup>135</sup>; acción coercitiva que implica el uso de la fuerza sin finalidad autodefensiva, como ha podido ser la primera intervención logística en Iraq que no contaba con respaldo de Naciones Unidas ni de ninguna otra organización regional en las que España está integrada; acciones de imposición de la paz (*peace enforcement*) como fueron las primeras intervenciones en Bosnia-Herzegovina o en Kosovo; acciones de mantenimiento de la paz (*peace keeping*), como las actuales de Bosnia-Herzegovina o en Kosovo o en Centroamérica en las décadas de los ochenta y noventa; acción diplomática formalizada, como el voto en foros internacionales; acción diplomática no formalizada.

Como puede comprenderse, este conjunto de acciones no puede ser objeto del mismo tratamiento. Dejando a un lado la ya ilegal declaración de guerra y centrándonos en las acciones militares que no sean de estricto mantenimiento de la paz que se aproximan más a lo policial, podemos decir que todas éstas [legítima defensa, individual o colectiva; acción coercitiva que implica el uso de la fuerza sin finalidad autodefensiva; acciones de imposición de la paz (*peace enforcement*)] se caracterizan, desde un punto de vista material, por las siguientes peculiaridades:

<sup>134</sup> En el reciente trabajo de Carlos Alonso Zaldivar, *Monedas torcidas. Percepciones mutuas entre España y Estados Unidos*, (Papel de Trabajo, Real Instituto El Cano, Madrid, 2003), encontramos un buen ejemplo del peso de la opinión pública a la acción exterior del Estado.

<sup>135</sup> Sobre los aspectos jurídicos del incidente del islote de Perejil, Lorenzo Cotino Hueso, *El modelo constitucional...*, *op. cit.*, pp. 152 a 155.

- constituyen auténticas acciones militares con obligado o eventual empleo de las armas. Por ello comportan no sólo riesgos reales para el personal que integra estas misiones, sino también para terceros, lo que puede generar responsabilidad para el Estado español;
- pueden situar a España y a los españoles al alcance de eventuales represalias;
- exigen desembolsos de cierta relevancia, no siempre previstos en los Presupuestos ordinarios;
- han de contar con una dirección política y una dirección operacional que pueden corresponder o no a España;
- por lo anterior, las tropas españolas pueden estar a las órdenes de autoridades militares de otros países y viceversa, las autoridades militares pueden tener bajo su mando a tropas de otros países.

Si se trata de operaciones auspiciadas por Naciones Unidas, esta organización ha adoptado diversas Resoluciones para regular el estatuto, las obligaciones mutuas, la seguridad del personal<sup>136</sup>, pero otras veces son otros Estados los que de manera unilateral establecen los protocolos necesarios para la gestión de la misión, protocolos que el Gobierno español asume.

Todo ello nos conduce a la necesidad de que, dado el alcance de las misiones, donde el Estado español renuncia a ciertas atribuciones, donde se pueden originar responsabilidades hacia ciudadanos españoles o hacia los de terceros países, donde la dirección operacional española puede implicar consecuencias políticas para terceros Estados, sean las Cortes Generales las que autoricen estas operaciones.

¿Cómo regular este control? No es misión de los Reglamentos parlamentarios definir materialmente las actuaciones gubernamentales sometidas a control. Parece más bien que deben ser las normas sustantivas las que realicen esa función y que sólo después de definir las los Reglamentos parlamentarios las acomoden al funcionamiento interno de las Cámaras. Y la norma sustantiva que ha de regular esas actuaciones no puede ser otra que la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar. En esta Ley, concretamente en su artículo 6<sup>137</sup>, en su Título II («De la contribución de los recursos de la nación a la defensa nacional») y en su Título III («De las Fuerzas Armadas»), se debe residenciar la reforma que establezca los supuestos de autorización

---

<sup>136</sup> Véanse todas estas Resoluciones y un muy atinado comentario en José Alejandro Consigli y Gabriel Valladares, *Las operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Una aproximación desde el Derecho internacional*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 1997. Para las reclamaciones en operaciones de la Alianza Atlántica, Ramón Candil Muñoz, «El procedimiento diseñado por la OTAN para el tratamiento de las reclamaciones de los eventuales perjudicados», en el vol. col. *Lecciones de Derecho operativo*, op. cit., pp. 223 a 227.

<sup>137</sup> Precepto donde la proposición de ley del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en el Congreso de los Diputados en 1999 pretendía introducir la declaración de guerra.



parlamentaria o de información al Parlamento con relación a las diversas actuaciones militares de las Fuerzas Armadas en el exterior<sup>138</sup>.

Concretamente, la previsión de autorización y control parlamentario que se incorporara al artículo 6 iría acompañada de la adición al Título II de un artículo que hiciera referencia a estas operaciones de carácter militar (quizá un art. 22 bis), que luego se podrían describir en el artículo 24 aprovechando que quedó sin contenido tras la Ley Orgánica 1/1984. Y en este nuevo artículo 24 habría que introducir la previsión de la autorización parlamentaria. ¿Con qué forma?

La forma de la autorización puede ser la de una ley ordinaria o la de una resolución, de una o de las dos Cámaras. Creo que habría que optar por la forma legislativa para evitar innecesarias impugnaciones y porque sólo por ley se deben regular los elementos presupuestarios, restrictivos de derechos, de asunción de responsabilidad, etc. Como se sabe, no hay relación de jerarquía entre una ley orgánica y una ley ordinaria pero precisamente porque la relación es de competencia, la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, está capacitada para organizar la forma de autorización que se considere más acorde con los principios constitucionales. Es competencia de la ley orgánica ordenar la entrada de la ley ordinaria en estos procedimientos. Por otra parte, como no parece conveniente el alargamiento de estas autorizaciones en sede parlamentaria, la aprobación de esta clase de leyes debería efectuarse mediante el procedimiento de lectura única. Y aunque no haría falta reformar los Reglamentos de las Cámaras, quizá fuera conveniente un cambio del artículo 150 del Reglamento del Congreso y del artículo 129 del Reglamento del Senado para regular expresamente esa posibilidad.

Probablemente no sea necesaria otra reforma, pues entrar en definiciones muy detalladas o en procedimientos muy especializados no contribuye a facilitar un principio, el de la aprobación parlamentaria de las actuaciones militares, que debe ser nítido y claro.

## 6.2. Operaciones humanitarias y de consolidación de la paz

Desde un punto de vista dogmático, esta clase de operaciones (*peace keeping*) son las que más dudas pueden provocar. Son operaciones, en principio, no militares, ejecutadas tanto por miembros de las Fuerzas Armadas como de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en donde el empleo de la fuerza no debe ir más allá de lo estrictamente defensivo, precisamente cuando el grueso de su actuación es antes humanitario que coactivo. Desde este punto de vista, no se pueden contemplar como acciones militares.

Pero es igualmente cierto que desde el punto de vista de la logística son operaciones muy similares a las militares, en especial a las de *peace enfor-*

---

<sup>138</sup> En Italia, con la Ley 25 de 1997 se adoptó una fórmula similar (Renzo Dickmann, «L'approvazione parlamentare...», *op. cit.*, pp. 24 a 34; Roberto Fusco, «La base constitucional y los procedimientos nacionales en el modelo italiano», en el vol. col. *Lecciones de Derecho operativo, op. cit.*, pp. 65 a 76).

*cement*, que en la práctica no siempre ve la línea divisoria, que las Fuerzas Armadas españolas se integran en organizaciones militares como la Alianza Atlántica y que también pueden estar a las órdenes de otros mandos extranjeros. Por otra parte, habría quien se sentiría incitado a calificar como *peace keeping* lo que es en realidad *peace enforcement* para evitar el control parlamentario.

Con todo, hay operaciones humanitarias donde han participado efectivos militares españoles muy reducidos (un avión y veinte militares en UNAMIR, Ruanda, en 1994; menos de cincuenta oficiales en Grupo de Observadores Militares en MINIGUA, en Guatemala, en 1994; la operación *India-Mike* para las inundaciones de Mozambique, en 2000, etc.). Ante esta clase de actuaciones, sería desproporcionada la exigencia de una ley.

Quizá la fórmula, técnicamente más compleja, sería atribuir al Gobierno la calificación de operación no militar pero abriendo la posibilidad de que las Cortes, al igual que ocurre con los tratados, recalificaran la operación y la tramitaran como proposición de ley. Ello supone una inicial previsión en el citado nuevo artículo 24 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, y llevar esta previsión a los Reglamentos de las Cámaras, concretamente, al Título VII del Reglamento del Congreso, donde debería crearse un Capítulo Primero bis (para que vaya a continuación de los tratados internacionales) que previera que el Gobierno remitirá una comunicación al Congreso sobre la constitución de una misión humanitaria o de mantenimiento de la paz, lo que, de oficio, dará lugar a un debate en el que o bien se acuerda votar la toma de razón de la operación con forma de proposición no de ley o bien, alternativamente, se aprueba una proposición de ley de lectura única que contenga la autorización. Y para el Senado habría de crearse una Sección nueva, la octava, dentro del Capítulo II Título IV («De los procedimientos legislativos especiales») donde la Cámara no podría disponer del margen de libertad que posee el Congreso, pues si éste hubiera procedido a la recalificación y hubiera tramitado una proposición de ley de lectura única ya sería de aplicación el reformado artículo 129 del Reglamento. Por ello, esta nueva Sección novena sólo sería de aplicación si el Congreso no hubiera recalificado la iniciativa del Gobierno y permitiría al Senado iniciar, por su parte, la recalificación aplicando entonces las previsiones del artículo 89.2 de la Constitución, es decir, remitiéndose nuevamente al Congreso.

Creo que de esta manera se salvaguarda no sólo la necesidad de control parlamentario efectivo, sino también la agilidad de estas actuaciones y la potestad del Gobierno en la dirección de la política exterior.

### **6.3. Actuaciones políticas, diplomáticas y administrativas**

Como se deduce de lo que hemos avanzado en el epígrafe 4, en esta modalidad de control entraría lo que denomino «acción no armada», es decir, actuaciones políticas («cumbre de las Azores»), diplomáticas (actuaciones en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y foros similares) o admi-

nistrativas (autorización de *refueling*, de ataque de buques, de nuevas construcciones en instalaciones de apoyo, etc.) si no son de ejecución automática conforme a los tratados internacionales en vigor.

En este punto convendría no confundir este tipo de debates con los debates generales, como los que, al amparo de diversos procedimientos, ha habido en el Congreso de los Diputados en las semanas previas a la Guerra de Iraq, en los que ha participado frecuentemente el Presidente del Gobierno. La diferencia estriba en que no se trata de debates de política exterior general acerca de la oportunidad de participar en una operación más o menos bélica, sino de debates sobre decisiones concretas que ha adoptado o debe adoptar el Gobierno. Por otra parte, hacer una relación de los supuestos (voto con o sin discurso en el Consejo de Seguridad, intervención en el Consejo Europeo, autorización de ataque de buques, etc.) es imposible. Sólo se puede adelantar un criterio general, el único reconducible a la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, que serían aquellos supuestos de actuaciones materiales con incidencia sobre la defensa nacional. En tales supuestos, que podrían incorporarse a un nuevo artículo 24 bis, se podría efectuar una enumeración no exhaustiva de operaciones que el Gobierno debe autorizar a petición de los Estados aliados y que el Gobierno debe comunicar inmediatamente al Congreso (no parece necesario implicar también al Senado) para su debate bien en Comisión, bien, aplicando el procedimiento de acceso a los secretos oficiales previsto en la Resolución de la Presidencia de 2 de junio de 1992<sup>139</sup>, si así lo solicita el Gobierno.

Por ende, se pueden contemplar tres supuestos que se clasifican por su origen. Si el supuesto desencadenante está contemplado en un tratado válidamente suscrito por España y debidamente publicado, el Gobierno no puede llevar el tema a debate y menos aún a autorización parlamentaria. Si el supuesto desencadenante emana de una decisión adoptada en una organización internacional que ha acordado organizar una misión militar, el uso del territorio español trae causa de la decisión previa adoptada por el Gobierno aunque el elemento determinante es la legalidad, conforme a Derecho internacional, de la decisión sobre el empleo de la fuerza, pues puede resultar que España no acuda al empleo de la fuerza pero, por responder a un acto internacional lícito, permita el empleo del espacio aéreo o el ataque de buques. Finalmente, si se trata de la petición de un Gobierno sin una base convencional, el Gobierno debe llevar el asunto a debate parlamentario por las mismas razones que en el caso anterior: que el Gobierno sacaría las conclusiones oportunas y contribuiría, además, a incidir en la opinión pública, la cual debe conocer la posición de los diversos partidos presentes en el Parlamento.

Finalmente, para actuaciones en foros internacionales con posible incidencia en un conflicto armado, parece difícil formalizar la presencia parlamentaria del Gobierno pero sería interesante crear costumbres parlamen-

---

<sup>139</sup> Vid. el comentario a esta Resolución en Juan Cano Bueso, *Información parlamentaria y secretos oficiales*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1997.

tarias como el debate que sigue a las reuniones del Consejo Europeo. Es difícil avanzar mucho más pero un Gobierno se legitima más ante la opinión pública, como propugnaba Kennan, si decisiones de esta clase pueden ser debatidas (y criticadas). No obstante, conviene diferenciar entre la acción formalizada o la acción informal. En el supuesto de una decisión pública y formalizada (el voto en un foro internacional o la aprobación de una declaración conjunta), el Gobierno debe llevar el tema a debate parlamentario porque son supuestos muy próximos, en su desarrollo, a los del artículo 94.2, que conllevan responsabilidades importantes. Pero el debate debe concluir en la petición expresa de autorización parlamentaria por el Gobierno porque la potestad de dirección de la política exterior que corresponde al Gobierno conforme al artículo 97 de la Constitución se vería disminuida si un acto de naturaleza estrictamente política (aun con consecuencias jurídicas) tuviera que ser expresamente aprobado por el Parlamento. Yo entiendo que para hablar, en este caso, de control parlamentario basta un debate parlamentario en el Congreso de los Diputados, del que el Gobierno sacaría las conclusiones oportunas y contribuiría, además, a incidir en la opinión pública, la cual debe conocer la posición de los diversos partidos presentes en el Parlamento cuando implica un giro notable en la política exterior de la defensa. Y, a lo sumo, se reforzaría la posición política con la votación de una moción o proposición de apoyo a la actuación gubernamental. En cambio, debe quedar fuera del debate la acción diplomática no formalizada que es consustancial a la facultad gubernamental de dirección de la política exterior.

## VII. CONCLUSIONES

**Primera.** En el constitucionalismo histórico español predominó un modelo mixto que atribuía al Poder Ejecutivo de las decisiones militares pero, en la práctica, permitía (y así se practicó) grandes debates parlamentarios, muchos de los cuales traían causa de instrumentos formales para la gestión de las expediciones militares (declaración de guerra, tratados de alianza, etc.). Este régimen sólo se rompe con la Constitución de 1931 que rechaza expresamente la guerra y residencia en el Parlamento todas las decisiones militares e internacionales, aunque, como vio algún autor, siempre quedó algún pequeño resquicio para el Presidente de la República y el Gobierno.

**Segunda.** Conforme a la Constitución, el único control parlamentario explícito sobre las misiones militares sería el de la declaración de guerra previsto en el artículo 63.3, pero al suscribir España la Carta de Naciones Unidas y publicarla válidamente en el *BOE*, ha perdido el dominio sobre el uso de la guerra y sobre su declaración que ya corresponde al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o, a lo sumo, a su Asamblea General. Sin embargo, hay otras previsiones constitucionales aun que no explícitas.

**Tercera.** Pero una cosa es que la guerra sea ilegal y otra que no se desprenda del artículo 63.3 de la Constitución una conclusión: que, como corroboran los artículos constitucionales dedicados a los Tratados, las misio-

nes militares en el exterior deben ser autorizadas por las Cortes, tanto por razones que emergen de la propia Constitución como por razones *de lege ferenda*.

**Cuarta.** Admitido este principio, se pueden señalar tres procedimientos distintos para asegurar el control parlamentario: la autorización previa de las de alcance militar por medio de una ley; la comunicación del Gobierno a las Cortes de las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz, con posibilidad de recalificación parlamentaria, y el obligado debate, sin autorización, de las actuaciones políticas, diplomáticas y administrativas.

**Quinta.** Para hacer efectivos estos procedimientos de control sería suficiente, en principio, reformar la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar, por un lado, y los Reglamentos de ambas Cámaras, reformas que en todo caso no serían especialmente complejas.