

**Grado en: DERECHO**  
**Facultad de Derecho**  
**Universidad de La Laguna**  
**Curso 2014/2015**  
**Convocatoria: SEPTIEMBRE**

**REGIMEN JURÍDICO DE LA DEFENSA. UN**  
**ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO EN**  
**ESPAÑA Y FRANCIA.**

THE DEFENSE LAW SYSTEM. A COMPARATIVE LAW STUDY BETWEEN  
FRANCE AND SPAIN.

**Realizado por el alumno: D. GUILLERMO ANTONIO DOMINGUEZ GIMBERNAT**

**Tutorizado por el Profesor: D. FRANCISCO VILLAR ROJAS**

**Departamento: DISCIPLINAS JURIDICAS BÁSICAS**

**Área de conocimiento: DERECHO ADMINISTRATIVO**

## ABSTRACT

The current work consists of the drafting of a comparative study between Spanish and French legal systems about the defense law system and, more specifically, the institutional place of the Army. An analysis of each legal system will be done separately in the first two sections, whereby several topics will be dealt such as the legal sources which legitimize the development, framework and action of the Army; the distribution of competences concerning defense between the main state institutions, the principles which run Army's action, the ruling of the state of siege and the procedure required to send national troops abroad. Plus, we will focus on the legal framework concerning the nuclear weapon in the French legal system. Finally, the third section will develop a comparative study in which we will be able to picture the most significant differences between both legal systems and the conclusions.

## RESUMEN (entre 150 y 350 palabras)

El objetivo de este trabajo consiste en la realización de un estudio de derecho comparado de los ordenamientos jurídicos francés y español sobre el régimen jurídico de la defensa y, más particularmente, la función institucional de las Fuerzas Armadas. Durante las dos primeras partes del trabajo se procederá al análisis de cada ordenamiento por separado de, entre otras cuestiones, las fuentes normativas que legitiman el desarrollo, la organización administrativa y la actuación de las Fuerzas Armadas; el reparto de competencias entre los poderes del Estado en materia de defensa, los principios que rigen la actuación de las Fuerzas Armadas, la regulación del estado de Sitio así como los procedimientos sobre el envío de tropas al extranjero. En particular, en el ordenamiento francés nos detendremos a exponer el régimen jurídico del arma nuclear. Por último, en un tercer apartado se desarrollará un estudio comparativo a través del cual se podrá visualizar las diferencias más destacables entre ambos ordenamientos y las conclusiones.

## INTRODUCCIÓN

### I.-LA DEFENSA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO FRANCÉS

#### 1) FUENTES

##### 1. 1. FUENTES JURÍDICAS

###### A. Fuentes Nacionales

a. La Constitución

b. La Ley

c. El Reglamento

###### B. Fuentes extra nacionales

##### 1.2. FUENTES NO JURIDICAS: “Le libre blanc”

#### 2) PRINCIPIOS DE LA DEFENSA

##### 2.1. PRINCIPIOS NO ESTRATÉGICOS

A. Principio de la nacionalidad de la defensa

B. Principio de jerarquía: subordinación de las fuerzas armadas al poder civil

C. Principio de independencia

##### 2.2. PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS

A. Principio de conocimiento y anticipación

B. Principio de disuasión

C. Principio de prevención

D. Principio de protección

E. Principio de intervención

#### 3) DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS EN DEFENSA

##### 3.1. Competencia del Jefe de Estado en materia de defensa

A. El Presidente de la República y sus órganos colaboradores

B. Competencias materiales del Jefe del Estado

##### 3.2. Competencia del Primer Ministro

##### 3.3. Competencias del Ministro de Defensa

#### 4) INTERVENCIÓN DE LAS FFAA EN EL ESTADO DE SITIO

#### 5) RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS MISIONES INTERNACIONALES

##### 5.1. El Control Parlamentario Sobre Las Operaciones Exteriores De Las Fuerzas Armadas Francesas

A. El control parlamentario de la guerra en el extranjero

B. El control parlamentario en las intervenciones en el extranjero

##### 5.2. La debilidad del poder legislativo

A. El Parlamento como creador normativo

B. Reducción del campo legislativo

C. Instrumentos de control parlamentarios

#### 6) MARCO NORMATIVO DEL EL ARMA NUCLEAR

## **II.-LA DEFENSA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL**

### **1) FUENTES**

#### **1.1.FUENTES JURÍDICAS**

##### **A. Fuentes Nacionales**

- a. Constitución
- b. Ley
- c. Reglamento

##### **B. Fuentes Extra nacionales**

#### **1.2.FUENTES NO JURÍDICAS: “El Libro Blanco”**

### **2) PRINCIPIOS DE LA DEFENSA**

- 2.1. Principio del Ejército permanente estatal
- 2.2. Principio de separación entre las autoridades civiles y militares
- 2.3. Principio de subordinación de la autoridad militar a la civil
- 2.4. Principio de dependencia del Ejecutivo
- 2.5. Principio defensivo
- 2.6. Principio de jurisdicción de las FFAA
- 2.7. Principio de estricta disciplina militar

### **3) DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE DEFENSA**

- 3.1. Competencias del Rey
- 3.2. Competencias del Gobierno
- 3.3. Competencias del Ministro de Defensa

### **4) INTERVENCIÓN DE LAS FFAA EN EL ESTADO DE SITIO**

### **5) RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS MISIONES INTERNACIONALES**

## **III.- CONCLUSIONES**

## INTRODUCCIÓN

El interés personal que mantengo hacia la institución de las Fuerzas Armadas españolas, por una posible salida profesional vinculada al cuerpo jurídico-militar, ha sido la razón principal por la cual decidí que fuera este el tema del presente Trabajo de Fin de Grado. Por otra parte, sentía curiosidad por estudiar el concepto moderno de Defensa y Fuerzas Armadas en un país democrático tanto en su dimensión organizativa como la posición institucional en nuestro ordenamiento jurídico y las funciones que les son encomendadas.

La realización de un estudio de derecho comparado encuentra su razón de ser en mi estancia en la facultad de Derecho de la Universidad *Lyon Lumière II*, en la ciudad de Lyon (Francia) durante el primer semestre del curso pasado como alumno Erasmus. Allí tuve la oportunidad de acceder directamente a bibliografía y legislación sobre la defensa y las Fuerzas Armadas así como entablar conversaciones con profesores de derecho administrativo, lo cual me permitió elaborar la parte correspondiente al ordenamiento francés. Una vez de vuelta en España, procedí a elaborar la parte española fundamentalmente con bibliografía y asesoramiento facilitados por jurídicos militares. Se culmina el estudio con una comparación entre ambos ordenamientos de la que se extraen las conclusiones de este trabajo.

## **I.- LA DEFENSA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO FRANCÉS**

### **1) FUENTES**

#### **1.1. FUENTES JURÍDICAS**

##### **A. Fuentes Nacionales**

###### **a. La Constitución**

Si de manera general, la Constitución de la Quinta República (la Constitución vigente en Francia desde el año 1958 hasta hoy en día) rige las relaciones entre los poderes públicos y el pueblo; en materia de la defensa nacional es bastante poco concreta.

La Constitución determina, en este aspecto, las competencias del jefe del estado, el Presidente de la República (artículos 5, 13 y 15<sup>1</sup> de la Constitución Francesa –en adelante CF –), del Primer Ministro (artículos 20<sup>2</sup> y 21<sup>3</sup> CF) y del Parlamento (artículos 34 y 35 CF). También hay artículos que hacen referencia a las facultades del Gobierno en relación con las intervenciones militares en el exterior (art 35, apdo 2 C. 58 CF) o al Estado de Sitio (art 35, C. 58 CF); así como aquellas referidas al poder de nominación de autoridades militares (art 13 y 21 CF) o a la autorización de la ratificación de tratados de paz (art 53, apdo 3, C. 58 CF). La CF sitúa al Gobierno como el poder del estado que reúne la gran mayoría de competencias en materia de defensa y administración militar es el Poder Ejecutivo, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Cámaras Legislativas (art 35, apdo 1 C. 58).

###### **b. La Ley**

Después del año 1958, año en el que se creó la última y vigente Constitución, la ley adquiere una importancia menor en materia de defensa. En este sentido, el artículo 34 CF establece los siguientes aspectos relacionados con la defensa como los únicos susceptibles de ser regulados mediante ley: a) las reglas relativas a las obligaciones impuestas por la Defensa Nacional a los ciudadanos en sus personas y bienes, b) las garantías fundamentales acordadas para los funcionarios civiles y militares; c) así como

---

<sup>1</sup> Art 15 CF: “*El Presidente de la República es el jefe superior del ejército. Preside los consejos y los comités superiores de la defensa nacional*”.

<sup>2</sup> Art 20 CF: “*El Gobierno [...] dirige la Administración y las Fuerzas Armadas*”.

<sup>3</sup> Art 21 CF: “*El Primer ministro [...] es responsable de la defensa nacional*”.

determina los principios fundamentales de la organización general de la Defensa Nacional. El resto de la normativa relativa a la defensa adoptará la forma de disposiciones reglamentarias<sup>4</sup>.

### c. El Reglamento

El Reglamento juega un papel decisivo en el ordenamiento jurídico francés siendo, en palabras de Vallé<sup>5</sup>, la fuente principal del derecho francés cuantitativa – regulando casi todas las materias en relación con la defensa salvo los tres puntos anteriormente descritos que la CF reserva a la ley- y cualitativamente. En efecto, el Gobierno, como institución monopolizadora de las competencias en la defensa del Estado, ejerce sus facultades a través del reglamento en forma de tres tipos de decretos: Decreto simple, Decretos que emanan del Consejo de Estado y Decretos del Consejo de Ministros. El Decreto simple se define como la manifestación del poder reglamentario realizado por el Primer Ministro, dotado de dicho poder según el artículo 21 CF. El Consejo de Estado y el Consejo de Ministros solamente estarán autorizados para emitir Decretos en materia de defensa siempre y cuando la propia Constitución o una ley lo habiliten.

Una singularidad destacable del ordenamiento jurídico francés es la *reserva de reglamento* del artículo 37 CF. En efecto, la Constitución, en su artículo 34, enumera una serie de materias que deben ser reguladas por ley, mientras que, en el artículo 37, se establece lo siguiente: “*el resto de materias que no estén dentro del ámbito competencial de la ley tendrán un carácter reglamentario*”<sup>6</sup>. Por consiguiente, el reglamento dispone de un espacio constitucional de regulación de materias sorprendentemente amplio que se extiende a todas aquellas materias no reservadas expresamente a la ley<sup>7</sup>. La importancia de la potestad reglamentaria en el ordenamiento francés es de tal magnitud que, en el segundo párrafo del artículo 37 CF, incluso se

<sup>4</sup> TRUCHET, D. (2008) *Droit Administratif*, Ed. Thémis droit, 4<sup>o</sup> édition, Pag. 179.

<sup>5</sup> VALLÉ, F. y BAUDÉ, F. *Droit de la défense*, Ed. Ellipses, Pag. 46

<sup>6</sup> Así, el artículo 34 CF clasifica las materias susceptibles de ser reguladas por leyes, entre ellas, “*les sujétions imposées pour la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens*” (las sujeciones impuestas por la defensa nacional a los ciudadanos en su persona y sus bienes) y la determinación de los principios fundamentales de varios aspectos, entre ellos, “*l’organisation générale de la défense nationale*” (la organización general de la defensa nacional). DE LAUBADÈRE, André; VENEZIA, Jean-Claude; GAUDEMMENT Yves; *Droit Administratif*, Tome 1, 12<sup>o</sup> Edition, Pag. 541-545.

<sup>7</sup> BAÑO LEON, J. (1991), *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria*, Ed. Civitas, Pág. 65-70.

establece un procedimiento ante el Consejo Constitucional (tribunal constitucional francés) mediante el cual el Gobierno puede modificar, a través de un Decreto del Consejo de Estado, una ley anterior que hubiera invadido el ámbito reservado a un reglamento<sup>8</sup>. Esta circunstancia pone de manifiesto el extraordinario espacio constitucional reservado al reglamento del Gobierno.

Por otra parte, la producción reglamentaria interna de las Fuerzas Armadas –en adelante FFAA-, es tan abundante como lo es la de la administración civil.

## B. Fuentes Extra Nacionales

El Estado Francés aplica la regla de la prioridad de las normas internacionales en relación con las internas (art 55 CF)<sup>9</sup>. Dentro de este género podemos destacar dos fuentes de derecho internacional: los convenios bilaterales y los convenios multilaterales. En cuanto a los primeros, Francia ha firmado multitud de acuerdos con países terceros con motivos muy dispares (con el fin de intercambiar información científica, cooperar con el desmantelamiento de grupos armados terroristas, instaurar un órgano bilateral común, etc). En relación a los convenios multilaterales, impera la necesidad de establecer normas o principios de actuación común, bien para la universalidad de los Estados, bien para una región en particular. Algunos de estos acuerdos multilaterales se reflejan en la pertenencia de Francia a instituciones tan conocidas como la OTAN, las Naciones Unidas o la Unión Europea y su política exterior reflejada en la PESC<sup>10</sup>.

### 1.2. FUENTES NO JURÍDICAS: “*Le Livre Blanc*”

“*Le Livre Blanc*” fija las orientaciones estratégicas de los próximos quince años y sirve de base para la elaboración de la futura legislación militar. Básicamente, el contenido de todos los libros blancos que han sido publicados en Francia sigue el

---

<sup>8</sup> Art. 37, apdo II. CF “*Los textos legislativos que intervienen en estas materias pueden ser modificados por decretos tomados en Consejo de Estado. Aquellos de estos textos que intervienen después de la entrada en vigor de la presente Constitución sólo podrán ser modificados por decreto si el Consejo constitucional considera su carácter reglamentario en virtud del apartado precedente*”. LUCHAIRE, F. et CONAC, G. (1979) *La constitution de la république française*, Ed. Economica, Pag. 514.

<sup>9</sup> Art 55: “*Los tratados o acuerdos ratificados o aprobados tienen, desde su publicación, una autoridad superior a aquella de las leyes, bajo reserva, para cada tratado o acuerdo, de su aplicación por la otra parte*”.

<sup>10</sup> PESC: Política Europea de la Seguridad y la Defensa, en el marco de la Unión Europea.



mismo esquema: prevención, disuasión e intervención. En general, el libro blanco sirve como punto de conexión entre los cambios sociales y la protección nacional. En otras palabras, adapta las necesidades de la seguridad nacional a los nuevos peligros que acontecen con el paso del tiempo, como por ejemplo, el terrorismo o la amenaza cibernética. De tal manera, asienta las bases para un posterior proyecto de legislación militar.

No se trata de una fuente jurídica tradicional sino de un manual de directrices sobre la defensa y la seguridad nacional, en el cual el legislador se apoya para crear nuevas leyes en materia de defensa. La comisión encargada de la elaboración del libro blanco está compuesta por el Presidente de la República y un grupo integrado por civiles y militares<sup>11</sup>.

## 2) PRINCIPIOS DE LA DEFENSA

Debemos hacer una doble distinción entre los principios no estratégicos y los principios estratégicos. Los primeros son una serie de principios provenientes de los parámetros establecidos por los textos constitucionales y la Ordenanza 59-147 de enero de 1959 sobre la “*Organización General de la Defensa*”.<sup>12</sup> Los segundos se encuentran reflejados en el Libro Blanco<sup>13</sup> y sirven para sentar las bases de cualquier actividad que esté relacionada con la defensa de la nación.

### 2.1. PRINCIPIOS NO ESTRATÉGICOS

#### A. Principio de la nacionalidad de la defensa.

La defensa supone una competencia de carácter exclusivamente estatal. Es decir, pese a que el Estado francés, paradigma del centralismo, esté administrativamente dividido en Departamentos y Provincias, ninguna de estas divisiones territoriales adquiere competencia alguna en materia de defensa, sino que toda ella reside íntegra y exclusivamente en el seno del Estado. Así mismo, la defensa del Estado, entendido

---

<sup>11</sup>El Libro Blanco se puede encontrar publicado en formato online en la página web del Ministerio de Defensa y Seguridad:

[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/squelettes/liseuse\\_pdf/74922/sources/indexPop.htm](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/squelettes/liseuse_pdf/74922/sources/indexPop.htm)

<sup>12</sup> Cabe destacar que lo que llamamos Ordenanza en el ordenamiento jurídico francés dispone de mayor fuerza reglamentaria que la Ordenanza entendida como tal en el sistema español.

<sup>13</sup> [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/squelettes/liseuse\\_pdf/74922/sources/indexPop.htm](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/squelettes/liseuse_pdf/74922/sources/indexPop.htm) - « *Le Livre Blanc* », 2013 , Pag. 69-82.

como función pública, excluye la intervención del sector privado. No obstante, cabe resaltar que pese a que la industria armamentística, entendida como un sector estratégico de interés nacional, haya pasado al sector privado después del final de la guerra fría, el Estado francés mantiene aún numerosas potestades sobre estas empresas, entre las cuales, la nacionalización en caso necesario representa su mayor exponente<sup>14</sup>.

### **B. Principio de jerarquía: subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil.**

El principio de subordinación de las FFAA al poder civil se desarrolla a partir de un principio anterior: el principio de separación del poder civil y el poder militar. La génesis de este principio se encuentra en la Revolución Francesa cuando la caída de la Monarquía del Antiguo Régimen supuso la división de los tres poderes – legislativo, ejecutivo y judicial - además del poder militar.

En palabras del Profesor De Laubadère el principio de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil “*significa que los poderes públicos constitucionales disponen única y exclusivamente de fuerza pública y tienen, en consecuencia, autoridad sobre los jefes militares sin importar el rango que tengan estos últimos*”<sup>15</sup>. En efecto, el poder civil tiene una posición jerárquica superior al poder militar. Aunque ya lo analizaremos posteriormente, la implementación de este principio se refleja en aspectos tales como el gran poder del que dispone el Presidente de la República respecto a la movilización de las Fuerzas Armadas o la indicación de los objetivos y los medios necesarios por parte del Parlamento en supuestos de intervenciones militares en el extranjero.

### **C. Principio de Independencia**

Tras el final de la Segunda Guerra Mundial y la reconstrucción de Francia después de la ocupación, el General De Gaulle (Presidente de Francia entre el 8 de enero de 1959 hasta el 28 de abril de 1969) estableció la base por la cual el sistema de defensa francés se erigiría posteriormente: el principio de independencia. Este principio

---

<sup>14</sup>BAUDÉ. F y VALLÉE. F, (2012) *Droit de la Défense, Manuel Universités droit*, Ed. Ellipses, Pag. 110.

<sup>15</sup> DE LAUBADERE. A, . 1978, *Traité élémentaire de droit administratif : Les grands services publics administratifs*, Volume 3, , , Pag. 111.

tiene como idea-fuerza que el Estado disponga de los medios y recursos militares suficientes como para poder defenderse autónomamente y sin necesidad de acudir a la ayuda de los aliados, tal y como ocurrió en la Segunda Guerra Mundial. Sobre este principio se construyeron otros como el “*principio de la disuasión nuclear*” –que analizaremos en el siguiente apartado- cuyo máximo exponente se encuentra en el arma nuclear. En efecto, el arma nuclear representa la voluntad del Estado francés de poseer una independencia militar absoluta.

## **2.2. PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS DE LA ACTIVIDAD MILITAR**

### **A. Principio de conocimiento y anticipación**

Según *El Libro Blanco* de 2008, los ciudadanos esperan que el Estado esté al tanto de las evoluciones en el ámbito internacional, que prepare y oriente los medios de la defensa y la seguridad interna y, en tanto que sea necesario, ayudar a la población francesa a adaptarse a dichas evoluciones. Este principio estratégico se aplica fundamentalmente en los campos de la información internacional, el conocimiento de zonas de operaciones potenciales y en la acción diplomática. En suma, se trata de conocer y anticipar, de asegurar el conocimiento de los riesgos, amenazas y rupturas potenciales de todo tipo así como las crisis a través del reforzamiento de los satélites espaciales y del desarrollo de sistemas de detección de misiles balísticos.

### **B. Principio de disuasión**

La capacidad armamentística de un país ha sido siempre el elemento intimidatorio por excelencia. Como se estipuló en el último *Libro Blanco*, el conjunto de capacidades y recursos, humanos y tecnológicos, militares y civiles, contribuye a disuadir los posibles adversarios potenciales capaces de atentar contra la seguridad de Francia. No es casual que cuando hablamos de disuasión, toda la doctrina gire en torno a la disuasión nuclear al ser el arma más intimidatoria en Francia. El arma nuclear no se considera como un arma ofensiva, sino como un medio de defensa cuyo origen se remonta hasta los discursos del Presidente De Gaulle. En virtud del principio de independencia, el armamento nuclear dota a Francia de los medios suficientes como para proteger su soberanía sin necesidad de la ayuda de los aliados.

### **C. Principio de prevención**

Tiene como misión limitar o impedir la aparición de amenazas o de guerras susceptibles de perjuicio para Francia directa o indirectamente. Esta función estratégica se desarrolla durante tres fases:

- Antes de la posible crisis: el Estado debe actuar a través de la vía diplomática para impedir un desencadenamiento bélico.
- Durante la crisis: el Estado debe limitar lo más posible los daños que puedan resultar de una confrontación, utilizando las fuerzas militares cuando sea necesario.
- Después de la crisis: el Estado debe velar por establecer un procedimiento de estabilización o reconciliación a través de los medios económicos, diplomáticos y de cooperación.

Las líneas de la prevención se inscriben sobre todo en el campo de la diplomacia y la economía internacional y no tanto en el campo militar. La prevención engloba el reforzamiento de las relaciones internacionales con países terceros.

### **D. Principio de protección**

La función estratégica de la protección debe permitir al Estado de garantizar la seguridad de los ciudadanos, de la sociedad y de la vida económica. Se trata de establecer una misión permanente de protección del pueblo y del territorio, en particular a través de la vigilancia y el control de los espacios nacionales y sus proximidades. En la práctica, este principio se traduce en desarrollar la capacidad de reacción de los poderes públicos en dos supuestos: a) en caso de amenaza mayor sobre el territorio nacional y, b) en el caso en que el estado de alerta de protección del territorio tuviera que elevarse debido a una intervención exterior. En efecto, la función protectora del Estado debe hacer frente a amenazas terroristas, ataques informáticos, así como catástrofes naturales de grandes proporciones.

### **E. Principio de intervención**

Se interpreta como un principio que tiende alcanzar tres objetivos: asegurar la protección de los ciudadanos franceses en el extranjero, defender los intereses estratégicos de la nación así como a los aliados y ejecutar las obligaciones

internacionales que Francia haya asumido en los diversos tratados internacionales. Estos tres objetivos engloban los motivos por los cuales Francia intervendría en un conflicto bélico extranjero.

*Le Livre Blanc* enumera una serie de zonas operacionales distribuidas a lo largo de la geografía mundial que el Estado Francés entiende como prioritarias para ejercer una posible intervención operacional. Estas son: la periferia europea, la zona mediterránea, una parte de África –desde el Sahel hasta la África Ecuatorial-, el Golfo Pérsico y el Océano Indico<sup>16</sup>. En otras palabras, se pretende acotar una serie de territorios más sensibles a una actuación militar francesa debido a la influencia del Estado en los países que forman parte de estas zonas geográficas<sup>17</sup>.

### 3) DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS EN DEFENSA

#### 3.1. Competencias del Jefe de Estado en materia de Defensa:

##### A. El Presidente de la República y sus órganos colaboradores

Afirmaba Charles De Gaulle “*El jefe del Estado es realmente el jefe de los ejércitos. Por ello, de él deben emanar toda decisión que sea importante así como toda autoridad...*”<sup>18</sup>. El jefe del Estado ostenta múltiples competencias en cuanto a la Defensa Nacional. De hecho, desde el año 1962, el Presidente de la República reúne la casi totalidad de competencias en materia de defensa nacional susceptibles de ser ostentadas por un cargo no militar<sup>19</sup>. El artículo 5.2 CF determina que el Presidente de la República “*es quién garantiza la independencia de la nación, la integridad territorial*

<sup>16</sup> Le Livre Blanc, 2013, Pag. 82.

<sup>17</sup> En el Libro Blanco se analiza este principio desglosando las intervenciones militares en tres tipos de operaciones:

- Operaciones llevadas a cabo de forma autónoma como, por ejemplo, la evacuación de ciudadanos franceses de zonas de peligro o intervenciones contra terroristas.
- Operaciones en coalición con otros Estados bien a través de organismos internacionales como la Unión Europea o la OTAN, bien por coaliciones simples formadas bajo las circunstancias requeridas; en las que Francia toma el liderazgo o, al menos, forma parte de uno de los principales miembros decisorios de la operación.
- Operaciones en coalición con otros Estados en las que Francia interviene en concepto de contribuidor aunque la comandancia de la operación recaiga en manos de otro Estado.

<sup>18</sup> DE GAULLE. (1970) Charles, *Mémoires d'espoir*, t.1. Paris

<sup>19</sup> Desde 1958, año de la creación de la CF de la Quinta República, hasta 1962 las competencias en materia de defensa del Estado estaban repartidas entre el Jefe de la República y el Primer Ministro francés. El fundamento de esta división de poderes se debe a que, primero, el Jefe del Estado no monopolizase el control militar tal y como había sucedido en las III y IV Repúblicas; y, segundo, callar los rumores de una posible vuelta al poder del general Charles De Gaulle. Sin embargo, en el año 1962 tras la reforma constitucional, el Presidente de la República vuelve a reunir los poderes de mayor peso en cuanto a la dirección de la defensa nacional tal y como el De Gaulle deseó tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. ¿La razón de este retroceso?: el poder de disposición unilateral del arma nuclear.

y el respeto de los tratados”. A su vez, el artículo 15 atribuye competencias militares al jefe de Estado: “*El Presidente de la República es el jefe superior de los ejércitos. Preside los consejos y los comités superiores de defensa*”. En concreto, el Presidente de la República dispone de dos órganos de la estructura de mando militar para llevar a cabo las competencias en materia de defensa nacional: El Estado Mayor Particular y La Inspección de Armamentos Nucleares.

El Presidente de la República cuenta con un órgano asesor llamado el *Estado Mayor Particular* –en adelante EMP -. Se trata de una comisión dirigida por un oficial general (el jefe de Estado Mayor Particular) y compuesta de, al menos, seis oficiales superiores de las diferentes armas. El EMP asesora al Jefe de Estado y asegura el buen fin de las decisiones tomadas en el seno de la comisión. El objetivo es crear un vínculo de confianza y entendimiento entre el jefe del EMP y el Presidente de la República para que las decisiones militares de competencia exclusiva de este último sean tomadas con el mayor consenso posible. Con la creación del EMP se pretende también establecer un medio de control sobre la activación del llamado “*botón rojo nuclear*”, competencia exclusiva del Presidente. Desde la Guerra del Golfo en 1990, el EMP juega un papel muy significativo en la aplicación de las decisiones operacionales civiles-militares.

El segundo elemento de apoyo del Presidente es la *Inspección de los Armamentos Nucleares*. Se trata de un organismo militar creado en 2002 dirigida por un Inspector cuya misión es la de comprobar la correcta aplicación de medidas que permitan asegurar el control del Gobierno del armamento nuclear (art. R.1411-12 *Code de la Défense* –en adelante C.Def-).

Por último, el Jefe del Estado preside el Consejo de Defensa y de Seguridad Nacional, un órgano que tiene como funciones definir las orientaciones en materia de programación militar, disuasión, operaciones exteriores, crisis mayores, terrorismo y seguridad económica y energética. Como podemos observar, en este Consejo, el Presidente de la República abarca la totalidad de los elementos que componen la seguridad y defensa de la nación. El resto de miembros que componen el Consejo son: el Primer Ministro, los Ministros de Defensa, Interior, Economía, y Ministro de Asuntos Exteriores, así como cualquier otro miembro cuya asistencia se estime necesaria. El Consejo de Defensa y de Seguridad se reúne anualmente en pleno, aunque el Presidente de la República, y solo él, está facultado para convocarlo en cualquier momento, en pleno o con su composición limitada (art. R.1122-2).

## B. Competencias materiales del Jefe del Estado

Podemos dividir las competencias del Presidente en organizativas y operacionales. En cuanto a las primeras, el Jefe del Estado nombra el Ministro de Defensa, designa los empleos civiles y militares del Estado, nombra el Jefe de Estado Mayor de las FFAA así como instituir a los “*Prefectos*” y a los Oficiales Generales en Consejo de Ministros<sup>20</sup>.

Por otro lado, el Presidente de la República ostenta competencias relativas a la definición de la política de defensa a través de discursos, entrevistas y demás actos públicos que establezcan unos principios o unas bases en relación a la actividad militar; sanciona los Decretos resultantes de las decisiones del Consejo de Ministros (art. 13 CF); ratifica los tratados internacionales; decide sobre el envío de tropas militares a operaciones en el extranjero y tiene la facultad para activar el “*botón rojo nuclear*”.

Las atribuciones del Presidente de la República son extensas pero no por ello ilimitadas. El Jefe de Estado no tiene, en términos jurídicos, atribuciones militares-operacionales salvo en la activación del fuego nuclear.

Pero, ¿No resulta paradójico que el Jefe del Estado no ostente ninguna competencia militar en sentido estricto debido a su condición de civil, pero, en cambio, disponga de un poder decisorio cuasi absoluto sobre la activación del armamento nuclear?

El razonamiento que se desprende del ordenamiento jurídico francés es que el arma atómica no pertenece al campo de atribuciones militares operacionales, sino que tiene la consideración de un *instrumento político* destinado a proteger la preservación de la integridad territorial.

### 3.2. Competencias del Primer Ministro

En 1958, con la promulgación de la Constitución de la Quinta República, las competencias sobre la defensa nacional se dividieron entre las dos figuras que componen el poder ejecutivo: el Jefe de Estado y el Primer Ministro. Sin embargo, desde 1962, el Jefe de Estado concentra la mayoría de los poderes en relación con la Defensa dejando al Primer Ministro una posición residual en relación con el Presidente

---

<sup>20</sup> Los Oficiales Generales, debido a su alto rango, solo pueden ser nombrados en Consejo de Ministros por un Decreto presidencial. Ningún militar puede llegar a ser General sin dicha aprobación.



de la República. Así pues, podemos englobar las competencias del Primer Ministro en torno a dos grupos: aquellas de carácter ejecutivas y las competencias operacionales.

En período de “*convergencia de mayorías*”<sup>21</sup>, el Primer Ministro adopta un papel meramente ejecutivo de las directrices que el Presidente de la República dictamine sobre la defensa. Aquél puede dar su opinión en diversos consejos políticos y/o técnicos especiales en cuestiones relacionadas con la defensa de la nación, pero en última instancia, será el Jefe de Estado quien tome las decisiones. Por otro lado, en periodo de “*cohabitación*”, el Primer Ministro, debido a su pertenencia a un partido político distinto al que pertenece el Jefe de Estado, su participación adquiere mayor importancia sin llegar, no obstante, a contradecir las decisiones del Presidente de la República. En teoría, el Primer Ministro, durante los períodos de cohabitación, debería adoptar un rol de controlador sobre las políticas dictadas por el Jefe de Estado en materia de defensa. Sin embargo, la práctica es bien distinta pues, en palabras de Baudé<sup>22</sup>, todos los primer ministros ambicionan, secretamente o no, alcanzar en un futuro al cargo presidencial, por lo que no tienen interés en obstruir las decisiones emanadas de un cargo que en un futuro desean alcanzar<sup>23</sup>.

Las competencias operacionales son todas aquellas que el Primer Ministro dispone discrecionalmente, sin necesidad de prestación de consentimiento por parte del Jefe del Estado. Al contrario de cómo explicamos más arriba, en periodos de convergencia de mayorías, las iniciativas en materia de defensa del Primer Ministro son más bien nimias en comparación con las que puede realizar en periodo de cohabitación. En resumen, las facultades que enumeramos a continuación son llevadas a cabo solamente en situaciones de extrema urgencia o cohabitación.

En primer lugar, el Primer Ministro dispone del poder de recurrir a los fondos especiales financiadores de las operaciones ligadas a la seguridad exterior e interior del Estado. En segundo lugar, tiene la competencia de nombrar, mediante decreto simple, el

---

<sup>21</sup> Debemos detenernos en este punto para explicar el significado de periodo de convergencias de mayorías y cohabitación. Durante el periodo de convergencias de mayorías (*concordance de majorités*) el Presidente de la República y la mayoría de la cámara de la Asamblea Legislativa son del mismo color político. Por el contrario, existirá *cohabitation* cuando no se da este supuesto. En Francia, a diferencia de España, el Jefe de Estado es elegido a través de sufragio directo a doble vuelta por una duración de 5 años mientras que el Primer Ministro se elige mediante sufragio indirecto a doble vuelta (investido por la mayoría de la Asamblea Nacional) por una duración de 5 años.

<sup>22</sup> OP. Cit. Pag 297

<sup>23</sup> El entonces Primer Ministro Jaques Chirac, en 1986, se abstuvo de derogar el decreto 64-46 en relación a las fuerzas aéreas estratégicas aunque se encontraba jurídica y políticamente capacitado para ello. La derogación de este decreto hubiera permitido a Chirac ostentar el control de ciertos aspectos en materia nuclear, y sin embargo se abstuvo de hacerlo.



Comandante jefe de las fuerzas armadas francesas desplegadas en una operación en el extranjero. El fundamento de esta competencia radica en que, si la designación de un comandante fuera tomada en el seno del Consejo de Ministros, las formalidades que ello acarrearía supondrían un obstáculo para una rápida intervención. En tercer lugar autoriza recurrir a la fuerza armada en determinadas situaciones. En efecto, el Primer Ministro tiene la facultad de llamar a los cuerpos de la defensa para proteger el espacio aéreo, el mar territorial y para asegurar el orden público en el territorio nacional. Así, el Primer Ministro tiene el poder de ordenar abrir fuego contra una nave civil en vuelo (art. D.1441-1 a D.1442-6 C. Déf), puede ordenar unilateralmente un ataque contra un barco (Decreto 95-411) -aunque en este supuesto solo puede hacer uso del cuerpo de policía de mar, nunca de la Armada, y dentro de unas condiciones extremadamente determinadas; y recurrir a la fuerza armada, en particular al Grupo de Intervención de la Gendarmería Nacional (equivalente a la Guardia Civil en España)-, para el mantenimiento del orden público. Debemos matizar que estos poderes de actuación se deben desenvolver en un escenario de tranquilidad política y social, ya que durante un eventual estado de sitio o urgencia, el mantenimiento del orden y la seguridad nacional recaen, como veremos más abajo, en el Jefe del Estado. Por último, el Primer Ministro controla la exportación de armamentos acordando o suspendiendo contratos armamentísticos con terceros países.

### 3.3. Competencias del Ministro de Defensa

La cartera del Ministerio de Defensa no otorga a su titular ninguna responsabilidad en relación a la política de defensa de Francia. De hecho, el Ministro de la Defensa actúa como órgano ejecutor de la voluntad presidencial y, en menor medida, de las directrices del Primer Ministro. Las competencias del mismo están, por ello, estrechamente subordinadas a la figura del Presidente de la República y el Primer Ministro.

El Ministro de Defensa es principalmente el jefe de un departamento ministerial y, como tal, sus funciones se limitan a la gestión del Ministerio (art. R.11142-1 C. Déf). Entre otras, fija la organización de los ejércitos, establece la programación de los efectivos, equipamientos e infraestructuras, define la política de recursos humanos y vela por el respeto de los derechos y obligaciones de los militares así como propone la nominación de los oficiales generales. También entra en contacto con la política del

arma atómica a través de de la gestión, así como de la organización y el funcionamiento de la infraestructura nuclear (art. R. 1411-3. C. Déf). Como ulteriores tareas encomendadas al Ministro se encuentran la regulación de la política relativa a los veteranos de guerra y, quizás entendida como la de mayor importancia en términos militares, participar en el Consejo de Seguridad y de Defensa como asesor del Presidente de la República.

#### **4) INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL ESTADO DE SITIO.**

Existen dos acepciones de esta situación de crisis en el derecho francés: el Estado de Sitio Militar y el Estado de Sitio Político.

El primero se refiere al supuesto de una instalación militar que es objeto de un asedio o que está bajo amenaza enemiga. Este estado de Sitio puede ser declarado por el Comandante del puesto asediado. El segundo es aquel por el cual la soberanía del Estado francés se encuentra en peligro debido a una guerra extranjera o una insurrección armada (L 2121-1 y L 2121-8 C. Déf.). El Consejo de Ministros es el órgano institucional encargado de decretar el estado de Sitio cuya declaración tiene una duración de 12 días, siendo necesario la autorización del Parlamento para que el estado de Sitio pueda prolongarse. La aplicación de este estado puede ser bien en una parte del territorio, bien en la totalidad del mismo y, por ello, el decreto que recoja la declaración del estado de sitio, debe indicar el territorio de aplicación así como su duración<sup>24</sup>.

El primer efecto que conlleva la declaración es la transferencia de las competencias de policía y de mantenimiento del orden de las autoridades civiles a las autoridades militares. También, ciertas libertades públicas y derechos como la libertad de circulación, el derecho a la publicación o el derecho a reunirse pueden ser suspendidos. No obstante las competencias objeto de ser transferidas son limitadas. En términos del artículo L 2121-7 C. Déf., las potestades adquiridas por la autoridad militar son: en primer lugar, libertad para realizar inspecciones en los domicilios tanto de noche como de día; desplazar toda persona que haya sido condenada firmemente por un crimen o delito así como movilizar a los individuos en cuyos domicilios no se encuentra la zona de aplicación del estado de sitio; ordenar la toma de armas y munición; e

---

<sup>24</sup> LEROY, P (1965) *L'organisation constitutionnelle en temps de crise*, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, Pag. 63.

impedir las publicaciones y reuniones que puedan atentar contra el orden público. En los territorios donde se instaure este régimen especial, la jurisdicción militar será la encargada de juzgar un determinado número de infracciones, incluyendo a aquellas realizadas por civiles.

En cuanto a la supresión del estado de sitio, el Código de Defensa solo precisa en el artículo 2121-9 que las competencias extraordinarias adquiridas temporalmente por la jurisdicción militar “*cesan de tener pleno derecho con la firma de la paz*”. Por otro lado, de manera implícita se reconoce el fin del estado de sitio con el fin del plazo decretado en primera instancia o el plazo de prórroga autorizado por el Parlamento.

## **5) RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS MISIONES INTERNACIONALES.-**

### **5.1. El control parlamentario sobre las operaciones exteriores de las fuerzas armadas francesas**

#### **Planteamiento**

Debemos diferenciar dos tipos de operaciones militares: por un lado, la guerra extranjera y, por otro, las intervenciones en el extranjero. Cuando hablamos de guerra extranjera nos estamos refiriendo al conflicto que entabla el país contra un enemigo identificado, necesariamente exterior a Francia. En cambio, las intervenciones en el extranjero responden a intereses del país conexos a la legítima defensa bien por asuntos que confieren directamente al Estado como, por ejemplo, la protección de ciudadanos franceses en el extranjero; bien por asuntos de índole humanitaria como la salvaguarda de los ciudadanos de otro Estado.

#### **A. El control parlamentario sobre la guerra extranjera.-**

La Constitución monárquica de 1791 -la primera Constitución democrática tras la Revolución francesa de 1789 - preveía (en el artículo 2, sección I, capítulo III, título III) que “*la guerra solo puede decidirse por un decreto del cuerpo legislativo emitido bajo la proposición formal y necesaria del Rey y sancionado por él*”. En aquel entonces para que Francia entrara en guerra con otro país era necesaria la aprobación por una cámara legislativa y si no era así, el Rey debía encargarse de adoptar las medidas necesarias para frenar las hostilidades con el país enemigo. En otras palabras, la guerra

solamente podría ser declarada mediante un decreto aprobado por dicha cámara. Desde 1975 hasta 1870 estuvieron en vigor seis Constituciones distintas, de las cuales solo tres preveían el control parlamentario de la guerra extranjera: las dos Constituciones de la I República y una de la II República<sup>25</sup>.

La Constitución en vigor establece en su artículo 35 que “*La declaración de guerra la autoriza el Parlamento*”. Este precepto tiene su origen en la Constitución de 1875, como respuesta a las sucesivas e incontroladas guerras a las que Napoleón III sometía a su país sin la autorización expresa de la Cámara legislativa.

La declaración de guerra nunca ha sido proclamada a través del mecanismo constitucional del 35 CF, ni siquiera, después de la segunda guerra mundial. El artículo 35 CF, en definitiva no se ha aplicado. Sin embargo, paradójicamente las fuerzas armadas francesas nunca en su historia han estado tan movilizadas en el escenario de operaciones militares exteriores como durante el período comprendido entre el fin de la segunda guerra mundial hasta la actualidad.

En efecto, parece que las operaciones exteriores conforman la única expresión de actividad armada llevada a cabo durante la última mitad de siglo en Francia. Dos razones explican esta situación. Por un lado, el derecho público internacional prohíbe el uso de la fuerza, sin perjuicio de legítima defensa, en el marco de las relaciones internacionales<sup>26</sup>. Una declaración de guerra estaría violando este artículo y expondría al Estado Francés a numerosas sanciones por parte de la comunidad internacional. Por otro lado, las operaciones exteriores tienen lugar en el marco de una acción decidida por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o la OTAN; no son declaraciones de guerra emanadas de la ONU o de los Estados a través de la ONU. Es por ello que durante la participación francesa en las operaciones militares dirigidas por la OTAN en Kosovo en 1999, el entonces ministro de asuntos extranjeros Hubert Védrine afirmó ante el Parlamento que “*estos bombardeos no se traducen en guerra*”.

---

<sup>25</sup> I República: desde septiembre de 1792 a junio de 1799, II República: desde 1848 hasta 1852. La Francia actual se encuentra en la V República.

<sup>26</sup> Carta de las Naciones Unidas, art.2-4: “*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*”.

## B. El control parlamentario en las intervenciones en el extranjero

El artículo 35 apartado 2, en la redacción dada por la Revisión Constitucional de 2008, dispone que: *“El Gobierno debe informar al Parlamento de su decisión de hacer intervenir las fuerzas armadas en el extranjero, a lo sumo tres días después del comienzo de las intervenciones. También debe detallar los objetivos perseguidos con dicha intervención”*. Con ello transfiere al poder ejecutivo, así como a los altos cargos militares, el poder de decidir en qué momento actúa las fuerzas armadas en una intervención internacional. El fin perseguido es crear un instrumento de intervención rápido y eficaz que no ocasione ninguna demora con un posible primer debate Parlamentario. En otras palabras, la información sobre la intervención es conocida por el Parlamento *a posteriori*. Así ocurrió, por ejemplo, con las intervenciones de Francia en Libia en 2011 y en Mali en 2013.

Pese a lo dicho anteriormente, el plazo de información imperativo de tres días no fue respetado ni en la intervención de Libia ni en la de Mali, al demorarse el plazo en 4 y 5 días respectivamente. No obstante, no hubo consecuencias jurídicas de ningún tipo derivadas de esa demora. Una vez informado el Parlamento, puede darse alguno de los tres supuestos siguientes: El Gobierno puede, por propia iniciativa, o mediante iniciativa de un grupo parlamentario, someter la cuestión de la intervención a debate y votación tanto en el Senado como en la Asamblea Nacional. La votación tiene carácter no vinculante, es decir, si bien el resultado de la misma es negativo, no afectará a la decisión que tome el Gobierno (art. 50-1 revisión de la CF 2008).

Por otro lado puede surgir, un debate seguido de una votación en la Asamblea Nacional y/o el Senado mediante iniciativa de algún grupo Parlamentario cuyo resultado vincularía la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional (art. 50 CF).

Una tercera opción es que, a iniciativa de la oposición, se constituyera un debate seguido de una votación ante la Asamblea Nacional vinculando la responsabilidad del Gobierno (art. 49.2º CF). Este fue el caso en 2008 cuando el entonces Presidente de la República Nicolas Sarkozy tuvo que someter a votación vinculante del 49.2º CF, la decisión del envío de refuerzos de tropas francesas a Afganistán, por iniciativa del también entonces Primer Secretario del Partido Socialista, hoy Presidente, François Hollande.

Todo ello, si la duración de la intervención excede de 4 meses, el Parlamento tiene que autorizar la prolongación de la intervención a solicitud del Gobierno. También es posible que el Gobierno demande al Parlamento que decida en última instancia. (Art. 13, Ley constitucional nº2008-724 de 23 de Julio de 2008).<sup>27</sup>

## 5.2. La debilidad del poder legislativo

En la V Republica francesa, el papel que juega el poder legislativo en materia de defensa es bastante débil. Las decisiones de mayor importancia son tomadas por el poder ejecutivo. No obstante, aunque la participación es escasa, no por ello es inexistente. En un régimen parlamentario el Parlamento, obviamente, crea las leyes. En efecto podemos desgranar dos funciones del Parlamento en relación con la defensa nacional: el Parlamento como creador de las leyes de defensa y el Parlamento como controlador de la actividad del Gobierno.

### A. El parlamento como configurador normativo

#### Planteamiento

Antes de comenzar con el análisis de este epígrafe, conviene resaltar cuatro cuestiones básicas:

---

<sup>27</sup> ¿Cuáles han sido desde la revisión constitucional de julio de 2008 las intervenciones en el extranjero activas durante más de 4 meses que han dado lugar al procedimiento de aprobación por el Parlamento francés?:

- Operaciones anteriores a Julio de 2008 finalizadas o a punto de finalizar:
- El 22 de septiembre de 2008 se organizó un debate, seguido de votación, sobre la autorización de la prolongación de la intervención de las FFAA en Afganistán<sup>27</sup>.
- El 28 de enero de 2009 se organizó el debate común, seguido de distintas votaciones, sobre la autorización de la prolongación de cinco intervenciones de las FFAA en el extranjero: “Operación Licorne” en Costa de Marfil (2002), “KFOR” intervención en Kosovo en 1999, “Operación Finul” en 1978 en el Libano, “Operación Minurcat” en la República Centroafricana en 1986 y las “Operaciones Epervier” en 1987 en la República Centroafricana.
- Operaciones posteriores a Julio de 2008 terminadas:
- El 12 de Julio de 2011, debate y votación autorizadora sobre la prolongación de la intervención de las FFAA en Libia<sup>27</sup>.
- El 22 de Abril de 2013, debate y votación autorizadora sobre la prolongación de la intervención de las FFAA en Mali<sup>27</sup>.

En primer lugar debemos subrayar que en cuanto a legislación en materia de defensa se refiere, la ley se sitúa en un segundo plano dejando el reglamento como primera fuente normativa. Esto se debe a que, como se explicó anteriormente, el poder ejecutivo reúne la gran mayoría de competencias de la defensa nacional francesa. Por lo tanto el reglamento, como manifestación normativa del poder ejecutivo, adquiere una posición privilegiada.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que rara vez una ley de la defensa nacional surge a través de una proposición de ley, esto es, a través de una iniciativa parlamentaria como sucede con la generalidad del resto de leyes. Solamente las leyes relativas al servicio nacional o al servicio civil llegan a adquirir el rango de ley por este procedimiento.

La tercera precisión es que en materia de elaboración de leyes de defensa, las cámaras tienen, sobre todo, una función enmendadora de los proyectos de defensa provenientes del Gobierno. Actúan como supervisores de los proyectos de ley de defensa pero ninguna de las Cámaras son los encargados de redactarlos.

Por último, cabe destacar que el Parlamento no interviene en la elaboración del *Libro Blanco*. Pese a que no sea un texto normativo, constituye una fuente material clave para el desarrollo de los posteriores proyectos de ley de defensa.

## B. Reducción del campo legislativo

Pero, ¿Por qué el Parlamento, como representante de la soberanía popular, detenta tan pocas responsabilidades en este campo? El diputado Arthur Paechet, que fue representante para el presupuesto de la Defensa nacional en la comisión de finanzas desde el año 1986 a 1999, respondió a esta pregunta en un artículo publicado en la revista “*Défense*” en 2003<sup>28</sup>. Según Paechet, el Parlamento “*no sabría inmiscuirse en la dirección de los asuntos militares y de la defensa*” ya que achaca una “*falta de confianza a los parlamentarios considerados como poco fiables e incompetentes*” así como “*una falta de interés de muchos parlamentarios por las cuestiones de la defensa*”.

La Constitución prevé una limitación del poder normativo del Parlamento, sin embargo, hay ciertas materias que sí están reguladas por ley. Hoy en día, el Parlamento ostenta la competencia para votar la adopción del presupuesto de la defensa nacional

---

<sup>28</sup> PAECHT A., , *Droit Public: la defense de l'état*, 2003, Ed: Larcier, P. 25



(art. 47 CF), las leyes de programación militar (art. 34 CF), las autorizaciones relativas a la prolongación de las intervenciones en el extranjero (art. 35 CF) así como la aprobación mediante ley de las reglas relativas a las obligaciones impuestas por la defensa nacional a los ciudadanos y sus bienes (art. 34, apdo 2 CF), la fijación de las reglas relacionadas a las garantías fundamentales de los funcionarios militares del Estado (art. 34, apdo 9 CF) y la determinación de los principios fundamentales de la organización general de la defensa nacional (art. 34, apdo 12 CF).

### C. Instrumentos de control parlamentario.

El Parlamento desarrolla también una actividad controladora a través de dos medios. El primero lo componen una serie de comisiones encargadas de inspeccionar la defensa nacional desde un punto de vista presupuestario y financiero. El segundo son las “*técnicas de control*” de los parlamentarios.

Las comisiones competentes en materia de defensa son las comisiones permanentes especializadas, las comisiones de finanzas y la comisión de comprobación de fondos especiales:

- a) Las comisiones permanentes especializadas: existe una comisión permanente especializada en las cuestiones de defensa en cada una de las cámaras: la *Comisión de la Defensa y de las Fuerzas Armadas* en la Asamblea Nacional<sup>29</sup> y la *comisión de Asuntos Exteriores, de la Defensa y de las Fuerzas Armadas* en el Senado<sup>30</sup>. Son dos comisiones que tienen como objetivo examinar anualmente el estado de las FFAA (sobre todo centrándose en el personal y en el equipamiento) con el fin de realizar un informe que será vinculante a la hora de aprobar el presupuesto militar nacional.
- b) Las comisiones de finanzas: las comisiones financieras de la Asamblea Nacional y del Senado controlan la correcta aplicación de las leyes de presupuesto aprobadas en el campo de la defensa, entre otros<sup>31</sup>.
- c) La comisión de comprobación de fondos especiales: los fondos especiales están, hoy en día, destinados al financiamiento de operaciones asociadas a la seguridad exterior e interior del Estado. La utilización de estos fondos esta bajo

<sup>29</sup> Règlement de l'Assemblée Nationale- en adelante RAN- art. 36-12

<sup>30</sup> Règlement du Senat- en adelante RS- art. 7, I, 1°.

<sup>31</sup> Loi Organique relative aux finances- en adelante LOFT-, art. 57-1



el control *a posteriori* de la comisión de comprobación de fondos especiales, perteneciente al Parlamento<sup>32</sup>.

Las *técnicas de control* de las que el Parlamento dispone, y que enumeramos anteriormente, son herramientas que los diputados y senadores utilizan para tenerse informado de la actividad del Gobierno sobre asuntos de defensa de Estado:

a) Preguntas: si son escritas, los miembros del Gobierno tienen un plazo de un mes para responder a las preguntas formuladas por los parlamentarios por escrito<sup>33</sup>. Si son orales, el artículo 48-6 de la CF establece que una sesión al mes, como mínimo, debe estar reservada a las preguntas de los parlamentarios. Estas cuestiones son dirigidas al Ministro que el parlamentario designe, quien debe contestar oralmente en sesión.

b) Visitas, viajes al extranjero y audiciones: tanto los parlamentarios de las comisiones especializadas de la Asamblea Nacional como los parlamentarios del Senado tienen el derecho a visitar las instalaciones militares. En la práctica, es únicamente una delegación de miembros la que se desplaza. Estas visitas permiten a los parlamentarios estar en contacto con el terreno e informarse más allá de los documentos escritos. En cuanto a las audiciones, antes de la aprobación de cualquier ley relacionada con cualquier asunto de la defensa, es usual que las comisiones parlamentarias encargadas de realizar informes realicen audiciones para conocer cierta información de algunos miembros militares (art. 45-2 Règlement de l'Assemblée Nationale –RAN-).

No debemos olvidar que, por otro lado, el Parlamento debe autorizar al Ejecutivo la prolongación de las intervenciones en el extranjero una vez superado el límite temporal legal. En efecto, se trata de otra medida de control que ya estudiamos más arriba.

---

<sup>32</sup> LOFT, art. 154.

<sup>33</sup> RAN, art. 135; R.S, art. 74, 75.

## 6) MARCO NORMATIVO DEL ARMA NUCLEAR

### Planteamiento

El reforzamiento nuclear de Francia tiene como origen el fin de la segunda guerra mundial y el comienzo de la guerra fría. El General De Gaulle, héroe nacional y cabeza de la resistencia francesa durante la ocupación alemana, fue el inductor de la disuasión nuclear francés. Tenía en mente construir una Francia militarmente independiente, con un mayor poder intimidatorio, y respetada a escala internacional. Los recursos nucleares fueron aumentando de manera continuada desde los años 60 hasta principios de los 90 traducido en términos de potencia, de precisión y en número, diversificación de plataformas de tiro y modos de lanzamiento<sup>34</sup>. Aunque a principios de los años 90 la inversión nuclear francesa comenzó a descender debido a la desaparición de la Unión Soviética, hoy en día Francia continúa siendo una potencia nuclear. Muestra de ello es la participación del estado galo en el reciente acuerdo firmado en Viena el pasado 14 de Julio para la limitación de las actividades nucleares iraníes entre las seis potencias nucleares (China, Estados Unidos, Reino Unido, Rusia y Francia) e Irán.

### La distribución de competencias nucleares

Como establece el artículo R 1411-1 C. Déf: la misión, la composición y las condiciones de acción de las fuerzas nucleares son objeto de decisiones tomadas en el seno del Consejo de Defensa y de Seguridad Nacional, siendo el Primer Ministro el encargado de ejecutar las decisiones adoptadas (art R 1411-2 C. Déf). En otras palabras, los objetivos así como el desarrollo del programa nuclear se decidirán en el seno de este Consejo. El papel que desarrolla el Presidente de la República es, sin lugar a dudas, el más llamativo al disponer del *botón nuclear*. Sin perjuicio de los consejos que pueda recibir del EMP, el Presidente de la República es, en última instancia, el órgano encargado de activar el protocolo de disuasión nuclear (R. 1411-7 C. Déf).

En cuanto al resto de cargos políticos, el Ministro de Defensa, es responsable de la organización, la gestión, y la determinación de las condiciones del uso de las fuerzas nucleares y de las infraestructuras requeridas (art. R 1411-9 C. Déf). Asimismo, fija la

---

<sup>34</sup> PIERRE PASCALLON. *La dissuasion nucléaire française en question* (S), H. Paris, Ed : L'harmattan

composición, organización y funcionamiento de los medios que constituyen las fuerzas nucleares y distribuye estos medios en el seno de la jefatura de las FFAA. Es necesario subrayar que todas las medidas ligadas al entramado nuclear están sometidas a secreto de estado no procediéndose a la publicación de las mismas (art. R. 1411-7 C. Déf).

No podemos obviar, que como órgano militar, la figura del *Chef de Etat-Majeur de l' Armée* –en adelante CEMA-<sup>35</sup> cuya función consiste en ejecutar las decisiones tomadas en el Consejo de Defensa y de Seguridad Nacional – en adelante CDSN –, las medidas generales acordadas por el Primer Ministro y las directivas del Ministro de la Defensa sobre el arma nuclear. Importante resaltar que el CEMA moviliza a las Fuerzas Armadas en caso de activación del *botón nuclear* por parte del Presidente de la República. En otras palabras, el CEMA actúa como hilo conductor de la orden de disuasión nuclear garantizando, en este sentido, la ejecución de la orden de *actuación nuclear* realizada por el Presidente de la República quien, en virtud del artículo 5 CF, conforma la garantía de la independencia nacional, la integridad del territorio y el respeto a los tratados (art R 1411-6). Por otro lado, el CEMA tiene encomendada las siguientes funciones especiales: en primer lugar, redacta el proyecto de empleo de la fuerza nuclear y las directivas operacionales que lo supervisan; en segundo lugar, asegura la capacidad operacional de las fuerzas nucleares y las comunicaciones asociadas; y, en último lugar, mantiene informado al Ministro de la Defensa y da cuenta en CDSN de los medios acordados. En resumen, el CDSN opera como órgano directivo que establece las bases en el caso de una intervención nuclear mientras que el CEMA actúa como institución ejecutora. El CEMA, como jefe supremo militar, coordina y moviliza los tres ejércitos en función de las decisiones tomadas en el CDSN

---

<sup>35</sup> El CEMA (*Chef d'Etat-Majeur de l'Armée*) está por encima de los Jefes de Estado Mayor de cada uno de los tres ejércitos (Tierra, Aire y Armada). Es responsable del empleo de las fuerzas y asegura la dirección de todas las operaciones militares. Entre otras funciones, es el consejero militar del Gobierno.

## **II.-LA DEFENSA EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL**

### **1) FUENTES**

#### **1.1. FUENTES JURÍDICAS**

##### **A. Fuentes Nacionales**

###### **a. La Constitución**

La Constitución Española (en adelante CE) contiene diversas referencias directas o indirectas a las Fuerzas Armadas en los artículos 8, 25.3, 26, 28.1, 29.2, 30, 62.h), 97, 117.5 y 149.1.4. El artículo 8 CE define la composición de los tres ejércitos (Tierra, Armada y Aire) así como la misión encomendada<sup>36</sup> de “*garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional*”; los artículos 28.1 y 29.2 hacen referencia a la limitación de los miembros de las FFAA respecto al ejercicio por éstos de los derechos fundamentales de reunión, expresión, sindicación y petición, el artículo 62.h) otorga el mando supremo de las FFAA al Rey y el resto tienen como finalidad establecer una serie de principios que serán desarrollados en un posterior apartado.

###### **b. La Ley**

Desde el año 1978, han existido numerosas leyes en el ordenamiento jurídico español reguladoras de lo podríamos denominar las FFAA o ámbito militar. De dicho cuerpo normativo podemos extraer la idea de que estamos ante un singular sub-sistema jurídico normativo<sup>37</sup> dentro del Derecho Administrativo que sería el derecho administrativo<sup>38</sup> regulador de la organización y competencias de la administración militar, una competencia exclusiva del Estado conforme el art. 149.1.4º. Dicho sistema normativo se encabeza con la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional y se completa (a pesar de su rango normativo) con el Real Decreto 96/2009,

---

<sup>36</sup> Para Blanco Valdés son tres las funciones que la Constitución atribuye a las Fuerzas Armadas: en primer lugar, la garantía de la soberanía e independencia de España, en segundo lugar la defensa de su defensa territorial y, por último, la del ordenamiento Constitucional. BLANCO VALDÉS, R.(1998) *La ordenación constitucional de la defensa*, ed.Tecnos, Pag. 70.

<sup>37</sup> SANTAMARIA PASTOR J.A. Lecciones de Derecho Administrativo, T.I , Pag 133.

<sup>38</sup> En la librería del BOE, el código de leyes se titula “Código de leyes administrativas de la defensa”. Véase

en:[https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=002\\_Codigo\\_de\\_leyes\\_administrativas\\_de\\_la\\_Defensa&modo=1](https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=002_Codigo_de_leyes_administrativas_de_la_Defensa&modo=1)

de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, en cuanto al personal las Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de Derechos y Deberes de los Miembros de las Fuerzas Armadas, la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, sobre el Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armada, la Ley 39/2007 de 19 de noviembre, de la Carrera Militar y la Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería.

La ley que constituye el centro de la organización de la defensa del Estado es la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, (en adelante LODN). En ella se estipula la distribución de competencias sobre las diferentes instituciones partícipes de la defensa nacional (la Corona, las Cortes Generales, el Presidente del Gobierno, el Ministro de Defensa, el Consejo de Defensa Nacional, etc), la organización de las Fuerzas Armadas y el régimen jurídico de las misiones en el exterior. Respecto a la organización de las FFAA, la LODN dispone de un desarrollo reglamentario: el Real Decreto 872/2014, de 10 de Octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas. En asuntos que disponen de una ley especial, como el régimen disciplinario o la Guardia Civil, la LODN se limita a nombrar la ley reguladora.

El resto de la normativa general militar se encuentra regulada por Reales Decretos (en adelante RD) como, por ejemplo, el RD 1314/2005 por el que se aprueba el reglamento de retribuciones del personal de las FFAA; o por Órdenes Ministeriales (en adelante OM) tales como la OM 121/2006 por la que se aprueban las normas sobre jornada y horario de trabajo, vacaciones, permisos y licencias de los militares profesionales de las FFAA<sup>39</sup>.

### **c. El Reglamento**

En el ordenamiento jurídico español, las leyes orgánicas se suelen desarrollar con un reglamento que pormenoriza el contenido legal. En materia de defensa no iba a ser menos, por lo que debemos detenernos en analizar dos reglamentos imprescindibles en este subsistema normativo: la Directiva de Defensa Nacional y el Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que establece la organización básica de las FFAA.

---

<sup>39</sup> <http://www.derecho-militar.es/legislacion.php>

- a) La Directiva de Defensa Nacional (en adelante DDN) es un reglamento elaborado por el Presidente del Gobierno en el que se establecen las *líneas generales de la política de defensa y las directrices para su desarrollo* (art. 6.3.a LODN). Es el instrumento legal a través del cual el Presidente del Gobierno, a través de un análisis exhaustivo de la situación global, ordena los cambios más significativos dentro de la estructura administrativa de las FFAA, fija objetivos y establece directrices sobre qué puntos del Estado es necesario un reforzamiento de la defensa. Desde el año 1992, siete han sido las DDN publicadas (una por cada legislatura). Actualmente continúa en vigor la directiva aprobada por el Presidente Mariano Rajoy Brey en el año 2012 de la que, como aspectos más significativos, podemos subrayar:
- El reforzamiento de la figura del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) al atribuírsele el único mando operativo del empleo de la Fuerza. Así, quedan subordinadas a su mando directo las organizaciones operativas permanentes, entre ellas, la Unidad Militar de Emergencias (UME).
  - La racionalización de la estructura departamental en línea con el programa de racionalización y simplificación administrativa (CORA) puesto en marcha por el Gobierno.
  - El establecimiento de un nuevo concepto, la Fuerza Conjunta, constituida por un mínimo de 67.000 militares preparados para operar permanentemente (24 horas al día los siete días a la semana) vigilando los espacios de interés nacional en tierra, mar, aire y ciberespacio<sup>40</sup>. Se pretende así, formar un grupo de militares con capacidad para un rápido desplazamiento dentro y fuera de España, si fuera necesario.<sup>41</sup>
- b) El Real Decreto 872/2014 actúa como el desarrollo normativo de la LODN delimitando la organización básica de las Fuerzas Armadas. El contenido del Real Decreto se asemeja en gran medida a lo dispuesto en la DDN de 2012, por lo que podríamos asegurar, con seguridad, que la aprobación del RD es una consecuencia de las directrices estipuladas en la DDN: replanteamiento del actual diseño de la estructura de las FFAA, racionalización de su estructura, nueva distribución del mando operativo y la creación de la Fuerza Conjunta.

<sup>40</sup> Constatamos como el ciberespacio constituye el nuevo cambio de batalla del siglo XXI. España se sitúa en el tercer puesto del ranking mundial de países que reciben más ciberataques, por debajo de Estados Unidos y Reino Unido con más de 70.000 agresiones cibernéticas. Dichas amenazas virtuales provienen de organizaciones criminales extranjeras e, incluso, por los propios Gobiernos. <http://www.abc.es/espana/20150205/abci-espana-ciberataques-201502051227.html>

<sup>41</sup> TARILONTE E, (2014, *Revista Española de Defensa*, Noviembre, Pag. 16-19.

#### d. La Normativa Especial Militar.

##### Planteamiento:

No todo lo que engloba la actuación militar se rige por una normativa especial<sup>42</sup>. Como hemos podido observar anteriormente, las bases sobre las que se construye la organización de las Fuerzas Armadas están compuestas por los preceptos constitucionales y las Leyes aprobadas en el Parlamento. Sin embargo, la normativa especial desarrolla otros ámbitos, conviniendo por ello distinguir en qué casos es de aplicación la normativa especial militar y en qué otros se impone la normativa ordinaria.

Un ejemplo claro de esta imprecisión se encuentra reflejado en los repetidos preceptos constitucionales en los cuales se especifican los términos de “*Fuerzas Armadas*” y “*Administración Militar*” que no pueden significar lo mismo conforme las prescripciones constitucionales<sup>43</sup>. Es la Ley Orgánica de Defensa Nacional -en adelante LODN- quien describe dos entidades distintas:

- a) El Ministerio de Defensa, que “*es el departamento de la Administración General del Estado al que corresponde la preparación, el desarrollo y la ejecución de la política de defensa determinada por el Gobierno, la obtención y gestión de los recursos humanos y materiales para ello, así como la realización de cuantos cometidos sean necesarios para el cumplimiento de las misiones que se asignen a las Fuerzas Armadas*” (art. 9.1).
- b) Las Fuerzas Armadas, que “*son el elemento esencial de la defensa y constituyen una entidad única que se concibe como un conjunto integrado de las formas de acción específicas de cada uno de sus componentes: el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército de Aire*” (art. 10.1).

Cabría concluir que la Administración militar es la encargada de desarrollar la función “administrativa” de la Defensa y se encarna en su respectivo Ministerio mientras que las Fuerzas Armadas representan el cuerpo de actuación militar español que lleva a cabo las funciones constitucionalmente atribuidas. Por ello, la

---

<sup>42</sup> MATAMOROS MARTINEZ, R. (2010), *Las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas: aspectos estructurales*, Cuaderno Práctico 3 (enero-abril) de la Escuela Militar de Estudios Jurídicos, Coronel Auditor.

<sup>43</sup> Se debe dar noticia aquí de la polémica doctrinal acerca de si la ubicación del artículo constitucional referente a las FFAA (Art. 8) en el Título Preliminar implica que las mismas son una institución o pilar fundamental del Estado democrático (TRILLO FIGUEROA, F. op.cit y GARRIDO FALLA, F. Tratado de Derecho Administrativo, V.I., pág. 60) o una Administración militar equiparada a la civil del Estado (BLANCO VALDÉS. R. op.cit 1988 y LOPEZ RAMÓN f. op. cit).



Administración militar (Ministerio de Defensa) actúa con arreglo a las normas que regulan el régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

La actividad de las Fuerzas Armadas, en cambio, ajusta su estructura y actuación a un complejo normativo particular, encabezado por la LODN, que articula el sistema estatuario militar. Son dos los escenarios en los que se aplica esta normativa especial militar:

- a) En el desempeño de servicios de naturaleza estrictamente militar, es decir, vinculados a la defensa nacional o al tráfico propio de los Ejércitos, y
- b) También cuando desarrollan otros cometidos específicos como los de carácter judicial, de fiscalización o control financiero o de atención sanitaria.

### **Las Reales Ordenanzas**

Las Reales Ordenanzas (en adelante RO) constituyen *“el código de conducta de los militares, definen los principios éticos y las reglas de comportamiento de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. Deben servir de guía a todos los militares para fomentar y exigir el exacto cumplimiento del deber, inspirado en el amor a España, y en el honor, disciplina y valor”* (art 1 Real Decreto 96/2009<sup>44</sup>). Son normas que recogen los códigos de conducta de los militares de los tres ejércitos. No tiene rango de ley, se aprueban mediante Real Decreto y su aplicación recae sobre los siguientes destinatarios:

- a) Los militares de carrera, que mantienen una relación de servicios de carácter permanente (art 3.2 LCM).
- b) Los militares de complemento, Oficiales que, para atender necesidades específicas de las Fuerzas Armadas, establecen su relación de servicios profesionales mediante compromisos temporales (art. 3.3 LCM). Por ejemplo: ingenieros que suscriben un contrato temporal con las Fuerzas Armadas y adquieren la condición de militar hasta la finalización del mismo.
- c) Los militares de Tropa y Marinería, que son la base de los Ejércitos y mantienen una relación de servicios profesionales que, inicialmente, se articula a través de compromisos de carácter temporal, pero pueden mas tarde convertirse en militares de carrera (art. 3.4 LCM).

---

<sup>44</sup> Real Decreto 96/2009 por el que se aprueba la regulación de las Reales Ordenanzas.



- d) Los alumnos de los centros docentes militares de formación.
- e) Así como los Guardias Civiles y reservistas (art. 122.1 LCM).

Las RO junto con lo previsto en la LODN y en la LCM, conforman lo que comúnmente se conoce como el “*código deontológico militar*” comprendido de los principios éticos y reglas de comportamiento del militar español<sup>45</sup>.

## B. Fuentes extra nacionales

España como estado integrante en organismos supranacionales como la OTAN, ONU o la UE es también estado parte de múltiples tratados multilaterales a través de los cuales nuestro país asegura la colaboración y cooperación con los países aliados. Los tratados internacionales, por lo tanto, son fuente de derecho una vez que hayan sido aprobados en Parlamento y debidamente publicados en el Boletín Oficial del Estado (art. 93 CE).

### 1.2. FUENTES NO JURÍDICAS: “*El Libro Blanco*”.

El primer y único *Libro Blanco* que se ha publicado en España sobre la Defensa del Estado y el papel de las Fuerzas Armadas fue en el año 2000, al final de la legislatura del Presidente del Gobierno, José María Aznar Lopez. Se trata de un documento elaborado en su mayor parte por el entonces Ministro de Defensa, Eduardo Serra Rexach, y un gabinete de expertos en la materia que actuaría como un instrumento de análisis de la situación geopolítica mundial para después adaptar las necesidades de defensa nacional a los cambios y nuevas amenazas que surgirían a principios del nuevo milenio. Además, el *Libro Blanco* realiza un estudio de la estructura defensiva española tanto a nivel político como militar con el fin de aportar transparencia a un tema que, hasta la fecha de publicación del Libro, era prácticamente desconocido por el ciudadano.

Podemos constatar cómo, desde su publicación en el año 2000, en las ulteriores legislaturas con los Presidentes del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy Brey, no se ha procedido a la redacción de un nuevo Libro Blanco pese a que sí han surgido nuevas amenazas para la nación en los últimos quince años –pensemos en

---

<sup>45</sup> Disposición General del Real Decreto 96/2009 de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, pag 2, 3 y 4 párrafo.

el atentado terrorista del 11-M o los *ciberataques* que reciben las instituciones de nuestro país todos los días<sup>46</sup>.

## 2) PRINCIPIOS DE LA DEFENSA

Siguiendo los comentarios de López Ramón<sup>47</sup>, podemos escindir los siguientes principios constitucionales en referencia a las FFAA:

### A. Principio del ejército permanente estatal

Las FFAA se conciben como una organización de necesaria existencia, ya profesional o por medio de servicio militar obligatorio<sup>48</sup>, por lo que se excluye la posibilidad de una supresión de las mismas, configurándose como una competencia exclusiva estatal. El artículo 8.1 CE da por descontada esa necesaria existencia, al establecer directamente la composición actual y la misión de las FFAA<sup>49</sup>; el artículo 149.1.4 CE refleja el monopolio estatal de las FFAA<sup>50</sup>, atribuyendo al Estado la competencia exclusiva sobre las mismas. Este presupuesto no excluye la integración de España en *Organizaciones internacionales en materia de defensa*.

---

<sup>46</sup> Ignoramos por qué razón se redactó un Libro Blanco durante la legislatura de José María Aznar cuando ya existía la Directiva de Defensa Nacional del año 2000 la cual suplía sus funciones. Podríamos entender que el ex presidente, en su afán de transformar el *modus operandi* español, tuvo como objetivo comenzar una tradición de publicaciones de libros blancos que, como constatamos, ningún otro presidente ha continuado.

<sup>47</sup>: LOPEZ RAMÓN, Fernando. *Enciclopedia jurídica básica*, Revista de Derecho Público. Pags. 3175-3176.

<sup>48</sup> El servicio militar obligatorio, como un deber constitucional derivado del art. 30 de la Constitución fue eliminado por la D. A. 13ª de la Ley 17/1999 de Régimen del Personal de las FFAA, que lo preveía a partir del 31 de Diciembre de 2002, siendo adelantado este plazo por el RD 247/20001 de 9 de marzo al 31 de diciembre de 2001 en virtud de la habilitación de deslegalización operada por la DA 18ª de la citada ley 17/99

1. “Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”.
2. “Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente constitución”.

<sup>50</sup> Art 149.1.4º CE: “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 4. Defensa y Fuerzas Armadas”.

## **B. Principio de separación entre las autoridades civiles y militares**

Propugna la distinción entre la organización civil y la militar, suponiendo a esta última especializada en la práctica del supremo poder coactivo del Estado. El principio se acoge en el artículo 8.2 CE al establecer que la organización militar debe ser “conforme a los principios de la presente Constitución”; también en el artículo 97 CE<sup>51</sup>, al señalar que el Gobierno dirige “la Administración Civil y Militar”; por último, la distinción figura asimismo en los artículos 25.3 y 26 CE, al incorporar reglas aplicables a la “Administración Civil”. Una de las consecuencias más notorias del principio de separación es el necesario deslinde entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La CE ha puesto fin a la tradicional implicación de las primeras en el mantenimiento del orden público interno, separando sus funciones (“garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”, art. 8.1 en relación con el artículo 116), de las atribuidas a los segundos (“proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, art 104.1”).

## **C. Principio de subordinación de la autoridad militar a la civil**

Surge del anterior, y se encuentra descrito en el artículo 97 CE. El Gobierno es quien dirige la Administración Militar y la Defensa del Estado, sin perjuicio de las competencias del Jefe del Estado, que se abordarán más adelante.

## **D. Principio de dependencia del Ejecutivo**

Concreta la fuerte subordinación de las Fuerzas Armadas con respecto al Gobierno (art 97 CE). Este principio se reafirma en los artículos 62.h) y 64 CE<sup>52</sup> estableciéndose que los actos del Rey, como el “mando superior de las Fuerzas Armadas” serán refrendados por el Presidente del Gobierno.

---

<sup>51</sup> Art 97 CE: “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes”.

<sup>52</sup> Art 64.1 CE: “Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes...”

Art 62. H): “Corresponde al Rey: h) El mando supremo de las Fuerzas Armadas”.

### **E. Principio defensivo**

Orienta las funciones constitucionales de las Fuerzas Armadas al indicar que, éstas “*tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad y el ordenamiento constitucional*”. En palabras de López Ramón, el principio se manifiesta en dos sentidos fundamentales: en el plano internacional proscribire las agresiones armadas y en el plano interno aparta a las Fuerzas Armadas de las funciones de mantenimiento del orden público interno.

### **F. Principio de jurisdicción de las Fuerzas Armadas**

Este principio representa la aplicación en las FFAA de un orden jurisdiccional especial. Para López Ramón resulta contradictorio que, a su vez, el artículo 8.2 CE disponga que la organización militar habrá de ser “*conforme a los principios de la presente Constitución*”, expresión que se reproduce en el artículo 117.5 CE con respecto a la Jurisdicción Militar.

### **G. Principio de estricta disciplina militar**

Condiciona la estructura interna y las relaciones de las Fuerzas Armadas con sus componentes: posibilidad de que la ley limite o exceptúe el ejercicio del derecho de sindicación (art. 28.1 CE), necesidad de ejercer individualmente el derecho de petición (art. 29.2 CE), viabilidad de sanciones privativas de libertad y de Tribunales de Honor en la Administración Militar (arts. 25.3 y 26 CE).

## **3) DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE DEFENSA**

### **3.1. Competencias del Rey**

La Constitución Española erige al Rey como “*mando supremo de las Fuerzas Armadas*” según el artículo 62.h) CE. Aparentemente, la figura de *mando supremo* que el poder constituyente otorgó al Rey estaría privada de todo poder de ordenación militar dando lugar a una facultad simbólica que precisa, como el resto de competencias del

monarca, el correspondiente refrendo ministerial<sup>53</sup>. Hay, no obstante, un debate doctrinal abierto en relación con este tema. Mientras la mayoría de la doctrina<sup>54</sup> sugiere que, efectivamente, el Rey no ostenta ninguna competencia de mando político de las Fuerzas Armadas, hay una minoría de estudiosos que estiman que indirectamente, el Rey tiene un poder persuasivo y de influencia sobre varias instituciones y, en particular, sobre las Fuerzas Armadas.

En esta postura se encuentra Miguel Herrero y R. de Miñón<sup>55</sup>, así como Luis Sánchez Agesta<sup>56</sup>. Para el primero, el Rey preexiste a la Constitución, la sancionó y la promulgó porque era Rey, no la juró para ser Rey, el Rey reina pero no gobierna, es un poder neutro con carácter de símbolo del Estado<sup>57</sup>. Por ello, ejerce el mando supremo de las FFAA de manera funcional, no es el Comandante en Jefe de la Constitución Francesa, sino ejerce un mando que no es político ni superior en la cadena de mando, sino simbólico que representa la despolitización de las mismas, es la *magistratura para la crisis, para el estado de excepción*.

Para Antonio Torres del Moral<sup>58</sup>, que pasa por ser el que más ha estudiado la institución de la Corona, aunque habla del Rey como “*guardián de la Constitución*”<sup>59</sup>, la interpretación constitucional colocará al Rey a las órdenes del Gobierno. Conforme el art. 97, no existe legitimación constitucional para la actuación autónoma del ejército en caso de crisis, la declaración de guerra y la firma de la paz le corresponden al Rey previa autorización de las Cortes (art. 63.3). Manuel Aragón Reyes<sup>60</sup> sugiere que, efectivamente, el Rey no ostenta ninguna competencia de mando político directo y efectivo de las Fuerzas Armadas ya que, en crítica a la tesis anterior, no se puede

---

<sup>53</sup> Conforme a la teoría general, el refrendo es la institución en virtud de la cual el titular de un órgano del Estado (generalmente un ministro) consiente el acto del Jefe del Estado y asume la responsabilidad derivada de ese acto. El refrendo tiene dos efectos: 1. Determinar la validez de los actos del Rey, de modo que la falta de refrendo supondría su nulidad absoluta. 2. Determinar la responsabilidad de las personas refrendantes (Presidente del Gobierno, Ministros competentes o el Presidente del Congreso de los Diputados). *Derecho Constitucional Español*, Angel Luis y Jose Antonio Alonso de Antonio, Cuarta Ed. Pag.355-363.

<sup>54</sup> Curso de Derecho Constitucional, Javier Perez Royo, Decimocuarta Edición, Pag.678.

<sup>55</sup> HERRERO Y R. DE MIÑÓN M (1991) “La posición constitucional de la Corona”, en Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje a Eduardo García de Enterría, TIII, págs. 1923 y ss, Civitas.

<sup>56</sup> SÁNCHEZ AGESTA L. (1991) “Sistema Político de la Constitución Española, 5ª Ed. Madrid.

<sup>57</sup> En contra del poder neutro y resto de esta tesis, Javier Pérez Royo en “Jefatura del Estado y Monarquía Parlamentaria”, REP nº 39

<sup>58</sup> TORRES DEL MORAL A., Principios de Derecho Constitucional Español, 5ª Ed, págs., 46 y ss.

<sup>59</sup> En contra Javier Pérez Royo en op. cit., REP nº 39 que entiende que el único guardián de la Constitución debe ser el Tribunal Constitucional.

<sup>60</sup> ARAGON REYES M., (1991) La Corona, en Estudios de Derecho Constitucional, CEPC, 2009, pag716 y antes en “La monarquía parlamentaria y sanción de las leyes”, en Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje a Eduardo García de Enterría, TIII, págs. 1941 y ss, Civitas

confundir lo político con lo jurídico, pues ello puede conllevar notables confusiones. Para este autor la mejor defensa de la monarquía parlamentaria es la ausencia de poder político efectivo que genere responsabilidad, la permanencia apartada del juego político, la continuidad de la monarquía, se hace posible reinando no gobernando.

En el mismo sentido Oscar Alzaga Villaamil<sup>61</sup>, afirma que, según el artículo 97 CE, la naturaleza de este mando del Rey es *eminente y complementario* del Gobierno, ello se demuestra en la presidencia regia de la antes Junta de Defensa Nacional y ahora del Consejo (art. 8) que refuerza su condición de alto moderador. También Enrique Álvarez Conde<sup>62</sup> entiende que el Rey, en España, no tiene el poder discrecional de dirección de las FFAA del Presidente de los EE UU (art. 2º, Secc.2.1 C USA) o en Francia, como hemos visto, sino que mantiene un mando supremo que no conlleva poder de gestión, es la máxima autoridad militar, pero desprovista de mando efectivo. También Francisco Fernández Segado ya que, para este autor, confrontaría con el carácter de parlamentario de la monarquía.<sup>63</sup>

Una posición intermedia la sostienen Miguel Satrustegui<sup>64</sup> para el que, si bien el mando político de las FFAA está residenciado en el Gobierno; en las situaciones de crisis en las que se necesite una defensa política de la Constitución y el orden constitucional por medio de los procedimientos del art. 116, correspondería al Rey dictar las ordenes a las FFAA, previo refrendo. Pero, si el Gobierno estuviera secuestrado o incomunicado, como pasó en el 23-F, pudiera hacerlo directamente, porque además el Rey ejerce o sostiene *empleo militar*, es el máximo oficial de las FFAA, por lo que se concluye que el mando supremo de las FFAA vaya más allá del simbólico y lo denomina institucional. También Jorge de Esteban y Pedro González Trevijano<sup>65</sup> para quienes se debe partir de las funciones moderadora y arbitral del monarca, ya que toda actuación militar debe llevarse a cabo con la autorización previa o el refrendo de los poderes del Estado, sin embargo apuntan, que esa función arbitral puede llevar a ser efectivo el mando supremo en casos excepcionales y convertirse en un *poder de reserva* cuando se hayan bloqueado las instituciones del Estado y que estos autores clasifican en: a) que las circunstancias sean de extrema gravedad para el país, b)

---

<sup>61</sup> ALZAGA VILLAAMIL O. Derecho Político Español, 4ª Ed.T II, pag 303.

<sup>62</sup> ALVAREZ CONDE E, Curso de Derecho Constitucional, Vol II, 6ª Ed, pag. 35.

<sup>63</sup> FERNANDEZ SEGADO F. (1992) Sistema Constitucional Español, Dykinson, , pag 560

<sup>64</sup> SATRUSTEGUI, LOPEZ GUERRA, ESPIN, GARCIA MORILLO Y PEREZ TREMP, (2010) Derecho Constitucional , Vol II .Ed.

<sup>65</sup> DE ESTEBAN J. Y GONZALEZ TREVIJANO P. en Curso de Derecho Constitucional Español T. III, pag117



que las ordenes del rey no puedan ser refrendadas y c) que la decisión sea pública y notoria para obtener el apoyo de la opinión pública

Ángel Luis y José Antonio Alonso de Antonio se apoyan en la terminología inglesa al afirmar que *“aunque carezca de un poder político expreso y efectivo, el Rey es antes que nada una magistratura de autoridad e influencia”* pudiendo considerarse, según los hermanos Alonso, *“la persona más influyente del Reino”*<sup>66</sup>. Como muestra de ello tenemos la determinación del monarca a que se culminara el fallido golpe de Estado mediante la llamada al orden a las FFAA por s.m. Don Juan Carlos I la madrugada del 24 de febrero de 1981.

En palabras de Ignacio de Otto *“el Rey tiene la máxima autoridad militar, pero desprovista por completo de mando”*<sup>67</sup>. Es decir, es lo que en el derecho de la Función Pública se conoce como la distinción entre el grado y el empleo que, aplicado al caso, resulta que el Rey tiene un grado en la carrera militar, aunque no tenga un empleo militar concreto, es decir, no desempeña un mando o un puesto de trabajo específico pero sí tiene el grado máximo en la jerarquía miliar, el grado de Capitán General<sup>68</sup>.

Además de los poderes de influencia y persuasión que recaen sobre la figura del monarca, el Rey puede participar en la dirección de asuntos de defensa a través de su papel en el Consejo de Defensa Nacional que, tal y como establece el artículo 8 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional 5/2005, preside y que desarrollaremos en el siguiente apartado.

### 3.2. Competencias del Gobierno

#### Planteamiento

La figura del Presidente del Gobierno como autoridad en la defensa del Estado no está claramente definida en comparación con las competencias que la Constitución española ha atribuido al Gobierno en su conjunto, el cual *dirige (...) la Administración (...) militar y la defensa del Estado* (art. 97 CE). Si bien el Presidente, como órgano individual *que dirige la acción del Gobierno* (art. 98.2 CE), tendría legitimación necesaria para ejercer unilateralmente competencias que han sido atribuidas al

---

<sup>66</sup> *Derecho Constitucional Español, Angel Luis y Jose Antonio Alonso de Antonio, Cuarta Ed. Pag.360*

<sup>67</sup> DE OTTO Y PARDO, I, “El mando supremo de las Fuerzas Armadas”, cit., pags. 37 y ss.

<sup>68</sup> PEÑARRUBIA IZA, J, *Presupuestos constitucionales de la Función militar*, Pag 64.

Gobierno, como órgano colectivo, ello no debería ser impedimento para que el legislador separe en qué circunstancias relacionadas con la defensa el Presidente puede actuar en solitario y en qué otras requiere el apoyo del Gobierno. En este sentido, Montilla Martos<sup>69</sup> justifica que, a pesar de que el artículo 97 CE atribuye la competencia al Gobierno en su conjunto, la defensa del Estado pertenece a un grupo de facultades<sup>70</sup> en las cuales, siendo el Gobierno el titular de las mismas, el Presidente ocupa una posición singular.

La condición de singularidad parece ser la postura que ha adoptado nuestro legislador, cuya manifestación la encontramos tanto en la Ley 50/1997, 29 noviembre del Gobierno (en adelante LG) como en la LODN. En efecto, el artículo 2.2. LG, al desglosar una lista de facultades inherentes al Presidente, concede al jefe del ejecutivo “*dirigir la política de defensa y ejercer respecto de las Fuerzas Armadas las funciones previstas en la legislación reguladora de la defensa nacional y de la organización militar.*” Asimismo, la LODN, posterior en el tiempo, refrenda ese estatus especial del Presidente al atribuírsele *la dirección* de la política de defensa cuando al Gobierno le corresponde solamente *determinar* la política de defensa (art. 5 y 6 LODN).

Son dos las contradicciones que, suscita esa supremacía del Presidente respecto al Gobierno. La primera puede revestir un carácter inconstitucional ya que la Constitución española describe al Gobierno como el órgano *director* de la defensa del Estado y nunca como un órgano encargado de *determinar la política de defensa*, atribuyendo al Presidente la función de verdadero órgano directivo<sup>71</sup>. En segundo lugar, resulta nuevamente contradictorio que el legislador atribuya al Gobierno la facultad de “*determinar la política de defensa*” (art. 5 LODN) cuando esa tarea ya la cumple el Presidente del Gobierno como encargado de formular la Directiva de Defensa Nacional en la que, cito, “*se establecerán las líneas generales de la política de defensa y las directrices para su desarrollo* (art. 3.a LODN)”. En resumen, parece como si el legislador tuviera la intención de nuclear las competencias de defensa entorno a la

<sup>69</sup> MONTILLA MARTOS, J, Manual de derecho constitucional, Ed. Tecnos, Sexta Edición, Pág.524.

<sup>70</sup> MONTILLA MARTOS clasifica otras facultades con la misma característica como son la representación del Gobierno (art. 2.2. a LG) y la potestad para establecer el programa político del Gobierno y determinar las directrices de la política interior y exterior, así como velar por su cumplimiento (art. 2.2.b LG).

<sup>71</sup> Art. 5 LODN. *El Gobierno*. “*Corresponde al Gobierno determinar la política de defensa y asegurar su ejecución, así como dirigir la Administración militar y acordar la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional*”.

Art. 6 LODN. *El Presidente del Gobierno*. 1. “*Corresponde al Presidente del Gobierno la dirección de la política de defensa y la determinación de sus objetivos, la gestión de las situaciones de crisis que afecten a la defensa y la dirección estratégica de las operaciones militares en caso de uso de fuerza*”.



figura del Presidente del Gobierno y dejar al Gobierno al margen de cualquier competencia determinante relacionada con la Defensa; algo que no podrá conseguirse sin una reforma constitucional.

## El Presidente del Gobierno

La LODN especifica el campo de actuación del Presidente del ejecutivo en su artículo 6 atribuyéndole “*La dirección de la política de defensa y la determinación de sus objetivos, la gestión de las situaciones de crisis que afectan a la defensa y la dirección estratégica de las operaciones militares en caso de uso de la fuerza*”. Habiéndose expuesto una idea general sobre el concepto de la dirección de la defensa así como la determinación de sus objetivos en el apartado del planteamiento, conviene detenernos en sus restantes facultades. Con situación de crisis el legislador viene a señalar el estado de Sitio (cuyo desarrollo procederá en un apartado posterior) en el cual el jefe del ejecutivo se consolida como el órgano ante quien responderán las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad civil, siempre bajo el asesoramiento del Consejo de Defensa Nacional. Respecto a las operaciones militares, el legislador ha querido posicionar al Presidente del Gobierno como el único estratega sin perjuicio de los consejos que pueda recibir del Consejo de Defensa Nacional.

El Presidente ejerce sus funciones en materia de defensa asesorado por el Consejo de Defensa Nacional. Se trata de un órgano colegiado que asistirá al Presidente del Gobierno en la dirección de conflictos armados, en la gestión de situaciones de crisis y en el envío de tropas al extranjero; coordinar, en tiempo de conflicto armado y durante la vigencia del estado de sitio, el sistema de disponibilidad permanente de recursos y asesorar al Presidente del Gobierno sobre el resto de materias en relación con la defensa que tenga atribuida. Ante la falta del anunciado<sup>72</sup> reglamento que desarrolle el funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional desconocemos si las decisiones adoptadas en el seno del mismo son vinculantes para el Presidente del Gobierno.

La especialidad de este órgano consiste en que sus miembros pertenecen tanto a la esfera política como a la militar. Así, en pleno, formarán el Consejo de Defensa Nacional: el Presidente del Gobierno, el Vicepresidente, los Ministerios de Defensa, del

---

<sup>72</sup> Art. 8.10 LODN. *El Consejo de Defensa. “El régimen de funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional y la composición de la Comisión Interministerial de Defensa, se determinarán reglamentariamente”.*

Interior, de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de Economía y Hacienda; el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, los Jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, Armada y del Ejército del Aire; el Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia y, en su caso, el Rey que lo presidirá. Las reuniones periódicas en pleno del Consejo de Defensa Nacional, en tiempos de paz, encuentran su utilidad en analizar las nuevas amenazas que sobrevengan y que atenten contra la soberanía y la seguridad del Estado. Con ello, se persigue coordinar las instituciones miembros de dicho Consejo así como de elaborar propuestas de ley en materia de defensa. El Consejo debe elaborar un informe anual que detalle la situación en España a nivel de terrorismo, amenazas de guerra con otros países y otras circunstancias similar característica.

Además, la LODN, en el apartado tercero del mismo artículo, atribuye al Presidente del Gobierno otras facultades de forma específica: formular la Directiva de Defensa Nacional, definir y aprobar objetivos estratégicos, así como desarrollar las directivas para las negociaciones exteriores que afecten a la política de defensa; y ordenar las misiones de las Fuerzas Armadas. Asimismo, pese a que el artículo 63.3 CE no lo estipule de forma expresa, al Presidente le corresponde proponer, previa autorización de las Cortes, la declaración de la guerra y la conclusión de la paz al Rey.

### 3.3. Competencias del Ministro de Defensa

El Ministro de Defensa, como cualquier otro Ministro, es un órgano político cuya responsabilidad recae en el desarrollo de la acción del Gobierno de conformidad con los acuerdos adoptados en el Consejo de Ministros y las directrices del Presidente<sup>73</sup>. Así, ejerce sus funciones gracias a la potestad reglamentaria que le es concedida.

Como únicas competencias especiales, la LODN, en su artículo 7 le atribuye: primero, la asistencia al Presidente del Gobierno en la dirección de las operaciones militares, segundo, la capacidad para dirigir la actuación de las FFAA bajo la autoridad del Presidente y, tercero, gestionar la Administración militar. El Ministro de Defensa, como órgano puramente político y, por ende, desprovisto de conocimientos militares, se encuentra asesorado constantemente por el Jefe de Estado Mayor quien propone al Ministro de Defensa las capacidades militares adecuadas para ejecutar la política militar (art. 2.2.b Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la

---

<sup>73</sup> MONTILLA MARTOS, J. (2013), *Manual de Derecho Constitucional*, Ed. Tecnos, Sexta edición, Pag. 526

organización básica de las Fuerzas Armadas), así como por numerosos Consejos, además de un gabinete militar de inmediata convocatoria con poder y mando de ordenación sobre el ejército<sup>74</sup>.

#### 4) INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL ESTADO DE SITIO

En primer lugar se debe explicar por qué se excluye el tratamiento de los estados de Alarma y Excepción. El estado de Alarma está diseñado para responder ante situaciones de caos provocada por catástrofes naturales y, por consiguiente, los órganos policiales y, en su caso, el ejército desempeñan tareas de ayuda a la población y no de defensa en sentido estricto<sup>75</sup>. Por otro lado el estado de Excepción, aunque puede dar lugar a una intervención de las Fuerzas Armadas, su esencia radica en la suspensión de ciertos derechos y garantías fundamentales y no en el aumento de poder de las FFAA como ocurre en el estado de Sitio.

Así como los estados de Alarma y Excepción, el estado de Sitio encuentra su regulación, primero, en el artículo 166 de la Constitución española y, segundo, en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de Alarma, Excepción y Sitio-en adelante LOES-, que se promulga como respuesta inmediata del Estado de Derecho al fallido golpe de estado del 23 de Febrero de ese mismo año.

La proclamación del estado de Sitio, conforma el mecanismo de respuesta contra *“una insurrección o un acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional”* (artículo 32 LOES). Hablamos de una insurrección, por ejemplo, en el caso de un conflicto armado entre el Estado y un sector de ciudadanos españoles (ya sea una población, una facción

---

<sup>74</sup> Como Consejos militares asesores y consultivos encontramos: El Consejo Superior del Ejército de Tierra, El Consejo Superior de la Armada, El Consejo Superior del Ejército del Aire y las Juntas Superiores de los cuerpos comunes de las Fuerzas Armadas. Además, el Ministro de Defensa cuenta con un Gabinete Técnico de inmediata convocatoria presidido por un oficial general. (art. 5. Y 6 Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa).

<sup>75</sup> Debemos mencionar el *Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo* como representación del primer estado de crisis de la democracia. En este caso, ante la negativa de los controladores aéreos de acudir a sus puestos de trabajo bajo el pretexto de una huelga, el Gobierno del entonces presidente José Luis Rodríguez Zapatero, a través del RD mencionado, obligó que todos los controladores se movilizaran a sus respectivos puestos bajo el control de la autoridad militar. Esta movilización coaccionada por las Fuerzas Armadas se entiende como una llamada de protección a la ciudadanía no como respuesta a una agresión, sino como el mantenimiento del orden social. Por esta razón, se decretó el estado de Alarma y no el de Excepción o de Sitio.

ideológica o una agrupación de similares características) cuyo objetivo sea una toma de poder o la secesión. Por otra parte, nos encontraríamos ante un acto de fuerza cuando el país se viera atacado por una fuerza exterior extranjera. Siguiendo a Pedro Cruz Villalón<sup>76</sup>, no es necesario esperar a que tal situación de crisis se produzca, sino que basta una amenaza inmediata, para que el estado de Sitio pueda ser declarado, siempre que no existan otros medios para disuadir la amenaza. En resumen, el estado de sitio es el instrumento por antonomasia que activa el mecanismo de defensa del país en su escala más absoluta.

El estado de Sitio “*será declarado por mayoría absoluta*”<sup>77</sup> del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno” (Art. 116.4 CE y 32.2 LOES). El Congreso de los Diputados monopoliza la adopción del estado de Sitio en cualquier circunstancia. Es decir, la autorización para declarar el estado de Sitio requiere, en todo caso, la aprobación *a priori* del Parlamento siendo el Gobierno el único órgano capaz de ejercer dicha proposición<sup>78</sup>, algo que, a mi parecer, pone en peligro el objetivo final para lo que se construyó este estado excepcional, esto es, la protección de la soberanía del Estado. Así, una institución como las FFAA –que se encuentra constantemente informada de amenazas exteriores-, no puede realizar tal proposición al Parlamento directamente.

Una vez obtenida la autorización, tal y como dispone el artículo 164.3 del Reglamento del Congreso, el Presidente del Congreso, ordenará que se publique la Resolución de la Cámara en el Boletín Oficial del Estado con la firma del Rey, refrendada por el Presidente del Gobierno. Tanto la CE, como la LOES, guardan silencio acerca de la forma que deberá adoptar la resolución que declara el estado de Sitio por lo que interpretamos que será un acto parlamentario.

En cualquier caso, la declaración del estado de Sitio deberá contener tres elementos básicos: ámbito territorial, duración y condiciones (art. 116.4 CE y art. 32.2 LOES). En cuanto al ámbito territorial, el estado de Sitio puede ser declarado bien por toda la geografía nacional, bien en una parte, debiendo indicarse en el Real Decreto los

---

<sup>76</sup> CRUZ VILLALÓN, P., *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Temas Clave de la Constitución Española, Ed. Tecnos. (1984), Pag. 107-115.

<sup>77</sup> Cruz Villalón señala que, sin perjuicio de que la declaración del estado de Sitio sea aprobada por mayoría absoluta en el Pleno del Congreso, los diferentes elementos que se introducirán en la declaración (ámbito territorial, delitos sometidos a la Jurisdicción militar, etc) requerirán de una aprobación por mayoría simple. Op.Cit.

<sup>78</sup> Ni si quiera se permite que otras instituciones tales como autoridades locales, civiles o militares puedan proponer al Congreso la declaración del estado de Sitio. Esta circunstancia sí era posible durante la vigencia de las Leyes de Orden Público –preconstitucionales- por razones de urgencia.

límites acordados. En relación con la duración, ni en la Constitución ni en la LOES se fijó ningún límite máximo diferente del que aconseje el principio general de necesidad, de modo que éste queda automáticamente levantado con el transcurso del mismo (art. 1.3. LOES<sup>79</sup>). Sin embargo, sí es obligación del Congreso acordar un período temporal provisional (116.4 CE). Cruz Villalón plantea que, en caso de cese de las circunstancias que originaron el estado de Sitio anterior a la finalización prevista por el Congreso, el Gobierno solicitará inmediatamente al Congreso el levantamiento del mismo. Por último, al igual que sucede con el estado de Excepción, la declaración del estado de Sitio puede ir aparejada con la suspensión de los derechos fundamentales (art. 55.2 CE)<sup>80</sup>. La única diferencia importante en esta materia entre el estado de Sitio y el estado de Excepción se sitúa en que en el primero el derecho a informar al detenido de las razones de su detención así como el derecho que le asisten (art. 17.3 CE) sí será susceptible de suspensión mientras que en el segundo no.

Pudiera llegarse a entender que el estado de Sitio es un mecanismo que permite a las FFAA concentrar y aplicar, con total libertad, los tres poderes: legislativo (dictando *bandos*), ejecutivo (haciendo cumplir sus prerrogativas) y judiciales (sometimiento a la Jurisdicción militar); sin embargo, la realidad es bien distinta. En todo momento, la LOES protege la posición suprema del poder civil sobre el poder militar sobreponiendo ante todo los valores de la Constitución y situando al Gobierno como órgano controlador de la autoridad militar. En efecto, durante el establecimiento del estado de Sitio la autoridad militar podrá dictar bandos con fuerza normativa, aplicar las medidas oportunas y ordenar el sometimiento a la Jurisdicción militar -solamente si el Congreso determina los delitos que podrán ser enjuiciados por esta Jurisdicción (art. 35 LOES)-, pero siempre *de acuerdo con la Constitución, la presente ley y las condiciones de la declaración del estado de Sitio* enumeradas en el Real Decreto publicado por el Gobierno (art. 34 y 35 LOES)<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Art. 1.3. LOES: “Finalizada la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio decaerán en su eficacia cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas correspondan a las Autoridades competentes, así como las concretas medidas adoptadas en base a éstas, salvo las que consistiesen en sanciones firmes”.

<sup>80</sup> Art. 55.2 CE: “Una Ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2 (derecho a una detención con todas las garantías) y 18 apartados 2 (derecho a la inviolabilidad del domicilio) y 3 (derecho al secreto de las comunicaciones), pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas”.

<sup>81</sup> BLANCO VALDÉS. R, (1998) *La Ordenación Constitucional de la Defensa*, Temas Clave de la Constitución Española, Ed. Tecnos ,

En otras palabras, el Gobierno no transfiere sus competencias a las FFAA y resulta despojado del poder, sino que, el ejecutivo, como órgano director de la Administración militar según el 97 CE, refuerza su poder de actuación. Ello se manifiesta en el poder exclusivo del Gobierno para designar la Autoridad militar que, *bajo su dirección*, realizará las medidas oportunas para sofocar la insurrección o amenaza a la soberanía en cuestión (art. 33.2 LO). Por lo tanto, sí es correcto afirmar que, en última instancia, será un mando militar quien solucione materialmente el conflicto, aunque siempre bajo la subordinación y dentro de un margen marcado por el Gobierno.

## 5) RÉGIMEN JURIDICO DE LAS MISIONES INTERNACIONALES

### Planteamiento

España se sitúa entre los países de la Unión Europea con mayor actividad militar. En la actualidad las Fuerzas Armadas españolas tienen desplegados a 2.042 militares y guardias civiles fuera de nuestras fronteras, de los cuales 1.107 son del Ejército de Tierra, 580 de la Armada, 265 del Ejército del Aire, 44 de la Guardia Civil y 46 de los Cuerpos Comunes de la Defensa<sup>82</sup>.

### El control parlamentario sobre las operaciones exteriores de las Fuerzas Armadas españolas

La aprobación de la LODN 5/2005 supuso el establecimiento de una autorización parlamentaria obligatoria para que el Gobierno, en el ejercicio de sus competencias constitucionales, pudiera enviar efectivos fuera de nuestras fronteras. Anteriormente, el Parlamento ejercía un control *a posteriori* sobre el Gobierno a través de las preguntas parlamentarias, interpelaciones y comparecencias, pero no existía una autorización en sentido estricto. La exposición de motivos de la LODN fundamenta este cambio en el mayor protagonismo que debe adquirir el Congreso de los Diputados como órgano representativo de la soberanía nacional.

---

<sup>82</sup> Fuente: página web oficial del Ministerio de Defensa  
<http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/misiones/masInfo/legislacion/>



La LODN clasifica en tres los procedimientos que han de llevarse a cabo para el envío de efectivos al extranjero: procedimiento ordinario, de urgencia y de máxima urgencia.

En cuanto al procedimiento ordinario, el artículo 17.1 LODN determina que “*Para ordenar operaciones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional, el Gobierno realizará una consulta previa y recabará la autorización del Congreso de los diputados*”. Es decir, el legislador comienza el artículo fijando que solamente será necesaria la autorización del Congreso cuando las operaciones en cuestión *no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional*. Hablamos, pues, del envío de tropas para una eventual colaboración internacional o misiones de paz en el extranjero, esto es, cuando el Estado no se encuentra en una posición de peligro inmediato. Consecuentemente, cuando la soberanía del Estado español se encuentre amenazada, el Gobierno no requerirá de la autorización parlamentaria para proceder al envío de efectivos, en otras palabras, el Gobierno podrá unilateralmente movilizar las Fuerzas Armadas. Vicente Moret Villas<sup>83</sup> explica que el Gobierno tiene la facultad de decidir en qué situaciones se considera afectado el *interés nacional* y por tanto, justifica la necesidad de autorización o no. Sin embargo, ello no se traduce en discrecionalidad por parte del ejecutivo ya que éste siempre debe motivar sus decisiones y, en particular, identificar el *interés nacional* pertinente.

El Gobierno solicita del Parlamento la autorización, sin embargo, este último solo puede conceder o denegar la misma, es decir, no puede introducir modificaciones en la propuesta emitida por el ejecutivo. La posibilidad de que el Parlamento pudiera introducir directrices en el marco de un envío de tropas al extranjero a través de las modificaciones otorgaría al Congreso facultades indirectas de dirección en el campo de la defensa y la política exterior -competencias que, como sabemos, pertenecen al Gobierno según el 97 CE-.

Nuestra Constitución, a diferencia de otras constituciones extranjeras, no contiene reglas específicas –ni materiales, especialmente en forma de límites, ni procedimentales- sobre el desplazamiento de las Fuerzas Armadas al exterior y, de

---

<sup>83</sup> MORET MILLÁS. V, (2013), *La autorización de las operaciones en el exterior de las Fuerzas Armadas: una propuesta de regulación parlamentaria*, Pág. 21.



manera singular, sobre la posible intervención de las Cortes Generales al respecto<sup>84</sup> por lo que se optó por utilizar la práctica reglamentaria como método para establecer un procedimiento común<sup>85</sup>. Así, el procedimiento ordinario se inicia con el envío por el Gobierno de la correspondiente solicitud de autorización en la que se incluye: el tipo de misión, el número de efectivos, la justificación del cumplimiento de los requisitos fijados en el artículo 19 LODN<sup>86</sup> y la duración de la misma, si esta es conocida. La Mesa de la Cámara, una vez recibida la solicitud, decide, ante la ausencia de regulación reglamentaria, si el asunto es remitido a la Comisión de Defensa o al Pleno de la Cámara. En cualquiera de los casos, el debate se inicia con la intervención del Ministro de Defensa o de Exteriores, en su caso, que exponen la solicitud de la autorización. Una vez concluido, se inicia un turno de Portavoces de los Grupos Parlamentarios, y para finalizar, cierra el debate el Ministro correspondiente. En cuanto a la votación, bastará la mayoría simple.

El apartado segundo del artículo 17, responde a situaciones que requieran de una actuación urgente: *“En las misiones en el exterior que, de acuerdo con compromisos internacionales requieran una respuesta rápida o inmediata a determinadas situaciones, los trámites de consulta previa y autorización se realizarán mediante procedimientos de urgencia que permitan cumplir con dichos compromisos”*. Así pues, el procedimiento de urgencia se compone únicamente de la inclusión de la solicitud de autorización en el orden del día de la sesión plenaria más próxima temporalmente. Es un

<sup>84</sup> CALAFELL FERRÁ, V., (2010) *Treinta Años de Constitución, Congreso extraordinario de la asociación de constitucionalistas de España*, Tirant Lo Blanch, Pag. 1024.

<sup>85</sup> Esta ausencia de reglamento ha sido criticada por Vicente Moret Millás, Letrado de las Cortes Generales en *“La Autorización de las Operaciones en el Exterior de las Fuerzas Armadas: una propuesta de regulación parlamentaria”*, Pag.29 y 30.; donde también cita las críticas de Inmaculada Marrero Rocha en *“El marco jurídico interno de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales”*, *El Estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas en el exterior*. Plaza y Valdés. 2008. Madrid. Pág 348.; y el Contralmirante Buenaventura López Rodríguez en *“Autorización parlamentaria de las misiones de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior, falta de un procedimiento común”*, Fundación Ciudadana y Valores. Febrero 2010.

<sup>86</sup> Artículo 19 LODN: *“Para que las Fuerzas Armadas puedan realizar misiones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional, se deberán cumplir las siguientes condiciones”*:

- a) *Que se realicen por petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas en Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o acordadas, en su caso, por organizaciones internacionales de las que España forme parte, particularmente la Unión Europea o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en el marco de sus respectivas competencias.*
- b) *Que cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones.*
- c) *Que sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del derecho internacional convencional que España ha incorporado a su ordenamiento, de conformidad con el artículo 96.1 de la Constitución.”*

mecanismo que, en definitiva, permite la obtención de la autorización *a priori* con mayor brevedad que el procedimiento ordinario sin la convocatoria de ningún órgano.

Por último, la LODN clasifica el procedimiento de máxima urgencia en el apartado tercero del artículo 17: “*En los supuestos previstos en el apartado anterior, cuando por razones de máxima urgencia no fuera posible realizar la consulta previa, el Gobierno someterá al Congreso de los Diputados lo antes posible la decisión que haya adoptado para la ratificación, en su caso*”. Tal y como establece el ex congresista por Ciu -y actual senador por el mismo partido- Jordi Xuclá i Costa se trata de circunstancias internacionales cuya urgencia no permite, si quiera, el debate parlamentario exigido *a priori*, sino que recabará en una ratificación del Congreso *a posteriori*<sup>87</sup>. En este supuesto, el Gobierno puede actuar de forma inmediata procediéndose al control posteriormente.

A este amplio espacio de discrecionalidad del Gobierno, critica Callafell Ferrá<sup>88</sup>, la existencia de otras dos facultades añadidas: en primer lugar, el Gobierno tendrá la capacidad para apreciar si se mantienen o han cambiado las circunstancias que llevaron a iniciar una operación militar en cuyo caso deberá someterse nuevamente a autorización del Congreso para su continuidad; y, en segundo lugar, la potestad para catalogar o no como “operaciones”, a efectos de la autorización prevista en el artículo 17 LOES, los envíos de militares al exterior para la realización de misiones que cumplan las condiciones del artículo 19 (por ejemplo, el Gobierno puede entender que no constituye una de tales operaciones el desplazamiento de militares en calidad de observadores, y no formando una unidad).

Aunque hayamos citado las palabras *control parlamentario*, en realidad el Congreso de los Diputados es la única cámara que desempeña un papel decisorio en los tres procedimientos. El Senado, como en muchas otras ocasiones, queda al margen en la determinación del envío de tropas al extranjero por, primero, la mayor demora que ello conllevaría y, segundo, la poca importancia que se reconoce a dicha institución.

---

<sup>87</sup> XUCLÁ I COSTA, Jordi, Diputado a Cortes Generales, Portavoz de Ciu en la Comisión de Defensa y Asuntos Exteriores, *La Autorización y control parlamentario de las misiones del ejército en el exterior: la falta de un procedimiento común*. Pag 15-17

<sup>88</sup> CALAFELL FERRÁ, Vicente J., *Treinta Años de Constitución, Congreso extraordinario de la asociación de constitucionalistas de España*, Tirant Lo Blanch, Pag. 1035.

### III.- COMPARACIÓN DE AMBOS ORDENAMIENTOS

Una vez finalizada la exposición de ambos ordenamientos, procederé a realizar una síntesis sobre las diferencias más destacables entre ellos.

**Primero.** La estructura del ordenamiento jurídico francés en cuanto a la defensa del Estado se refiere responde a un modelo más ofensivo que el español. Mientras que los franceses sostienen como pilares de actuación militar los principios de disuasión, prevención e intervención; la defensa de nuestro Estado parece estar diseñada para actuar solo en caso de ataque. Ello se refleja, en el sistema francés, a través del ya mencionado *Livre Blanc*. Este se asemeja en su equivalente española, la Directiva de Defensa Nacional, en su función de analizar los puntos calientes de las amenazas exteriores que puedan atentar contra la soberanía española, pero se diferencia de la misma en que *Le Livre Blanc* da un paso más allá al determinar zonas de conflicto latentes en todo el mundo susceptibles de ser potenciales zonas de intervención militar. En este sentido, el libro blanco francés permite un mayor campo de extensión debido a su condición de *soft law*. En efecto, mientras que la DDN española, elaborada por el Presidente del Gobierno de forma imperativa, reúne la condición de reglamento; *Le Livre Blanc* se caracteriza por estar redactado a través de una comisión civil-militar y no ser fuente de derecho directamente, sino un borrador del cual emanarán las líneas fundamentales de actuación de las Fuerzas Armadas que se desarrollarán en un futuro a través de leyes y reglamentos. En otras palabras, la naturaleza reglamentaria de la DDN no admite planes de actuación militares hipotéticos sino que requiere un contenido concreto. Es por ello, que el Presidente del Gobierno redacta la DDN con gran precisión determinando las modificaciones en materia de organización de la defensa y marcando los objetivos a seguir, y no se detiene en realizar análisis mucho más exhaustivos como ocurre en Francia con la DDN.

**Segundo.** El papel que desarrollan la ley y el reglamento en cada ordenamiento jurídico es bastante dispar. En Francia, la ley dispone de un campo de actuación muy reducido limitándose a regular los tres puntos que la Constitución le atribuye<sup>89</sup>, siendo,

---

<sup>89</sup> Según el art. 34 de la Constitución francesa, el campo de actuación de la ley se extiende solamente a:  
1º. La fijación de las reglas relativas a las obligaciones de los ciudadanos para con la defensa nacional respecto de su persona y bienes.

por consiguiente, el ejecutivo quien completa el resto de la normativa a través de la potestad reglamentaria. En otras palabras, el reglamento francés goza de una reserva en la propia constitución lo cual permite al Gobierno regular casi la totalidad de los aspectos relacionados con la defensa a través del poder reglamentario. La situación en España es bien distinta pues, en materia de defensa, se mantiene el mismo esquema de supremacía de la ley respecto al reglamento. En efecto, el reglamento adopta un papel siempre secundario cuya manifestaciones más importantes son la Directiva de Defensa Nacional y el Real Decreto 872/2014 por el que se desarrolla la LODN, mientras que la ley abarca la normativa sobre la defensa de mayor importancia. Asimismo, otra diferencia notable entre ambos ordenamientos es que en Francia, país precursor de la codificación, consolida todo lo relativo a la defensa del Estado y la organización de las Fuerzas Armadas en el llamado *Code de la Défense*, esto es, un solo cuerpo normativo donde se recogen tanto las disposiciones legales como reglamentarias. Por el contrario, en España la normativa se encuentra dispersa en leyes orgánicas, leyes ordinarias y reglamentos.

**Tercero.** Respecto a la distribución de competencias sobre la defensa, el esquema vuelve a ser bastante desigual entre ambos países. Si bien en Francia el Jefe del Estado se configura como el órgano director de la política militar en España el Rey, como Jefe del Estado, se coloca en una posición que, en principio, resulta simbólica. Esta situación se debe a la forma de Gobierno que ha adoptado cada país pues, mientras que en Francia, sistema presidencialista, el Presidente de la República concentra los poderes más importantes de dirección del Estado, en España la Constitución optó por una forma de gobierno de monarquía parlamentaria (Art.1.3 CE) donde la Jefatura del Estado fuera solo representativa y estuviera desprovista de poderes ejecutivos (art. 56.1CE). Así, podemos afirmar que el papel que desempeña el Jefe de Estado en Francia lo cumple el Jefe del Ejecutivo en España con dos salvedades: primera, el Presidente de la República, además, se consolida constitucionalmente como el Jefe Supremo de los tres ejércitos, cargo que ostenta el Monarca en nuestro país, y, segunda, la potestad de accionar el *botón rojo nuclear*. Asimismo, ambos ordenamientos se han preocupado de posicionar comisiones o consejos de carácter militar con la función de

---

2º. La fijación de las directrices sobre las garantías fundamentales de los funcionarios militares del Estado.

3º. Determinar los principios fundamentales de la organización general de la defensa nacional.

asesorar la actuación de sus líderes estatales (es el caso del Estado Mayor Particular así como el Consejo de Defensa y Seguridad en Francia; y el Consejo de Seguridad Nacional en España). En principio, el ordenamiento jurídico de la defensa francesa está organizado bajo una estructura bipartita donde la dirección de la defensa está repartida entre el Primer Ministro, como representante del Gobierno, y el Jefe del Estado. Sin embargo, la realidad muestra que el Presidente de la República sostiene las competencias de mayor peso relegando al Primer Ministro una posición con muy poco margen de actuación individual, sobre todo en períodos de convergencias. En este sentido el ordenamiento jurídico español no plantea este problema ya que, en virtud de la estructura de la monarquía parlamentaria, el Jefe del Ejecutivo concentra todas las facultades de actuación defensiva. Por otro lado, la posición que ocupan los Ministros de Defensa de cada país es bastante pareja tratándose de órganos puramente administrativos cuya función principal radica, aparte de realizar nombramientos, en gestionar su ministerio y asesorar al Presidente en caso necesario.

**Cuarto.** Llama la atención el procedimiento para la declaración del estado de Sitio que sigue en cada ordenamiento. En Francia, el Gobierno decreta, a través del Consejo de Ministros, esta situación excepcional sin la necesidad de un control *a priori* del Parlamento. Así pues, el ejecutivo francés dispone, una vez decretado el estado de Sitio, de 12 días para obtener la aprobación de las cámaras cuando en España es imprescindible la autorización previa parlamentaria. Comparando ambos procedimientos podemos llegar a la conclusión de que el Estado de Sitio francés está diseñado para, conforme a los principio de anticipación e intervención, actuar de manera mucho más eficaz sin necesidad de atravesar un proceso de votaciones en el Parlamento –una votación que en el Congreso de los diputados exige, además, una mayoría absoluta-. Por otro lado, ambos ordenamientos coinciden en la delegación de poderes a la autoridad militar –siempre bajo el control gubernamental-, la declaración parcial o total sobre la geografía del país, así como admiten la suspensión de ciertos derechos fundamentales (libertad de circulación, inviolabilidad del domicilio, etc.).

**Quinto.** En ambos estados se ha regulado el mecanismo que declara la guerra, pero nunca se ha puesto en práctica. En cambio, el envío de efectivos para la realización de operaciones en el extranjero sí constituye una práctica común de los dos países. El legislador francés mantiene su esquema de liberalizar la acción del Gobierno al no

someter la decisión del envío de tropas bajo un control parlamentario *a priori*. Esto es, a diferencia del sistema de control preventivo español, en Francia el Gobierno primero procede al envío de efectivos y, después *informa* –ni siquiera solicita autorización- al Parlamento en un plazo no superior a tres días. Por el contrario, el sistema español–sin perjuicio del procedimiento de máxima urgencia- de nuevo prepondera la participación del poder legislativo mediante la autorización imperativa del Congreso. En suma, podemos afirmar que en Francia, las cuestiones relativas a las intervenciones militares en el exterior se concentran bajo el mandato del ejecutivo sin dejar que otras instituciones participen de forma vinculante, mientras que en España se encuentra mayormente repartido entre el Parlamento y el Gobierno.



## BIBLIOGRAFÍA

### BIBLIOGRAFIA FRANCESA

- AUBY, J-M. et AUBY, J-B. (1993) *Droit public, droit constitutionnel, libertés publiques et droit administrative*, Cours élémentaire, Ed. Sirey.
- BAÑO LEON, J. (1991), *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria*, Ed. Civitas
- CHRISTIAN. V. Et LATOUR X. (2013), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*. Ed : Presses Universitaires d` Aix- Marseille.
- DE GAULLE. (1970) Charles, *Mémoires d`espoir*, t.1. Paris.
- DE LAUBADERE. A. (1978) *Traité élémentaire de droit administratif : Les grands services publics administratifs*, Volume 3,
- DE LAUBADÈRE, A; VENEZIA, J; GAUDEMMENT, Y, (1978) *Droit Administratif*, Tome 1, 12° édition.
- *Le Livre Blanc* 2013.
- LEROY, P (1965) *L`organisation constitutionnelle en temps de crise*, Librairie Générale de droit et de jurisprudence
- LUCHAIRE, F. et CONAC, G. (1979) *La constitution de la république française*, Ed. Economica
- MOREAU, J. (2010), *Droit Public*, Ed CNFPT, 3 édition.
- PAECHT A. (2003) *Droit Public: la défense de l`état*, Ed: Larcier.
- PIERRE PASCALLON. (2006) *La dissuasion nucléaire française en question (S)*, H. Paris, Ed : L`harmattan.
- VALLÉ, F. y BAUDÉ, F. (2012) *Droit de la défense*, Manuel Universités droit, Ed. Ellipses.
- *Textes Relatifs Aux Pouvoirs Publiques*, (2009) Services de la séance de l`assemblée nationale et du senat, 14<sup>ème</sup> Edition, 1<sup>er</sup> Juin.
- *Textes Relatifs À L`Organisation De La Défense*, (2000) Les éditions des journaux officiels, Ed. MAI.
- TRUCHET, D. (2008) *Droit Administratif*, Ed. Thémis droit, 4° édition.

### BIBLIOGRAFÍA ESPAÑOLA

- ALVAREZ CONDE E, (2008) *Curso de Derecho Constitucional*, Vol II, 6ª Ed
- ALZAGA VILLAAMIL O. *Derecho Político Español*, 4ª Ed.T II.
- ALLI TURRILLAS, J. (2002) *El Soldado Profesional, Estudio de su Estatuto jurídico*, Ed. Thomson.
- ARAGON REYES M., (2009) *La Corona, Estudios de Derecho Constitucional*, CEPC.
- BARCELONA LLOP, J, (1986) *La organización militar: apuntes jurídico-constitucionales sobre una realidad estatal*, Revista de Administración Pública. Nums 110, Mayo-Agosto.
- BLANCO ANDE, J. (1987) *Defensa Nacional y Fuerzas Armadas*, Ed. Dykinson. S.L.
- BLANCO VALDÉS. R, (1998) *La Ordenación Constitucional de la Defensa*, Temas Clave de la Constitución Española, Ed. Tecnos.
- CALAFELL FERRÁ, V.J., (2010) *Treinta Años de Constitución, Congreso extraordinario de la asociación de constitucionalistas de España*, Tirant Lo Blanch.
- CRUZ VILLALON, P., (1984) *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Temas Clave de la Constitución Española, Ed. Tecnos
- DE ESTEBAN J. Y GONZALEZ TREVIJANO P. *Curso de Derecho Constitucional Español*, T. III.
- DE OTTO Y PARDO, I. (1988) *El mando supremo de las Fuerzas Armadas*, Revista Española de Derecho Constitucional, Num 23. Mayo-Agosto.



- ESTEVE PARDO, (2013) *J Lecciones de Derecho Administrativo*, Ed. Marcial Pons, Tercera edición.
- FERNANDEZ SEGADO F. (1992) *Sistema Constitucional Español*, Dykinson.
- HERRERO Y R. DE MIÑÓN M *La posición constitucional de la Corona*, en Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje a Eduardo García de Enterría, T.III.
- GONZALES REYES, J. (2011), *Caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas como parte de la Administración: el singular estatuto de la función pública militar como fundamento delimitador de derechos fundamentales y libertades públicas*, Cuaderno práctico 5, Noviembre 2010-Abril 2011.
- LOPEZ GARRIDO, D. (1938) *La posición constitucional de las Fuerzas Armadas*, Revista de Administración Pública, Num. 100-102. Enero-diciembre.
- LOPEZ RAMÓN, F. *Enciclopedia jurídica básica*, Revista de Derecho Público.
- LOPEZ RAMÓN, F. (1991) *Principios de la Ordenación constitucional de las Fuerzas Armadas*, Estudios sobre la Constitución española, T.III, La Corona, Las Cortes Generales del Gobierno y de la Administración Pública, Ed. Civitas.
- MONTILLA MARTOS, J. (2013) *Manual de Derecho Constitucional*, Ed. Tecnos, Sexta edición.
- MORET MILLÁS, V. (2013), *La autorización de las operaciones en el exterior de las Fuerzas Armadas: una propuesta de regulación parlamentaria*, Pág. 21.
- PORRAS NADALES, A. (1983) *Ordenamiento de la Defensa, poder militar y régimen constitucional en España*, Revista de Estudios Políticos, Num. 35. Septiembre-October.
- PEÑARRUBIA IZA, J. M. (2010) *Presupuestos constitucionales de la Función militar*, Cuadernos y debates.
- PAREJO ALONSO, L. y DROMI. R, (2001) *Seguridad jurídica y derecho administrativo*, Marcial Pons, Ed. Argentina.
- TRILLO-FIGUEROA M. CONDE, F. *Las Fuerzas Armadas en la Constitución Española (esbozo de una construcción institucional)*, Revista de Estudios Políticos nº12.

## CITAS DE PAGINAS WEB

- *Le livre blanc*:  
[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/squelettes/liseuse\\_pdf/74922/sources/indexPop.htm](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/squelettes/liseuse_pdf/74922/sources/indexPop.htm).
- Legislación militar: <http://www.derecho-militar.es/legislacion.php>
- España y el problema de los *ciberataques*: <http://www.abc.es/espana/20150205/abc-espana-ciberataques-201502051227.html>.
- Página web oficial del Ministerio de Defensa  
<http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/misiones/masInfo/legislacion>