

CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO



CORTS VALENCIANES

- I. PRESENTACIÓ N
Marcela Miró Pérez
- II. ESTUDIOS
DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓ N. DIMENSIONES
SUBJETIVA Y OBJETIVA DEL DERECHO DE SUFRAGIO
Manuel Aragón Reyes
LA FUERZA DE LEY DE LAS LEYES EMANADAS DE
LOS PARLAMENTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓ -
NOMAS
Alfonso Arévalo Gutiérrez
AUTONOMÍA Y FISCALIZACIÓ N JUDICIAL DE LA AC-
TIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS PARLAMENTOS
Vicente Escuin Palop
LAS LEYES AUTONÓ MICAS DE MAYORÍA REFOR-
ZADA. NOTAS PARA SU CONFIGURACIÓ N COMO
CATEGORÍA NORMATIVA
Javier García Fernández
LA MOTIVACIÓ N DE LA LEGISLACIÓ N EN EL PAR-
LAMENTARISMO FRANCÉS
Luis Jimena Quesada
UNA REFLEXIÓ N CRÍTICA SOBRE EL PRESENTE DEL
PARLAMENTO DESDE UNA CÁMARA AUTONÓ MICA
José Tudela Aranda
- III. NOTAS, DICTÁMENES E INFORMACIO-
NES
UNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS TRÁNSFUGAS
EN LOS PARLAMENTOS AUTONÓ MICOS (O LA SEN-
SACIÓ N DE SER UNOS INCOMPREDIDOS)
David Calatayud Chover
LA POSICIÓ N DE LAS CORTES EN EL ÁMBITO MILITAR
Y DE LA DEFENSA (ATENCIÓ N PARTICULAR A LA RE-
CIENTE EXPERIENCIA DE LA CRISIS DE KOSOVO)
Lorenzo Cotino Hueso
LA INTERVENCIÓ N DE LAS CORTES GENERALES
EN LA CELEBRACIÓ N DE CONVENIOS ENTRE CO-
MUNIDADES AUTÓ NOMAS: LA APARICIÓ N DE NUE-
VOS PROBLEMAS
Carlos Gutiérrez Vicent
- LA DISCREPANCIA EN EL SENO DEL
CONSTITUCIONAL
Ricardo Medina Rubio
LAS SANCIONES POR INCUMPLIMIENT
DEBERES PARLAMENTARIOS
Xosé Antonio Sarmiento Méndez
- IV. CRÓ NICA PARLAMENTARIA
ACTIVIDAD PARLAMENTARIA EN LAS C
LENCIANAS (julio-diciembre 1999)
Julia Sevilla Merino
- V. LIBROS
LA FORJA DE LA AUTONOMÍA. BASES DO
LES DEL PROCESO DE REFORMA DEL
DE AUTONOMÍA DE ARAGÓ N, de *Manuel t*
do, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1998, 222 págs.
3,5 HD
Carlos Garrido López
EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (SU
CIÓ N ACTUAL), de *Luis María Cazorla Prieto*,
torial, Colección divulgación jurídica, Pamplona
págs.
Joaquín J. Marco Marco
LIBERTAD DE PRENSA Y TUTELA JUDICI
VA. ESTUDIO DE LA PREVENCIÓ N JU
DAÑOS DERIVADOS DE INFORMACIONE
do M. Toller, prólogo de *Ramón Daniel Pizarro*, y pr
Pedro Serna Bermúdez, La Ley, Buenos Aires, 1999,
Antonio-Luis Martínez-Pujalte
LA ÉPOCA CONSTITUCIONAL (MATERI
UNA INTRODUCCIÓ N AL CONSTITUCIOI
AL DERECHO CONSTITUCIONAL), de *José .*
Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, 399 pá
Rafaela Seguí Terol

Lorenzo Cotino Hueso
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

LA POSICIÓN DE LAS CORTES EN EL ÁMBITO MILITAR Y DE LA DEFENSA (ATENCIÓN PARTICULAR A LA RECIENTE EXPERIENCIA DE LA CRISIS DE KOSOVO)

SUMARIO

- I NECESIDAD Y DERECHO. LA PARTICULAR TENSIÓN HACIA LA CONCENTRACIÓN EN EL EJECUTIVO EN MATERIA MILITAR Y DE DEFENSA.
- II ¿QUÉ PODÍAMOS APRENDER DE LA HISTORIA?: A) La limitación liberal de la fuerza militar y del poder ejecutivo. B) Una cuestión que no pasó desapercibida en nuestro constitucionalismo del siglo XIX. C) Control de la fuerza militar y pacifismo de la Constitución de 1931.
- III LA POSICIÓN DE LAS CORTES EN MATERIA MILITAR Y DE DEFENSA DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1978: A) Defensa y las Fuerzas Armadas y el papel de las Cortes en el sistema constitucional. B) El desarrollo legislativo de la materia. C) La evolución de la actividad parlamentaria en materia militar y de defensa.
- IV LA CONFLICTIVA POSICIÓN DE LAS CORTES ESPAÑOLAS EN LA CRISIS DE KOSOVO A) La participación española en el conflicto de Kosovo y las diversas dudas que se suscitan sobre la posición que desempeñaron las Cortes. B) ¿Fue necesaria una declaración formal de guerra, con la preceptiva autorización previa de las Cortes? C) ¿Hubiese sido preceptivo el consentimiento previo de las Cortes para una intervención terrestre? D) ¿Fue inconstitucional la desatención de las Cortes por el Gobierno?
- V LA ACTIVIDAD DE LAS CORTES RESPECTO DE LA CRISIS EN KOSOVO.
- VI A MODO DE CONCLUSIÓN.

I NECESIDAD Y DERECHO. LA PARTICULAR TENSIÓN HACIA LA CONCENTRACIÓN EN EL EJECUTIVO EN MATERIA MILITAR Y DE DEFENSA

La defensa del Estado siempre se ha erigido entre la primeras de las necesidades y el Derecho y la necesidad nunca se han avenido bien, como polos de un imán del mismo signo que se repelen naturalmente. Mientras el Estado de Derecho exige la distribución y el balance de poderes, la necesidad provoca una tensión hacia la centra-

lización y concentración de los mismos¹. El efecto general que produce la necesidad es una alteración de las competencias tanto entre los tres poderes del Estado, cuanto dentro de cada uno de ellos, así como respecto de la organización territorial de la organización política. Entre los tres poderes del Estado la concentración se da a favor del Poder Ejecutivo, lo cual es consecuencia de la homogeneidad, continuidad o permanencia de este poder que, a la vez, es el que dispone de los medios detentados por el Estado². Los Decretos-Ley aprobados por el Gobierno en casos «de extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86 CE) son un claro ejemplo de este fenómeno. En nuestro ámbito de estudio, como ya señalase Montesquieu, el ejército siente especial deferencia por la concentración del poder, si es posible en una persona³ y ello sucede en general con la defensa, que, además, es siempre renuente al debate público, a la dilatada deliberación y a la pluralidad partidista propias a un parlamento. Es por ello que salvo excepciones históricas, el ejecutivo tiene siempre atribuido el mando y la dirección de la defensa y las Fuerzas Armadas y en él se concentran los poderes en situaciones extraordinarias. De esto último son claras muestras los estados excepcionales, las técnicas de «delegación de poderes» o el refrendo *a posteriori* por el Parlamento de la asunción de sus funciones por el ejecutivo, a través de un *Act of indemnity*⁴.

El problema de la necesidad es que ha servido siempre para conjurar todos los demonios del poder a favor de una mala razón de Estado. Conceptos como la «salvación de la Patria», la «seguridad del Estado» o el «mantenimiento del orden y las instituciones» han sido excelentes tapaderas del poder para fines no tan elevados. Por lo general la defensa del Estado no ha supuesto la efectiva preservación de la comunidad, sino la del poder dirigente y sus intereses, o quizá se trataba de unos «intereses objetivos del Estado» que bien poco tenían que ver con los intereses de los miembros de la comunidad política⁵.

- 1 Sobre el tema, por todos, ÁLVAREZ GARCÍA, VICENTE: *El concepto de necesidad en Derecho público*, Civitas, Madrid, 1996.
- 2 Así, ÁLVAREZ GARCÍA, VICENTE: *El concepto de necesidad...*, cit., pág. 339. En el mismo sentido, respecto del concreto ámbito de estudio, PORRAS NADALES, ANTONIO: «La Defensa, poder militar y régimen constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, 35, septiembre-octubre de 1983, págs. 183-234, en concreto, pág. 192.
- 3 Así nos lo recuerda con referencias textuales PELLÓN, RICARDO, «La libertad de opinión en las Fuerzas Armadas», en *REDM*, nº 37, enero-junio de 1979, págs. 15-91, en concreto, pág. 27.
- 4 Entre otros, CRUZ VILLALÓN, PEDRO: *El Estado de sitio y la Constitución. La constitucionalización de la protección extraordinaria del Estado (1789-1878)*, CEC, Madrid, 1980, respecto de nuestro país es ya clásica la obra de BALLBÉ, MANUEL: *Orden público y militarismo en la España constitucional*, Alianza Universidad, Madrid, 1983.
- 5 Al respecto de la teoría de los intereses objetivos del Estado, MEINECKE, FRIEDRICH: *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna* (1ª ed. alemana de 1952, trad. Felipe González Vicen, con estudio preliminar de Luis Díez del Corral), CEC, Madrid, 1983, págs. 149 y ss.

El clásico ejemplo de concentración en aras de la necesidad no es otro que la institución de la dictadura romana⁶, por medio de la cual las limitaciones del poder y las escisiones entre la ley y el *imperium* desaparecían temporalmente. En el absolutismo, la concentración y centralización del poder en manos del monarca, constituyendo una dictadura permanente, eliminaban todo límite al poder de la fuerza, de este modo se alcanzaba una paz y seguridad *del terror*⁷ que justificaba el poder absoluto. Con el Estado liberal todo parecía cambiar, la seguridad prometida a lo largo de la historia para legitimar la organización política no se lograba fortaleciendo el poder, sino precisamente limitándolo. Como es sabido, estos límites habían de venir de la mano de un Derecho que reconociese tanto los derechos y libertades de los individuos como el balance de poderes con una fuerte presencia del legislativo. Sin embargo, la necesidad de la paz y el orden justificarían el desconocimiento de tales postulados. Francia y, en especial, España son claros ejemplos de estos abusos⁸.

Con el Estado social y democrático de Derecho la necesidad de defender al Estado sigue siendo la primera de las necesidades. Ahora bien, ya no se trata de defender cualquier organización política ni a los intereses de unos pocos. Se trata de la defensa del Estado y no otro que del Estado constitucional, el único sistema político que posibilita el reconocimiento efectivo de la dignidad de la persona y los derechos que le son inherentes⁹. De ahí que la defensa del Estado, en último extremo por las armas, resulta un interés general de toda la comunidad política que exige la posibilidad de su efectiva realización. Por ello, en materia de defensa sigue advirtiéndose una centralización y concentración del poder a favor del ejecutivo. Sin embargo, no puede eludirse un necesario control y limitación del poder del ejecutivo sobre las armas para no caer en dinámicas a las que la historia nos ha tenido habituados, de ahí que entre los necesarios límites, el control parlamentario de la política de defensa devenga del todo indispensable.

6 Sobre esta institución tanto en Roma como a lo largo de la historia, por todos, SCHMITT, CARL: *La dictadura*, Alianza Universidad, 1985.

7 Al respecto de la soberanía como concepto excluyente de dominación que lleva a una «paz del terror», KRIEGLER, MARTIN: *Introducción a la Teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático* (1ª ed. trad. Eugenio Bulygin), Depalma, Buenos Aires, 1980, págs. 54 y ss.

8 Al respecto, CRUZ VILLALÓN, PEDRO: *El Estado de sitio y la Constitución...* cit. págs. 293-294.

9 Sobre las misiones de las Fuerzas Armadas, por todos, GARRIDO LÓPEZ, CARLOS: «Sobre las funciones constitucionales de las Fuerzas Armadas y su ejercicio» en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, números 11/12, primavera-verano de 1995, págs. 213-240. En especial, respecto de la afirmación expresada sobre el Estado constitucional como último objeto de defensa, en breve, la tesis doctoral de quien suscribe, *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*.

El presente estudio pretende acercarse a este papel del legislativo en materia de Defensa en el marco de nuestro sistema constitucional. De modo más concreto se atiende a la primera participación del Estado constitucional español en un conflicto bélico sin el auspicio de las Naciones Unidas, como sucedió en el caso de la crisis de Kosovo, puesto que tal experiencia nos sitúa en el estado actual del papel de las Cortes en materia de defensa. Ahora bien, para acercarnos al presente, e incluso operar valoraciones sobre el futuro, el pasado resulta un elemento de arranque indispensable.

II ¿QUÉ PODÍAMOS APRENDER DE LA HISTORIA?

A) LA LIMITACIÓN LIBERAL DE LA FUERZA MILITAR Y DEL PODER EJECUTIVO

El Estado liberal fue un pensamiento pacifista y el origen de los principios rectores que ubican al poder militar en un Estado democrático¹⁰. En el marco interior la fuerza militar tan unida al poder regio sería considerada como enemiga natural de la libertad y del gobierno constitucional¹¹ de ahí que en principio había de reflejar en ella los principios liberales, éste sería el mejor mecanismo para operar un control civil¹². Así, se proclamarían toda una serie de técnicas jurídico-políticas de limitación tanto del poder del Rey y el gobierno cuanto de la existencia, configuración y empleo de la fuerza de las armas.

Respecto del exterior, en el pensamiento liberal se consideraba que «La paz es el hijo legítimo, el derecho constitucional y la guerra un producto bastardo»¹³. Se partía de la

10 Sobre estos principios liberales, entre otros, DE VERGOTTINI, GIUSEPPE: «La supremacía del poder civil sobre el poder militar en las primeras constituciones liberales europeas», en *REDC*, nº 6, 1982, págs. 9-33.

11 Destaca especialmente Kant a la hora de mantener un fuerte pacifismo, que más tarde quedaría postergado a raíz, principalmente del peso de Hegel en el pensamiento. Sobre el pacifismo liberal, entre otros, TOUCHARD, JEAN: *Historia de las ideas políticas* (3ª ed.), Tecnos, Madrid, 1977, págs. 336-339.

12 HUNTINGTON, SAMUEL P.: «Poder, ideología y profesionalidad: las relaciones civiles-militares en teoría», en AA. VV.: *La institución militar en el Estado Contemporáneo*, compilado por BAÑÓN, RAFAEL, y OLMEDA, JOSÉ ANTONIO: Alianza Editorial, Madrid, 1985, págs. 235- 253, en concreto 245-246.

13 Cfr. ALONSO BAQUER, MIGUEL: «Las Fuerzas Armadas en la tradición constitucional española», en AA. VV.: *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, 1988, Madrid, Ministerio de Justicia, Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica. tomo IV, págs. 2415- 2433, en concreto págs. 2418-2419.

ingenuidad de que las guerras son causadas únicamente por la ambición monárquica, por lo cual, neutralizando al poder y a la ambición regia se eliminan necesariamente los conflictos bélicos¹⁴. La guerra, se pensaba, sólo interesa a los tiranos, no al pueblo y al Parlamento, que defenderá la paz¹⁵. Con la Revolución el pacifismo saldría de los libros humanistas, infiltrándose en los textos constitucionales desde la Constitución francesa de 1791.

Pero claro, esto era la teoría liberal, que tanto ha marcado a los Estados democráticos, la realidad marcharía por caminos frontalmente opuestos. La explosiva «coincidencia fatal» del nacionalismo, el capitalismo y el militarismo en el siglo XIX¹⁶ conllevaría que el pacifismo liberal fuese nominalista y normativo, poco o nada a la postre habría de aquel Estado que sólo tenía que emplear la fuerza con carácter defensivo y que tendría su punto de mira en el control de los ejércitos¹⁷. Como sucedió en otros tantos ámbitos las disfuncionalidades y contradicciones liberales hicieron que aquellos principios quedasen reconocidos meramente en lo formal, siendo desvirtuados hasta su práctica contravención. Sin embargo, quedarían en la historia y el Estado democrático habría de adecuarlos y hacerlos efectivos.

De las guerras nacionales napoleónicas se pondría de manifiesto otra evolución que las guerras mundiales del siglo XX no harían más que ratificar. La guerra había dejado de ser una cuestión que sólo afectaba al monarca y a los militares, de las guerras se hacía depender el futuro de toda una nación. En consecuencia, como señalaría Clausewitz, los asuntos de la guerra habían de formar parte sustantiva de la política del Estado¹⁸. Tras la segunda guerra mundial el concepto de «defensa» se consolidaría refiriendo ya no sólo a las cuestiones sólo militares, el diseño de la defensa nacional había de corresponder a los detentadores —civiles— del poder político.

14 OEHLING, HERMANN: *La función política del ejército*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967, págs. 89 y ss.

15 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: *Modernas tendencias del Derecho constitucional* (trad. Sabino Álvarez Gendin), Ed. Reus, Madrid, 1934, pág. 61.

16 MEINECKE, FRIEDRICH: *La idea de la razón de Estado...*, cit., sobre el fenómeno, págs. 421-436.

17 Así, entre otros, LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987; o BAÑÓN, RAFAEL, y OLMEDA, JOSÉ ANTONIO: «El estudio de las Fuerzas Armadas», en AA. VV.: *La institución militar en el Estado Contemporáneo*, cit., págs. 13-59, en concreto, págs. 29 y ss.

18 CLAUSEWITZ, KARL V.: *De la guerra*, Labor-Punto Omega, Madrid, 1984, entre otras, págs. 234 y ss.

B) UNA CUESTIÓN QUE NO PASÓ DESAPERCIBIDA EN NUESTRO CONSTITUCIONALISMO DEL SIGLO XIX

La historia constitucional española, o más bien como diría Peña, nuestro «problema constitucional»¹⁹ no es un marco del cual extraer positivas lecciones²⁰, a excepción, claro está, de la historia más reciente que ya supone el feliz periodo que disfrutamos. Más bien, nuestro pasado constitucional nos guía por lo que no hay que repetir. Sin embargo, acudir a los textos y, sobretudo, a las deliberaciones del primero de ellos, desvela no pocas preocupaciones que, como en seguida se advierte, siguen teniendo hoy día plena vigencia respecto del presente objeto de estudio.

Aquel «tigre de papel»²¹ que fue la Constitución de 1812 supuso el primer intento de distanciar la materia de defensa y lo militar de las manos de un monarca que ostentaba en esta parcela las más rancias potestades del absolutismo. Pese a tratarse de una Constitución pensada para el «Deseado», se pretendía llevar a cabo una verdadera redefinición tanto de poderes como de estructura respecto de la fuerza militar y las facultades regias. Como afirma Blanco Valdés, «La relación entre poder ejecutivo y fuerza armada se articulaba en el Proyecto a partir de una idea fuerza que ha de permanecer en el futuro como un elemento vertebrador de la ideología liberal: la desconfianza hacia el posible uso abusivo que aquél pudiera hacer de los cuerpos armados establecidos con la sola finalidad de la defensa nacional»²².

Pese a que el modelo parlamentario de la Constitución francesa de 1791 impregnase el Discurso Preliminar²³ y la propia norma fundamental, en España no se iba a seguir una radical tendencia francesa asamblearia, a costa del ejecutivo. En Cádiz se optó por una posición algo más moderada. Se pretendía básicamente que los poderes ejecutivo y legislativo mantuviesen las facultades propias a su naturaleza. Al Rey de forma general se le reconocía el poder ejecutivo, si bien, con no pocos límites entre los que des-

19 PEÑA GONZÁLEZ, JOSÉ: *Historia Política del Constitucionalismo Español*, Biblioteca Universitaria, Madrid, 1995, pág. 27.

20 Al respecto puede seguirse, entre otros, SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO, y COTINO HUESO, LORENZO: «La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español», en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998, págs. 43-70.

21 NIETO, ALEJANDRO: *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*, Ariel, Barcelona, 1996, pág. 20.

22 BLANCO VALDÉS, ROBERTO L.: *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 180-1823*, Institució Valenciana d'Estudis i Investigació-Siglo XXI Editores, Valencia-Madrid, 1988, pág. 84. Respecto del tema, también es básica la obra de CASADO BURBANO, PABLO: *Las Fuerzas Armadas en el inicio del constitucionalismo español*, EDESA, Madrid, 1982.

23 ARGÜELLES, AGUSTÍN DE: *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, con introducción de Luis Sánchez Agesta, CEC, Madrid, 1981.

taca la aparición de la responsabilidad y el referendo²⁴ y se pretendía que «las Cortes ordinarias o constitucionales conservasen en rigor el carácter de un cuerpo legislativo»²⁵. No obstante, como también *el Divino* Argüelles señalase, se iba a producir una cierta quiebra de aquel principio, al concederse al Congreso algunas pocas facultades no propias las legislativas, siempre ante esta desconfianza hacia el Rey. Se trataba de «facultades que tampoco una nación libre puede delegar sino al cuerpo de sus representantes»²⁶.

Un paso de extraordinaria importancia fue la asunción de la regulación militar por el Congreso, privando al monarca de su monopolio normador que había ejercido durante varios siglos²⁷. De otra parte, en virtud del artículo 131.7º resultaba necesario el consentimiento previo por el Congreso para los tratados de alianza ofensiva y también correspondía al Congreso «conceder o negar la admisión de tropas extranjeras en el Reino» (art. 131.8º). Sin perjuicio de lo anterior, el punto más conflictivo en las Cortes gaditanas fue el relativo a si la decisión de declarar la guerra por el Rey precisaba o no el consentimiento previo de la cámara. La Comisión constitucional —en muy tensas deliberaciones— había optado por no requerirlo, argumentándose que la rapidez y secreto en tomar una decisión de tal naturaleza era opuesta al funcionamiento propio de un órgano deliberatorio²⁸, también se afirmaría en las Cortes que «un Rey que no tiene esta prerrogativa no es un Rey»²⁹. Del lado contrario, el «Divino» Argüelles consideraba que conceder tal prerrogativa al Rey «venía a quebrar el completo sistema de distribución de competencias político-militares que el texto constitucional había establecido.» Señaló también que los intereses egotistas dinásticos de un rey podían convertirse en guerra nacional y si de verdad había motivos para una guerra nacional, ni esto habría de ser secreto, ni habría problema alguno en apoyarla por la cámara³⁰. En esta línea contraria, diputados como García Herreros no dudaban en concluir que «la autoridad de declarar la guerra es la llave maestra del despotismo; si se les deja a los Reyes pronto sacudirán el yugo de la Constitución». Finalmente, el artículo 171.3º de la

24 Sobre el tema, ARGÜELLES, AGUSTÍN DE: *Discurso Preliminar...*, cit., págs. 89 y ss.

25 Cfr. ARGÜELLES, AGUSTÍN DE: *Reflexiones sobre el texto gaditano*, en este caso citado por BLANCO VALDÉS, ROBERTO L.: *Rey, Cortes y fuerza armada...*, cit., pág. 141.

26 ARGÜELLES, Agustín de, *Discurso Preliminar...* cit. pág. 123.

27 Los representantes de la nación serían los que aprobarían las normas que regulaban al ejército, la armada y la milicia nacional así como la enseñanza militar (arts. 131. 11º, 359 y 363).

28 ARGÜELLES, AGUSTÍN DE: *Discurso Preliminar...*, cit., pág. 91.

29 Así lo afirmó el diputado moderado Aner. Las sesiones dedicadas exclusivamente sobre el particular fueron a partir del 9 de octubre de 1811. Cfr. BLANCO VALDÉS, ROBERTO L.: *Rey, Cortes y fuerza armada...*, cit., pág. 158.

30 En este sentido se manifestó el 10 de octubre en la Cámara, cfr. BLANCO VALDÉS, ROBERTO L.: *Rey, Cortes y fuerza armada...*, cit., págs. 160-161.

Constitución no exigiría el previo consentimiento de las Cortes, sino únicamente que se diese cuenta documentada a las mismas. Resultará bien interesante recordar estos argumentos del debate para la reciente intervención española en Kosovo.

También en Cádiz se constitucionalizó en su artículo 308 el derecho de excepción, puesto que como diría Argüelles «si en la constitución no se dexase la puerta abierta para salir de lo ordinario, en estos casos raros sucedería con escándalo su ruina»³¹. Dicho precepto señalaba la posibilidad de «suspender algunas de las formalidades» relativas a las garantías de la detención «por un tiempo determinado»; no se fijaban garantías ni de orden temporal ni orgánico, por cuanto las Cortes no estuviesen reunidas.

Así, pues, el resultado final fue una Constitución que establecía en la letra del texto no pocas facultades para el Monarca; las Cortes, cuanto menos, pasaban a regular la fuerza militar, fijaban anualmente su número y controlaban las milicias, verdadero peso del principio democrático en España que poco a poco se disiparía. Asimismo, las Cortes habían de autorizar tratados internacionales relativos a la defensa y la entrada de fuerzas extranjeras en territorio español. Para que se diese una verdadera limitación del poder monárquico y de la fuerza militar era indispensable la existencia de un verdadero poder parlamentario que no se dio en una España cuyo sistema constitucional no sería más que un formalismo para gobiernos dictatoriales. Asimismo, el principio de obediencia militar al poder civil no sería más que una entelequia que ni siquiera quedaba recogido en el texto constitucional. La obediencia ciega al monarca suponría, como recuerda García Macho que únicamente se respetará la Constitución si éste lo hace³². Por todo ello, no sería excesivo problema que en los textos posteriores, que no fueron sino la expresión de un único pacto de las oligarquías, se recogiesen muchas de las disposiciones de la obra de Cádiz relativas a lo militar y la defensa³³. Todo ello, sin olvidar que los textos constitucionales tendrían una fuerza normativa más que relativa.

31 Debate parlamentario reproducido por CRUZ VILLALÓN, Pedro, *El Estado de sitio y la Constitución...*, cit., pág. 260 nota a pie nº 142. Sobre este precepto, págs. 258-268.

32 GARCÍA MACHO, RICARDO: *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución española*, Tecnos, Madrid, 1992, pág. 128.

33 En efecto, en los posteriores textos decimonónicos se reiteraría una pobre posición del legislativo en la materia. A las Cortes seguiría compitiendo la regulación militar y del servicio obligatorio, la fijación de la fuerza, la autorización de tratados internacionales en materia militar, o la entrada de tropas extranjeras. Las únicas variaciones, y bien modestas, se dieron en el ámbito del Derecho de excepción, respecto del cual se incluirían algunas garantías. Los textos se siguen en DE ESTEBAN, JORGE: *Las Constituciones de España*, BOE-CEC, Madrid, 1998.

C) CONTROL DE LA FUERZA MILITAR Y PACIFISMO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1931

Más de un siglo después de la aparición del constitucionalismo en España se aprobó la Constitución republicana de 1931. Aquel texto importaba el constitucionalismo democrático de entreguerras que bien poco tenía ya que ver con los textos decimonónicos³⁴. En aquella ley de leyes se reformulaban los principios de ubicación de la fuerza militar en el Estado constitucional y de especial originalidad era su novedosa concepción pacifista e internacionalista.

Al ejecutivo correspondía el predominio del ámbito militar y de la defensa, si bien sometido al fuerte peso del papel de un Congreso que, a parte de sus competencias legislativas sobre la materia, era quien elegía al Presidente de la República y éste, a su vez al del Gobierno. La Presidencia del Estado y el Gobierno tenían atribuido un papel importante en el marco de las situaciones extraordinarias (arts. 42 y 76), si bien, sometido a límites objetivos y temporales y, sobretudo, un fuerte control a posteriori por las Cortes. Del todo novedosa sería la afirmación contenida en el artículo 6 del texto republicano, que rezaba que «España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional». Lejos de tratarse de una mera declaración, la vocación pacifista se concretaba en una fuerte limitación constitucional de la posibilidad de la declaración de guerra. En efecto, el artículo 77, que tanto interés suscitara en Mirkiné Guetzévitch³⁵ sometía al Derecho internacional y a la Sociedad de las Naciones la facultad presidencial de la declaración de guerra. A esta limitación general de la facultad presidencial se añadía la limitación que había de ser autorizada por una ley.

El texto de 1931 supuso la primera recepción seria —aun incompleta— del asentamiento de la fuerza de las armas en un sistema constitucional democrático: supremacía civil, neutralidad militar, desmilitarización del orden público, limitación del fuero militar y, sobretudo, limitación del empleo de la fuerza a través de los mecanismos de la división de poderes en el marco de un sistema efectivamente representativo. En este sentido, ya la limitación de la declaración de guerra y en especial, el control de la adopción de las medidas de excepción resultarían bien significativas. Sin embargo, como señala López Ramón, «la Segunda República constituyó un simple paréntesis en

34 En general, sobre ésta la Constitución de 1931, entre otros puede seguirse a OLIVER ARAUJO, JOAN: *El sistema político de la Constitución española de 1931*, Universitat de les Illes Balears, Palma, 1991

35 Este autor prestaría una extraordinaria atención a la Constitución republicana para sustentar sus tesis internacionalistas del *tus gentium pacis*, MIRKINE-GUETZÉVITCH, B., *Modernas tendencias del Derecho constitucional*, cit., págs. 215 y ss.

el proceso de conquista del poder del Estado por las Fuerzas Armadas»³⁶. Habríamos de esperar varias décadas para que se diese un verdadero sistema constitucional en el que el parlamento tuviera algún peso en materia de defensa.

III LA POSICIÓN DE LAS CORTES EN MATERIA MILITAR Y DE DEFENSA DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

A) DEFENSA Y LAS FUERZAS ARMADAS Y EL PAPEL DE LAS CORTES EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL

Como Blanco Valdés afirma con acierto «La naturaleza democrática estará en claro retroceso tanto cuanto más el poder ejecutivo ceda su terreno ante la cúpula de mando militar y tanto cuanto más el poder legislativo renuncie (o sea incapaz) de cumplir su función política de control del Gobierno y la Administración»³⁷. Entre nuestra doctrina, ha sido Oehling quien más recientemente indicó la importancia del control parlamentario de la política de defensa. No sólo se trata, como se acaba de afirmar, que el ejecutivo civil asuma sus poderes en la defensa y sobre las Fuerzas Armadas, sino que es preciso que se dé un verdadero contrapeso a este poder por medio del poder legislativo. Siguiendo a Rose, Oehling subraya el papel presupuestario del parlamento, a la vez de la formulación de ideas y propuestas en la planificación de la defensa. Asimismo, advierte la importancia de la labor parlamentaria que resta opacidad a una materia de natural tendente al secretismo, a la vez, afirma la aconsejable función de las Cortes de procurar un acercamiento de los temas de defensa a la sociedad. Y para que pueda operarse una labor parlamentaria verdaderamente efectiva, se insiste en la necesidad de que los parlamentarios estén bien informados y conozcan en profundidad los temas de defensa, pues de lo contrario, o bien el parlamento acomete estas labores sin la responsabilidad necesaria, o bien se acaban confiando a los técnicos militares, por lo que se mitiga el control democrático de la defensa a cargo del legislativo³⁸.

36 LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO: *La caracterización jurídica...*, cit., pág. 203.

37 BLANCO VALDÉS, ROBERTO: *La ordenación constitucional de la defensa*, Tecnos, Madrid, 1988, pág. 26.

38 OEHLING, HERMANN: Prólogo a la obra que él mismo coordina, *La defensa de España ante el siglo XXI*, Fundación Cánovas del Castillo, Veintiuno, Madrid, 1997, págs. 13-35, en concreto, págs. 29-34.

En virtud de la Constitución de 1978³⁹, y a diferencia de los dos últimos siglos, las instituciones civiles con legitimidad democrática (art. 1.2º CE) son las que deben tomar las riendas en política militar y de defensa, pues toda legitimidad de la fuerza de las armas queda descartada. La institución militar se encuadra en la Administración militar (art. 97 CE). La competencia sobre defensa y Fuerzas Armadas reside exclusivamente en el Estado central (149.1º.4ª CE) y la dirección se atribuye al Gobierno (97 CE), amén del simbólico mando regio de las Fuerzas Armadas (art. 62 *b*). Esta dirección del Ejecutivo se equilibra con la general potestad legislativa, presupuestaria y de control de las Cortes (art. 66 CE) que, obviamente, también incluye a la Administración militar y la defensa. De otra parte, la declaración de guerra si bien corresponde al Rey, precisa de la previa autorización de las Cortes Generales (art. 63.3º CE). También su autorización previa se requiere tanto para los tratados que atribuyan el ejercicio de competencias soberanas (art. 93 CE) cuanto para los tratados o convenios de carácter militar (art. 94.1. *b*). De otra parte, en 1978 quedaba relegado aquel pacifismo de la Constitución de 1931. Pese a la vocación pacifista expresada en el preámbulo de la ley de leyes la facultad de declarar la guerra no queda constitucionalmente sometida a las limitaciones del Derecho internacional que se seguían en el texto republicano⁴⁰.

El poder legislativo también tiene atribuida una importante posición por cuanto a los estados excepcionales⁴¹, en tanto que el artículo 116 CE establece no pocas garantías entre las que se encuentra la necesaria autorización *a posteriori* del Congreso del estado de alarma, precisa para su posible prórroga más allá de quince días. En el caso del estado de excepción la autorización es previa y al mismo Congreso corresponde la declaración del estado de sitio. Además, en estas dos últimas situaciones extraordinarias —en las que es posible la suspensión de derechos en virtud del art. 55 CE— corresponde al Congreso la fijación de su alcance territorial y objetivo.

Pues bien, este es, el panorama que ofrece la ley de leyes de especial significación para el presente estudio. En principio, parece dar respuesta a las exigencias democrá-

39 Para un acercamiento general respecto de la defensa militar, cabe remitirse a FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO: «La posición constitucional de las Fuerzas Armadas», en *Revista Española de Derecho Militar*, año 1993, enero-junio, págs. 13-71, así como COTINO HUESO, LORENZO: «El principio de supremacía civil: perspectiva histórica y recepción constitucional», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 17, perteneciente a otoño de 1996, publicado en septiembre de 1997, págs. 89-136.

40 Así lo recuerda, frente a posiciones pacifistas de diversos autores, HERRERO DE MINÓN, MIGUEL: «Dimensión constitucional de la profesionalización de las Fuerzas Armadas», en *Revista de Derecho Político de la UNED*, nº 43, 1998, págs. 11-27.

41 Por todos, CRUZ VILLALÓN, PEDRO: *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984. Cabe recordar que esta materia, más distante del presente objeto de estudio, fue desarrollada por la Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio.

ticas al situar al legislativo como principal contrapeso del papel del ejecutivo en defensa y Fuerzas Armadas.

Sin embargo, es menester tener en cuenta, de un lado, el desarrollo legislativo de la materia; de otro lado, es preciso advertir algunos factores del todo indispensables que en algún sentido pueden desvirtuar este esquema constitucional. En primer lugar, cabe atender la realidad del papel que ha desempeñado el legislativo en la práctica. En segundo lugar, es menester señalar que aquello que tanto preocupase en Cádiz, la autorización previa de las cámaras para la declaración de la guerra, pues pese a satisfacerse en la Constitución es hoy una garantía que ha quedado en muy buena medida sin contenido, puesto las acciones bélicas se practican sin esta formalidad, que parece haber pasado a la historia.

B) EL DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA MATERIA

El desarrollo legislativo de la ley de leyes respecto del papel de las Cortes en materia militar y de defensa pone de manifiesto una clara tendencia hacia la concentración de poder a favor del Ejecutivo. Respetando los mínimos fijados por la Constitución, se ha pretendido evitar en lo posible al legislativo de esta parcela. En el inicial proyecto del Gobierno de UCD de la Ley orgánica por la que se regulaban los criterios básicos de la defensa nacional y organización militar ni siquiera incluía a las Cortes entre los órganos superiores de la defensa. Ello daría lugar a una dura batalla política a resultas de la cual sólo se lograría introducir a las Cortes entre tales órganos superiores, aunque prácticamente se les iba a atribuir las mínimas facultades que la ley de leyes imponía.

Así quedaría aprobado el artículo 6 de esta Ley orgánica 4/1980, de 1 de julio (LOD-NOM) en el que se señala que:

«Las Cortes Generales aprueban las leyes relativas a la defensa, los créditos presupuestarios correspondientes y ejercen el control de la acción del Gobierno y de la Administración Militar. Las Cortes Generales otorgan las autorizaciones previstas en el artículo 63.3 de la Constitución. Asimismo conceden la autorización previa para los tratados o convenios Internacionales de carácter militar, según lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución.»

A la vez, y ésta sería la única regulación que no reproducía lo expresamente señalado en la Constitución, se recogía en la segunda parte de este precepto que:

«Las Cortes Generales debatirán [no «aprobarán»] las líneas generales de la política de defensa y de los programas de armamentos con las correspondientes inversiones a corto, medio y largo plazo. Los efectivos totales de las Fuerzas Armadas y sus plantillas se ajustarán a las previsiones determinadas en las leyes especiales de dotación y a la Ley de Presupuestos, sin sobrepasar los límites que en ellas se fijan.»

Cabe apuntar con Blanco Valdés⁴² que esta segunda vertiente del papel del legislativo quedaría seriamente condicionada por el resto de lo dispuesto en la Ley. Y es que la composición y las dimensiones de las Fuerzas Armadas se derivan del Plan Estratégico Conjunto (PEC) propuesto por la Junta de Jefes del Estado Mayor y aprobado por el Gobierno (art. 22 LODNOM). Además, el artículo 25 de esta ley dispone que los efectivos totales de las Fuerzas Armadas han de ajustarse al Objetivo de Fuerza Conjunto (OFC) y las previsiones de las leyes especiales de dotaciones y presupuestos. En consecuencia, las facultades de las Cortes quedaban condicionadas por el PEC y el OFC de procedencia gubernamental, no parlamentaria.

Lo más curioso es que la regulación de la posición de las Cortes en materia de defensa y Fuerzas Armadas se ha mantenido hasta la fecha, sin que afectase en nada la severa reforma de esta ley por el legislativo socialista en 1984. Y lo llamativo del caso es que se obviaba así la línea crítica que había mantenido el grupo socialista en la inicial ley de 1980. En la oposición, el grupo socialista nacional y catalán sostenían que si bien el Plan Estratégico Conjunto lo aprobaba el Gobierno, dada su naturaleza que aconsejaba evitar el debate público, fuese aprobado por las Cortes el Objetivo de Fuerza Conjunto, aquel instrumento por el que se disponían los medios para alcanzar los objetivos señalados por el PEC⁴³. Sin embargo, aún gozando de amplias mayorías, el legislativo socialista no acometió esta reforma a la hora de llevar a cabo su profunda revisión del texto de 1980 cuatro años más tarde.

⁴² BLANCO VALDÉS, ROBERTO: *La ordenación constitucional de la defensa*, cit., sobre el tema, págs. 136-158.

⁴³ Así lo recuerda el autor citado *supra*, en concreto págs. 142-144.

C) LA EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA EN MATERIA MILITAR Y DE DEFENSA

Sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución y las leyes, resulta interesante acercarse someramente a la evolución registrada desde la entrada en vigor de la Constitución respecto de la actuación parlamentaria en materia militar y de Defensa. El análisis realizado por López Garrido hasta el año 1985 delataba que el que control parlamentario respecto de la política de defensa fue muy débil, por no decir nulo⁴⁴. Sin embargo la actividad de las Cortes en todos los órdenes iba a registrar un paulatino despegue desde entonces hasta el presente.

El punto de inflexión sería la efectiva constatación de la supremacía civil sobre el poder militar operada desde 1984 y culminada en 1986. Pese a que la subordinación militar al poder civil quedaba recogida en la Constitución, no se alcanzó en nuestro país de forma definitiva hasta 1986, como especialmente Agüero ha puesto de manifiesto⁴⁵. No se trataba únicamente de que los militares no se entrometiesen en las cuestiones generales de la sociedad, era preciso que las autoridades civiles asiesen efectivamente las riendas en el ámbito militar y de la defensa. Y en este último reducto hubo que esperar a todas las reformas lideradas con acierto por el Ministro Narcís Serra para que se diese un efectivo control civil. Ello se llevó a cabo gracias a la reforma de la LOD-NOM de 1984 y las subsiguientes medidas del Gobierno en la línea de lo marcado por dicha ley reformada⁴⁶. El papel del legislativo, ya de por sí secundario, había quedado por necesidad completamente ensombrecido, en tanto que ni siquiera el ejecutivo había hecho efectiva su dirección de la defensa y de las Fuerzas Armadas. Una vez operada efectivamente la supremacía civil, las Cortes habían de ocupar, al menos, su posición secundaria en virtud de la Constitución y del papel concretado en el artículo sexto de esta ley, que como se ha señalado, no fue modificada en esta parcela.

Desde entonces la actuación parlamentaria sobre defensa y Fuerzas Armadas se ha ido normalizando coincidiendo a la vez diversos factores que fomentarían el interés

44 LÓPEZ GARRIDO, DIEGO: «Algunos datos sobre el control de las políticas de defensa y la Administración militar en el congreso de los Diputados, 1977-1986», en *Revista española de Investigaciones Sociológicas*, nº 36, 1986, así cit. por BLANCO VALDÉS: cit., págs. 155-158.

45 AGÜERO, FELIPE: *Militares, Civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, págs. 301-358.

46 Sobre el particular, entre otros, DOMÍNGUEZ-BERRUETA, MIGUEL, y otros: «La organización administrativa de la defensa (la reforma de la organización central de la defensa en España)», en DOMÍNGUEZ-BERRUETA, MIGUEL, y otros: *Constitución, Policía y Fuerzas Armadas*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

del legislativo por la materia militar. En 1986 la ratificación por vía de referéndum de la integración española en la OTAN incrementó el interés político por la materia, que veía su reflejo en la actividad parlamentaria. También, desde 1985 no fueron pocas las leyes que se aprobarían para acercar la Constitución al mundo de los cuarteles, exigiendo una ardua labor legislativa⁴⁷. Además, desde 1989 la cuestión del servicio militar había pasado al primer plano del debate político tras unas elecciones en las que el tema fue objeto de un claro mercadeo partidista⁴⁸. A resultas de este interés surgió por consenso una amplia ley reguladora del servicio militar en 1991⁴⁹ y un modelo mixto de ejércitos.

Otro fenómeno del todo relevante que incrementó la labor de control parlamentario tendría su punto de partida más significativo en esta época: la participación española en misiones internacionales⁵⁰. La crisis del Golfo atrajo la atención y el control parlamentario y desde entonces, las misiones internacionales en las que quedarías inmersas las fuerzas españolas se incrementarían sensiblemente, en especial por la crisis de los Balcanes, que conllevaría el desplazamiento de importantes contingentes humanos y personales expuestos a peligros reales. Como consecuencia, la atención parlamentaria fue bien relevante al compás de la larga y convulsa evolución de los conflictos en la ex Yugoslavia. Cabe reseñar que en la evolución de este conflicto, aviones españoles participaron en la ofensiva aérea dirigida en suelo bosnio para hacer cumplir las diversas Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁵¹.

De otra parte, la integración de España en la estructura militar de la OTAN en los últimos tiempos de la legislatura socialista iniciada en 1993 volvería a llevar a las Cortes al debate sobre la defensa. Durante la legislatura 1996-2000 la materia militar y de defensa pasaría de nuevo a ser objeto de una importante labor parlamentaria, ya por el im-

47 Ley Orgánica 12/1985, de 9 de diciembre, de Régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas; Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, por la que se aprueba el Código Penal Militar; Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de competencia y organización de la jurisdicción militar; Ley Orgánica 2/1989, de 13 de mayo, Procesal Militar; Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del régimen del personal militar profesional. Esta obra legislativa, como resulta obvio, exigía de una importante actividad parlamentaria

48 Entre otros, OLMEDA GÓMEZ, JOSÉ ANTONIO: «La privatización del deber militar: el servicio militar y la organización de las fuerzas armadas españolas ante el nuevo escenario estratégico», en *Revista de Estudios Políticos*, nº 97, julio-septiembre 1997, págs. 125-158, en concreto, págs. 140-146.

49 Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, que regula el servicio militar.

50 Para seguir las misiones humanitarias y de mantenimiento de la paz en las que España ha participado y participa, en especial, MINISTERIO DE DEFENSA: «Diez años de participación española en misiones de paz», agosto de 1999, <http://www.mde.es/mde/mision/mision3.htm> (12/1/2000).

51 En el marco de la operación *Denny flight*, como consecuencia de las Resoluciones 816, 820, 836 del Consejo de Seguridad y de la resoluciones tomadas por el Consejo Atlántico, España envió un destacamento aéreo, y los aviones españoles quedarían implicados en acciones de combate contra las fuerzas serbias de Bosnia. Así se sigue de MINISTERIO DE DEFENSA: «Diez años de participación española en misiones de paz», cit.

portante proceso de enajenación de los bienes del Ministerio de Defensa que habría de ser controlado por la oposición parlamentaria, como, en especial, por el hito histórico de la completa profesionalización de las Fuerzas Armadas, proceso emprendido desde el acto de investidura de 1996. A las importantes labores de la Comisión mixta creada al efecto⁵², habría que añadir el control parlamentario sobre todas las medidas del ejecutivo para llevar a la práctica dicho proceso de profesionalización. En el marco legislativo tres leyes han sido aprobadas acompañando este proceso, con la consiguiente actividad parlamentaria⁵³. De entre las mismas, especial atención pública y parlamentaria atraería la nueva ley reguladora del régimen del militar profesional que se aprobaría finalmente en mayo de 1999⁵⁴. Sin embargo, en su último periodo de elaboración el interés parlamentario en materia de defensa fue acaparado casi por completo en razón de la crisis del Kosovo y la participación bélica española, actividad que es objeto concreto de atención en páginas siguientes.

IV LA CONFLICTIVA POSICIÓN DE LAS CORTES ESPAÑOLAS EN LA CRISIS DE KOSOVO

A) LA PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN EL CONFLICTO DE KOSOVO Y LAS DIVERSAS DUDAS QUE SE SUSCITAN SOBRE LA POSICIÓN QUE DESEMPEÑARON LAS CORTES

El 19 de marzo de 1999, la delegación serbia abandonó las conversaciones que en Rambouillet se mantenían para encontrar una solución negociada a la crisis de Kosovo. Cinco días más tarde, el 24 de marzo, el secretario general de la OTAN, Javier Solana, daba la orden a sus mandos de activar la Operación «Fuerza Aliada». Esa misma noche, los aviones aliados (entre los que se contaba con fuerzas españolas) comenza-

52 Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado para establecer la fórmula y plazos para alcanzar la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas. Aprobado en sesión plenaria del Congreso de los Diputados el 28 de mayo de 1998. Aprobado en sesión plenaria del Senado el 9 de junio de 1998 (BOCG, nº 209, de 21 de mayo de 1998, págs. 2 y ss.).

53 Se trata de la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas 8/1998, de 2 de diciembre; Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Militar Profesional, y Ley 26/1999, de 9 de julio, de Medidas de Apoyo a la Movilidad Geográfica de los Miembros de las Fuerzas Armadas.

54 Sobre diversos aspectos de especial relevancia constitucional de esta ley, COTINO HUESO, LORENZO: *La singularidad militar y el principio de igualdad: las posibilidades de este binomio ante las Fuerzas Armadas españolas del siglo XXI*, CEC, Madrid, 2000.

ron a bombardear Serbia en lo que suponía el primer conflicto bélico de España con otro país desde el establecimiento de la democracia, sin contar con la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU. Para ello, según se dijo en el Parlamento, el 21 de marzo el Presidente del Gobierno español había dado su consentimiento al Secretario General de la OTAN para el empleo de las Fuerzas Armadas españolas en la intervención militar en el momento que estimase oportuno⁵⁵. El día 30 de este mes, el Pleno del Parlamento español respaldó mayoritariamente la decisión aliada de intervenir en Serbia⁵⁶. A lo largo del conflicto planeó la posibilidad de una intervención terrestre, respecto de la cual el Presidente de Gobierno señaló que de llevarse a cabo tal intervención se «comparecería inmediatamente ante la Cámara»⁵⁷, esto es, tampoco se partía de la necesidad de su autorización previa. No obstante, la resolución del conflicto no hizo precisa la intervención terrestre. Los últimos días del mes de mayo, las delegaciones de Rusia y la Unión Europea se entrevistaron directamente con el Presidente Yugoslavo, quien el 2 de junio aceptó definitivamente el Plan de Paz G-8 (ratificado un día después por el Parlamento Yugoslavo). El día 10 de junio el Secretario General de la OTAN ordenaba el fin de los bombardeos tras confirmar el comienzo del redespiegue de las tropas serbias en Kosovo. La guerra había terminado. El día 20 de junio, la Alianza Atlántica declaró el fin de la guerra tras comprobar la total retirada de las tropas serbias.

Durante más de dos meses de bombardeos en los medios intelectuales nacionales, la posición fue mayormente contraria a la intervención aliada⁵⁸, no obstante, las encuestas señalaron una aceptación general de la sociedad española del ataque de la OTAN

- 55 Así lo afirmó el Presidente del Gobierno en su primera intervención en el Congreso tras los bombardeos, el día 30 de marzo: «el domingo 21 de marzo, el secretario general de la OTAN consultó con el presidente del Gobierno la necesidad de iniciar o no las operaciones. Dicho de otro modo, pidió la autorización de España para, en el supuesto de que fuese preciso, activar la decisión de intervención militar, decisión que le corresponde estrictamente al secretario general de la OTAN. Y el presidente del Gobierno de España dio esa autorización» (cfr. *DSSCD, Pleno, VI Leg.*, nº 226, de 30 de marzo, pág. 12. 052 y ss.).
- 56 La misma se produjo en la sesión de 30 de marzo del Pleno del Congreso, en la que el Presidente del Gobierno compareció por primera vez desde que se iniciasen los bombardeos sobre Serbia (cfr. *DSSCD, Pleno, VI Leg.*, nº 226, de 30 de marzo, págs. 12. 017 y ss.). Cabe señalar que esta primera comparecencia no tenía por objeto central dar una explicación sobre las decisiones adoptadas por el Gobierno en el conflicto, sino que en principio se trataba de informar sobre la reunión del Consejo Europeo celebrada los días 24 y 25 de marzo de 1999 en Berlín. Sólo el Grupo Parlamentario federal de Izquierda Unida se mostró contrario a la participación española en el conflicto. Ello implica que sólo 18 diputados en el Congreso (un 5'14 %), se opusieron a la acción aliada (y ninguno en el Senado). Es decir, sólo un 3 % del total de los representantes de la nación fueron contrarios a la participación española en el conflicto kosovar.
- 57 El tema se concretará posteriormente, la cita pertenece a la respuesta del Presidente el 12 de mayo a una pregunta oral sobre el particular (cfr. *DSSCD, Pleno, IV Leg.*, nº 238, pág. 12. 688).
- 58 Como es obvio, ante la indeterminación de lo que debe entenderse por «intelectualidad», no resulta sencillo documentar esta afirmación, no obstante se ha seguido los artículos de opinión publicados en *El País* a lo largo del conflicto, que implican un claro balance contrario a la acción aliada. Los mismos podían seguirse de forma conjunta en www.elpais.es/p/d/debates/debates.htm#5 (15/7/1999).

a Serbia⁵⁹, si bien, con menor rotundidad que otros países europeos. Asimismo, la inmensa mayoría de los representantes de la nación en el Parlamento fueron favorables a las acciones emprendidas contra el régimen de Milosevic, con la única excepción de el Grupo parlamentario federal de Izquierda Unida. Ahora bien, la aceptación de nuestros representantes políticos y de la mayoría de la sociedad de la actuación en el Kosovo no hubiera resultado un argumento que justificase una posible violación de nuestra norma fundamental. Y es que, al margen de percepciones puramente sociológicas o estrictamente políticas, cabe preguntarse la admisibilidad constitucional de las medidas llevadas a cabo por las autoridades españolas⁶⁰, singularmente por cuanto a la posible vulneración de la posición constitucional de las Cortes. A este respecto, hay que formularse las siguientes preguntas: ¿en el caso de la Guerra de Kosovo, era precisa una declaración formal de guerra y, por ende, una previa autorización de las Cortes Generales para que España participase en las acciones aliadas?, ¿podía el Gobierno haber autorizado una intervención terrestre de nuestras tropas sin la autorización parlamentaria?

B) ¿FUE NECESARIA UNA DECLARACIÓN FORMAL DE GUERRA, CON LA PRECEPTIVA AUTORIZACIÓN PREVIA DE LAS CORTES?

Las unidades españolas que participaron en los bombardeos sobre Serbia iniciados el pasado 24 de marzo no contaron con una previa autorización de las Cortes Generales. En el seno parlamentario, el respaldo a la participación española en la acción de la

⁵⁹ Según la encuesta efectuada por el Barómetro de Primavera de Demoscopia, publicada por *El País*, Domingo, 18 de abril de 1999, (<http://www.elpais.es> documento nº 1080), tras casi un mes de acciones de la OTAN, un 55 % de los españoles aprobaba la participación de España, junto a los demás países aliados, en el conflicto de Yugoslavia.

⁶⁰ Desde algunos sectores políticos se afirmó tal inconstitucionalidad, como se sigue a lo largo de este estudio. Del mismo modo, cabe señalar que en el la conclusión del Congreso nacional de la Asociación española de Derecho constitucional y Teoría del Estado, celebrado en Alicante los días 28 y 29 de abril de 1999 (en pleno desarrollo de los bombardeos de la Alianza), se suscitó cierta confrontación en razón de la presentación de un escrito en el que se afirmaba la preocupación por la inconstitucionalidad del desarrollo de los acontecimientos. Dicho escrito no llegó a suponer una declaración oficial de dicha Asociación, si bien dio pie a que se crease un foro donde formalizar las posiciones favorables o contrarias a la constitucionalidad de la actuación española en el Kosovo. Dicho foro se dio en la Red Académica de Derecho Constitucional (DERECONS), foro científico promovido por un grupo de profesores de Derecho Constitucional de diversas universidades españolas a cargo del Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo. En concreto, las posiciones sobre el particular se manifestaron en la sede de dicho foro destinada a los debates constitucionales, cfr. *Debate sobre los aspectos constitucionales de la intervención militar española en Serbia*, mayo 1999, <http://listserv.rediris.es/cgi-bin/wa?Al=ind9905&L=debatescons>. En dicho debate participaron, únicamente, tres profesores: Francisco José Bastida Freijedo, Carlos Ruiz Miguel y Carlos Garrido López, y los tres estimaron la inconstitucionalidad de la actuación española en Kosovo. En frente de tales posiciones, he tenido la ocasión de exponer los argumentos que me llevan a afirmar «La constitucionalidad de la participación española en la crisis de Kosovo», de 23 páginas, en *El nuevo orden jurídico internacional y la solución de conflictos. La clave del Mediterráneo*, de próxima publicación. En el presente estudio se reproducen algunos de los argumentos allí seguidos, aquellos relativos a la problemática de la declaración de guerra del artículo 63 CE.

OTAN no se dio hasta el día 30 de dicho mes, lo cual fue sujeto de crítica por relegar a una posición secundaria a las cámaras con relación al conflicto⁶¹. Durante todo el conflicto no se dio una declaración formal de guerra por el Rey, lo cual, hubiese exigido la previa autorización de las Cortes en virtud del artículo 63.3º CE. En diversos medios políticos⁶² y doctrinales se ha estimado que la participación de España en la crisis kosovar fue inconstitucional porque no se dio la preceptiva declaración de guerra.

La cuestión reside en si constitucionalmente se puede llevar a cabo una acción bélica en el extranjero, que suponga materialmente estar en guerra sin que formalmente ésta sea declarada. A juicio de Bastida «lo que está claro es que se está[ba] en realmente en guerra y tales actuaciones precisan del marco jurídico formal de la declaración prevista en el artículo 63.3 CE»⁶³. Por lo cual, este autor llega a afirmar que «las Cortes y no sólo el Congreso debieran preguntarse si no se está dando el supuesto de un conflicto de atribuciones con el Gobierno en el sentido de los artículos 59.3 y 73 y ss. de la LOTC»⁶⁴. La base de sus argumentos se encuentra en el análisis que hace este autor del empleo del término «guerra» en la Constitución. Esta palabra se emplea en tres ocasiones en la ley de leyes: además de incluirse en el artículo 63 CE se encuentra en el ar-

61 Esta fue la posición básica adoptada por el principal partido en la oposición, PSOE, que si bien dio su respaldo a la participación española en los ataques aliados, esgrimió una severa crítica al Gobierno por tardar en comparecer ante el Congreso y ofrecer poca información a esta institución. Así, puede apreciarse, por ejemplo, en la primera comparecencia del Presidente del Gobierno ante el Congreso, replicada por el diputado socialista Borrell Fontelles, quien afirmó que el «Gobierno ha sido el último en dar una explicación improvisada y balbuceante sobre lo que estaba pasando en Kosovo. Es usted el último jefe de Gobierno europeo en comparecer ante su Parlamento». (Cfr. *DSSCD, Pleno, VI Leg.*, nº 226, págs. 12. 023 y ss., cita de la pág. 12.024).

62 El Grupo Parlamentario federal de Izquierda Unida ha sido, como en otros aspectos, el único grupo parlamentario que ha mantenido la inconstitucionalidad de la acción del Gobierno por la omisión de la preceptiva declaración de guerra señalada en el artículo 63.3º CE. Como no podía ser de otra forma, el Gobierno negó la necesidad de tal declaración para el caso del Kosovo. Ya en la primera comparecencia del Gobierno ante el Parlamento (*DSSCD, Comisión*, nº 660, sesión nº 38, 26 marzo de 1999, págs. 19. 200 y ss.), dos días después del inicio de los bombardeos, ante las críticas del diputado del Grupo federal de Izquierda Unida, el representante del Grupo parlamentario Popular, Fernández de Mesa Díaz del Río justificó que no se efectuase la declaración de guerra del artículo 63.3º CE al considerar que de lo que se trataba era que «simplemente, un contingente internacional, el de la Alianza Atlántica, ha prestado apoyo a una unidad multinacional para tratar de resolver un conflicto que es conocido por todo aunque algunos cierran los ojos», y que «lo que sí está claro es que [España] no ha hecho de manera unilateral ninguna declaración de guerra absolutamente a nadie, se daba así a entender que la declaración de guerra sólo procede cuando se trata de una acción unilateral. Del mismo modo, el día 16 de abril, se rechazó la contravención del artículo 63.3º CE al rechazarse la Moción de este mismo grupo político (nº 173/000137), en la cual se solicitaba (apartado 11) «realizar todas las iniciativas legislativas oportunas para que el artículo 63 de la Constitución sea operativo y sean las Cortes Generales en sesión conjunta las que autoricen el envío de contingentes de fuerzas armadas españolas a zonas en conflicto y España no pueda participar en operaciones militares sin la declaración previa de guerra» (*BOCG Congreso de los Diputados*, Serie D, nº 417, fecha, 27 de abril, págs. 18-19). Asimismo, en la pregunta oral realizada al respecto por el representante de este mismo grupo parlamentario al Presidente del Gobierno, éste consideró que «El artículo 63 de la Constitución habla de unas declaraciones formales, que no están pensadas para este caso, en nuestra opinión» (*DSSCD, Pleno, VI Leg.*, nº 238, 12 de mayo 1999, pág. 12.688). El dirigente de este grupo político en el debate del estado de la Nación también recordó el incumplimiento de la Constitución por no tenerse en cuenta el artículo 63.3º CE (sesión plenaria de 22 de junio de 1999, *DSSCD, Pleno, VI Leg.*, nº 248, págs. 13.215 y ss.).

63 Cfr. BASTIDA FREIJEDO, FRANCISCO J.: «Intervención militar en Serbia, 2ª inconstitucionalidad» (166 líneas), [64 *Ibidem*.](http://listserv.rediris.es/cgi-bin/wa?A2=ind9905&L=debatescons&F=&S=&P=592,(23/5/1999), en Debate sobre los aspectos constitucionales de la intervención militar española en Serbia, cit.</p>
</div>
<div data-bbox=)

título 15 CE («tiempos de guerra» para los que las leyes militares pueden incluir la pena de muerte) y en el artículo 169 CE (durante el «tiempo de guerra» no se puede iniciar una reforma constitucional). A juicio de Bastida el concepto de «guerra» está vinculado en los tres preceptos, concluyendo que «guerra» en la Constitución es un concepto formal y no material, por lo que es precisa una declaración formal de guerra siempre que se de una acción bélica material que suponga una guerra.

De un parecer semejante es Ruiz Miguel, quien afirma la inconstitucionalidad de la intervención bélica española en Serbia y, para ello —considera—, «el argumento más fuerte, a mi juicio, está en el artículo 63 CE España no ha hecho una declaración de guerra»⁶⁵. Según este autor, la declaración formal de guerra constituye una *lex specialis* que debe cumplirse inexorablemente. En primer lugar, respecto de la *lex generalis* que constituiría el artículo 97 CE, que habilita al Gobierno a llevar a cabo la dirección de la política exterior, de la Administración militar y de la defensa. En segundo lugar, la norma general del artículo 94.1º CE, que permite la adhesión a la OTAN, no implica una derogación del artículo 63.3º CE. Por último, recuerda Ruiz Miguel que no fue precisa esta declaración en las distintas misiones humanitarias de las Fuerzas Armadas porque éstas no suponían un ataque y, en la misma dirección, en el caso de la Guerra del Golfo, nuestro país no participó en los ataques, sino que básicamente garantizó el bloqueo naval, lo cual no se puede considerar materialmente estar en guerra. Uno y otro autores omiten la participación española en las acciones militares emprendidas por la OTAN en Bosnia al amparo del Consejo de Seguridad de la ONU que, dicho sea de paso, pasaron inadvertidas en general en nuestro país.

Ha sido Garrido quien ha rebatido los argumentos de Bastida y Ruiz Miguel, afirmando la constitucionalidad de la participación española en el Kosovo por lo que se refiere a una virtual declaración de guerra previa. Este autor no duda en afirmar que «la declaración de guerra no es requisito imprescindible para utilizar las Fuerzas Armadas en operaciones *fuera de área*»⁶⁶. Para fundamentar su posición recuerda que la decla-

65 Cfr. RUIZ MIGUEL, CARLOS: «Intervención militar en Serbia, 2º inconstitucionalidad» (100 líneas), <http://listserv.rediris.es/cgi-bin/wa?A2=ind9905&L=debatescons&F=&S=&P=382>, (23/5/1999), en *Debate sobre los aspectos constitucionales de la intervención militar española en Serbia*, cit.

66 Cfr. GARRIDO LÓPEZ, CARLOS: «Intervención militar en Serbia; 2º inconstitucionalidad», (277 líneas), <http://listserv.rediris.es/cgi-bin/wa?A2=ind9905&L=debatescons&F=&S=&P=858> (23/5/1999), en *Debate sobre los aspectos constitucionales de la intervención militar española en Serbia*, cit. La posición que ahí sostuvo para el concreto caso del Kosovo es sustancialmente la misma que mantuviese en GARRIDO LÓPEZ, Carlos, «Sobre las funciones constitucionales de las Fuerzas Armadas... cit.», págs. 201-202. Para este au-

ración de guerra y la misma noción de estado de guerra son instituciones en crisis a las que los Estados recurren cada vez con menos frecuencia. Aunque tampoco se trata de un argumento constitucional, advierte que el ordenamiento y la práctica internacionales no vinculan el uso de la fuerza a la declaración formal de guerra⁶⁷. Desde el punto de vista constitucional que aquí interesa, reconoce que la causa de la confusión estriba en la carencia de un concepto constitucional de «guerra» mínimamente claro; la Constitución no especifica en qué supuestos procede la declaración de guerra, ni la conecta ni con los estados excepcionales ni con las funciones de las Fuerzas Armadas⁶⁸. A su juicio, que aquí se comparte, no existe un concepto constitucional de guerra que derive de una lectura conjunta de los artículos 15, 63 y 169, pues las expresiones «tiempo» y «tiempos» de «guerra» poco tienen que ver con la «declaración de guerra», de lo que se desprende que el constituyente no vinculó unas y otras, sino que, precisamente «quiso diferenciarlas y otorgarles distinto contenido»⁶⁹. Por todo ello, niega la necesidad de que se dé una declaración formal de guerra en todas aquellas situaciones en las que nuestro país participe materialmente en una guerra, como

tor «la respuesta a este dilema ha venido dada» por la interpretación constitucional del legislador en el artículo 14 de la Ley orgánica 13/1985, de 13 de diciembre, por la que se aprobó el Código penal militar. Dicho precepto consideró que «tiempos de guerra» del artículo 15 CE exige la declaración formal de guerra, sino que tal situación se produce también con «la movilización de una guerra inminente, o con la ruptura generalizada de las hostilidades con potencia extranjera». De este modo, legislador excluyó que toda guerra material exija de su declaración formal. Así, Garrido concluye que «España no tiene obligación jurídica de declarar la guerra para que sus Fuerzas Armadas puedan defenderse de cualquier agresión protagonizada por potencia extranjera. No la tiene internacionalmente, y tampoco la tiene constitucionalmente, ya que, por un lado, las funciones constitucionales de defensa exterior no constituyen el supuesto de hecho del procedimiento de declaración diseñado en la artículo 63.3, y, por otro, la locución «tiempos de guerra», utilizada también en la Carta Magna e interpretada según la normativa internacional, presenta una significación más amplia que el estado declarado de guerra, siendo posible, por tanto, y la ruptura generalizada de hostilidades defensivas por decisiones exclusivas del Gobierno español». A mi juicio, pese a que Garrido sigue un criterio restrictivo de «defensa», tales afirmaciones pueden seguirse también para el caso kosovar.

- 67 Así, Garrido saca a colación el artículo 51 de la Carta de la ONU, que permite responder a un ataque armado en legítima defensa sin necesidad de declaración de guerra, lo que, unido al hecho de la proscripción de la guerra ofensiva, conduce, en la práctica, a la presentación de cualquier acto bélico de un país contra otro como defensivo o necesario para su seguridad —aunque no lo sea ni remotamente—, no existiendo nunca por parte del agresor ni del agredido declaración formal de guerra. De ahí que en los últimos treinta años, plenos de conflictos armados, casi no hayan existido guerras formalmente declaradas. Cfr. *Ibidem*.
- 68 Recuerda el autor que tal vinculación se pretendió en la enmienda nº 697 presentada por el Grupo Parlamentario Comunista en el proceso constituyente. En esta dirección, cabe sumarse a la afirmación del profesor Bastida por cuanto reclama la necesaria regulación del estado de guerra, «pues la CE deja en una penumbra la situación más comprometida para la soberanía estatal cuando, de manera minuciosa, regula los estados de crisis de menor importancia (artículo 116 CE)». En este sentido, el profesor de Oviedo pone de manifiesto las diversas dudas que existen sobre el particular. (Cfr. BASTIDA FREIJEDO, FRANCISCO J.: «Intervención militar en Serbia», cit.).
- 69 Para dar soporte a esta afirmación el autor esgrime dos argumentos: «En primer lugar, por el propio discurrir de los debates parlamentarios. En segundo, por la inexistencia de vinculación entre ambas situaciones en el ordenamiento y la práctica internacionales.» En este sentido, por cuanto al artículo 15 CE, Garrido recuerda que el artículo 2 del Protocolo número 6 del CEDH (criterio interpretativo del artículo 15 CE, en virtud del artículo 10.2º CE) permite la aplicación de la pena capital tanto en «tiempo de guerra» como, incluso, ante «peligro inminente de guerra», lo cual induce a pensar que la expresión constitucional poco tiene que ver con la declaración formal de guerra. Pero incluso, aunque se interpretara de esta forma restrictiva del artículo 15 CE, no tiene por qué conectarse este precepto con el 169 CE, pues precisamente la finalidad de éste último aconseja su interpretación en sentido amplio. Así, no debe ser reformada la Constitución cuando se produzca una situación material (no necesariamente formal) de guerra, dado que, según este precepto, la mera declaración de cualquiera de los estados excepcionales imposibilita una reforma constitucional. Así pues, no es posible afirmar la existencia de un concepto constitucional de guerra que se identifique con la declaración formal de la misma, argumento básico esgrimido por Bastida. Cfr. GARRIDO LÓPEZ, CARLOS: «Intervención militar en Serbia...», cit.

fue en el caso del Kosovo⁷⁰. En consecuencia, no fue inconstitucional que las Cortes no asintieran previamente a la participación española en el conflicto, sin perjuicio del necesario papel constitucional que correspondía a los representantes de la nación a lo largo del transcurso de la crisis kosovar.

Cuestión diferente es que el legislador hubiese estimado oportuno exigir la declaración formal de guerra a la que se refiere el artículo 63.3º CE para el caso de que se llevasen a cabo operaciones bélicas contra otro país⁷¹. En este sentido, cabe señalar que actualmente sólo se contiene una previsión legal de la necesidad de «informar» al Congreso para el caso de que militares de reemplazo formen parte de unidades destinadas a misiones en el exterior con empleo de la fuerza⁷².

C) ¿HUBIESE SIDO PRECEPTIVO EL CONSENTIMIENTO PREVIO DE LAS CORTES PARA UNA INTERVENCIÓN TERRESTRE?

En la primera comparecencia en el Congreso del Presidente del Gobierno tras los bombardeos de la Alianza, éste se comprometió a someter al Congreso los criterios que deben seguirse en una operación como la que se estaba llevando a cabo en el Kosovo⁷³. Sin embargo, este compromiso quedó en el olvido más adelante. Así, la consulta previa al Congreso para llevar a cabo una intervención terrestre fue objeto de

70 Así, afirma que «estimo que el Gobierno, con el control político de las Cortes, puede disponer de los Ejércitos en la esfera internacional en la forma, el momento y el lugar que estime pertinentes en ejercicio de las misiones constitucionales que tiene encomendadas o en cumplimiento de las obligaciones militares que se deriven de los tratados o convenios suscritos válidamente por España». *Ibidem*. A lo que cabría añadir, a mi entender, siempre que tales obligaciones militares se estimen constitucionalmente admisibles, pues, como se vio con anterioridad, aunque laxas, tanto el Preámbulo constitucional cuanto, en especial, el artículo 8 CE, implican diversas exigencias en este sentido.

71 En este sentido, cabe mencionar, de nuevo, la mencionada Proposición de Ley 122/000274, de Modificación de la Ley Orgánica 6/1980, presentada por el Grupo Parlamentario federal de Izquierda Unida, el 11 de mayo de 1999 (*BOCG, Congreso*, 24 de mayo de 1999, Serie B, nº 306-1, págs. 1-2). En la misma, se proponía como tenor del apartado cuarto del artículo 6 que «Cualquier actuación mediante aplicación de la fuerza armada sobre otro Estado exigirá la declaración de guerra previa de España a dicho Estado». Dicha Proposición fue admitida a trámite, aunque más tarde caducó sin llegar a deliberación alguna.

72 Así se dispone en el artículo 27 de la Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, reguladora del servicio militar: «Cuando excepcionalmente unidades en las que estén destinados sean asignadas a misiones con utilización exterior de la Fuerza, el Gobierno informará al Congreso de los Diputados.» A este respecto hay que advertir que algunos de los buques de la Armada («Aragón» y «Pizarro») destinados a transporte a las zonas del conflicto contaban con un pequeño número de personal de reemplazo. No sucedió así con las tropas terrestres allí desplazadas. (Así se desprende de las respuestas a las preguntas 184/027223 y 184/027224 formuladas para respuesta escrita por el representante de Izquierda Unida, cfr. *BOCG, Congreso*, Serie D, número 469, de 22 de julio de 1999, pág. 113.)

73 Concretamente se ofreció para que «se realice el correspondiente debate y resolución parlamentaria. Por tanto, el Gobierno comparecerá ante la Cámara para exponer sus criterios en relación con lo que debe ser la participación española en este tipo de operaciones, la participación española en la definición del nuevo concepto estratégico de la Alianza, que puede dar lugar a estas intervenciones, promoviendo el mayor consenso parlamentario sobre la base de las resoluciones votadas por esta Cámara» (cfr. *DSSCD, Pleno, VI Leg.*, nº 226, de 30 de marzo, págs. 12. 052-12.053).

una pregunta oral concreta al Presidente del Gobierno, formulada por representante del Grupo Parlamentario federal de Izquierda Unida. El Presidente del Gobierno se limitó a contestar que ante la hipótesis de la intervención terrestre, el Gobierno «comparecerá inmediatamente ante la Cámara». Ante las críticas en la réplica por la indefinición de la respuesta, el Presidente únicamente añadió la disposición del Gobierno de comparecer e informar a las Cortes (*a posteriori*), con lo cual se hubiera visto violado el compromiso inicialmente suscrito el 30 de marzo⁷⁴.

Asimismo, sobre el particular hay que hacer referencia también dos proposiciones no de ley ante el Pleno del Congreso por parte del Grupo Socialista y del Grupo mixto, en las mismas se instaba al gobierno a reforzar la posición del Congreso ante la posibilidad de enviar tropas terrestres a la zona con fines bélicos exigiendo una autorización previa del Congreso para ello⁷⁵. Ninguna de ellas tuvo éxito⁷⁶.

¿Hubiera sido constitucionalmente preciso un consentimiento *previo* de las Cortes⁷⁷? Siguiendo los argumentos anteriores, no. Sin embargo, hay que estar con Pérez Royo

⁷⁴ Cfr. *DSSCD, Pleno, VI Leg.*, nº 238, 12 de mayo de 1999, pág. 12.688.

⁷⁵ En la propuesta socialista, presentada el 10 de mayo de 1999, se instaba al Gobierno «1. A establecer mecanismos formales de consulta permanente a los Grupos Parlamentarios sobre las decisiones que deba adoptar el Gobierno ante el conflicto de Kosovo» así como «2. A remitir a la Cámara una Comunicación sobre el eventual envío de fuerzas terrestres españolas a Kosovo. Con carácter previo a que éstas sean formalmente comprometidas. Dicha Comunicación, que dará lugar a debate y ulterior Resolución, contendrá los objetos, términos, mandato, coste previsto y duración de la participación española» (*BOCG, Congreso*, 14 de mayo de 1999, Serie D, nº 429).

La segunda proposición no de ley se presentó a instancia de los diputados de Nueva Izquierda e Iniciativa per Catalunya-Verds, el 18 de mayo. En la misma se instaba al Gobierno en su punto tercero a «Solicitar la autorización del Congreso de los Diputados antes de decidir la implicación de fuerzas terrestres en el conflicto de los Balcanes» (*BOCG, Congreso*, Serie D, nº 435).

⁷⁶ Tales proposiciones fueron más tarde enmendadas en virtud del desarrollo de los acontecimientos y con posterioridad rechazadas el 16 de junio, cfr. *BOCG, Congreso*, Serie D, nº 441.

⁷⁷ Es menester recordar que en la primera comparecencia en el Congreso del Presidente del Gobierno tras los bombardeos de la Alianza, el Presidente se comprometió a someter al Congreso los criterios que deben seguirse en una operación como la que se estaba llevando a cabo en el Kosovo, concretamente se ofreció para que «se realice el correspondiente debate y resolución parlamentaria. Por tanto, el Gobierno comparecerá ante la Cámara para exponer sus criterios en relación con lo que debe ser la participación española en este tipo de operaciones, la participación española en la definición del nuevo concepto estratégico de la Alianza, que puede dar lugar a estas intervenciones, promoviendo el mayor consenso parlamentario sobre la base de las resoluciones votadas por esta Cámara» (cfr. *DSSCD, Pleno, VI Leg.*, nº 226, de 30 de marzo, págs. 12. 052-12. 053).

Este compromiso parece que quedó en el olvido más adelante. En este sentido, la consulta previa al Congreso para llevar a cabo una intervención terrestre fue objeto de una pregunta oral concreta al Presidente del Gobierno, formulada por el diputado Alcaraz Matsats, que representaba al Grupo Parlamentario federal de Izquierda Unida, el tenor de la pregunta fue: «¿piensa usted pedir autorización a las Cortes Generales en caso de que España pretendiera participar en una intervención terrestre en el conflicto de Yugoslavia?», el Presidente del Gobierno se limitó a contestar que ante esa hipótesis, el Gobierno «comparecerá inmediatamente ante la Cámara», ante las críticas en la réplica por la indefinición de la respuesta, el Presidente únicamente añadió la disposición del Gobierno de comparecer e informar a las Cortes (*a posteriori*), con lo cual se hubiera visto violado el compromiso inicialmente suscrito el 30 de marzo (cfr. *DSSCD, Pleno, VI Leg.*, nº 238, 12 de mayo de 1999, págs. 12.688 y ss.).

Asimismo, sobre el particular, hay que hacer referencia, también, a la Proposición no de Ley ante el Pleno del Congreso por parte del Grupo Socialista del Congreso (nº 162/000374), sobre mecanismos de consulta y decisión en relación con el conflicto de Kosovo, presentada el 10 de mayo de 1999 (*BOCG, Congreso*, 14 de mayo de 1999, Serie D, nº 429, págs. 6 y ss.). En la misma se instaba al Gobierno «1. A establecer mecanismos formales de consulta permanente a los Grupos Parlamentarios sobre las decisiones que deba adoptar el Gobierno ante el conflicto de Kosovo» así como «2. A remitir a la Cámara una Comunicación sobre el eventual envío de

cuando se pregunta «¿Puede alguien en su sano juicio pensar que una acción de guerra de las Fuerzas Armadas puede producirse sin la intervención del órgano en el que descansa todo el proceso de legitimación democrática del Estado?»⁷⁸. El desconocimiento de las Cortes por el Gobierno ante una cuestión de esta naturaleza resultaría contrario al sistema político diseñado por la Constitución. Cabe recordar aquellas palabras de Argüelles que a principio del siglo XIX y en directa relación con el tema señalaba que era preciso atribuir al Congreso unas «facultades que tampoco una nación libre puede delegar sino al cuerpo de sus representantes»⁷⁹.

Ahora bien, nos situaríamos de nuevo en el terreno político que la propia ley de leyes diseña, en el cual las Cortes tienen la posibilidad de controlar al Gobierno y exigir su responsabilidad política. Del mismo modo, es el legislador quien tiene en su mano la posibilidad de establecer un sistema legal de participación de las Cortes para el caso de las diversas acciones bélicas que el Gobierno pueda decidir⁸⁰, con independencia de la declaración formal de guerra que, como se ha visto, no es preceptiva. La situación constitucional actual de España nos conduce a que nuestras tropas podrían haberse visto implicadas en una operación militar terrestre sin que los representantes de la nación hubieran dado su visto bueno. Una vez pasado el ruido del combate y la convulsión política inherente al mismo, debiera plantearse seriamente la necesidad de establecer las garantías constitucionales y/o legales adecuadas para evitar fenómenos de este tipo.

D) ¿FUE INCONSTITUCIONAL LA DESATENCIÓN DE LAS CORTES POR EL GOBIERNO?

Por lo que se refiere a la posición desempeñada por el Parlamento a lo largo de la crisis, desde distintos sectores políticos se criticó la desatención de las Cortes por el Go-

fuerzas terrestres españolas a Kosovo. Con carácter previo a que éstas sean formalmente comprometidas. Dicha Comunicación, que dará lugar a debate y ulterior Resolución, contendrá los objetos, términos, mandato, coste previsto y duración de la participación española.» La proposición no ha sido debatida y dado el desarrollo final del conflicto, puede pensarse que quedará olvidada.

78 Cfr. PÉREZ ROYO, JAVIER: «Una interpretación absurda», en *El País*, 7 de mayo de 1999, [http:// www.elpais.es](http://www.elpais.es), doc. nº 1.099 (8/5/99).

79 ARGÜELLES, AGUSTÍN DE: *Discurso Preliminar...*, cit., pág. 123, ya cit.

80 Así, en la mencionada Proposición de Ley del Grupo Parlamentario federal de Izquierda Unida, de reforma del artículo 6 de la Ley Orgánica 6/1980, se contenía la necesaria autorización previa de las Cortes Generales para el empleo de las Fuerzas Armadas en otros Estados en los casos de actuaciones en cumplimiento del diversos compromisos internacionales (apartado tercero, letras b) y c) del artículo 6 propuesto. Asimismo, en dicha proposición (apartado sexto del artículo propuesto), se contemplaba que, en todo caso, «Cuando en cualquiera de los supuestos enunciados en este artículo, las Fuerzas Armadas Españolas operen fuera del territorio nacional o se ceda éste para operaciones militares, el Gobierno dará cuenta semanalmente en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados de la situación de nuestras fuerzas destacadas, del desarrollo del conflicto y de la política a seguir por el ejecutivo.»

bierno. Sin embargo, desde el punto de vista constitucional esta minusvaloración sólo podría considerarse como *inadecuada* al tenor de la posición que la ley de leyes otorga a las Cortes generales. De este modo, la posible actuación del Gobierno durante la crisis podría criticarse desde el punto de vista de la responsabilidad política —que el Congreso estima, *ex* artículo 108 CE— pero no desde la estricta perspectiva constitucional ni tampoco legal en virtud de la actual regulación sobre la materia. En este sentido, cabe hacer mención de lo que puede considerarse como el desconocimiento del Gobierno del acuerdo unánime de la Cámara del 24 de octubre de 1995, en el que se recogía que para que el ejército español efectuara misiones fuera de las fronteras españolas era preciso actuar bajo el manato de las Naciones Unidas en misiones de humanitarias o de mantenimiento de la paz⁸¹. Es difícil sostener que la actuación española en Serbia no supusiese una contravención de dicho acuerdo⁸², lo cual, en todo caso, no significa que se vulnerase la Constitución ni ley alguna. Sin duda, el desconocimiento de tal decisión del Congreso fue un buen motivo para que se hubiese exigido responsabilidades políticas al Gobierno; no obstante, el amplio apoyo *a posteriori* de los representantes de la nación a las medidas adoptadas por el Gobierno, puede considerarse que cerró esta vía⁸³.

V LA ACTIVIDAD DE LAS CORTES RESPECTO DE LA CRISIS EN KOSOVO

Como se ha examinado, las Cortes ante la crisis del Kosovo quedaron prácticamente relegadas al control de la actuación del Gobierno. En este sentido cabe señalar que

81 Dicho acuerdo ha sido recordado en reiteradas ocasiones por el Grupo parlamentario de Izquierda Unida, ya desde las primeras comparecencias del Gobierno, por medio del Ministro de Defensa en la Comisión de Defensa, o días más tarde del Presidente ante el Pleno, ya en el Debate sobre el estado de la Nación, ya en la pregunta al Gobierno para respuesta escrita de nº 184/027242.

82 Los argumentos esgrimidos por el Gobierno respecto de la contravención de la Resolución del Pleno de Congreso de 24 de octubre de 1995 no parecen muy sólidos. Las respuestas han consistido en afirmar que dicho acuerdo era relativo a una propuesta de modificación de la ONU y los nuevos principios que debían regir para ésta y no era un acuerdo relativo a una actuación como la del Kosovo (Presidente del Gobierno, *DSSCP, Pleno*, nº 226, sesión plenaria nº 218, de 30 de marzo de 1999, págs. 12.017 y ss.). También se ha afirmado que aquel acuerdo exigía actuar bajo la autoridad de la ONU en las misiones para el mantenimiento de la paz, siendo que en esta ocasión se trataba de una misión diferente, para «hacer la paz» (Presidente del Gobierno, *BOCG, Congreso*, nº 230, 20 de abril de 1999, pág. 12.246). La pregunta para respuesta escrita del Diputado del Grupo de Izquierda Unida expresamente referida al respeto de este acuerdo parlamentario (nº 184/027242), fue contestada con otras preguntas sin atenderse al objeto concreto de la cuestión (Cfr. *BOCG, Congreso*, Serie D, nº 469 de 22 de julio de 1999, pág. 108).

83 En este sentido cfr. GARRIDO LÓPEZ, CARLOS: «Intervención militar en Serbia...», cit.

hasta la fecha no han sido pocas las actividades parlamentarias que sobre la materia se han dado, esencialmente en el Congreso.

Respecto de esta cámara, en primer lugar cabe señalar que han sido cuatro las comparecencias del Presidente del Gobierno ante el Pleno del Congreso relativas al conflicto del Kosovo y a la participación de las Fuerzas Armadas españolas en el mismo, tres de ellas directamente imbricadas en la materia⁸⁴. En una ocasión los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa comparecieron conjuntamente ante el Pleno⁸⁵, como también lo hizo el Vicepresidente del Gobierno en el Pleno en razón de las cuestiones originadas por la ayuda humanitaria a los refugiados⁸⁶. Más numerosas fueron las comparecencias en las comisiones de Exteriores y de Defensa. En tres ocasiones lo hizo el Ministro de Defensa⁸⁷, el mismo número que el titular de la cartera de Asuntos Exteriores⁸⁸. Al margen de los ministros del ramo, el Secretario de Estado para la Cooperación internacional y para Iberoamérica ha comparecido en dos ocasiones en Comisión abordando temas relativos al conflicto, la participación española y la ayuda humanitaria⁸⁹.

En segundo lugar, por lo que toca al amplio abanico de actividades del Congreso motivadas por la crisis del Kosovo y sus consecuencias, cabe señalar que se dio una proposición de ley, que decaería por caducidad⁹⁰. Hubo, asimismo, una decena de pro-

84 Así, la primera comparecencia, muy criticada por su tardanza con relación al resto de los países de Europa tuvo lugar cinco días después del inicio de los bombardeos, el 30 de marzo (*DSSCD, Pleno, VI Leg.*, nº 226). La segunda, tras la cumbre de la OTAN en Washington se celebró el 4 de mayo (*DSSCD, VI Leg.*, nº 236). El 16 de junio tuvo lugar la última comparecencia del Presidente centralmente relativa al conflicto kosovar que había dado a su fin, con el objeto de informar sobre la paz alcanzada (*DSSCD, Pleno, VI Leg.*, nº 249). De forma indirecta se abordó el tema de Kosovo en su comparecencia en el Pleno del Congreso el día 15 de diciembre, en la cual el Presidente informaba sobre el Consejo Europeo de Helsinki en la cual se habían adoptado importantes decisiones en materia de defensa europea, en buena medida en razón de la participación en el conflicto balcánico (*DSSCD, Pleno, VI Leg.*, nº 281).

85 Así sucedió el 21 de abril (*DSSCD, Pleno, VI Leg.*, nº 231).

86 Dicha comparecencia tuvo lugar el 28 de abril (*DSSCD, Pleno, VI Leg.*, nº 234).

87 El Ministro de Defensa protagonizó la primera comparecencia del Gobierno, dos días después del inicio de los bombardeos de la OTAN, el 26 de marzo (*DSSCD, Comisión, VI Leg.*, nº 660). Más tarde lo haría de forma conjunta con el Ministro de Asuntos Exteriores el 6 de abril (*DSSCD, Comisión, VI Leg.*, nº 662). Su última comparecencia sobre el tema se dio el 19 de mayo (*DSSCD, Comisión, VI Leg.*, nº 697).

88 El Ministro de Asuntos Exteriores compareció en Comisión por primera vez con el Ministro de Defensa el 6 de abril (cit. *supra*), más tarde el 17 de junio (*DSSCD, Comisión, VI Leg.*, nº 715). Tras el verano, compareció en Comisión el 14 de septiembre, si bien esta vez con relación a la crisis de Timar oriental, aunque el debate versó en muy buena medida sobre la actuación de la OTAN en Kosovo (*DSSCD, Comisión, VI Leg.*, nº 743). Por último, también el Ministro de Asuntos Exteriores compareció en Comisión el 16 de diciembre para informar de la situación albanos-kosovar y las tropas españolas allí desplazadas (*DSSCD, Comisión, VI Leg.*, nº 823).

89 Así el día 18 de mayo, compareció en Comisión el Secretario de Estado para la Cooperación internacional y para Iberoamérica con relación a los problemas de la ayuda humanitaria prometida por el Gobierno, también este alto cargo compareció por los mismos motivos el 8 de junio (*DSSCD, Comisión, VI Leg.*, nº 444). Por último, en relación al fin del embargo sobre Yugoslavia así lo hizo el 15 de diciembre (*DSSCD, Comisión, VI Leg.*, nº 888).

90 Se trata de la ya referida proposición de ley de modificación de la LODNOM presentada el 11 de mayo y calificada el 18 de este mes, que fue publicada en el *BOCG, Congreso, Serie B*, nº 306-1).

posiciones no de ley de las que sólo dos fueron aprobadas⁹¹. También fueron presentadas dos propuestas de resolución⁹² y tres interpelaciones urgentes⁹³. Por cuanto a las preguntas parlamentarias al Gobierno, cabe señalar que trece fueron de carácter oral, tres de ellas al Presidente del Gobierno⁹⁴ y el resto a los ministros del ramo⁹⁵. La preguntas para respuesta escrita han sido hasta la fecha ciento veintiuna, y cabe reseñar que noventa y siete de ellas fueron formuladas por el Grupo parlamentario de Izquierda Unida⁹⁶.

A todas estas actividades parlamentarias directamente atinentes a la crisis del Kosovo y sus consecuencias cabe añadir la importancia que este tema adquirió en el Debate del estado de la Nación celebrado el 22 de junio⁹⁷. Asimismo, por cuanto a las repercusiones económicas de la participación española resultan del todo interesantes tanto las comparecencias de altos cargos en Comisión relativas al gasto de defensa en el

- 91 Así, el 10 de mayo (*BOCG*, Serie D, nº 429) se presentó la proposición no de ley por el Grupo Socialista sobre mecanismos de consulta y decisión en relación con el conflicto de Kosovo, a la que ya se ha hecho referencia. Inicialmente causada por una interpelación urgente por el Grupo de Izquierda Unida el 14 de abril, el 3 de mayo se presentaron dos proposiciones no de ley por el Grupo Mixto (a cargo del Bloque Nacionalista Gallego, Iniciativa per Catalunya y Nueva Izquierda — *BOCG*, Serie D, nº 421—). El 12 de mayo, en Comisión se debatieron tales proposiciones y diversas enmiendas a las mismas. Finalmente, se aprobó por unanimidad una proposición no de ley en el sentido de reforzar la vía política y diplomática para alcanzar una solución al conflicto (*BOCG*, Serie D, nº 434).
- El 11 de mayo se debatió la proposición de ley presentada por el Grupo de Izquierda Unida en relación con la creación de la zona militar especial de Canarias, la misma fue aprobada por unanimidad, si bien, se presentó con la única intención de debatir la actuación española en la crisis del Kosovo, tal como sucedió, en las que se demandaba la vía diplomática y política como solución del conflicto. Dichas proposiciones fueron rechazadas (*DSSCD, Pleno, VI Leg.*, nº 237).
- El Grupo socialista presentó el 17 de mayo (*BOCG*, Serie D, nº 430) una proposición no de ley relativa a la aprobación de un crédito extraordinario para ayuda humanitaria integral, que fue rechazada en Comisión el 1 de junio (*DSSCD, Comisión, VI Leg.*, nº 441). El 18 de mayo se presentaron proposiciones no de ley para debate en Pleno y Comisión por diversos partidos del Grupo Mixto (*BOCG*, Serie D, nº 435) y el 16 de junio, ante la evolución del conflicto, se rechazaron tales proposiciones que ya habían sido enmendadas (*BOCG*, Serie D, nº 441). El 29 de junio, los mismos partidos del grupo mixto presentaron una autoenmienda a aquéllas, que no llegarían a debatirse finalmente (*BOCG*, Serie D, nº 454).
- 92 Se trata del mecanismo arbitrado en virtud del artículo 197 del Reglamento, fueron las Propuestas nº 12 y 85, formuladas el 20 de junio, que traían por causa el debate sobre el estado de la Nación que iba a celebrarse dos días después (*BOCG*, Serie D, nº 455).
- 93 Las dos primeras fueron presentadas por el Grupo de Izquierda Unida. La primera, presentada el 14 de abril, fue rechazada el 20 de abril (*BOCG*, Serie D, nº 412), si bien, como se ha señalado, fue el origen de la proposición no de ley que fue aprobada por unanimidad el doce de mayo. La segunda, siendo relativa al plan de paz propuesto por el G-7, dio lugar a un debate en Pleno el 19 de mayo (*DSSCD, Pleno, VI Leg.*, nº 241). La tercera interpelación urgente fue presentada por el Grupo Popular, en la misma se demandaba información al Gobierno sobre las tareas desarrolladas por las tropas españolas en la KFOR, dio lugar al debate en Pleno del 24 de noviembre de 1999. (*DSSCD, Pleno, VI Leg.*, nº 276).
- 94 Se trata de la pregunta formulada el 21 de abril, sobre muertos, desplazados y destrucción de material en Yugoslavia (Grupo de Izquierda Unida, *DSSCD, Pleno, VI Leg.*, nº 231); la formulada el 12 de mayo, sobre la autorización de las Cortes para una intervención terrestre (Grupo de Izquierda unida, *DSSCD, Pleno, VI Leg.*, nº 238) y, por último, las dos preguntas de 26 de mayo, la primera versaba sobre las medidas para poner en marcha el plan de paz (Grupo Izquierda Unida) y la segunda fue relativa a la acogida en territorio nacional de refugiados kosovares (Grupo Popular, *DSSCD, Pleno, VI Leg.*, nº 243).
- 95 Diez preguntas directamente relativas a la crisis del Kosovo fueron contestadas en Pleno o Comisión los días 1, 14, 21 y 27 de abril, 12 y 19 de mayo y 24 de junio. Los días 15 y 21 de septiembre, dos preguntas relativas a la crisis en Timor oriental centraron el debate, indirectamente, sobre las consecuencias de la actuación de la OTAN en Kosovo.
- 96 De las mismas, noventa y seis fueron publicadas en el en el *BOCG*, Serie D, nº 427. Las respuestas se dieron de forma espaciada en el tiempo.
- 97 *DSSCD, Pleno, VI Leg.*, nº 248, sobre el particular, págs. 13215 y ss., con relación a las críticas del representante del Grupo de Izquierda Unida y la contestación del Presidente del Gobierno.

Presupuesto del año 2000, en las que el tema de Kosovo fue sacado a relucir de modo constante⁹⁸, así como en los informes de tales comisiones y las deliberaciones en Pleno⁹⁹. Por último, cabe hacer mención del Proyecto de ley presentado por el Gobierno el 29 de diciembre de 1999, con el fin de satisfacer las necesidades económicas surgidas en virtud de la participación española, proyecto que no ha tenido ocasión de tramitarse en virtud de la disolución de las cámaras¹⁰⁰.

A diferencia de la actividad del Congreso relativa a la crisis del Kosovo, el Senado se ha mostrado mucho menos activo sobre el particular. El Ministro de Defensa comparecería ante el Pleno en dos ocasiones¹⁰¹ y una vez el Ministro de Exteriores¹⁰². En Comisión lo harían ambos de modo conjunto el 21 de abril¹⁰³, y en solitario el Ministro de Asuntos Exteriores el 18 de junio¹⁰⁴. Asimismo, dos secretarios de Estado de este Ministerio comparecerían en Comisión en dos ocasiones¹⁰⁵. De otra parte, en el Senado hubo una interpelación¹⁰⁶, así como cuatro preguntas orales¹⁰⁷ y una escrita de la que se tenga noticia¹⁰⁸. Esta escasa actividad se explica tanto por el papel secundario que usualmente desempeña la cámara alta, cuanto por la ausencia en la misma de grupos parlamentarios que fueron los que se mostraron en el Congreso especialmente beligerantes con el Gobierno.

98 En este sentido, se hace referencia a sendas comparencias de 5 y de 7 de octubre y la discusión en las mismas (*DSSCD, Comisión, VI Leg.*, números 761 y 769, respectivamente).

99 Análisis de los dictámenes de las comisiones sobre el Proyecto de ley de presupuestos del año 2000, en el pleno, 17 de noviembre (*DSSCD, Pleno, VI Leg.*, nº 276).

100 Cfr. *BOCG, Congreso*, Serie A, número 193-1, de 29 de diciembre.

101 En concreto, el 14 de abril y el 23 de junio, *DSSS, Pleno*, nº 127 y 136, respectivamente.

102 Lo haría el 26 de mayo, *DSSS, Pleno*, nº 132.

103 *DSSS, Comisión*, nº 422.

104 *DSSS, Comisión*, nº 314.

105 En la primera, de 8 junio, compareció el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, con relación a la ayuda a los refugiados (*DSSS, Comisión*, nº 444). En la segunda, de 10 de noviembre, lo hizo el Secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea para informar sobre el acuerdo de paz en Kosovo y las decisiones adoptadas en torno a los planes de reconstrucción económica de la zona (*DSSS, Comisión*, nº 512).

106 Interpelación por parte del Grupo socialista relativa a la cumbre de la OTAN, (*DSSS, Pleno*, nº 134).

107 Todas fueron formuladas en Pleno. Así, la primera por parte del Grupo Socialista al Ministro de Defensa en su comparencia de 14 de abril sobre el momento previsto por el gobierno para informar al senado del conflicto armado en Yugoslavia (*DSSS, Pleno*, nº 127). Al Ministro de Asuntos Exteriores se formularon dos preguntas también por parte del Grupo Socialista el 26 de mayo (*DSSS, Pleno*, nº 132) relativas a la información al parlamento ante una intervención terrestre y sobre la ayuda humanitaria. La última pregunta oral fue formulada por parte del Grupo Popular, al respecto de las misiones del contingente español bajo mando italiano, el 23 de junio (*DSSS, Pleno*, nº 136).

108 Únicamente se ha advertido la pregunta para respuesta escrita surgida del Grupo socialista, relativa a los aviones F-18, contestada el 13 de diciembre (*BOCG, Senado*, Serie 1, nº 798).

VI A MODO DE CONCLUSIÓN, ALGUNAS PROPUESTAS

Como se ha seguido, el principio de necesidad, la necesidad de la defensa del Estado constitucional ejerce un poder centrípeto en la distribución de poderes a favor del ejecutivo. Ello es preciso, como también lo es un papel importante de las Cortes en esta parcela. Por supuesto que la actual situación democrática es incomparable con tiempos pasados, pero los recientes acontecimientos han puesto de manifiesto los peligros de la actual situación constitucional y legal por lo que toca al empleo de las FAS fuera del control previo del parlamento. Ello se debe, como se ha visto, al total vaciamiento de la autorización previa de las Cortes para la declaración formal de guerra. Al desfasarse esta formalidad, y más en el actual estado de internacionalización de la defensa, nos quedamos sin aquella garantía que tanto preocupase en las constituyentes de Cádiz. Ciertamente es que los temores de entonces frente al Rey poco tenían que ver con los temores a un ejecutivo democrático, pero, especialmente en España, la historia no nos permite confiarnos al Gobierno.

Una vez remitido el ruido de los misiles, es momento de reflexionar seriamente sobre el papel que deben jugar las Cortes en el caso que sea precisa una acción bélica de nuestras Fuerzas Armadas. No parece lógico que en un sistema democrático el Gobierno tenga la libertad actual para decidir el empleo de los Ejércitos, con las graves consecuencias que ello siempre conlleva. Una reforma constitucional, tan difícil en un país temeroso de abrir la *caja de Pandora*, bien podría ser conveniente. Más allá de la propia concreción constitucional de la declaración de guerra, mediante una hipotética reforma se podría detallar la posición que corresponde a los representantes de la nación, no sólo ante un conflicto extranjero¹⁰⁹, sino, con mayor importancia, ante la posibilidad de que las Fuerzas Armadas tuviesen que actuar en el interior. Aún es más, en buena medida, dada su naturaleza, estas decisiones podrían canalizarse por la vía legal, siempre más sencilla de emprender: el artículo sexto de la LODNOM bien podría exigir que cualquier aplicación de la fuerza armada sobre otro Estado requiera la

109 Así, podría garantizarse el consentimiento previo de las Cortes para que el Gobierno decidiese el empleo de la fuerza militar en el extranjero. Un ejemplo de una disposición constitucional en este sentido nos lo ofrece la Constitución danesa de 5 de junio de 1953. Esta norma dispone en su artículo 55. 2º que «Abstracción hecha de las medidas de defensa debidas a una agresión armada contra el Reino o las fuerzas armadas danesas, el Rey no podrá, sin consentimiento del *Folketing*, emplear la fuerza militar contra ningún Estado extranjero. Las medidas que el Rey se vea obligado a tomar en virtud de esta disposición deberán ser inmediatamente sometidas al *Folketing*. Si el *Folketing* no estuviese reunido, deberá ser convocado con toda urgencia».

autorización previa de las Cortes Generales. Se podía incluso llegar a términos intermedios como los seguidos en Estados Unidos, donde la decisión del ejecutivo de emplear la fuerza queda sometida a consultas con el Congreso y tras un espacio de tiempo deviene preciso el consentimiento de aquél o se hace precisa la declaración formal de guerra ¹¹⁰.

En un sentido más positivo, no puede olvidarse la feliz evolución del papel de nuestras Cortes en esta parcela tan particular. En las más de dos décadas de vigencia del texto que nos dimos en 1978, Congreso y Senado no sólo han asumido su papel legislativo, sino que se ha alcanzado una normalidad democrática respecto de su posición controladora del ejecutivo en la esfera militar y de defensa, normalidad que sólo cabe esperar que continúe fortaleciéndose, siempre en aras de la democraticidad del sistema.

110 Esta situación se sigue desde la Resolución de Poderes de Guerra de 1973, que fue la respuesta frente a lo acaecido en la guerra de Vietnam. En dicha resolución se recogen las necesarias consultas del Presidente al Congreso para iniciar y continuar hostilidades, así como, entre otras, el plazo de 60 días (como máximo de 90, secc. 5) tras el cual las actividades sólo podrán continuar con la específica autorización del Congreso o su declaración formal de guerra. Al respecto de la distribución de los poderes entre el Congreso, el Presidente y el Tribunal Supremo, recientemente, en la doctrina norteamericana, TURNER, ROBERT F.: «The constitutional framework for the division of national security powers between the Congress, the President, and the Court», en MOORE, JOHN N.; TIPSON, FREDERICK S., y TURNER, ROBERT F.: *National Security Law*, Carolina Academic Press, North Carolina, 1990. págs.749-893, el texto de dicha resolución se contiene en las págs. 834-836.